

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

Sumilla: La resolución de vista ha vulnerado el principio constitucional del debido proceso, y deber de motivación de resolución judicial, principios consagrados en el artículo 139 incisos 3) y 5) de la Constitución Política del Perú, correspondiendo estimar el presente recurso de casación, motivo por el cual la Sala de mérito debe emitir un nuevo pronunciamiento.

Lima, cinco de setiembre de dos mil veinticuatro. –

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

I. VISTOS, la causa número cuarenta y siete mil setecientos cuatro– dos mil veintidós, en audiencia pública de la fecha, integrada por los señores **Jueces Supremos Rubio Zevallos, Pisfil Capuñay, Reyes Guerra, Espinoza Montoya y Manzo Villanueva**; y luego de producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

ASUNTO

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema, el recurso de casación de fecha 22 de marzo de 2021¹, interpuesto por la parte demandada, **Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación** contra la sentencia de vista de fecha 19 de noviembre 2020², que **confirmó** la sentencia apelada de fecha 16 de julio del 2019³ que declaró **fundada** la demanda.

ANTECEDENTES

- 1. DEMANDA.- Mery Olivia Fuentes Rioja**, con fecha 28 de setiembre del 2017, interpone demanda solicitando se declare la Nulidad total de la Resolución Directoral Regional N° 0006651- 2017-DRELM, que res uelve declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 11114-2017, sobre Pago de la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación

¹ Obrante a fojas 180 del expediente principal electrónico.

² Obrante a fojas 169 del expediente principal electrónico.

³ Obrante a fojas 130 del expediente principal electrónico.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

equivalente al 30% de la Remuneración Total o Integra, más el 5% por desempeño de cargo y por la preparación de documentos de gestión; se ordene el pago de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30% de la Remuneración Total o Integra, más el 5% por desempeño de cargo y por la preparación de documentos de gestión; y asimismo, se ordene el pago de los devengados correspondientes por el pago correcto de dicha Bonificación Especial Mensual, desde el 01 de febrero de 1991, hasta la fecha en que se le reconozca el mismo, más el pago de los intereses legales efectivos, calculados de conformidad a los artículos 1242º y siguientes del Código Civil.

- 2. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.** – Por sentencia de fecha 16 de julio de 2019, el 36 Juzgado de Trabajo Permanente, **declaró fundada la demanda**, bajo el fundamento que la actora solicita se le otorgue el pago de la bonificación por preparación de clases y evaluación del 35% de la remuneración total, bajo lo dispuesto por el artículo 48º de la Ley del Profesorado – Ley N° 24029. En ese sentido, conforme a la Boleta del mes de febrero-2017, obrante a fojas 06, se observa que se le venía abonando el pago correspondiente a lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley 24029, como BONESP por la suma de S/. 32.63, por preparación de clases y evaluaciones al 30% de la remuneración total permanente, siendo que ya tenía el derecho adquirido, por lo cual este debe de ser cumplido. Consecuentemente, de lo glosado en los considerandos precedentes, se colige que a la actora le corresponde percibir el concepto que reclama sobre la base de la remuneración total y no sobre la remuneración total permanente. En consecuencia, se ampara la demanda en este extremo sobre el otorgamiento del Bono Especial por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30% de la Remuneración Total, precisando que este debe ser otorgado en base a lo establecido en el artículo 48º de la Ley del Profesorado – Ley N° 24029 y su modificatoria Ley N° 25212 desde la vigencia de la norma, con el descuento respectivo de lo ya abonado, más el pago de los devengados que se calculará desde la vigencia de la Ley N° 25212 que modifica la Ley del Profesorado hasta su derogación.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

Además, menciona que respecto a la bonificación adicional: Por desempeño del cargo y por preparación de documentos equivalente al 5% de su remuneración total, dicha bonificación se encuentra dirigida al Personal Directivo y Jerárquico de su sector, o que se desempeña como personal docente de la administración de educación o como personal docente de educación superior, respecto a ello, de la revisión de los actuados se aprecia que mediante Resolución Directoral N° 0945-RIMAC de fecha 08 de agosto de 1990, se resuelve cesar a la actora, señalando expresamente, que la misma ejercía el cargo de Directora con 40 horas, en consecuencia le corresponde el pago de la bonificación del 5% en base a la remuneración total, por lo que corresponde amparar la demanda en este extremo sobre el otorgamiento de la bonificación del 5% de la remuneración total.

- 3. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.** – Mediante sentencia de vista de fecha 19 de noviembre 2020, la Quinta Sala Laboral Permanente de Lima, **confirmó la sentencia**, argumentando que, la bonificación especial mensual por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30% de la remuneración total que peticiona la actora, deberá de otorgársele sobre la base de la Remuneración Total y no sobre la base de la Remuneración Total Permanente; consecuentemente, dicho concepto corresponde ser calculado sobre el 35% de la Remuneración Total.

Asimismo, menciona que es de indicar que el artículo 51° de la Constitución Política del Estado establece que: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la Ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”*; en tal sentido, se entiende que la Ley Especial prima sobre la Ley General, es así que, al tener el Decreto Supremo N° 051-91-PCM la misma jerarquía normativa que la Ley N° 24029, resulta de aplicación el Principio de Especialidad, que consiste en la preferencia por la norma reguladora de una especie de cierto género, sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad, de este modo, se colige que la Ley del Profesorado constituye la norma especial que prevalece sobre una norma reglamentaria general, como es el caso del D.S. N° 051-91-PCM, de este modo, corresponde realizar el cálculo de la bonificación por preparación de Clases y Evaluación teniendo en cuenta la Remuneración Total o íntegra de

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado; quedando desestimados los agravios deducidos, al carecer de sustento legal.

II. CONSIDERANDO

Primero. Delimitación del petitorio.

Es materia de pronunciamiento de fondo, el recurso de casación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de segunda instancia, que poniendo fin al proceso, confirmó la sentencia de primera instancia que declaro fundada en parte la demanda contenciosa administrativa. Se debe precisar que el problema a resolver en función casatoria, lo cual contribuye a una adecuada absolución del recurso de casación, el cual fue formulado por el recurrente con el pedido revocatorio y anulatorio, fue declarado procedente por las causales:

a) Infracción normativa por inaplicación de la Ley 25671, DS. 081-93, DU 080-94, DU 090-96, DS 019-94-PCM, DS 021-92, DS 261-91-EF, DU 073-97, DU 011-99, DS 065-2003 y DS. 261-1991-EF

b) Infracción por indebida aplicación del inciso 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.

Segundo. Apuntes del Recurso de Casación en general.

En principio, debemos recordar que el recurso de casación nace como un medio de impugnación extraordinario que tiene como finalidad objetiva garantizar la correcta aplicación e interpretación del derecho y la uniformidad de la jurisprudencia nacional⁴; empero, a razón de la evolución de los derechos fundamentales, del

⁴Se encuentra así regulado en nuestro ordenamiento jurídico procesal, en la disposición contenida en el artículo 384 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS, que prescribe: “El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia”; conforme a la modificación establecida por el artículo 1 de la Ley N.º 29364, publicada el veintiocho de mayo de dos mil nueve.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

derecho al debido proceso en sus vertientes formal y sustantiva⁵, y de la tutela jurisdiccional efectiva⁶; se extiende la finalidad de este recurso extraordinario hacia la búsqueda de la concreción de la justicia en los derechos subjetivos de los ciudadanos, y para ello, por mandato constitucional, se ha delegado a la Corte Suprema, como órgano integrante de un Estado Constitucional de Derecho⁷, ejercer el control casatorio de las decisiones jurisdiccionales⁸ teniendo como fin supremo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad⁹.

ANÁLISIS DE LAS CAUSALES CASATORIAS

Tercero. Habiéndose declarado procedente el recurso de casación por causales de infracciones normativas de naturaleza procesal y material, corresponde analizar, en principio la causal adjetiva, toda vez que, de resultar fundada debido a su incidencia en la tramitación del proceso y su efecto nulificante, carecería de objeto emitir pronunciamiento respecto de la causal sustantiva.

ANÁLISIS DE LAS CAUSALES CASATORIAS

Cuarto. Respecto de la **Infracción normativa del artículo 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Perú**; invocada por el casacionista; prescribe lo siguiente:

4.1 Respecto a la causal procesal denunciada, tenemos que el debido proceso es un principio y derecho de la función jurisdiccional, **consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**, que tiene como función velar

⁵Ver fundamento dos de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N.º 2424-2004-AA/TC del dieciocho de febrero de dos mil cinco, consolidado posteriormente en la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución.

⁶Orientada originalmente a asegurar el acceso a la justicia y perfeccionada posteriormente al ser entendida como garantía de la efectiva ejecución de la decisión obtenida en el proceso judicial.

⁷Como toda delegación trae implícito un deber funcional, establecido para el Poder Judicial en el artículo 138 de la Constitución Política del Estado: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes”*.

⁸Conforme al artículo 141º de la Constitución Política del Perú: *“Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación (...)”*.

⁹Así fue establecido el primer mandato del Poder Constituyente en el artículo 1º de nuestra Carta Magna: *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*.

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

por el respeto irrestricto de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales que lo integran, dando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener tutela jurisdiccional de sus derechos a través de un procedimiento regular en el que se dé oportunidad razonable y suficiente de ser oído, ejercer el derecho de defensa, de producir prueba, y obtener una sentencia debidamente motivada y fundada en derecho.

4.2 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva implica que la persona que pretenda la defensa de sus intereses debe ser atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas¹⁰ que incorpora dicho derecho, entre las cuales se encuentra el derecho al debido proceso, el que, a su vez, es un derecho “continente” que comprende una serie de garantías formales y materiales de muy distinta naturaleza que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos¹¹.

4.3 Por su parte, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia del expediente N.º 00579-2013-PA/TC, fundamento 5.3.1, expresó lo siguiente:

“El artículo 139, inciso 3, de la Constitución establece como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso. Dicho derecho, a tenor de lo que establece nuestra jurisprudencia, admite dos dimensiones: una formal, procesal o procedimental, y otra de carácter sustantivo o material. En la primera de las mencionadas está concebido como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja) que garantizan un estándar de participación justa o debida durante la secuela o desarrollo de todo tipo de procedimiento o proceso (sea este judicial, administrativo, corporativo particular o de cualquier otra índole). En la segunda de sus dimensiones exige que los pronunciamientos o resoluciones con los que se pone término a todo tipo de proceso respondan a un referente mínimo de justicia o razonabilidad,

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 00005-2006-PA/TC, de fecha 26 de marzo de 2007 (fundamento 23).

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 03433-2013-PA/TC, de fecha 18 de marzo de 2014 (numeral 3.3.1 del fundamento 3).

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA

determinado con sujeción a su respeto por los derechos y valores constitucionales” (sic).

4.4 De otro lado, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el **inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado**, garantiza al justiciable que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen las razones que los han llevado a decidir la 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. Por lo tanto, el contenido esencial del derecho y principio de motivación de las resoluciones judiciales se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aún si esta es breve o concisa o se presente el supuesto de motivación por remisión¹².

4.5 Aunado a ello, el máximo intérprete de la Constitución ha fijado, en reiterada y uniforme jurisprudencia¹³, que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación se encuentra delimitado entre los siguientes supuesto: **i)** inexistencia de motivación o motivación aparente; **ii)** falta de motivación interna del razonamiento; **iii)** deficiencias en la motivación externa: justificación de las premisas; **iv)** motivación insuficiente; **v)** motivación sustancialmente incongruente; y **vi)** motivación cualificada.

4.6 Bajo ese contexto, la infracción normativa procesal *sub examine* se configura, entre otros supuestos, en los casos que durante el desarrollo del proceso no se han respetado los derechos procesales de las partes, se han obviado o alterado actos de procedimiento o si la tutela jurisdiccional no ha sido efectiva; del mismo modo, cuando el órgano jurisdiccional deja de motivar sus decisiones, no ha resuelto con

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente N.º 00268-2012-PHC/TC, de fecha 18 de septiembre de 2012 (fundamento 3).

¹³ Como en las sentencias emitidas en los expedientes N.ºs 08439-2013-PHC/TC, de fecha 20 de noviembre de 2014 (fundamento 10); 00037-2012-PA/TC (fundamento 34) de fecha 25 de enero de 2012; y 00728-2008-PHC/TC, de fecha 13 de octubre de 2008 (fundamento 7).

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

el estándar mínimo de motivación o lo ha hecho en forma incoherente a la naturaleza del proceso, en clara trasgresión de la normatividad vigente y de los estadios superlativos del procedimiento.

PRONUNCIAMIENTO DEL CASO EN CONCRETO

Quinto. La entidad recurrente sostiene básicamente, que la sentencia materia de impugnación ha infringido los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, ya que observa una gran deficiencia en la exposición de sus fundamentos, en el extremo de ordenar que la liquidación de la bonificación sea calculada sobre la base de la remuneración total o integra, sin pronunciarse de manera expresa sobre uno de sus agravios esgrimidos en su escrito de apelación, esto en lo que respecta a la afectación al principio del debido proceso y tutela jurisdiccional, por no determinar que conceptos de pago deberán ser utilizados para liquidar la referida bonificación y cuáles no.

Sexto. En ese sentido, se observa de autos, que la parte demandada en su recurso de apelación, ha alegado –básicamente– que la composición de la remuneración total debe ser considerarse en base a los conceptos de naturaleza remunerativa y no sobre aquellos que no la tienen, pues las normas que regulan estos conceptos remunerativos expresan claramente que no son materia de cálculo para cualquier tipo de bonificación o asignación; cuestionamiento que recayó en los conceptos previstos en la Ley 25671, Decreto Supremo N° 081-93-EF, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94-PCM, Decreto Supremo N° 021-92-PCM, Decreto Supremo N° 261-91-EF, Decreto de Urgencia N° 073-97, Decreto de Urgencia N° 011-99, y Decreto Supremo N° 065-2003-EF.

Séptimo. Asimismo, se observa que la sentencia de vista en su sexto y noveno considerando, señaló lo siguiente:

Sexto: “(...) la bonificación especial mensual por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30% de la remuneración total que petitiona la actora, deberá de otorgársele sobre la base de la Remuneración Total y no sobre la

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

base de la Remuneración Total Permanente; consecuentemente, dicho concepto corresponde ser calculado sobre el 35% de la Remuneración Total”.

Noveno: También, es de indicar que el artículo 51° de la Constitución Política del Estado establece que: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la Ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”*; en tal sentido, se entiende que la Ley Especial prima sobre la Ley General, es así que, al tener el Decreto Supremo N° 051-91-PCM la misma jerarquía normativa que la Ley N° 24029, resulta de aplicación el Principio de Especialidad, que consiste en la preferencia por la norma reguladora de una especie de cierto género, sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad, de este modo, se colige que la Ley del Profesorado constituye la norma especial que prevalece sobre una norma reglamentaria general, como es el caso del D.S. N° 051-91-PCM, de este modo, corresponde realizar el cálculo de la bonificación por preparación de Clases y Evaluación teniendo en cuenta la Remuneración Total o íntegra de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado; quedando desestimados los agravios deducidos, al carecer de sustento legal.

Octavo. Por tanto, se puede advertir que el órgano de grado, si bien arribó a la conclusión de que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación dispuesta en el artículo 48 de la Ley N.º 24029, modificado por la Ley N.º 25212, debe ser calculada sobre la base a la remuneración total, sin embargo, no cumplió con dar una respuesta al alegato señalado por la parte demandada respecto a que el cálculo de la bonificación reclamada debe realizarse sólo en función de los conceptos que tienen naturaleza remunerativa, alegato sostenido en su recurso de apelación; por tanto, no habría efectuado un análisis de cada uno de los conceptos remunerativos cuestionados por la demandada previstos en las siguientes normas, la Ley 25671, Decreto Supremo 081-93, Decreto de Urgencia 080-94, Decreto de Urgencia 090-96, Decreto Supremo 019-94-PCM, Decreto Supremo 021-92, Decreto Supremo 261-91-EF, Decreto de Urgencia 073-97, Decreto de Urgencia 011-99, Decreto Supremo 065-2003 y Decreto Supremo. 261-1991-EF; asimismo se advierte que la instancia superior no ha realizado un análisis

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

de las boletas de pago de la demandante, a fin de determinar si percibía o no los conceptos remunerativos cuestionados.

Noveno. En ese sentido, es claro que la instancia no ha emitido un pronunciamiento conforme a derecho, por no brindar una respuesta al alegato cuestionado por la parte demandan en su recurso de apelación respecto conceptos remunerativos previstos en diferentes presupuestos normativos precitados, que bajo la óptica del debido proceso y correcta motivación, merece una debida respuesta, bajo el análisis de cada concepto señalado por la entidad demandada, con lo cual se determina la insuficiencia de la motivación incurrida dentro de la venida en grado.

Decimo. Por lo que, la Sala Superior debe analizar los conceptos remunerativos cuestionados que se deben considerar para el cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación, así como analizar también si la demandante percibió o no dichos conceptos.

Décimo Primero. Siendo ello así, para este Supremo Tribunal la decisión adoptada por la Sala de mérito ha infringido el derecho al debido proceso contenido en el artículo 139 numeral 3 de la Constitución Política del Estado, y el derecho a la debida motivación, consagrado por el artículo 139 numeral 5 de la Constitución Política del Perú; al no haber analizado los conceptos remunerativos cuestionados por la parte demandada en su recurso de apelación; razón por la cual debe procederse de acuerdo con lo previsto en el artículo 396 numeral 1) del Código Procesal Civil, a efecto que la instancia de mérito dicte nuevo pronunciamiento, sin incurrir en los vicios señalados; en consecuencia, debe declararse **fundado el recurso de casación**.

Décimo Segundo. Ahora bien, tomando en consideración el efecto casatorio nulificante acaecido en el caso, no corresponde emitir un pronunciamiento respecto del causal material denunciada por la recurrente.

III. DECISIÓN:

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 47704-2022
LIMA**

Por estas consideraciones y en aplicación del artículo 396 del Código Procesal Civil, declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la parte demandada, **el Ministerio de Educación**, en consecuencia, **NULA** la sentencia de vista de fecha 19 de noviembre de 2020; **ORDENARON** que la Sala Superior emita nuevo pronunciamiento con arreglo a derecho, dentro del plazo legal, bajo apercibimiento de responsabilidad funcional; **DISPUSIERON** la publicación de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”; en el proceso seguido por Mery Olivia Fuentes Rioja contra la entidad recurrente, y devolvieron los autos. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Reyes Guerra.**

S.S.

RUBIO ZEVALLOS

PISFIL CAPUÑAY

REYES GUERR

ESPINOZA MONTOYA

MANZO VILLANUEVA

Gcm/Jsga