



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 334/2024

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de marzo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Fanny Teresa Revilla León, abogada de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación (Minedu), contra la resolución de fojas 183, de fecha 19 de enero de 2023, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de enero de 2018¹, el Ministerio de Educación interpone demanda de amparo en contra de los jueces integrantes del Vigésimo Quinto Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima y de la Sexta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, a fin de que se declaren nulas las siguientes resoluciones judiciales emitidas en la etapa de ejecución del proceso contencioso-administrativo promovido en su contra por doña Magaly Rosalina Prada Ruesta: (i) la Resolución 16, de fecha 12 de setiembre de 2016², que declaró infundada la observación formulada por la ahora demandante, aprobó el Informe Pericial 223-2016-PJ-ETP-RNM, de fecha 15 de junio de 2016, fijó en la suma de S/64 211.26 los devengados, y en S/25 534.70 los intereses legales; y (ii) la Resolución 19, de fecha 2 de noviembre de 2017³, que confirmó la apelada⁴.

Refiere que mediante sentencia emitida en el proceso subyacente se le ordenó que se realice el cálculo por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación sobre la base del 30% de la

¹ Folio 52.

² Folio 15.

³ Folio 4.

⁴ Expediente 05597-2013-0-1801-JR-LA-25.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

remuneración total y que, en ejecución de sentencia, se emitió el Informe Pericial 223-2016-PJ-ETP-RNM, que tomó en cuenta erróneamente conceptos remunerativos que no son materia de cálculo, lo que vulnera el principio de legalidad. Precisa que cumplió con observar dicho informe pericial; que, sin embargo, las resoluciones cuestionadas desestimaron su observación sin tener en cuenta la normativa 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.

Manifiesta 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, que 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, 090-96, 011-99 y 073-97; los Decretos Supremos 19-94-PCM y 081-93-EF; el Decreto Legislativo 25671 [sic] y los Decretos Supremos 261-91-EF y 065-2003-EF.

Afirma que las resoluciones objeto de cuestionamiento no contienen una debida motivación razonable para establecer la forma correcta del cálculo de la bonificación por preparación de clases; que no efectúan análisis alguno de las normas que establecen qué conceptos remunerativos ingresan dentro de la remuneración total y cuáles no, y que no toman en consideración el marco normativo vigente que regula la bonificación citada.

Agrega que las resoluciones objeto de cuestionamiento violan su derecho al debido proceso y el principio de legalidad en tanto el Informe Pericial 223-2016-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, por lo que tampoco lo está la resolución superior que confirmó la apelada.

Indica que se ha realizado una indebida aplicación de las normas contenidas en la Casación 12006-2013 LIMA, pues no tiene vinculación con la bonificación por preparación de clases y evaluación, la bonificación adicional por desempeño de cargo o preparación de documentos de gestión o con otras bonificaciones reguladas en la Ley 24029, Ley del Profesorado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Refiere que el juez se limita a señalar que la bonificación por preparación de clases y evaluación se otorga con base en la remuneración total, sin establecer qué conceptos de pago componen la remuneración total y pretenden alterar la Resolución 6910 -2011 SERVIR/TSC-Segunda Sala y aplicar pronunciamientos sobre el Decreto de Urgencia 037-94, que lo que se cuestiona para el cálculo de la bonificación por preparación de clases es que se utilicen conceptos de pago que no son base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones y que se encuentran prohibidos de forma taxativa por las normas que la regulan.

Sostiene, finalmente, que las resoluciones objeto de cuestionamiento conculcan el principio de seguridad jurídica, al haber sido emitidas en contravención del marco normativo aplicable, así como el principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad.

El Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la Resolución 1, de fecha 7 de mayo de 2018⁵, admite a trámite la demanda.

El procurador público adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda⁶ solicitando que se la declare improcedente. Argumenta que el accionante no ha podido comprobar con los hechos y recaudos aportados al proceso la afectación al derecho directamente protegido por la Constitución y que lo que se evidencia es una disconformidad con lo resuelto por el órgano jurisdiccional ordinario.

Don Fausto Victorio Martín Gonzales Salcedo contesta la demanda⁷. Refiere que la cuestionada resolución se encuentra motivada de manera congruente y suficiente; que se adoptó el criterio establecido en el artículo 48 de la Ley 24029 para calcular la bonificación a partir de la remuneración total o íntegra, la cual tiene respaldo en el precedente vinculante sentado en la Casación 5597-2009, Arequipa, la cual de manera explícita señala también que dicha remuneración se debe calcular sobre la base de la remuneración total o íntegra.

⁵ Folio 77.

⁶ Folio 89.

⁷ Folio 110.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, con Resolución 5, de fecha 26 de agosto de 2019⁸, declaró improcedente la demanda tras considerar que de la revisión de la resolución materia de cuestionamiento se aprecia que ha sido emitida por órgano competente y se encuentra debidamente motivada. Agrega que en el fondo se pretende un reexamen o revaluación de medios probatorios a fin de que se vuelva a liquidar la bonificación por preparación de clases y evaluación por considerar la existencia de errores de cálculo en la aplicación de los conceptos remunerativos, lo que no es factible en el proceso de amparo.

La Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la Resolución 12, de fecha 19 de enero de 2023⁹, confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El demandante pretende que se declaren nulas las siguientes resoluciones judiciales emitidas en la etapa de ejecución del proceso contencioso-administrativo promovido en su contra por doña Magaly Rosalina Prada Ruesta: (i) la Resolución 16, de fecha 12 de setiembre de 2016, que declaró infundada la observación formulada por la ahora demandante, aprobó el Informe Pericial 223-2016-PJ-ETP-RNM, de fecha 15 de junio de 2016, fijó en S/64 211.26 los devengados, y en S/25 534.70 los intereses legales; y (ii) la Resolución 19, de fecha 2 de noviembre de 2017, que confirmó la apelada.

El derecho al debido proceso

2. De conformidad con el artículo 139, inciso 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

⁸ Folio 117.

⁹ Folio 183.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

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, inciso 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 que 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-PHC/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.*
 - 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 adoptada 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

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 una violación al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, también es cierto que el deber de motivar constituye una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y que garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de 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 estas violan los derechos o garantías antes aludidos, lo que se procederá a evaluar a continuación.

Análisis del caso

7. La Resolución 16, de fecha 12 de setiembre de 2016, fue emitida por el Vigésimo Quinto Juzgado Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco de la ejecución del proceso contencioso-administrativo iniciado por doña Magaly Rosalina Prada Ruesta 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

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, a efectos de justificar su decisión, el Vigésimo Quinto Juzgado Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima expone lo siguiente:

PRIMERO.- Que esta judicatura considera que **la remuneración total, se refiere a la totalidad de los conceptos percibidos por la demandante**, conforme a la Resolución N° 6919-2011-SERVIR en cuyo punto 15 (segundo párrafo) se establece que *“De acuerdo con los artículos 52° de la Ley 24049 y 213° del Decreto Supremo N° 19-90-ED, Reglamento de la Ley del profesorado, el beneficio reclamado por el demandante se otorga sobre la base de remuneraciones integras”*. **SEGUNDO.-** Es de observancia también la Casación N° 1200-2013 Lima, que establece que el Ingreso Total Permanente está conformado por el total de los ingresos percibidos por el trabajador, esto es, remuneración total (que incluye a la remuneración total permanente, entre otros) más aquellas asignaciones otorgadas por los Decretos Supremos N° 211, 237, 261, 276, 289-91-EF-040, 054-92-EF, N°021-PCM-92, Decretos Leyes N° 25458 y 25671, así como cualquier otra bonificación o asignación especial, excepcional o diferencial percibida en forma permanente a través del Fondo de Asistencia y Estimulo u otros fondos, Ingresos Propios o cualquier otra fuente de financiamiento. **TERCERO.-** Asimismo la Casación N° 5597-2009-Arequipa, que establece que *“[...] la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación personal prevista en el artículo 48 de la citada Ley del Profesorado N° 24029, modificado por la Ley 25212 debe ser calculada teniendo como base la remuneración total o íntegra [...]”*. Finalmente debe considerarse lo establecido en el Decreto Ley 25697, en cuyo artículo 1° (segunda parte) se define al Ingreso Total Permanente como la suma de todas las remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios especiales que se perciben bajo cualquier concepto o denominación y fuente o forma de financiamiento. **CUARTO. -** Que resulta aplicable para el presente caso también el principio de la Norma más favorable (...).

9. En autos obra la cuestionada Resolución 19, de fecha 2 de noviembre de 2017, emitida por la Sexta Sala Laboral de Lima, en el marco de la ejecución del proceso contencioso-administrativo iniciado por doña Magaly Rosalina Prada Ruesta contra el Ministerio de Educación. A fin de justificar su decisión, la Sala indica, entre otras cosas, que (i) mediante sentencia de fecha 23 de agosto de 2013 se declaró fundada en parte la demanda; en consecuencia, se ordenó que el Ministerio de Educación expida una nueva resolución administrativa realizando el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

evaluación sobre la base del 30 % de la remuneración total percibida por la demandante, y no sobre la remuneración total permanente a la que se hace referencia en el artículo 9 del D.S 051-91-PCM, así como el abono del íntegro de los que le corresponda percibir y los intereses respectivos, conforme a los fundamentos de la Resolución 6910-2011SERVIR/TSC-Segunda Sala; (ii) se puso en conocimiento de las partes el Informe Pericial 223-2016-PJ-ETP-RNM, de fecha 15 de junio de 2016, cuya observación por parte de la entidad fue declarada infundada por Resolución 16; y (iii) el Informe Pericial 223-2016-PJ-ETP-RNM, de fecha 15 de junio de 2016, indicando que se ha efectuado de conformidad con lo ordenado en la sentencia de fecha 23 de agosto de 2013, esto es, sobre la base de la remuneración total de la actora.

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 parte demandante, pues los órganos jurisdiccionales de la judicatura 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 remuneración total y no la remuneración total permanente; y porque la recurrente no ha acreditado con claridad que las decisiones impugnadas vulneren los derechos alegados. Al respecto, la determinación acerca de si la base de cálculo para la bonificación especial debía incluir la remuneración total o la remuneración total permanente, al tratarse de un asunto referido a la interpretación y aplicación de la ley ordinaria, no es prima facie de competencia judicatura constitucional pues, como tantas veces ha sido resaltado por este Tribunal Constitucional, tales asuntos corresponde ser analizados y decididos por los órganos de la jurisdicción ordinaria, a menos que en cualquiera de estas actividades se haya trasgredido derechos u otros bienes constitucionales, lo que no ha ocurrido en el presente caso.
11. Más aún, a través de la impugnación de resoluciones en el marco de un proceso de ejecución de sentencia, lo que la parte actora pretende es cuestionar indirectamente la sentencia con calidad de cosa juzgada materia de ejecución, que no es objeto de debate directo en el marco del presente proceso de amparo. Lo anterior se concluye porque esta sentencia dispuso que la base de cálculo para la bonificación especial tome en cuenta la remuneración total, y no la remuneración total



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01188-2023-PA/TC
LIMA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

permanente. En tal sentido, no corresponde cuestionar las resoluciones de ejecución de sentencia por efectuar un cálculo que lo único que hace 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. Ello porque, al concluirse que las resoluciones cuestionadas se derivaron de un proceso judicial ordinario regular, tampoco se ha incurrido en los referidos vicios.
13. En suma, la demanda de amparo de autos debe ser declarada infundada, al no constatare la alegada violación de los derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva ni a la motivación de las resoluciones judiciales de la parte demandante.

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.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH