



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 279/2025

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Marino Gamboa Rivera contra la resolución de fojas 105, de fecha 29 de octubre de 2019, expedida por la Sala Laboral Permanente y Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

La parte demandante, mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2018 y escrito subsanatorio del 28 de diciembre de 2018, interpuso demanda de cumplimiento contra la directora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Huamanga¹, con el objeto de que se cumpla la Resolución Directoral 04301-2018, del 2 de julio de 2018, emitida en virtud de lo establecido en la Resolución Directoral Regional Sectorial 01429-2018-GRA/GOB-GG-GRDS-DREA-DR, de fecha 23 de mayo de 2018, que dispuso a favor del actor reconocer y pagar la bonificación mensual por preparación de clases con base en el 30% de la remuneración total, por la suma de S/35439.28.

El Juzgado de Derecho Constitucional Transitorio de Ayacucho, mediante Resolución 2, de fecha 17 de enero de 2019, admitió a trámite la demanda.²

¹ FF. 5 y 20.

² F. 23.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

Contestaciones de la demanda

El procurador público del Gobierno Regional de Ayacucho contestó la demanda y solicitó que se la declare improcedente. Alegó que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige se habría emitido en contravención a la Constitución y las leyes que regulan las bonificaciones a los docentes, transgrediendo el principio de legalidad.³

El apoderado de la Ugel Ayacucho contestó la demanda y argumentó que aún no se contaba con la disponibilidad presupuestaria necesaria para efectuar el pago de lo reclamado.⁴

Resolución de primer y segundo grado o instancia

El *a quo*, por Resolución 5, del 25 de junio de 2019, declaró fundada la demanda⁵, con el argumento de que el mandato cumple los requisitos establecidos en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, por lo que, corresponde ordenar el pago de la suma adeudada reconocida en la Resolución Directoral 04301-2018, de fecha 2 de julio de 2018.

La Sala Superior revisora, revocó la resolución apelada y declaró improcedente la demanda. Estima que de la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige no puede determinarse cómo la entidad efectuó el cálculo de la bonificación que reconoce a favor del actor; que, por ende, se incumplen los requisitos previstos en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PA/TC y que por ello la controversia debería dilucidarse en la vía del proceso contencioso-administrativo.⁶

FUNDAMENTOS

Las denominadas Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación y Bonificación Especial adicional por Desempeño de Cargo y elaboración de documentos

³ F. 35.

⁴ F. 49.

⁵ F. 55.

⁶ F. 105.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

1. Con base en los artículos 8⁷ y 9⁸ del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, emitida por el Tribunal del Servicio Civil con fecha 14 de junio de 2011 (precedente administrativo de observancia obligatoria), este Tribunal Constitucional venía resolviendo que a las bonificaciones especial por preparación de clases y evaluación y adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión les resultaba de aplicación la remuneración total permanente (y no la llamada remuneración total). Por su parte, los demandantes, en casos como el de autos, suelen invocar el artículo 48⁹ de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, e interpretan que el monto de la bonificación que les corresponde equivale al 30% de la remuneración total. Este último, precisamente, ha sido el criterio adoptado en la resolución directoral cuyo cumplimiento se reclama ahora.
2. Al respecto, al margen de los criterios empleados previamente a diferente nivel y por distintos organismos, lo cierto es que, actualmente, se encuentra vigente la Ley 31495, Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, de fecha 16 de junio de 2022. Esta legislación

⁷ Artículo 8.- Para efectos remunerativos se considera:

a) *Remuneración Total Permanente*. - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.

b) *Remuneración Total*. - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.

⁸ Artículo 9.- “Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente, con excepción de los casos siguientes:

a) Compensación por Tiempo de Servicios que se continuarán percibiendo en base a la remuneración principal que establece el presente Decreto Supremo.

b) La Bonificación Diferencial a que se refieren los Decretos Supremos N.ºs. 235-85EF.

c) La Bonificación Personal y el Beneficio Vacacional se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el D.S. N.º 028-89PCM.

⁹ Artículo 48.- *El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

busca que se les pague a los docentes o exdocentes lo que se les viene adeudando en mérito a las mencionadas bonificaciones y se precisa que su cálculo debe efectuarse con base en la remuneración total¹⁰.

3. Según la mencionada ley, el reconocimiento y el pago deben hacerse al margen de que exista una sentencia judicial que así lo disponga¹¹; aplica incluso para los procesos judiciales en trámite¹² y, como corresponde, tan solo alcanza al periodo en que estuvo vigente dicha bonificación (desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012).
4. En este contexto, corresponde analizar si, debido a que la mencionada Ley 31495 fue publicada el 16 de junio de 2022, el cálculo del pago de estas bonificaciones con base en la remuneración total, previsto por esta legislación en los términos antes indicados, solo regiría a partir del 17 de junio de 2022 y, por tanto, si no resulta de aplicación a las resoluciones administrativas que fueron emitidas antes de su vigencia. De modo más específico, debe dilucidarse si cabe entender que dichas resoluciones, al haber sido emitidas antes del 17 de junio de 2022, carecen de la virtualidad

¹⁰ “Artículo 2. Pago de bonificación. - Los docentes, activos, cesantes y contratados, beneficiarios de las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **reciben el pago de dicho beneficio en base a su Remuneración Total.**

La Remuneración Total es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.” (resaltado agregado)

La ley busca satisfacer una deuda social que, al parecer, no venía siendo atendida y que por lo general requería ser judicializada. Al respecto, el Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Ley 29497- Nueva Ley Procesal del Trabajo (del Poder Judicial), en su momento sacó la siguiente nota, saludando la dación de la ley: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/etiinlpt/s_etii_nlpt/as_noticias/cs_n_ley31495160622#:~:text=LEY%20N%C2%BA31495%20E2%80%9CLey%20que%20reconoce.en%20calidad%20de%20cosa%20juzgada%20E2%80%9D.

¹¹ “Artículo 1. Objeto de la Ley. - La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, **sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.**” (resaltado agregado)

¹² “Artículo 4. Sobre los procesos judiciales en trámite.- En los procesos judiciales en trámite iniciados por los docentes, activos, cesantes y contratados, cuya pretensión se base en el reconocimiento de bonificaciones tomando como base su Remuneración Total, dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **la administración, en cumplimiento de la presente ley, se allana a la pretensión, en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad (...)**” (resaltado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

necesaria, se encuentran sujetas a controversia compleja, no permiten reconocer un derecho incuestionable de la reclamante o argumentos equivalentes conforme a los cuales corresponde declarar improcedentes demandas de cumplimiento como la presente.

5. Importa mencionar que la Ley 31495, que reconoce y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, se encuentra actualmente vigente y es de aplicación inmediata a los procesos en trámite, como lo indica de modo expreso la mencionada legislación, y que ello sin duda comprende a los procesos de cumplimiento, inclusive los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional. Esto es así, aunque no se haya emitido aún la reglamentación que dispone la ley, pues se trata de un ámbito autoejecutivo o autoaplicativo de la indicada legislación, cuya entrada en vigor y efectos no dependen de su desarrollo ulterior.
6. La Ley precisa de modo indubitable que el criterio aplicable a tales bonificaciones es el de la remuneración total. Añade que, la administración pública debe allanarse en los procesos que se encuentren en trámite (bajo responsabilidad) e incluso dispone que la Administración debe emitir las resoluciones administrativas que correspondan reconociendo estos derechos.¹³
7. Esto último, desde luego, debe entenderse como referido a los casos en los que aún no se ha emitido una resolución en tal sentido, porque sería contrario a la finalidad de la ley, así como al principio *pro persona*, interpretar que, en los supuestos en los que ya exista una resolución en la que se haya calculado una deuda con base en la remuneración total, correspondería emitir una nueva resolución en un idéntico sentido, con la finalidad de que recién se viabilice un pago que ya se venía adeudando desde hace varios años.

¹³ “Artículo 5. Del reconocimiento del derecho y la responsabilidad funcional. - El Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las direcciones y gerencias regionales y las unidades de gestión educativa o las que hagan sus veces emitirán los actos administrativos correspondientes reconociendo el derecho de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, a favor de los docentes beneficiarios, en base a su Remuneración Total.

Los funcionarios y servidores públicos a cargo de la ejecución de lo dispuesto en la presente ley incurrirán en falta administrativa, en caso de incumplimiento de sus funciones; ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

8. Si bien es cierto que, la previa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia tenía sentido antes de la emisión de la antedicha Ley 31495 (cfr. Sentencia 02023-2012-PC/TC), también es verdad que a partir de la vigencia de esta ley ya no hay disputa interpretativa posible, pues la norma es clara y categórica en lo que dispone (a menos, ciertamente, que se sostenga que dicha ley es inconstitucional y, por ende, deba ser objeto de inaplicación).
9. Respecto de la aplicación de esta regulación en el tiempo, es necesario precisar que, aunque la ley no lo indique así —quizá por problemas de técnica legislativa— en el fondo ella constituye una ley interpretativa. En efecto, esta ley no busca tener eficacia desde su publicación en el Diario Oficial —la propia regulación establece que su objeto de regulación son bonificaciones que estuvieron vigentes entre el 21 de mayo de 1990 y el 25 de noviembre de 2012—, sino que pretende esclarecer en qué sentido debe entenderse aquella regulación que resultaba *prima facie* antinómica (pues, como indicamos antes, había una disputa interpretativa respecto a si era de aplicación el Decreto Supremo 051-91-PCM o la Ley 24029, Ley del Profesorado), lo cual generaba la tensión entre las tesis interpretativas del cálculo con base en la remuneración total o en la remuneración total permanente. En este orden de ideas, lo que la ley hace es prescribir que la tesis a tomar en cuenta es la de la remuneración total y no solo para las solicitudes a futuro (por ello es de aplicación a los casos ya en trámite).
10. Con base en lo anterior, las demandas de cumplimiento que contengan *mandamus* en los que se hayan calculado las bonificaciones docentes de conformidad con la Ley 31495, y siempre y cuando se respete lo regulado en el Nuevo Código Procesal Constitucional y lo previsto en el precedente Villanueva Valverde, deben declararse fundadas.
11. También resulta pertinente precisar que, *mutatis mutandis*, lo antes explicado también resulta de aplicación a los supuestos en los que las resoluciones administrativas cuyo cumplimiento se solicita fueron emitidas como consecuencia de mandatos judiciales, supuestos en los que también este Tribunal estima que corresponde declarar fundada la demanda. Por una parte, estamos de todos modos ante resoluciones administrativas basadas en derecho que, en el caso de que contengan mandatos claros y líquidos, deberían poder exigirse a través del proceso de cumplimiento. Además, debe tomarse en cuenta que lo que estaría pidiéndose acatar es un mandato distinto a la sentencia, derivado de la propia legislación que estableció el derecho a las bonificaciones, y que,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

por una situación de bloqueo institucional, finalmente ha sido necesaria su judicialización, por lo que, en tal contexto, lo que cabría más bien es ofrecer la tutela más célere posible (que, nuevamente, parece ser la finalidad de la Ley 31495 y es lo más favorable para los justiciables).

Análisis de la controversia

12. El objeto de la demanda es que se cumpla lo dispuesto en la Resolución Directoral 04301-2018, del 2 de julio de 2018, y que en virtud de ello se ordene el pago de la bonificación mensual por preparación de clases con base en el 30% de la remuneración total por la suma de S/35439.28 a favor de la parte recurrente.

Requisito especial de la demanda

13. Con el documento que obra en autos¹⁴ se acredita que la parte demandante cumplió el requisito especial para los procesos de cumplimiento, de conformidad con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional (vigente a la fecha de interposición de la demanda), actualmente regulado en el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
14. Cabe tener presente que, el artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional precisa que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
15. En el presente caso, la Resolución Directoral 04301-2018, de fecha 2 de julio de 2018¹⁵, reza como sigue:

Que, mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 01429-2018-GRA/GOB-GG-GRDS-DRA-DR, de fecha 23 de mayo de 2018, se resolvió Artículo 3° DISPONER el derecho de pago de Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación en base a la remuneración total o íntegra, [...].

¹⁴ F. 4.

¹⁵ F. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

Asimismo, en su artículo primero resolvió:

RECONOCER el derecho a percibir por concepto de Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases en cumplimiento a lo dispuesto por la Ordenanza Regional 007-2016-GRA/CR, emitido por el Gobierno Regional de Ayacucho y la Dirección Regional de Educación de Ayacucho mediante Resolución directoral regional Sectorial 01429-2018-GRA/GOB-GG-GRDS-DRA-DR, de fecha 23 de mayo de 2018, de acuerdo a los considerandos expuestos, a favor del personal docente que a continuación se detalla.

APELLIDOS Y NOMBRES	GAMBOA RIVERA MARINO
CÓDIGO MODULAR	1010184803
CARGO	Profesor Cesante
CENTRO DE TRABAJO	E.I.P. N° 38984-15 SAN JUAN DE LA FRONTERA
LUGAR DISTRITO	Ayacucho
PROVINCIA DPTO.	Huamanga Ayacucho
TOTAL A PAGAR	TREINTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE CON 28/100 SOLES S/ 35,439.28

16. En atención a lo expresado, desde el fundamento 3 hasta el fundamento 12 *supra*, este Tribunal considera que la Resolución Directoral 04301-2018-UGEL-P, en la cual se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total íntegra, contiene un reconocimiento de un derecho incuestionable de la recurrente y un *mandamus* vigente y claro, por lo que, corresponde estimar la presente demanda.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento de autos, al haberse acreditado la renuencia de la Unidad de Gestión Educativa Local de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

Huamanga al cumplimiento del mandato contenido en la Resolución Directoral 04301-2018, del 2 de julio de 2018.

2. **ORDENAR** a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huamanga que cumpla con el mandato contenido en la Resolución Directoral 04301-2018, del 2 de julio de 2018, así como con el reconocimiento y el pago de la bonificación mensual por preparación de clases con base en el 30% de la remuneración total, por la suma de S/35,439.28.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien coincido con estimar la demanda, no coincido con la fundamentación de la ponencia. En tal sentido, los fundamentos que sustentan mi posición son las siguientes:

Remuneración total permanente y remuneración total

1. Resulta esclarecedor para el caso que nos atañe dilucidar los conceptos de remuneración total permanente y remuneración total. Ambos conceptos fueron definidos en el artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM de la siguiente manera:
 - a) Remuneración Total Permanente. - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.
 - b) Remuneración Total. - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.
2. Respecto a las referidas definiciones no existe controversia. Entendiéndose, por un lado, como **remuneración total permanente** a aquella que está compuesta por conceptos remunerativos constantes en el tiempo y de otorgamiento general, excluyéndose, por tanto, a los conceptos que se perciben de forma adicional o excepcional. Por otro lado, la **remuneración total** comprende a la remuneración total permanente y los demás conceptos adicionales otorgados por ley, tornándose así, para fines de cálculo, más beneficiosa.

Recuento histórico

3. Con el fin de dilucidar la controversia suscitada en el presente caso, se debe realizar un recuento histórico de la normativa que otorga las bonificaciones por distintos conceptos a los profesores.
 - a. El 15 de diciembre de 1984 se publicó la **Ley 24029**, Ley del Profesorado, la cual prescribía en su artículo 48, lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

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

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

Artículo 48.- El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**.

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

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

Como podemos apreciar esta modificatoria extiende, a la generalidad de profesores (ya no sólo a los de zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional), el pago por concepto de bonificación establecido en el primigenio artículo 48 de la Ley 24029 y determina con base en que remuneración se calcularán las bonificaciones otorgadas, según sea el caso. Así, lo resaltado en el texto transcrito denota la claridad de la modificación del referido artículo 48.

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

El artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisó que las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029 se calculan sobre la *remuneración total permanente*; a diferencia de lo que establecía, claramente, el mismo artículo 48, el cual establecía que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la *remuneración total* y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la *remuneración permanente*.

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

“La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su **Remuneración Total**, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.” (El resaltado es nuestro)

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

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

4. En la Resolución de Sala Plena, de fecha 14 de junio de 2011, que tiene carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil señaló que:

“Establecida la existencia de normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea sobre la determinación de la norma aplicable: la jerarquía, la especialidad y la temporalidad; cuya aplicación ha sido resumida por Neves Mujica del siguiente modo: “si las normas divergentes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

tienen rango distinto, debe preferirse la superior sobre la inferior; si su rango es el mismo, la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general; pero si tienen igual ámbito, ambas especiales o generales, debe preferirse la posterior sobre la anterior”¹⁶.

En atención al caso que nos concierne, por cuanto el Decreto Supremo N° 051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo N° 276 y que la Ley N° 24029, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, entendido como “la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad”¹⁷.

Con relación a ello, cabe recordar que el principio de especialidad nos refiere la “aplicación de la norma general, a menos que en el supuesto de la vida real, se dé las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última”¹⁸. Es decir, este principio resultará debidamente aplicable cuando la norma especial sea la que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado.

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

5. Tal como se advierte, el Tribunal del Servicio Civil expresó que, como existen normas vigentes, simultáneamente aplicables y con el mismo rango, ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos distintos, es de aplicación el principio de especialidad, es decir, se aplicará la norma especial (entre los cuales se encuentran los artículos 51 y 52 de la Ley 24029) cuando esta se adapte mejor al supuesto de hecho planteado. En ese sentido, se dio preferencia, en lo referido específicamente a los profesores, a las normas contenidas en los artículos 51 y 52 de la Ley 24029, por cuanto prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al

¹⁶ NEVES Mujica, Javier (2009). *Introducción al Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 159.

¹⁷ TARDÍO PATO, José. “El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales”. En: *Revista de Administración Pública*. N° 162. Septiembre/Diciembre 2003. p. 191.

¹⁸ TARDÍO PATO, José. *Ob. Cit.* p. 192.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

supuesto de hecho, a diferencia de la generalidad de servidores y funcionarios.

6. Sin embargo, no hay mención alguna al artículo 48 de la Ley 24029; por lo que, este artículo no fue objeto de análisis por parte de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, es decir, no se realizó análisis alguno referido a las bonificaciones establecidas en el mencionado artículo 48, pues su finalidad no era analizar este, sino otros artículos, dentro de los cuales se encontraban los artículos 51 y 52 de la Ley 24029. Por tanto, no se puede establecer que nos encontramos frente a un mandato que se encuentra sujeto a una controversia sustentada en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, la cual, si bien es cierto enumera, enunciativamente, algunas bonificaciones y pagos que se han de calcular sobre la base de la remuneración total, no significa, a *contrario sensu*, que todas las demás bonificaciones no se vayan a calcular de esta manera, pues, al estar frente a un listado enunciativo, las demás bonificaciones, como las contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, deberán ser objeto de un análisis específico para determinar si se calculan sobre la base de la remuneración total permanente o sobre la remuneración total. En ese mismo sentido, el Informe Legal 326-2012-SERVIR/GG-OAJ, al momento de determinar los alcances de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, expresó:

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

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

(...)

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

(...)

III. Conclusiones

- 3.1. El Tribunal del Servicio Civil, estableció mediante precedente administrativo de observancia obligatoria, los beneficios que tenían que ser calculados en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

función a la remuneración total, entre los cuales **no se encuentra la bonificación mensual por preparación de clases, por lo que no podría aplicarse a este último lo señalado en el referido precedente vinculante.**
(Resaltado nuestro)

7. En consecuencia, el precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, no puede ser aplicado a las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, pues este artículo no fue objeto de análisis por parte de dicha resolución, la cual, en su fundamento 11 (Establecimiento de la controversia), delimita que “se vislumbra una divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 9º del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que coloca a la remuneración total permanente como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores y funcionarios públicos, y lo previsto en el artículo 54º del Decreto Legislativo N° 276, de los artículos 144º y 145º de su Reglamento, y de los **artículos 51º y 52º de la Ley 24029**, que tienen en común la aplicación de la remuneración mensual total (...)”. (Resaltado nuestro).

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

8. En este punto, conviene citar nuevamente el artículo 48 de la Ley 24029; Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 48.- El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**.

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

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

Como se observa, el citado artículo 48 disponía, *claramente*, que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la remuneración total, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calculaba sobre la remuneración permanente.

9. Con posterioridad, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, “Establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones”, disponía:

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

Con dicha precisión, la remuneración total permanente se mantiene para el cálculo de la bonificación por zona diferenciada; pero se extiende para el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión.

10. El tercer párrafo del considerando del Decreto Supremo 051-91-PCM expresaba que dicho decreto se emitía de conformidad con el artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política de 1979, el cual establecía como una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República “[a]dministrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar **medidas extraordinarias** en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso” (el resaltado es nuestro). Asimismo, el artículo 3 de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República, estableció que: “[l]as medidas extraordinarias a que se refiere el inciso 20) del artículo 211º y el artículo 132º de la Constitución Política, se dictan a través de disposiciones denominadas **"Decretos Supremos Extraordinarios"**” (El resaltado es nuestro). De la misma manera, el artículo 5 de la misma Ley 25397 establecía que “[l]os Decretos Supremos Extraordinarios se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyos efectos o el riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, circunstancias que deben quedar expresadas en los considerandos del decreto”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

11. Como se advierte, la emisión de un Decreto Supremo Extraordinario se sustentaba en la urgencia de afrontar situaciones extraordinarias e imprevisibles que comprometan seriamente la economía y finanzas del país; pues, justamente, allí reside su naturaleza de extraordinario. En tal sentido, un Decreto Supremo Extraordinario no tiene por objeto precisar otras leyes, como lo ha realizado el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, cuyo tenor expresa: “**Precisase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo” (el resaltado es nuestro).
12. Según el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo “precisar” se define como: “Fijar o determinar de modo preciso”. Es decir, se precisa algo impreciso. Así, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM pretendió precisar el tipo de remuneración que debía tomarse en cuenta para el cálculo de las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, como si este artículo no fuera lo suficientemente claro al determinar que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la *remuneración total* y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la *remuneración permanente*.
13. En este orden de ideas, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisaba la remuneración a tomar en cuenta para el cálculo de las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, cuestión que no era imprecisa; por el contrario, era suficientemente clara y no generaba duda alguna, tal como se ha expresado *supra*. De la misma forma, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, al constituir un Decreto Supremo Extraordinario, no se dirigió a normar una situación extraordinaria o imprevisible que atente contra la economía o finanzas del país; sino, se destinó a precisar o esclarecer una situación ordinaria sumamente clara, lo cual no forma parte de su objeto; por lo que, el referido artículo 10 no puede generar controversia alguna.
14. Por lo expuesto, la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calcula sobre la *remuneración total*, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calcula sobre la *remuneración permanente*. Esto es así, debido al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01201-2024-PC/TC
AYACUCHO
MARINO GAMBOA RIVERA

siempre claro artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado; modificada por Ley 25212. En consecuencia, la resolución, cuyo cumplimiento se solicita, contiene un mandato vigente, cierto y claro; por lo que, corresponde estimar la presente demanda.

S.

DOMÍNGUEZ HARO