



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Pleno. Sentencia 22/2023**

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 31 días del mes de enero de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

#### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Michael Utrilla Max, abogado de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación (Minedu), contra la resolución de fojas 66, de fecha 26 de agosto de 2021, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### **ANTECEDENTES**

Con fecha 24 de diciembre de 2019 (f. 14), el Ministerio de Educación interpone demanda de amparo en contra de los jueces integrantes del Primer Juzgado de Trabajo Transitorio de Lima y de la Sexta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, a fin de que se declare nulas las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 18, de fecha 13 de marzo de 2019 (f. 11 vuelta), que en etapa de ejecución del proceso contencioso-administrativo interpuesto en su contra por don Segundo Emilio Aliaga Zelada, aprobó el Informe Pericial 0473-2018-ETP-RNM, de fecha 23 de noviembre de 2018, en el que se calculó que el monto por concepto de bonificación por preparación de clases y evaluación ascendía a S/. 54 409.99, y por intereses legales a S/ 21 683.30, y le requirió acreditar dicho pago dentro del plazo de diez días de notificado, bajo apercibimiento de ley (Expediente 34236-2014); y (ii) la Resolución 22, de fecha 4 de noviembre de 2019 (f. 3, vuelta), que confirmó la apelada (Expediente 34236-2014).

Manifiesta que mediante sentencia emitida en el proceso subyacente se le ordenó otorgar el reintegro por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación sobre la base del 30 % de la remuneración total y que, en ejecución de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

sentencia, se emitió el Informe Pericial 0473-2018-ETP-RNM, que tomó en cuenta erróneamente conceptos remunerativos que no son materia de cálculo, lo que vulnera el principio de legalidad. Agrega que cumplió con observar dicho informe pericial, sin embargo, las resoluciones cuestionadas desestimaron su observación sin tener en cuenta la normatividad que regula cada concepto, por lo que se han conculcado sus derechos fundamentales a la tutela procesal efectiva, al debido proceso y a la motivación de las resoluciones judiciales

Refiere que las resoluciones objeto de cuestionamiento vulneran el derecho al debido proceso porque incurren en una motivación insuficiente, al haber ignorado el marco normativo que claramente prohíbe la aplicación del criterio del informe pericial, establecido en las Casaciones 15895-2016-HUARA y 9955-2017-LIMA ESTE, según las cuales, para el cálculo de la bonificación de preparación de clases no se debe tomar en cuenta las bonificaciones dispuestas por los Decretos de Urgencia 080-94, 09- 96, 011-99 y 073-97; por los Decretos Supremos 19-94-PCM y 081-93-EF; por el Decreto Legislativo 25671 [sic]; y por los Decretos Supremos 276-91-EF, 065-2003-EF, 097-2003-EF, 014-2004-EF, 056-2004-EF, 050-2005-EF, 069-2005-EF, 081-2006-EF, Ley 28979, y 185-2003-EF.

Asevera que las resoluciones objeto de cuestionamiento vulnera también sus derechos al debido proceso y defensa, pues el colegiado emplazado, al momento de emitir pronunciamiento, debió analizar los conceptos de pago que conforman la remuneración total y que son base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases, por lo que existe claramente falta de motivación por la judicatura.

Manifiesta que las resoluciones objeto de cuestionamiento violan su derecho al debido proceso y el principio de legalidad en tanto el Informe Pericial N° 0473-2018-PJ-ETP-RNM, validado por ambas decisiones judiciales, contraviene el marco normativo vigente que regula los conceptos de pago percibidos por los docentes y lo dispuesto por varios informes técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). Asimismo, afirma que la forma en que se desestimó la observación al informe pericial también afecta su derecho al debido proceso, al no haber estado debidamente motivada, así como tampoco la resolución superior que confirmó la apelada.

Sostiene, finalmente, que las resoluciones objeto de cuestionamiento conculcan el principio de seguridad jurídica, al haber



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

sido emitidas en contravención del marco normativo aplicable, así como el principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad.

El Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la Resolución 1 (f. 31), de fecha 13 de febrero de 2020, declaró la improcedencia liminar de la demanda tras considerar que la irregularidad denunciada no es manifiesta.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la Resolución 7 (f. 66), de fecha 26 de agosto de 2021, confirmó la apelada por considerar que la pretensión está dirigida a cuestionar un pronunciamiento expedido regularmente por la jurisdicción ordinaria, en el ámbito de sus competencias.

Mediante auto de fecha 11 de marzo de 2022, la Primera Sala del Tribunal Constitucional, para efectos de cautelar los derechos de defensa de los demandados, dispuso que se notifique la demanda con sus anexos y resoluciones emitidas en el trámite del proceso de amparo al procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial; además de otorgar un tiempo prudencial a efectos de que exponga lo conveniente a sus derechos e intereses.

Mediante escrito de fecha 21 de abril de 2022, el procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda de amparo solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Aduce que en varias ocasiones el Tribunal Constitucional ha establecido que cuando el Poder Judicial se pronuncia sobre la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación de parte de docentes, y lo entiende como un concepto remunerativo, no agravia el derecho fundamental a la debida motivación.

## **FUNDAMENTOS**

### **§1. Petitorio**

1. El demandante pretende que se declare nulas las siguientes resoluciones judiciales: (a) la Resolución 18, de fecha 13 de marzo de 2019 (f. 11 vuelta), que en etapa de ejecución del proceso contencioso-administrativo interpuesto en su contra por don Segundo Emilio Aliaga Zelada, aprobó el Informe Pericial 0473-2018-ETP-RNM, de fecha 23 de noviembre de 2018, en el que se calculó que el monto por concepto de bonificación por preparación de clases y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

evaluación ascendía a S/. 54 409.99, y por intereses legales a S/. 21 683.30, y le requirió acreditar dicho pago dentro del plazo de diez días de notificado bajo apercibimiento de ley (Expediente 34236-2014); y b) la Resolución 22, de fecha 4 de noviembre de 2019 (f. 3, vuelta), que confirmó la apelada (Expediente 34236-2014).

## **§2. Del derecho al debido proceso y su protección a través el amparo**

2. De conformidad con el artículo 139.3 de la Constitución, toda persona tiene derecho a la observancia del debido proceso en cualquier tipo de procedimiento en el que se diluciden sus derechos, se solucione un conflicto jurídico o se aclare una incertidumbre jurídica. Como lo ha enfatizado este Tribunal, el debido proceso garantiza el respeto de los derechos y garantías mínimas con que debe contar todo justiciable para que una causa pueda tramitarse y resolverse con justicia (Cfr. sentencia expedida en el Expediente 07289-2005-PA/TC, fundamento 3). Pero el derecho fundamental al debido proceso, preciso es recordarlo, se caracteriza también por tener un contenido antes bien que unívoco, heterodoxo o complejo. Precisamente, uno de esos contenidos que hacen parte del debido proceso es el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, reconocido en el artículo 139.5 de la Constitución.
3. La jurisprudencia de este Tribunal ha sido uniforme al establecer que la exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas, “garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables” (sentencia emitida en el Expediente 08125-2005-HC/TC, fundamento 10).
4. En su interpretación sobre el contenido constitucionalmente protegido de este derecho, el Tribunal ha formulado una tipología de supuestos en los cuales dicho contenido resulta vulnerado, como es el caso de la sentencia emitida en el Expediente 03943-2006-PA/TC, en la que el Tribunal reconoció las siguientes hipótesis de vulneración:

a) *Inexistencia de motivación o motivación aparente.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- b) *Falta de motivación interna del razonamiento*, que se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el juez o tribunal, ya sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.
  - c) *Deficiencias en la motivación externa*; justificación de las premisas, que se presenta cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica.
  - d) *La motivación insuficiente*, referida básicamente al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.
  - e) *La motivación sustancialmente incongruente*. El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control mediante el proceso de amparo. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva).
5. De manera que si bien no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, cierto es también que el deber de motivar constituye una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

los jueces, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso.

6. Asimismo, el deber de motivar adecuadamente las resoluciones judiciales no es exclusivo de las resoluciones con carácter de sentencia judicial, sino que alcanza también a todo tipo de resoluciones judiciales, según la intensidad que estas puedan tener sobre los derechos del justiciable, pudiendo inclusive cuestionarse resoluciones judiciales en el marco de procesos de ejecución, si es que estas violan los derechos o garantías antes aludidos, lo que se procederá a evaluar a continuación.

### §3. Análisis del caso

7. A fojas 11 de autos, obra la cuestionada Resolución 18, de fecha 13 de marzo de 2019, emitida por el Primer Juzgado de Trabajo Transitorio de Lima en el marco de la ejecución del proceso contencioso-administrativo iniciado por don Segundo Emilio Aliaga Zelada contra el Ministerio de Educación. La impugnación de la recurrente contra dicha decisión radica en que se habría reconocido el otorgamiento de la bonificación del 30% de la remuneración total por concepto de preparación de clases y evaluación sobre el total de los conceptos que figuran en la boleta de pago, pese a que muchos de estos conceptos no deberían ser considerados para la base del cálculo de la bonificación.
8. Así pues, para efectos de justificar su decisión, el Primer Juzgado de Trabajo Transitorio de Lima expone lo siguiente:

SEGUNDO.- Que, conforme lo dispuesto por el artículo 8º inciso b) del D.S. N° 051-91-PCM, entendemos por 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.- Que, conforme se aprecia de la observación planteada por la entidad demandada, esta sustenta su posición indicando que, para el cálculo de la bonificación realizada por el perito, este ha tomado en cuenta la totalidad de los conceptos que figuran en la boleta de pago cuando muchos de ellos no deberían ser considerados para la base del cálculo de la bonificación. CUARTO.- Sin embargo, la entidad demandada no ha observado lo que indica la normativa aplicable al caso, puesto que en el artículo 48º de la Ley N° 24029, se establece claramente que la discutida bonificación debe ser otorgada sobre la remuneración



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

total: "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.", concepto que ha quedado definido según el artículo 8º inciso b) del D.S. N° 051-91-PCM. Por tanto, estando a lo expuesto SE DISPONE DECLARAR INFUNDADA LA OBSERVACIÓN A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA.

9. A fojas 3 de autos obra la también cuestionada Resolución 22, de fecha 4 de noviembre de 2019, emitida por la Sexta Sala Laboral de Lima, en el marco de la ejecución del proceso contencioso-administrativo iniciado por don Segundo Emilio Aliaga Zelada contra el Ministerio de Educación. Así pues, para efectos de justificar su decisión, la Sexta Sala Laboral de Lima indica, entre otras cosas, que: (i) el proceso se encuentra en etapa de ejecución de sentencia y se dispuso que el Ministerio de Educación emita nueva resolución otorgando al accionante reintegro equivalente al 30% de la remuneración total por bonificación especial por preparación de clases y evaluación, más el pago de devengados e intereses que correspondan, que se calcularán en ejecución de sentencia con deducción de los montos percibidos y calculados erróneamente sobre la remuneración total permanente; (ii) se puso a conocimiento de las partes el Informe Pericial N° 473-208-PJ-ETP-RNM, cuya observación por parte de la entidad fue declarada infundada por Resolución N° 18; (iii) el artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM habría establecido la diferencia entre remuneración total permanente y remuneración total, según los cuales, remuneración total incluye los conceptos remunerativos otorgados por ley expresa; (iv) en tanto la sentencia objeto de ejecución ya resolvió que la base de cálculo debía realizarse sobre la remuneración total y no la remuneración total permanente, la discusión planteada por el Ministerio de Educación supondría reabrir lo ya decidido por la sentencia; (v) el informe pericial cuestionado, en cumplimiento de la sentencia, ha efectuado su cálculo tomando en cuenta la remuneración total.
10. Así las cosas, desde el punto de vista del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, no cabe objetar ni la resolución de primera instancia ni la de segunda, cuestionadas por la demandante, pues los órganos jurisdiccionales de justicia ordinaria han expuesto suficientemente las razones de su decisión; esto es, que la sentencia dispuso que se calcule la bonificación especial por preparación de clases y evaluación tomando como base de cálculo la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

remuneración total y no la remuneración total permanente (siendo que este segundo concepto, a diferencia del primero, excluye los conceptos remunerativos dados por ley expresa); y porque la recurrente no ha acreditado con claridad que las decisiones impugnadas vulneren los derechos que alega. La cuestión de si la base de cálculo para la bonificación especial debía incluir la remuneración total o la remuneración total permanente, desde la perspectiva del derecho laboral, no es un tópico sobre el cual este Tribunal deba pronunciarse, puesto que, como tantas veces se ha sostenido, la determinación, interpretación y aplicación de la ley son asuntos que les corresponde analizar y decidir a los órganos de la jurisdicción ordinaria, a no ser que, en cualquiera de estas actividades, se hayan lesionado derechos fundamentales, no siendo este el caso.

11. Más aún cuando lo que la actora pretende -a través de la impugnación de resoluciones en el marco de un proceso de ejecución de sentencia-, es cuestionar indirectamente la sentencia con calidad de cosa juzgada de fecha 15 de setiembre de 2015 (Resolución 07), materia de ejecución, que es cosa juzgada y no es objeto de debate directo en el marco del presente proceso de amparo. Lo anterior se concluye porque fue esta sentencia la que dispuso que la base de cálculo para la bonificación especial tome en cuenta la remuneración total, y no la remuneración total permanente. No corresponde, pues, cuestionar las resoluciones de ejecución de sentencia, en la medida en que lo único que estas hacen es aplicar lo dispuesto por la sentencia que puso fin al proceso contencioso-administrativo.
12. En lo que respecta a la supuesta violación de los derechos al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, así como a los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción contra la arbitrariedad, deberá entenderse que este alegato corre la suerte del análisis realizado sobre el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Y ello porque, al concluirse que las resoluciones cuestionadas se derivaron de un proceso judicial ordinario regular, entonces tampoco habrían incurrido en los referidos vicios.
13. En suma, la demanda de amparo de autos debe ser declarada infundada, al no observarse violación de los derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva ni a la motivación de las resoluciones judiciales del demandante.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03481-2021-PA/TC  
LIMA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE MORALES SARA VIA**