

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1289

PODER JUDICIAL

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 34397-2023
LIMA

TEMA: Bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación sin exclusión de conceptos de su base de cálculo – Artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por la Ley N° 25212.

Sumilla: PRECEDENTE VINCULANTE

"La base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, es la remuneración total o íntegra, que incluye los conceptos otorgados por el Decreto Ley N° 25671, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94, Decreto Supremo Extraordinario 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° 65-2003".

Palabras claves: bonificación por preparación de clase, docente de educación básica regular, remuneración equitativa y suficiente, carrera docente y antinomias.

Lima, quince de octubre de dos mil veinticinco. -

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

VISTA, la causa número treinta y cuatro mil trescientos noventa y siete, guion dos mil veintitrés, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por el señor Juez Supremo **Castillo León**, presidente, y por los señores Jueces Supremos **Torres Gamarra**, **Yalán Leal**, **Lévano Vergara** y **Manzo Villanueva**; y, luego de producida la votación con arreglo a ley, emiten la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:

Se trata del recurso de casación de fecha 8 de julio de 2022, interpuesto por la entidad demandada, **Ministerio de Educación**, contra la sentencia de vista de fecha 30 de mayo de 2022, que **confirma** la sentencia de primera instancia de fecha 31 de mayo de 2021, que declara fundada la demanda; en los seguidos por **Mery Anastacia Gutiérrez Cabrera**, sobre bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación.

II. CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL RECURSO:

El recurso de la entidad demandada ha sido declarado procedente por las siguientes causales:

1) Infracción normativa procesal de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, referente a la debida motivación.

2) Infracción normativa del derecho material por la inaplicación del Decreto Ley N° 25671¹, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94, Decreto Supremo Extraordinario N° 021-92-PCM², Decreto Supremo N° 261 91-EF, Decreto de Urgencia N° 073-97, Decreto de Urgencia N° 011-99 y Decreto Supremo N° 65-2003.

3) Infracción normativa de derecho material por aplicación indebida del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212.

Habiéndose identificado las causales declaradas procedentes, corresponde a esta Sala Suprema emitir pronunciamiento al respecto.

III. CONSIDERANDO:

1. Delimitación del problema jurídico

En el presente proceso, la demandante pretende el reintegro de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación que viene percibiendo en su calidad de docente pensionista, pero en el equivalente al 30% de su remuneración total íntegra, y de forma continua en su pensión de cesantía. La sentencia de primer grado decidió amparar la demanda en todos sus extremos, decisión que fue confirmada por la Sala Superior, emitiendo pronunciamiento sobre dos aspectos de la controversia: i) La bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación debe calcularse sobre la base la remuneración total o íntegra y no sobre la remuneración total permanente; y, ii) La remuneración total o íntegra que servirá de base de cálculo para mencionada bonificación, está constituida por aquellos conceptos remunerativos reconocidos por ley y otros que el demandante perciba en su boleta.

Interpuesto el recurso de casación por la entidad demandada, respecto a las causales materiales, sus fundamentos se centran en que la citada bonificación solo es para personal docente en actividad, la nivelación de pensiones está prohibida y el propio texto legal de los conceptos denunciados contienen exclusión para ser

utilizados como base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212.

En este orden de ideas, en mérito a las causales declaradas procedentes, así como de lo señalado por la entidad recurrente en su escrito de casación, los problemas jurídicos que deberán ser analizados por este Tribunal Supremo consisten en los siguientes:

1) Determinar si la base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación prevista en el artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por la Ley N° 25212, equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra, permite o no, la exclusión de los conceptos otorgados por el Decreto Ley N° 25671, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94, Decreto Supremo Extraordinario N° 021-92-PCM, Decreto Supremo N° 261-91-EF, Decreto de Urgencia N° 073-97, Decreto de Urgencia N° 011-99, Decreto Supremo N° 65-2003.

2) Determinar si la sentencia impugnada en casación ha sido emitida con respeto al derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

2. Hechos jurídicamente relevantes determinados por las instancias de mérito

Las instancias de mérito han determinado como hechos probados en este proceso, los siguientes en relación con la demandante:

- a) Fue nombrada como profesora de aula el 1 de abril de 1974.
- b) Fue cesada el 01 de abril de 1993.
- c) Es pensionista del régimen del Decreto Ley N° 20530
- d) Ha venido percibiendo la bonificación por preparación de clases y evaluación, bajo el rubro de "BONESP".

III.1.- Sobre la infracción normativa de derecho material por aplicación indebida del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212, y la infracción normativa del derecho material por la inaplicación del Decreto Ley N° 25671, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94, Decreto Supremo Extraordinario 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° 65-2003

§ 1. De la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación

3. En el marco de la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1979, con fecha 15 de diciembre de 1984 se publicó la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, el cual no contemplaba en la redacción original de su artículo 48 ninguna otra bonificación que no sea por prestar servicios en zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional.

4. No obstante, el 20 de mayo de 1990 se publicó la Ley N° 25212 que en su primer artículo modificó el artículo 48 y otras disposiciones transitorias de la Ley N° 24029, entre los cuales nos atañe a efectos del presente caso el efectuado sobre el artículo 48 de la Ley N° 24029, cuya disposición quedó reestructurada en tres párrafos³ que contienen tres bonificaciones distintas: 1) Bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total; 2) Bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su remuneración total; y, 3) Bonificación por zona diferenciada del 10% de su remuneración permanente por cada concepto hasta un máximo de tres.

5. Es de resaltarse que las dos primeras bonificaciones, entre las cuales se encuentra la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación (abreviando como "bonesp"), se equipararon con un porcentaje determinado de la remuneración total; mientras que, la tercera de ellas, se condujo a la remuneración permanente.

6. Más adelante, la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, publicada el 25 de noviembre de 2012, derogó -entre otros cuerpos normativos- a la Ley N° 24029 y la Ley N° 25212, esto es, a las normas que regulan las bonificaciones antes mencionadas. Este nuevo régimen magisterial estableció la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) unificando todos los conceptos de pago, entre los cuales se encuentra la preparación de clases y evaluación. Para los docentes pensionistas, dicho concepto se sigue otorgando en forma continua y permanente.

§ 2. Acerca de la remuneración total o íntegra como base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación

7. En el periodo en que estuvo en vigor la Ley N° 24029 y su modificatoria por la Ley N° 25212, se publicó el Decreto Supremo N° 051-91-PCM⁴ con fecha 06 de marzo de 1991, cuyo artículo 10 "precisaba" que lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N° 24029, se aplicaba sobre la remuneración total permanente.

8. En ese contexto, se presentó un debate jurídico en torno a si el pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación debía pagarse en base de la remuneración total permanente o la remuneración total o íntegra, controversia que quedó zanjada con el precedente vinculante contenido en Casación N° 6871-2013 Lambayeque, que determinó que la referida bonificación debe ser calculada con la remuneración total o íntegra. Criterio que ha quedado consolidado con la emisión de diversas ejecutorias supremas por la Primera y Tercera Salas de Derecho Constitucional y Social Transitoria, en el mismo sentido⁵.

9. Con fecha 16 de junio de 2022, se publicó la Ley N° 31495 en el diario oficial El Peruano⁶, cuyo objeto fue 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 N° 24029, modificado por la Ley N° 25212, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada; derogando⁷ el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM.

10. Dicha Ley N° 31495 reguló en su artículo 3 que su aplicación es solo respecto al periodo en que estuvo vigente el artículo 48 de la Ley N° 24029, es decir, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012; mientras que, en su artículo 4 señaló que cuando la pretensión se base en el reconocimiento de bonificaciones tomando como base su Remuneración Total, dispuestas en el artículo 48 de la Ley N° 24029 antes señalada, entonces la administración deberá allanarse a dicha pretensión, en el extremo referido a tomar como base la remuneración total para el cálculo de dichas bonificaciones.

11. Por otro lado, en el Acuerdo Plenario N° 1-2023-116/SDCST, publicado el 11 de enero de 2024 en el diario oficial El Peruano, se abordó el tema: "Otorgamiento y reintegro de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación. Artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25212"; estableciéndose como reglas interpretativas, lo siguiente:

"Acuerdo N° 1. Al auxiliar de educación le corresponde el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en los casos que realice actividades de preparación de clases y evaluación.

Acuerdo N° 2. Los profesores en actividad que perciben la bonificación especial por preparación de clases y evaluación tienen derecho a su reintegro en base a la remuneración total o íntegra hasta el 25 de noviembre de 2012.

Acuerdo N° 3. Cuando el demandante es docente cesante bajo la Ley N° 24029 y acredita la percepción de la bonificación especial, se le otorgará el reintegro de forma continua, siempre y cuando lo haya adquirido antes de la reforma magisterial".

12. El Tribunal Constitucional también ha emitido recientes pronunciamientos en procesos de cumplimiento, tales como las sentencias de los expedientes N° 01201-2024-PC/TC y 00383-2024-PC/TC, en las cuales han

dejado sentada la posición de 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 calculan sobre la "remuneración total", a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calcula sobre la "remuneración permanente"⁸.

13. En suma, no existe ya controversia en el plano legislativo, ni jurisprudencial, en lo relativo a la remuneración total o íntegra como base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, la misma que desde sus orígenes -desde una interpretación teleológica⁹- tuvo por objeto poner al profesor o docente en una mejor situación remunerativa en comparación a si el cálculo se hubiese efectuado a partir de la remuneración total permanente. Tal es así que el propio legislador ha expedido la Ley N° 31495 que, a decir del Tribunal Constitucional¹⁰, es autoaplicativa y constituye en el fondo una ley interpretativa, pues busca expandir sus efectos por el periodo en que estuvo vigor la bonificación en cuestión.

14. En ese contexto, y con propósito de resolver el problema jurídico sustantivo delimitado en el considerando primero *ut supra*, resulta necesario realizar una "interpretación sistemática por comparación de normas"¹¹, entre el artículo 48 de la Ley N° 24029, la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos¹², referidos al derecho a una remuneración equitativa y suficiente, con el objetivo de determinar si la remuneración total o íntegra que servirá de base de cálculo para la bonificación por preparación de clase y evaluación, deberá incluir o no, las asignaciones y bonificaciones especiales otorgados a los docentes, mediante normas de rango legal e infralegales.

§ 3. La "interpretación conforme" como método de interpretación de la ley

15. La teoría de interpretación jurídica moderna estatuye al enunciado como unidad mínima de comunicación¹³. Un enunciado que forme parte de un documento normativo será llamado disposición, mientras que un enunciado que constituya el sentido o significado atribuido a una disposición será llamado norma. En otras palabras, la disposición es un texto aún *por interpretar*; la norma es un texto *interpretado*¹⁴.

16. Siguiendo a PIZZORUSSO¹⁵, la actividad de interpretación de las disposiciones comporta al menos una serie de opciones entre los diversos significados que es posible atribuir al conjunto de palabras que constituye el texto o disposición; además, de las conexiones entre las normas de diferentes disposiciones, se pueden construir preceptos nuevos a partir de la operación interpretativa combinada de ellas.

17. Actualmente, la fórmula del "Estado Constitucional" posiciona a la ley en una relación de adecuación y, por tanto, de subordinación a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución¹⁶. En este nuevo paradigma constitucional, los métodos clásicos de interpretación de la ley ya no se circunscriben solo al propio contenido de esta, sino también al que establezca la Constitución. De ahí que, bien visto, la interpretación conforme importe una manifestación particular de la interpretación sistemática por comparación de normas de diferente rango, específicamente, entre normas de rango constitucional y legal.

18. En este panorama, surge la "interpretación conforme" como un método de interpretación de la ley que busca entrelazar su significado con la Constitución¹⁷. Para los juristas italianos CANALE y TUZET¹⁸, mediante este argumento interpretativo una disposición legislativa debe ser congruente o, al menos coherente, con los principios constitucionales. En palabras de GUASTINI, este método de interpretación "*adecúa o armoniza la ley a la Constitución (previamente interpretada, claro está), eligiendo - frente a una doble posibilidad interpretativa- el significado (es decir, la norma) que evita toda contradicción entre la ley y la Constitución*"¹⁹.

19. En nuestro ordenamiento jurídico, su uso tiene asidero constitucional en los artículos 51 y 138 de la

Constitución, los cuales establecen la supremacía constitucional y el deber de administrar justicia con arreglo a la Constitución, respectivamente. Y es que, como bien ha señalado esta Corte Suprema, en un Estado Constitucional de Derecho la interpretación de las diferentes disposiciones que integran el ordenamiento jurídico no puede encontrarse aislada del marco de validez que establece la Constitución, cualquiera que sea la materia o especialidad²⁰.

20. La interpretación conforme se constituye como un método de interpretación autónomo, cuyo objeto es prevalecer solo la interpretación de la ley que sea compatible con el marco constitucional interpretado, especialmente vinculado. Como bien apunta NOGUEIRA²¹, es un método y técnica que busca aquella interpretación más armoniosa y coherente con la Carta Fundamental, entre las diversas interpretaciones posibles que el precepto admite, excluyendo toda interpretación incompatible con la Constitución.

21. Esta técnica interpretativa es también ampliamente usada en la salvaguarda de la presunción de constitucionalidad de las leyes, evitando su expulsión del ordenamiento jurídico. En tal sentido, es parte del esquema de los mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes, sea abstracto o difuso. En lo que respecta al control abstracto, el Tribunal Constitucional recurre frecuentemente a esta técnica en la emisión de sentencias interpretativas derivadas de procesos de inconstitucionalidad. Asimismo, una de las reglas o criterios²² para ejercer el control difuso en sede judicial presupone hacer interpretación conforme como escalón previo y necesario antes de inaplicar una ley.

22. En efecto, el control difuso, en virtud de los principios de obligatoriedad y presunción de constitucionalidad de las leyes, supone siempre una opción de *ultima ratio*, estando obligado el operador jurídico a utilizar las técnicas o métodos que puedan prevenirla. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sido reiterativo en señalar que: "*los jueces y Tribunales solo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional*"²³.

23. En ese sentido, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional²⁴, la justicia ordinaria es la primera llamada a hacer cumplir la Constitución, constituyéndose los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios en el primer nivel de protección de los derechos fundamentales²⁵. Precisamente, el proceso contencioso administrativo laboral y seguridad social, es un proceso judicial ordinario. Por lo tanto, es la justicia laboral la que debe reafirmar la vigencia de los derechos de los trabajadores consagrados en las Leyes, la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Es por ello que la interpretación que se realice de los cuerpos normativos que conforman el estatuto de protección de los trabajadores debe ser conforme con la Constitución y los Tratados Internacionales de los Derechos Humanos. Siendo ello así, para resolver el presente recurso casatorio se deberá recurrir a este método de interpretación, para determinar los alcances interpretativos de las normas que regulan la bonificación por preparación de clase y evaluación y la remuneración que será utilizada para su cálculo.

§ 4. Sobre el derecho fundamental a la remuneración equitativa y suficiente del profesorado

24. Nuestra Constitución²⁶ contempla en su artículo 24, el derecho fundamental a la remuneración²⁷, en clave de derechos sociales. Es indiscutible su naturaleza fundamental y transversal hacia todos los trabajadores. El Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁸, sobre igualdad de remuneración (1951), define remuneración de forma totalizadora en su artículo 1, así reza que: "*el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último*".

25. Como componente esencial de toda relación laboral, en líneas generales, puede definirse como la

retribución económica que recibe el trabajador por los servicios prestados a favor del empleador -sea público o privado-. Así, por ejemplo, se ha señalado que: *"Un trabajo a la vez productivo y por cuenta ajena es, por tanto, necesariamente remunerado, siendo la remuneración la compensación que necesariamente ha de dar el cesionario por los frutos que se le ceden"*²⁹.

26. En doctrina se ha indicado que constituye remuneración: *"toda la retribución del trabajador que tenga el carácter de continuidad y predeterminación. El concepto legal de salario reviste un carácter global o totalizador, en dos sentidos. Por una parte, es salario todo lo que recibe el trabajador del empresario por la prestación profesional de sus servicios, al margen de su presentación o denominación formal (se le llame o no salario), de su composición (conste de una o varias partidas) o de su procedimiento o período de cálculo (a tanto alzado, por actos de trabajo, etc.). Por otra, es salario tanto lo que percibe el trabajador por el tiempo de trabajo efectivo como lo que se le abona por los tiempos de descanso computables como de trabajo: descanso semanal, festivos, tiempo de vacaciones"*³⁰.

27. En línea con lo anterior, la fundamentalidad de dicho derecho no se agota en lo previsto por la Constitución, puesto que es mandato constitucional de interpretación de los derechos fundamentales el que sea acorde con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú³¹. Así las cosas, de forma reiterada y uniforme también se protege la remuneración en el marco normativo internacional sobre derechos humanos.

28. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)³², cuenta con una disposición³³ que reconoce el derecho humano a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure una vida digna a la persona y su familia. En similar sentido, la Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)³⁴, recoge entre sus disposiciones³⁵ también al derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria. En el sistema universal de protección de los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)³⁶ cuenta con el reconocimiento³⁷ del derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración con un salario equitativo y condiciones de existencia dignas para este y su familia.

29. Mención aparte merece el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919, el cual contiene entre sus razones basílicas el que deba mejorarse la "garantía de un salario vital adecuado" y el "reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor". En igual sentido, la Recomendación OIT-UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente (1966), tiene anotado en cuanto a la remuneración del docente:

"115. La retribución del personal docente debería:

a) **estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente**, y por consiguiente aquéllos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;

b) **poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;**

c) **asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias**, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;

d) **tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia**". [Énfasis agregado]

30. Por otro lado, en el sistema regional interamericano de protección de derechos humanos, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969)³⁸ establece³⁹ el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, contenidos en la Carta

de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estando a que esta Carta⁴⁰ establece que debe prestarse un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como "Protocolo de San Salvador" (1988)⁴¹ reconoce⁴² el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias lo que supone una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual.

31. Precisamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado en su jurisprudencia que:

"Respecto a los derechos laborales específicos protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, la Corte observa que los términos del mismo indican que son aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Ahora bien, los artículos 45.b y c, 46 y 34.g de la Carta establecen que "[e]l trabajo es un derecho y un deber social" y que ese debe prestarse con "salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos" (")⁴³.

32. Como se aprecia, es indudable el énfasis en la normativa internacional para sentar los contornos mínimos del derecho fundamental a la remuneración, siendo la misma línea que ha seguido nuestra Constitución, de cuya constelación normativa podemos concluir que este derecho no se agota en prever o garantizar el derecho de los trabajadores a percibir una remuneración por el trabajo prestado, sino que esta debe ser: i) equitativa; ii) satisfactoria (o suficiente); y, iii) procurar para el trabajador y su familia el bienestar material y espiritual, vida digna, igualdad ante la ley y no discriminación⁴⁴.

33. La remuneración tiene una estrecha conexión con el derecho a la vida digna, precisamente por su naturaleza alimentaria, lo que guarda a su vez una estrecha relación con su contenido de suficiencia, de ahí que haya merecido especial protección constitucional y convencional, e incluso se haya previsto constitucionalmente que goza de prioridad frente a cualquier otra obligación del empleador. En cualquier caso, su contenido esencial "es absolutamente intangible para el legislador"⁴⁵.

34. El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0020-2012-PI/TC⁴⁶, ha establecido el contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración, en los siguientes términos:

- **Acceso**, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución).

- **No privación arbitraria**, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada.

- **Prioritario**, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución).

- **Equidad**, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).

- **Suficiencia**, por constituir el quantum mínimo que garantiza al trabajador y a su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).

35. Si bien la remuneración suficiente posee una estrecha relación con el concepto de remuneración mínima, no son lo mismo y, en ningún caso, tampoco equivale al concepto de remuneración mínima vital⁴⁷, tanto más si con aquel derecho se procura alcanzar el bienestar material y espiritual tanto para el trabajador como para su familia. Es más, el concepto de remuneración mínima se encuentra regulado propiamente en el tercer párrafo del artículo 24 de la Constitución. En efecto, el Tribunal Constitucional ha apuntado que la existencia de remuneraciones mínimas

de fuente normativa o colectiva tan solo constituye una forma de concretar la exigencia constitucional de que las remuneraciones sean suficientes⁴⁸. Asimismo, dicho alto Tribunal concluye afirmando que la remuneración suficiente: *"implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo -bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva- de tal forma que no ponga en peligro el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad"*⁴⁹.

36. En ese sentido, el derecho a una remuneración suficiente o satisfactoria, como contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración, se debe garantizar y concretar -independientemente de la existencia de remuneraciones mínimas- atendiendo a las particularidades del trabajador, como es su pertenencia al profesorado en el presente caso, y de forma razonable, si estas no pueden ser adecuadamente cubiertas. En efecto, este derecho fundamental tiene a su vez una especial conexión cuando el trabajador se trata de un docente o profesor, en la medida que el profesorado es una garantía institucional⁵⁰ con protección expresa en el artículo 15 de la Constitución⁵¹. Y, en tal sentido, *"contemporáneamente puede decirse que la garantía institucional no solo pretende evitar que las "leyes" vacíen o desnaturalicen el contenido garantizado de las instituciones e institutos constitucionales, sino que esta funciona incluso frente a cualquier posible trasgresión proveniente del poder público o de particulares"*⁵². De ahí que, se debe afirmar que el derecho fundamental a la remuneración equitativa y suficiente de los profesores o docentes gozan de una tutela especial y protección reforzada.

§ 5.- Sobre la carrera del profesorado como manifestación especial de la carrera administrativa

37. El artículo 40 de la Constitución⁵³ contempla la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional y prevé una reserva de ley en torno a su configuración, tratándose de los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional⁵⁴ ha ratificado su categoría de bien jurídico constitucional y el ingreso a ella en condiciones de igualdad y, además, precisa que existe una prohibición de deformar el régimen de funcionarios y servidores, prohibición que es aplicable al profesorado por constituir en toda su dimensión, una carrera administrativa especial.

38. En efecto, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, regula la carrera administrativa del Estado y en su artículo 1 lo define como el *"conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública"*, entre cuyos componentes esenciales de la carrera administrativa se encuentra, un sistema único de remuneraciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43, del citado cuerpo normativo; siendo de alcance general, este decreto legislativo se aplica de manera supletoria a los regímenes propios de carrera regulados por leyes específicas, siempre que sean compatibles⁵⁵, entre los cuales se encuentran los docentes, tanto bajo el marco de la Ley del Profesorado, ahora derogada (Ley N° 24029), como la actual Ley de Reforma Magisterial, Ley N° 29944.

39. En esa tesitura, la Ley N° 24029, incorporó dentro de sus normas articuladoras de la carrera pública magisterial, en su artículo 13, el derecho de los profesores al servicio del Estado a: *"Percibir una remuneración justa, acorde con su elevada misión y con su condición profesional; dicha remuneración es reajustable con el costo de vida"*. Además, el artículo 203 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-90-ED, estableció que las remuneraciones, bonificaciones y beneficios del profesorado se otorgan de conformidad con lo establecido por el Sistema Único de Remuneraciones para el Sector Público aprobado por Decreto Legislativo N° 276 y sus normas complementarias. Por su parte, el primer párrafo del artículo 43 del Decreto Legislativo N° 276, ya citado, sobre las bases del sistema remunerativo, contempló que:

"La remuneración de los funcionarios y servidores públicos estará constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios". En esa medida, las normas generales y especiales aplicables a la carrera administrativa del profesorado, reconocen a las bonificaciones y asignaciones como parte del sistema único de remuneraciones, el cual es un componente esencial del régimen de la carrera administrativa; por lo tanto, la prohibición de deformar la carrera administrativa incluye la prohibición de vaciar de contenido, normas como la del artículo 48 de la Ley del Profesorado, Ley N° 24029, que define con claridad meridiana, cual es la base de cálculo de la bonesp.

40. Cabe precisar que todo servidor público inmerso en una carrera administrativa ejerce función pública; por lo que, sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la función pública se tiene lo siguiente: *"a) Acceder o ingresar a la función pública. b) Ejercerla plenamente. c) Ascender en la función pública. d) Condiciones iguales de acceso"*⁵⁶. En tal sentido, si el docente ejerce función pública en el marco de una carrera administrativa especial entonces, tal ejercicio debe encontrarse rodeado de todas las garantías y derechos que integran dicha carrera, entre los cuales, señaladamente se encuentra, el de gozar de una remuneración integrada por componentes claramente definidos por la ley, tal como ocurre en este caso, con la bonificación por preparación de clase y evaluación, contemplada en el artículo 48 de la Ley N° 24029.

41. En efecto, la propia Constitución también es clara en estatuir como carrera pública al régimen del profesorado en la enseñanza oficial y fijar una reserva de ley para el acceso del profesor, sus derechos y obligaciones (artículo 15). Ello obedece al carácter significativo de la educación -como derecho fundamental y como servicio público- y que se pone de manifiesto al guardar un especial cuidado del magisterio, a quienes la sociedad y el Estado evalúan y, a su vez, le brindan capacitación, profesionalización y promoción permanente⁵⁷.

42. En su vinculación con la educación, el Tribunal Constitucional⁵⁸ ha señalado que el Estado asume una: *"función indeclinable con relación a este derecho fundamental y servicio público esencial, estando obligado a promover y garantizar la calidad de la educación, así como a invertir, reforzar, supervisar y reorganizar el servicio y la estructura del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Uno de los mecanismos que ha considerado para lograr una mejor educación ha sido tener una plana docente más preparada, con los incentivos económicos necesarios"*. Y, en esa misma línea, también es de resaltar el énfasis puesto por el citado Alto Tribunal en que:

"La relación que tanto la norma fundamental como la jurisprudencia de este Tribunal han identificado entre educación y magisterio permite, a su vez, advertir que el Estado tiene la obligación de crear las condiciones necesarias para que esta profesión pueda ser ejercida adecuadamente. En ese sentido, se ha indicado que no basta, en una sociedad democrática, que se garantice el respeto de la libertad de enseñanza, sino de que también es necesario que se financie la cantidad "necesaria de instituciones educativas al servicio de toda la población, destinando recursos a la mejora de la situación en la que los docentes y administrativos realizan sus labores, como a la infraestructura y avance tecnológico de tales centros, que resultan ser en la actualidad condiciones básicas de funcionamiento de estos" [STC 00853-2015-PA, fundamento 16]⁵⁹ (subrayado es nuestro).

43. La actual ley que regula el régimen del profesorado es la Ley N° 29944 (Ley de Reforma Magisterial), bajo el título de "Carrera Pública Magisterial". Previamente, la Ley N° 24029 (Ley del Profesorado), modificada por la Ley N° 25212, normaba el régimen del profesorado como carrera pública y como ejercicio particular, régimen legal último que aún sigue siendo de aplicación frente a determinadas pretensiones de docentes, como en el caso que nos atañe.

44. En suma, la protección constitucional no se restringe únicamente al ingreso a la carrera docente, pues abarca también su ejercicio pleno; siendo vital garantizar el derecho fundamental a la remuneración equitativa

y suficiente del profesorado, que en el contexto antes analizado, constituye un componente esencial del régimen de la carrera administrativa en general y del régimen carrera docente en particular; tanto más si, el ejercicio de la función docente implica el efectivo dictado de clase en las aulas, traslado hacia el centro educativo (cuestión especialmente problemática en el entorno rural) y, además, lo que supone la preparación de las clases⁶⁰.

§ 6. Respeto de la "interpretación conforme" del primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029

45. El primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25212⁶¹, indica que el profesor tiene derecho a una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, la cual será calculada sobre la remuneración total o íntegra.

46. La remuneración total o íntegra, se encuentra definida en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, y constituye la sumatoria entre la remuneración total permanente y los conceptos remunerativos adicionales: i) que hayan sido otorgados por ley expresa; y, ii) que se otorguen por desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.

47. En ese sentido, cuando la base de cálculo de la bonificación se asienta en la remuneración total o íntegra -independientemente de su definición infralegal- deberá entenderse como suficiente en el sentido que su contenido debe ser maximizado, y que su aplicación al caso concreto no puede verse reducida a efectos prácticos al mismo supuesto que si se tratase de la remuneración total permanente del trabajador docente; por lo que, se descarta cualquier interpretación en este último sentido.

48. La interpretación del primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25212, publicado el 20 de mayo de 1990, a partir de las normas constitucionales y convencionales sobre la materia, es la siguiente:

"La base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación del profesor es la remuneración total íntegra, la misma que debe ser suficiente".

Esta interpretación también se refleja en el precedente judicial contenido en la Casación N° 6871-2013 Lambayeque, que estableció a la remuneración total o íntegra como base de cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación y descartó que lo sea la remuneración total permanente.

49. Establecida la interpretación del primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 25212, resulta pertinente abordar el tópico relacionado con los conceptos específicos que, por disposición legal o infralegal, se han venido otorgando a los docentes activos o pensionistas, y que la entidad recurrente niega que formen parte de la remuneración total o íntegra a efectos del cálculo de la bonesp, aspecto que constituye el problema jurídico central de esta sentencia casatoria⁶².

§ 7. Sobre los conceptos en controversia que deben excluirse o no de la base de cálculo

50. Con posterioridad a la incorporación de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, dispuesta por la Ley N° 25212, se fueron emitiendo diversas normas jurídicas que otorgaron distintos conceptos de pago a favor de los docentes y de otros servidores públicos. Diez de dichos conceptos constituyen el núcleo del nuestro problema jurídico sustantivo en el que se debate si corresponde o no su exclusión de la base de cálculo de la citada bonificación, los cuales son los siguientes:

- **Decreto Supremo N° 261-91-EF**, publicado el 6 de noviembre de 1991, que otorgó una Bonificación Excepcional del monto originado de la recaudación del 1% del Impuesto General a las Ventas (IGV), distribuidos en

forma equitativa entre los trabajadores activos y cesantes, docentes y no docentes de los Programas Presupuestales integrantes del Pliego Ministerio de Educación y otros.

- **Decreto Ley N° 25671**, publicado el 19 de agosto de 1992, que otorgó una asignación excepcional equivalente a S/. 60.00 nuevos soles, a los profesionales de la salud y docentes de la carrera magisterial y, en cuyo artículo 4, literal b, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establecen la Ley N° 25212 y el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto Supremo Extraordinario N° 021-92-PCM**, publicado el 21 de marzo de 1992, que modificó el ámbito de aplicación de la Asignación Excepcional, otorgada por el Decreto Supremo N° 276-91-EF respecto de los trabajadores Docentes y No Docentes del Ministerio de Educación, Organismos Públicos Descentralizados y Órganos de Ejecución Desconcentrados y No Desconcentrados a cargo de los Gobiernos Regionales.

- **Decreto Supremo N° 081-93-EF**, publicado el 13 de mayo de 1993, que otorgó una Bonificación Especial a los profesionales de la salud, docentes de la carrera del magisterio nacional y otros y, en su artículo 4, literal b, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto Supremo N° 019-94-PCM**, publicado el 30 de marzo de 1994, que otorgó una Bonificación Especial a los Profesionales de la Salud y Docentes de la carrera del Magisterio Nacional de la Administración Pública y otros y, en su artículo 4, literal b, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto de Urgencia N° 080-94**, publicado el 16 de octubre de 1994, que otorgó una Bonificación Especial a los Profesionales de la Salud y Docentes de la carrera del Magisterio Nacional de la Administración Pública y otros y, en su artículo 4, literal b, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto de Urgencia N° 090-96**, publicado el 18 de noviembre de 1996, que otorgó una Bonificación Especial a favor de los servidores activos y cesantes Profesionales de la Salud, Docentes de la Carrera del Magisterio Nacional y otros y, en su artículo 6, literal c, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto de Urgencia N° 073-97**, publicado el 3 de agosto de 1997, que otorgó una Bonificación Especial a favor de los servidores de la administración pública regulados por el Decreto Legislativo N° 276, profesionales de la salud, trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 559, docentes del Magisterio Nacional y en su artículo 4, literal c, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

- **Decreto de Urgencia N° 011-99**, publicado el 14 de marzo de 1999, que otorgó una Bonificación Especial a favor de los servidores de la administración pública regulados por el Decreto Legislativo N° 276, profesionales de la salud, trabajadores comprendidos en el Decreto Legislativo N° 559, docentes del Magisterio Nacional y en su artículo 4, literal c, estableció que no es base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece la Ley N° 25212, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para cualquier otro tipo de remuneración, bonificación, beneficio o pensión.

- **Decreto Supremo N° 065-2003-EF**, publicado el 22 de mayo de 2003, que otorgó una "Asignación Especial por labor pedagógica efectiva" de S/ 100.00 mensuales, al personal docente activo, nombrado o contratado,

y en su artículo 3 estableció que no tiene carácter ni naturaleza remunerativa ni pensionable, y no se encuentra afecta a cargas sociales; asimismo, no constituye base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, o para la compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

51. Sobre el tema en controversia, la cuestión materias de abortamiento en esta sentencia, en puridad, no es nueva, pues ya existen numerosos pronunciamientos precisamente sobre la base de cálculo de la bonesp, sin embargo, ante la divergencia de criterios jurisprudenciales, es necesaria la expedición de este pronunciamiento, en esta Sala Suprema, con la finalidad de buscar la unificación de dichos criterios, la seguridad jurídica y la unidad del derecho. En efecto, existen pronunciamientos de la Primera y Tercera Salas de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema. De la Primera Sala son la Casación N° 4183-2019 Del Santa, de fecha 8 de noviembre de 2022; la Casación N° 27057-2018 Lima Norte, de fecha 21 de setiembre de 2023; y, la Casación N° 55355-2022 Huaura, de fecha 11 de junio de 2024, entre otras⁶³. De esta Sala Constitucional y Social Transitoria, cabe destacar la Casación N° 13878-2021 Lima Norte, de fecha 06 de setiembre de 2022. Estas ejecutorias tuvieron por *ratio decidendi* común que todas las bonificaciones y asignaciones enumeradas en el considerando 50, tienen carácter remunerativo porque son percibidas de forma permanente, y son de libre disposición, por tanto, no pueden excluirse de la base de cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación.

52. Sin embargo, en la Casación N° 40038-2022 Lima, de fecha 04 de julio de 2024, emitida por el Colegiado Supremo anterior, el cual determinó la exclusión de los conceptos enumerados en el considerando 50 *supra*, con excepción de tres: el Decreto Supremo Extraordinario N° 021-92-PCM y los Decretos Supremos N° 261-91-EF y 065-2003-EF; siendo su *ratio decidendi* que no pueden considerarse dentro de la remuneración total o íntegra los conceptos que tienen prohibición legal expresa de formar parte de su base de cálculo, porque el principio de legalidad preserva su carácter vinculante y obligatorio y por considerar que mantienen su presunción de constitucionalidad y de compatibilidad convencional⁶⁴. No obstante, los magistrados supremos que integramos el presente Colegiado, y que suscribimos la presente sentencia, hemos adoptado criterio distinto, por lo tanto, nos apartamos de él⁶⁵; porque, si bien el principio de legalidad se erige como un principio fundamental que debe ser respetado en todo Estado Constitucional de Derecho y, especialmente, en nuestro sistema constitucional⁶⁶, también lo es que las normas legales deben ser interpretadas conforme con la Constitución y, en lo relativo a derechos y libertades, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por el Perú⁶⁷.

53. Siendo ello así, habiéndose expresado *ut supra*, cuál es la interpretación conforme que se desprende del primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029, para resolver el problema jurídico sustantivo de la presente ejecutoria, resulta imprescindible y razonable recurrir a formas de solución de conflictos normativos en clave de antinomias jurídicas entre las normas que han sido denunciadas como causal casatoria.

§ 8. Respecto de las antinomias jurídicas y sus formas de solución

54. Se presentan antinomias cuando al menos dos normas tienen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí para un mismo supuesto de hecho singular y concreto⁶⁸. Se trata, pues, de una contradicción o contraposición normativa que, entre sus diversas clasificaciones, pueden generar antinomias concretas o abstractas y antinomias totales o parciales.

55. En la misma línea que los juristas como CELOTTO⁶⁹ y GASCÓN y GARCÍA⁷⁰, se afirma que las antinomias reales se presentan entre normas y no entre disposiciones,

esto es, entre los enunciados interpretados y no entre los enunciados por interpretar. Para su configuración es necesaria la concurrencia de dos presupuestos: "1) que las normas contradictorias se refieran al mismo supuesto de hecho, y (2) que las soluciones (consecuencias jurídicas), sean incompatibles entre sí"⁷¹.

56. Volviendo a la clasificación enunciada *ut supra*, las antinomias abstractas se reconocen en la fase de interpretación textual "en abstracto" sin que sea necesario representarse un supuesto de hecho concreto; mientras que, las antinomias concretas son aquellas que recién se pueden identificar en la fase de aplicación de normas a un caso concreto⁷². Precisamente, este último tipo de antinomia "ya no es "identificada" solo a partir del texto de las disposiciones, sino en el momento de la aplicación en concreto de las normas, explícitas o implícitas, que se extraigan de aquellas"⁷³.

57. En este orden, también es conocida la clasificación de ALF ROSS sobre antinomias por la cual estas pueden ser: total/total, total/parcial y parcial/parcial. En dicho espectro, las antinomias totales/parciales⁷⁴, o también conocidas como parciales unilaterales⁷⁵, suponen una contradicción solo respecto de una parte del supuesto de hecho de la otra norma que termina conteniéndola.

58. La necesidad de salvaguardar un ordenamiento jurídico coherente ha llevado a elaborar criterios de solución de antinomias los cuales, tradicionalmente, se identifican con los criterios de jerarquía, temporalidad y especialidad, de uso frecuente en la jurisprudencia y que, a modo de muestra, han sido recogidos en el acápite 6.1 de la Sentencia del Quinto Pleno Casatorio Civil -Casación N° 3189-2012 Lima Norte.

59. Por otro lado, conviene resaltar lo que ha venido a denominarse "antinomias de segundo grado"⁷⁶, escenario en el cual ante la incompatibilidad normativa puede recurrirse a dos criterios de solución al mismo tiempo, empero solo debe preferirse uno de ellos. En ese orden de ideas, se aprecia que en el caso concreto se ha identificado una antinomia de tipo parcial/total, lo que se procederá a explicar a continuación.

§ 9. De la antinomia jurídica sobre la base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación

60. La interpretación conforme establecida *ut supra*, respecto del dispositivo especial que creó la bonificación en cuestión, esto es, del primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029, ha quedado fijada en los siguientes términos:

"La base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación del profesor es la remuneración total íntegra, la misma que debe ser suficiente".

De los diez conceptos mencionados en el fundamento 50 *ut supra*, su *ratio legis* común a todas ellas, es la siguiente:

"No forman parte de la base de cálculo de la bonificación por preparación de clase y evaluación, tampoco de cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión".

61. Como se aprecia, resulta evidente la existencia de una antinomia normativa de tales dispositivos, pues, por un lado, tenemos a la Ley del Profesorado que señala que la bonesp tiene por base de cálculo a la remuneración total o íntegra, la misma que es suficiente, esto es, con todo lo que percibe el docente. Y, por otro lado, tenemos diez dispositivos legales e infralegales que establecen que no forman parte de la base de cálculo de la mencionada bonificación.

62. En este escenario, resulta de aplicación el principio de jerarquía como forma de solucionar esta controversia. En tal sentido, de los diez conceptos en debate se identifican **cinco decretos supremos**: Decreto Supremo N° 081-93-EF, Decreto Supremo N° 019-94-PCM, Decreto Supremo Extraordinario N° 021-92-PCM⁷⁷, Decreto

Supremo N° 261-91-EF y Decreto Supremo N° 065-2003-EF; todos los cuales tienen jerarquía infralegal; por lo que, siendo ello así debe prevalecer la norma contenida en la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212, que en su artículo 48 prescribe que todo docente percibe una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación.

63. Por otro lado, respecto a los dispositivos restantes que son normas del mismo nivel jerárquico, pues el Decreto Ley N° 25671, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto de Urgencia N° 011-99 y Decreto de Urgencia N° 073-97 tienen rango legal; por tanto, se debe acudir a otros criterios de solución distinto al principio jerárquico, evidenciándose en este punto una antinomia de segundo grado, en la medida que fluyen como opciones de solución tanto el principio cronológico como el de especialidad, derivando cada una de ellas en un resultado distinto y debiendo preferirse solo un criterio de solución.

64. En ese contexto, entre ambas normas antinómicas existe una relación de especie/género o, dicho de otro modo, se trata de una antinomia parcial/total. Ello es así porque el dispositivo que creó la bonesp se constituye como norma especial⁷⁸; mientras que, los conceptos en debate fueron otorgados por normas generales porque recayeron a favor de diversos servidores y funcionarios y, en tal sentido, establecieron la prohibición de su inclusión en la base de cálculo no solo de la bonesp, sino también de cualquier otro tipo de remuneración, bonificación o pensión.

65. Por lo tanto, resulta de aplicación el principio de especialidad o especificidad, bajo el brocardo *lex posterior generalis non derogat priori specialis*, esto es, la ley posterior general no elimina a la ley anterior especial. Precisamente, la norma especial que estableció la remuneración total o íntegra como base de cálculo de la bonesp es el artículo 48 de la Ley N° 24029, cuya interpretación conforme presupone su cariz de suficiencia o satisfactoriedad, siendo esta anterior a la publicación y vigencia de los cinco dispositivos legales mencionados.

66. En similar sentido, a favor de este criterio de solución se ha manifestado la doctrina especializada; PIZZORUSSO afirma que: *"En el caso de conflicto entre el criterio temporal y el criterio de especialidad es () este último el que debe prevalecer en virtud de la presunción según la cual la ley general sucesiva no pretende modificar la ley especial aunque sea anterior"*⁷⁹. En el mismo sentido, BOBBIO⁸⁰ señala que, ante el conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico, constituye regla general, que debe ser resuelto a favor del primero, TARELLO⁸¹ afirma que, ante el conflicto entre criterios, si bien el criterio de jerarquía prevalece sobre los otros criterios, también lo es que el criterio de especialidad prevalece sobre el criterio de sucesión temporal.

67. Lo señalado precedentemente, ha sido recogido por el Tribunal Constitucional, al desarrollar principios aplicables para la resolución de antinomias, se ha abordado el principio de especificidad, respecto del cual se ha reafirmado este principio en los supuestos en el que la ley especial es previa a la general:

c) Principio de especificidad

Esta regla dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima esta en su campo específico.

En suma, se aplica la regla de *lex posterior generalis non derogat priori specialis* (la ley posterior general no deroga a la anterior especial).

Este criterio surge de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139 de la Constitución y en el artículo 8° del Título Preliminar del Código Civil, que dan fuerza de ley a los principios generales del derecho en los casos de lagunas normativas.⁸²

68. Así las cosas, la norma del artículo 48 de la Ley N° 24029 debe prevalecer frente a la *ratio legis* que se extrae de los diez cuerpos normativos bajo análisis, ello en

virtud de los criterios de solución de antinomias aplicados, más concretamente por los principios de jerarquía y de especialidad, el primero aplicado al bloque de dispositivos infralegales y el segundo, al grupo de dispositivos de rango legal, pero generales y posteriores.

69. Cabe precisar, que sin perjuicio de la solución antinómica a la que ha arribado este Colegiado Supremo, debe anotarse que la prevalencia de la norma del artículo 48 de la Ley N° 24029 en relación con la *ratio legis* que se desprende de los conceptos en debate, no comporta de ninguna manera la eliminación de estos últimos dispositivos generales, conservando estos últimos su capacidad normativa que podrá manifestarse en otras relaciones jurídicas⁸³. Esto es, la decisión no contiene efecto derogatorio, lo que es atribución del legislador. Tampoco el criterio jurisdiccional empleado quiere decir que *a priori* el concepto de remuneración total permanente sea inconstitucional, sino que, atendiendo a las particularidades del caso, se ha resuelto preferir las normas que mejor se ajusten con el bloque de constitucionalidad sobre remuneración suficiente.

70. Siendo ello así, la resolución de la incompatibilidad normativa solo importará la inaplicación de los diez dispositivos legales e infralegales, cuando se interpreten como conceptos excluyentes de la base de cálculo de la bonesp; debiendo prevalecer el primer párrafo del artículo 48 de la Ley N° 24029. Adicionalmente, resulta un imperativo resolver los conflictos normativos de manera racional y razonable, lo que implica que la solución no sólo debe ser coherente, además debe estar imbuido axiológicamente de los valores de nuestro sistema⁸⁴, como es el contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración suficiente.

71. Por tales consideraciones, la interpretación correcta sobre la base de cálculo de la bonesp conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, es que la base de cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, incluye a los diez conceptos contenidos en las normas legales e infralegales objeto de análisis.

§ 10. De la legitimidad de la Corte Suprema para emitir precedentes vinculantes

72. Contemporáneamente, la figura jurídica del precedente se ha introducido y amoldado a los sistemas jurídicos del *Civil Law* o de tradición romano-germánico, por habilitación expresa de la ley procesal respectiva. En estos ordenamientos no ha dejado de ser fuente preponderante la Constitución y las leyes escritas; no obstante, -como afirma MARINONI⁸⁵- ya no pueden dispensar el esquema de precedentes para garantizar la seguridad jurídica y dar tutela a la confianza.

73. A través de los precedentes judiciales se dictan reglas y/o principios jurisprudenciales obligatorios con vocación *erga omnes*, esto es, con eficacia vertical y horizontal, que en sede judicial nacen a partir de la resolución de un caso concreto mediante sentencia casatoria.

74. En este marco, no es fortuito que el ordenamiento jurídico peruano prevea la atribución de fijar precedentes judiciales a la Corte Suprema. Ello obedece no solo al hecho de que ocupe el vértice del sistema judicial, sino también porque nuestro sistema jurídico lo configura esencialmente⁸⁶ como una Corte de Casación que interviene para resolver recursos extraordinarios, pero cuyos fines o ideales se identifican con la justa interpretación de las normas y una razonable uniformidad de la jurisprudencia⁸⁷.

75. En el caso que nos atañe, el artículo 36 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo⁸⁸ contempla la atribución de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, para fijar en sus resoluciones principios jurisprudenciales en materia contencioso administrativa, que constituyan precedente vinculante.

§ 11. Precedente vinculante

76. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 del TUO de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso

Contencioso Administrativo, se emite el siguiente principio jurisprudencial con carácter de precedente vinculante:

“La base de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, es la remuneración total o íntegra, que incluye los conceptos otorgados por el Decreto Ley N° 25671, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019-94, Decreto Supremo Extraordinario 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° 65-2003”.

77. Asimismo, a fin de garantizar la seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, esta Sala Suprema tiene por superado el criterio jurisprudencial establecido en la Sentencia de Casación N° 40038-2022 Lima, de fecha 04 de julio de 2024, y se aparta de todo criterio anterior distinto al resuelto, en virtud del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

78. Respecto del ámbito de aplicación de la presente sentencia, acorde a la Casación N° 6871-2013-Lambayeque y con el Acuerdo Plenario N° 1-2023-116/SDCST, es de aplicación para **profesores y auxiliares de educación**, ya sean que estén en actividad o tengan la calidad de cesantes bajo la Ley N° 24029. En el caso de los profesores y auxiliares en actividad, su otorgamiento y/o reintegro corresponde hasta el 25 de noviembre de 2012. Para los profesores o auxiliares jubilados, se otorgará el reintegro de forma continua, siempre y cuando acredite su percepción antes de la reforma magisterial (Ley N° 29944).

79. El precedente vinculante establecido será de vinculación inmediata desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, a todos los procesos contencioso administrativos que se encuentren pendientes de sentenciar.

§ 12. Análisis del caso

80. Acorde con lo señalado en el auto calificadorio del recurso, los fundamentos angulares de la entidad recurrente consisten en que la bonificación por preparación de clase y evaluación se otorga al personal docente en actividad y que está prohibida la nivelación de pensiones; asimismo, señala que, del propio texto legal de los preceptos legales denunciados, existe exclusión para ser utilizados como base de cálculo para el reajuste de cualquier tipo de remuneración, bonificación o pensión.

81. En cuanto al argumento referido a que la bonificación tantas veces mencionada, solo es para el personal docente en actividad porque está prohibida la nivelación de pensiones. En primer lugar, corresponde señalar que, conforme se ha indicado en el fundamento 76 de la presente ejecutoria, la remuneración que sirve de base de cálculo de la referida bonificación es la remuneración total o íntegra. En segundo lugar, en el precedente vinculante emitido en la Casación N° 6871-2013 Lambayeque, en su fundamento décimo cuarto se ha establecido, que el recálculo de dicha bonificación de un docente cesante es plenamente válido, ya que no constituye una nivelación pensionaria, sino, simplemente un recálculo. Además, el acuerdo N° 3 del Acuerdo Plenario N° 1-2023-116/SDCST establece que cuando es docente cesante bajo la Ley N° 24029 y acredita la percepción de la bonificación, se le otorgará el reintegro de forma continua, siempre y cuando la haya adquirido antes de la reforma magisterial, requisito que se cumple en el presente caso, ya que la demandante fue cesada el 01 de abril de 1993. Siendo ello así, lo expuesto por la demanda debe ser desestimado.

82. Por otro lado, con relación a los conceptos que deberán formar parte de la base de cálculo de la bonificación por preparación de clase y evaluación; la Sala Superior ha determinado que la bonificación antes mencionada, deberá ser calculada teniendo como base la remuneración total o íntegra, la cual incluye todos los conceptos que la demandante percibe en su boleta de pago. Al respecto, este Tribunal Supremo aprecia que el razonamiento de la sentencia de vista es acorde con la conclusión arribada respecto del problema jurídico delimitado en la presente sentencia, esto es, que la base de cálculo de la bonificación

especial mensual por preparación de clases y evaluación, no admite exclusión de conceptos.

83. Siendo esto así, la Sala Superior no ha incurrido en la infracción normativa por inaplicación del Decreto Ley N° 25671, Decreto Supremo N° 081-93, Decreto de Urgencia N° 080-94, Decreto de Urgencia N° 090-96, Decreto Supremo N° 019 94, Decreto Supremo Extraordinario 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° 65-2003, y aplicación indebida del artículo 48 de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212. Por lo tanto, el recurso deviene en infundado en este extremo.

84. Sin perjuicio de lo anterior, en vinculación con el problema jurídico sustantivo, la entidad demandada ha denunciado que la sentencia de vista adolece de motivación aparente y que ha soslayado los agravios de apelación, referido al correcto cálculo de la bonificación, por lo que se absolverán dichos cuestionamientos en el considerando siguiente.

III.2.- Sobre la infracción normativa procesal de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, referente a la debida motivación

85. Conforme lo anotado en el escrito impugnatorio de casación, la parte recurrente sostiene, principalmente, que la Sala Superior ha resuelto la sentencia de vista infringiendo el principio del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, al omitir pronunciarse sobre todos los agravios expuesto en su recurso de apelación, lo que acarrea una motivación aparente de la sentencia cuestionada.

86. Al respecto, los preceptos constitucionales denunciados desarrollan los derechos al debido proceso y tutela jurisdiccional; así como, a la motivación de las resoluciones judiciales. El derecho al debido proceso no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos sus principales aspectos, a saber, **el debido proceso sustantivo** que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales y **el debido proceso adjetivo o formal** que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. En efecto, en el ámbito sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean razonables en sí mismas; mientras que, en el ámbito adjetivo alude a la observancia de las garantías procesales mínimas que hacen al proceso en uno regular para llegar a una decisión justa, entre las cuales se encuentra la motivación de las resoluciones judiciales.

87. En esta línea, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución, 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 ésta es breve o concisa o se presente el supuesto de motivación por remisión⁸⁹.

88. La motivación viene a ser, entonces, una garantía constitucional que integra el debido proceso, en virtud al cual el órgano jurisdiccional tiene el deber de justificar sus decisiones sobre la base de datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso. Es bueno precisar que, sin embargo, la tutela de aquel derecho vía recurso de casación, no debe ni puede servir de pretexto para realizar un nuevo examen de los hechos y/o de la prueba distinta al realizado por las instancias de mérito. Otra cuestión que también es importante resaltar es que, el análisis respecto de si una determinada resolución judicial infringe o no el derecho a la motivación debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, no

pudiendo realizarse una nueva evaluación o análisis de la prueba vía control de la motivación de las resoluciones judiciales.

89. Es oportuno acotar que, según el fundamento 7 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008-PHC/TC, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución supone una afectación a la garantía constitucional de motivación de las resoluciones judiciales, sino que solo lo serán los que afecten su contenido constitucionalmente protegido, lo cual, ocurre en los siguientes supuestos: a) inexistencia de motivación o motivación aparente, b) falta de motivación interna del razonamiento, c) deficiencias en la motivación externa: justificación de las premisas, d) la motivación insuficiente, y, e) la motivación sustancialmente incongruente.

90. En línea con la referida sentencia, en su fundamento 7.a, el Tribunal Constitucional ha señalado que la motivación aparente: *"[E]stá fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico"*.

§ 13. Análisis de la causal procesal

En el caso de autos, se advierte que la sentencia de vista cumplió con exponer de manera suficiente y motivada los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentaron su decisión, luego de un análisis integral de las pruebas admitidas y actuadas en el proceso. Como resultado de dicha valoración, el órgano jurisdiccional concluyó que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación debía calcularse sobre la base de la remuneración total o íntegra. Asimismo, se constata que la sentencia recurrida dio respuesta expresa y razonada a los agravios planteados por la parte demandada, particularmente respecto de los conceptos que deben integrar la base de cálculo de la referida bonificación; tal es así que, en los considerandos décimo a décimo cuarto de la resolución impugnada, se aprecia que el Tribunal Superior precisó las condiciones que deben tenerse en cuenta para el cálculo de dicha bonificación.

91. En este orden de ideas, la sentencia de vista ha expresado las razones que sustentan su decisión de confirmar la estimatoria de la demanda que determinó que la bonificación cuyo reintegro solicita deba calcularse sobre la base la remuneración total y no sobre la remuneración total permanente, tal como se le ha venido erróneamente abonando a la demandante en su condición de docente pensionista, decisión que resulta conforme con lo señalado en el precedente vinculante contenido en la Casación N° 6871-2013 Lambayeque, además de responder los argumentos apelatorios; evidenciándose, por tanto, que la sentencia objeto de casación ha cumplido con la exigencia constitucional de la motivación de las resoluciones judiciales como garantía constitucional que integra el debido proceso.

92. En consecuencia, la causal procesal denunciada sobre infracción normativa respecto de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución deviene en **infundada**.

93. Efectos de la sentencia

En atención a las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria, y de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, este Tribunal Supremo resuelve declarar **infundado** el recurso de casación interpuesto por la entidad demandada.

94. Atendiendo a los alcances de la presente sentencia, cuya materia y efectos revisten especial trascendencia para los justiciables, este Colegiado considera aplicar las Reglas de Brasilia⁹⁰, adicionando como anexo a la presente sentencia, un formato de lectura fácil, con el objetivo de asegurar que el sentido y la ratio de esta decisión sean plenamente entendidos por las partes y por la comunidad en general.

IV. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, declararon:

a) **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la entidad demandada, **Ministerio de Educación**, de fecha 8 de julio de 2022; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha 30 de mayo de 2022.

b) **ESTABLECIERON** que constituye **PRECEDENTE VINCULANTE** lo señalado en el considerando 76 de la presente sentencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

c) **REMITIR** copia de la presente sentencia a los Presidentes de las Cortes Superiores de todos los Distritos Judiciales de la República, para su difusión entre los magistrados de las diversas instancias de la jurisdicción laboral en la sub especialidad contencioso administrativa, para su obligatorio cumplimiento.

d) **DISPUSIERON LA PUBLICACIÓN** de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a ley, y en la página web del Poder Judicial, y tendrá efectos vinculantes para todos los órganos jurisdiccionales de la República a partir del día siguiente de su publicación.

e) **NOTIFICAR** la presente sentencia y los devolvieron; en los seguidos por **Mery Anastacia Gutiérrez Cabrera** contra la entidad recurrente y otros, sobre reintegro de bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación. Interviene como **ponente el señor Juez Supremo Castillo León**.

SS.

CASTILLO LEÓN

TORRES GAMARRA

YALÁN LEAL

LÉVANO VERGARA

MANZO VILLANUEVA

ANEXO: LECTURA FÁCIL

Había una profesora que trabajó muchos años y luego se jubiló. Ella pidió al Estado que le pague bien una bonificación especial llamada "por preparación de clases y evaluación". Esta bonificación es como un extra en su sueldo que se da a los profesores por el trabajo que hacen antes de enseñar: preparar sus clases, revisar tareas, y evaluar a sus alumnos.

El Ministerio de Educación decía que esa bonificación debía calcularse solo sobre una parte de su sueldo (sin contar todos los bonos y pagos que recibía). Pero la profesora decía que la ley decía otra cosa: que debía calcularse sobre todo lo que ganaba, es decir, su remuneración total o íntegra.

Esta Corte Suprema revisó el caso y dijo lo siguiente:

1. La profesora tiene razón. La bonificación debe calcularse sobre todo su sueldo completo, incluyendo los bonos que se le daban por otras leyes.

2. También se dijo que la decisión adoptada no solo vale para esta profesora, sino para todos los docentes del Perú, incluso los jubilados que ya recibían esa bonificación.

3. Por eso, esta decisión se convierte en un precedente vinculante, o sea, una regla que todos los jueces deben seguir cuando vean casos parecidos.

En palabras más simples: "Esta Corte Suprema dijo que los profesores deben recibir su bonificación calculada sobre todo su sueldo, sin quitar ninguna parte, porque su trabajo vale mucho y tienen derecho a una paga justa."

¹ De manera preliminar, conviene precisar que si bien en el auto calificatorio del recurso se ha indicado como causal la infracción de la "Ley N° 25671"; no obstante, se advierte de su texto legal invocado en el escrito casatorio que, en estricto, se trata del "**Decreto Ley N° 25671**", por lo que debe

entenderse que es en relación con esta última normativa que se emitirá pronunciamiento casatorio en la presente ejecutoria.

De igual manera, se identifica del recurso de casación que, en puridad, la parte recurrente ha denunciado la infracción del “Decreto Supremo Extraordinario N° 21-92-PCM” y no “Decreto Supremo N° 021-92” como inadvertidamente se ha consignado en el auto calificador; por tanto, incumbe tener presente que se absolverá la normativa con la precisión mencionada.

3 Ley N° 24029, Ley del Profesorado

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” **[Énfasis agregado]**.

4 Bajo el rúlo: “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”.

5 Casación N° 17060-2018 San Martín, de fecha 14 de junio de 2022; Casación N° 11465-2018 San Martín, de fecha 25 de noviembre de 2021 y Casación N° 13086-2018 San Martín, de fecha 20 de enero de 2022 (Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria); Casación N° 19887-2021 San Martín, de fecha 04 de abril de 2023 y Casación N° 16929-2021 Ancash, de fecha 04 de abril de 2023 (Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria).

6 Bajo el rúlo de: “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”

7 Ley N° 31495

Disposiciones Complementarias Derogatorias y Modificadorias

Primera. Dejar sin efecto

Déjase sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, que precisa que lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente.

8 Cfr. Sentencia del Expediente N° 00383-2024-PC/TC, fundamento 18.

9 “El argumento teleológico (o «hipótesis del legislador provisto de fines») es aquel por el cual a un enunciado normativo debe atribuirse ese significado que corresponde al fin propio de la ley de la que el enunciado es documento”. En: TARELLO, Giovanni. *La interpretación de la ley*. Lima: Palestra Editores, 2013, p. 332.

10 Cfr. Sentencia del Expediente N° 01201-2024-PC/TC, fundamentos 5 y 9.

11 A decir de Rubio Correa, este método: “desentraña el significado de una norma mediante la recurrencia a una ratio legis común a otra norma”. En: RUBIO, Marcial. *Manual de razonamiento jurídico. Pensar, escribir y convencer: un método para abogados*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2012, p. 97.

12 En el mismo sentido de interpretar normas preexistentes a la Constitución de 1993 con arreglo a ella, se encuentran las Sentencias de Expedientes N° 218-99-AA/TC, fundamento 3; N° 476-2002-AA/TC, fundamento 4; N° 01360-2012-PA/TC, fundamento 14; entre otras.

13 Cfr. TARELLO, op. cit., p. 140.

14 GUASTINI, Riccardo. Disposición Vs. Norma. En: POZZOLO, Susanna & ESCUDERO, Rafael (Editores). *Disposición Vs. Norma*. Lima: Palestra Editores, 2011, pág. 136.

15 Cfr. PIZZORUSSO, Alessandro. *Fuentes del Derecho, Justicia Constitucional y producción normativa. Escritos selectos*. Santiago de Chile: Olejnik, 2022, p. 31.

16 Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. 3ra. edición, Madrid: Editorial Trotta, 1999, pág. 34.

17 Esta técnica ha sido también abordada en la Casación N° 44371-2022 Tacna, en la cual se ha señalado: “Las normas legales -de toda especialidad-, deben interpretarse en conformidad con la norma suprema, constituyendo la interpretación conforme una técnica de interpretación, de la ley conforme a la Constitución”.

18 CANALE, Damiano; TUZET, Giovanni. *La justificación de la decisión judicial*, Lima: Palestra Editores, 2021, p. 188.

19 GUASTINI, Riccardo. *Filosofía del Derecho Positivo. Manual de teoría del Derecho en el Estado Constitucional*. Primera edición digital. Lima: Palestra Editores, agosto 2018, pág. 170.

20 Cfr. Sentencia de Casación N° 1266-2022 Lima, de fecha 19 de marzo de 2025, considerando 6.1, tercer párrafo, así como, la Casación N° 44371-2022 Tacna, de fecha 11 de junio de 2025, considerando 4.2.1, emitidas por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema.

21 NOGUEIRA, Humberto. *La interpretación constitucional de los derechos humanos*. Lima: Ediciones Legales, 2009, p. 209.

22 Como es de verse de la regla 3 de la sentencia de Casación N° 1266-2022 Lima, de fecha 19 de marzo de 2025. Así también, en STC Exp. N° 02132-

2008-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido entre sus criterios para aplicar el control judicial difuso de constitucionalidad de normas legales la “búsqueda de otro sentido interpretativo que pueda salvar la disposición acusada de inconstitucionalidad”.

23 Sentencia del Expediente N° 00374-2017-PA/TC, fundamento 25.5.

24 Asimismo, STC 0141-2002-AA/TC, F.J. 4 °c; STC 0020-2003-AI/TC, F.J.5.

25 Cfr. Sentencia de Expediente N° 00010-2024-AA/TC, fundamento 20.

26 Cfr. Sentencia de Expediente N° 0206-2005-PA/TC, fundamento 5.

26 La Constitución de 1979 también contemplaba este derecho en su artículo 43, incluso en su artículo 41 aseguraba al profesorado una remuneración justa, acorde con su elevada misión.

27 Artículo 24.- El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.

28 Ratificado por el Estado Peruano el 01 febrero 1960.

29 ALONSO, Manuel; CASAS, Emilia. *Derecho del Trabajo*. Vigésimosexta edición. Madrid: Civitas Ediciones, 2009, p. 80.

30 VALVERDE, Martín; et al. *Derecho del trabajo*. Vigésimo sexta edición, Madrid: Editorial Tecnos, 2017, p. 645.

31 Cfr. Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

32 Suscrita y proclamada en París (Francia) por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución N° 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948. Aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282, publicada el 24 de diciembre de 1959.

33 Artículo 23.- (...) 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

34 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Ratificado por el Perú en 1971.

35 Artículo 5.- Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la Ley () particularmente en el goce de los derechos siguientes: ()

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

i) El derecho (...) a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria.

36 Suscrito por el Perú el 11 de agosto de 1977 y aprobado por el Decreto Ley N° 22129, publicado el 29 de marzo de 1978. El instrumento de adhesión se depositó el 28 de abril de 1978, el mismo que fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por ser el Perú signatario. Vigente desde el 08 de julio de 1978.

37 Artículo 7.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.

38 suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Fue ratificada por el Estado peruano mediante Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978.

39 Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 26.- Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

40 Carta de la Organización de Estados Americanos

Artículo 45.- (...) b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.

41 Adoptado en San Salvador (El Salvador), el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, siendo ratificado por el Estado Peruano el 17 de mayo de 1995, con instrumento depositado el 04 de junio de 1995.

42 Artículo 7.- Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

- 43 Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, fundamento 143.
- 44 En similar sentido se ha pronunciado la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema en la Casación N° 12761-2022 Lima, fundamento quinto.
- 45 Sentencia del Expediente N° 0020-2012-PI/TC, fundamento 15.
- 46 Ibid., fundamento 16.
- 47 En similar sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional al aconsejar que no puede identificarse la "remuneración suficiente" con la remuneración mínima. Véase: STC Exp. N° 0020-2012-PI/TC, fundamentos 23 a 29.
- 48 Cfr. Ibid., fundamento 28.
- 49 Ibid., fundamento 29.
- 50 Sobre garantía institucional, se ha señalado que: "*En la Constitución se reconocen otros bienes con entidad propia, pero distintos a los derechos y a los principios constitucionales (...) Estos institutos o instituciones suelen ser regulados o desarrollados luego por leyes, incluso por mandato de la propia Constitución (cuando plantea reservas de ley y de ley orgánica); sin embargo, es posible que en esta labor legislativa se les termine vaciando de contenido*". En: SOSA, Juan. *Guía Teórico-Práctica para utilizar los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 81.
- 51 Artículo 15.- El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.
- El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico.
- Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley.
- 52 SOSA, Op. Cit., p. 81.
- 53 Artículo 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente o en servicios de salud como personal médico y profesionales de la salud con especialidad, conforme a ley. (...)
- 54 Sentencia de Expediente N° 00507-2013-PA/TC, fundamento 8.b; STC Exp. N° 06681 2013-PA/TC, fundamento 4.
- 55 Decreto Legislativo N° 276
- Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales. Primera. - "Los funcionarios y servidores públicos comprendidos en regímenes propios de Carrera, regulados por Leyes específicas, continuarán sujetos a su régimen privativo, no obstante, lo cual deben aplicárseles las normas de la presente Ley en lo que no se opongan a tal régimen.
- Dichos funcionarios y servidores no podrán tener otro tipo de remuneraciones, bonificaciones y beneficios diferentes a los establecidos en la presente Ley. Por Decreto Supremo y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se regulará anualmente las remuneraciones correspondientes a cada Carrera específica. (...)"
- 56 STC Exp. N° 0025-2005-PI/TC Y EXP. N° 0026-2005-PI/TC, fundamentos 42 y 43.
- 57 Cfr. STC Exp. N° 00008-2008-PI/TC, fundamentos 20 y 21; STC Exp. N° 00464-2007-PA/TC, fundamento 22; STC Exp. N° 00023-2018-PI/TC, fundamento 33.
- 58 STC Exp. N° 06591-2015-PA/TC, fundamento 41; STC Exp. N° 0020-2012-PI/TC, fundamento 54.
- 59 STC Exp. N° 00023-2018-PI/TC, fundamento 34.
- 60 Cfr. Ibid., fundamento 39.
- 61 No resulta en absoluto problemático el hecho que a la fecha se encuentren derogadas con la dación de la Ley N° 29944. Ello es así porque, "[l]a derogación de una norma sólo tiene la propiedad de cancelar su vigencia y aplicabilidad para los hechos y situaciones jurídicas que acaezcan con posterioridad a la derogación/abrogación, pero no la regulación de aquellos hechos y situaciones jurídicas que hubieron acaecido durante el lapso en que la disposición legal estuvo vigente, en los que es posible una aplicación ultraactiva de la norma" (STC Exp. 00004-2007-PI/TC, fundamento 7). Además, debe subrayarse que la vigente Ley N° 31495 en el fondo refuerza en su artículo 3 la aplicabilidad de la bonificación por el período en que estuvo vigente.
- 62 En efecto, tal como ha quedado enunciado en la parte expositiva de esta sentencia, la causal casatoria material declarada procedente, tiene que ver precisamente con la necesidad de discernir jurisdiccionalmente, no si la bonesp debe ser calculada con la remuneración total o íntegra, pues esta cuestión ya fue definida en el precedente vinculante contenido en Casación N° 6871-2013 Lambayeque, sino, lo que corresponde definir aquí es, la exclusión o inclusión de diferentes conceptos remunerativos que incrementaron en el tiempo las remuneraciones de los docentes, pero que, sin embargo, tenían cláusulas de exclusión para constituir base de cálculo de la bonesp.
- 63 Tales como la Casación N° 29229-2022 Huaura, de fecha 29 de noviembre de 2023, y la Casación N° 9686-2021 Lima, de fecha 9 de noviembre de 2023.
- 64 Tal como se desprende del fundamento 5.3 de la Casación N° 40038-2022 Lima, de fecha 04 de julio de 2024.
- 65 En virtud del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial,
- 66 Véase, por ejemplo, su evocación y positivización en los artículos 24.a, 41, 74, 159.1, 178.1 y 200 de la Constitución Política del Perú.
- 67 Cfr. Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
- 68 Cfr. GUASTINI, Riccardo. *Filosofía del Derecho Positivo. Manual de teoría del Derecho en el Estado Constitucional*. Primera edición digital. Lima: Palestra Editores, agosto 2018, p. 111.
- 69 Cfr. CELOTTO, Alfonso. *Paradojas y antinomias. La teoría general del ordenamiento jurídico y sus contradicciones*, Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2024, p. 15.
- 70 Cfr. GASCÓN, Marina; GARCÍA, Alfonso. *La argumentación en el Derecho. Algunas cuestiones fundamentales*. Lima: Palestra, 2003, p. 117.
- 71 Loc. Cit.
- 72 Ibid., pp. 111-112.
- 73 GÓMEZ, Diego. *El sentido del "precedente judicial obligatorio"*, primera edición digital, Lima: Palestra Editores, diciembre 2022, p. 53.
- 74 Para Ross, la antinomia total-parcial se da cuando una de las dos normas no puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra. En: ROSS, Alf. *Sobre el derecho y justicia*. Buenos Aires: Eudeba, 1958, pp. 124-125.
- 75 Sobre las antinomias parciales unilaterales, Guastini sostiene que: "puede suceder que la clase del supuesto de hecho regulada por una norma esté incluida por completo en la clase del supuesto de hecho regulado por la otra". En: GUASTINI, Riccardo. *Filosofía del Derecho Positivo*. Op. cit., p. 113.
- 76 Los autores Gascón & Figueroa dan ejemplos de esta clasificación: "(...) la antinomia que se da entre una ley especial anterior y una ley general posterior (donde concurren los criterios de especialidad y cronológico); o la que se da entre una norma especial pero inferior y una norma general pero superior (donde concurren los criterios de especialidad y jerarquía)". Véase Ibid., pp. 118-119.
- 77 Sobre los "decretos supremos extraordinarios", cabe puntualizar que reciben dicha denominación desde la dación de la Ley N° 25397, promulgada el 3 de febrero de 1992, estando a que la Constitución de 1979 estableció la facultad del Presidente de la República de dictar decretos supremos para reglamentar las leyes, en virtud del inciso 11 del artículo 211, y de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, en virtud del inciso 20 del artículo 211. Ahora bien, acerca de su rango normativo y su mecanismo de control, si bien puede ser considerado como un antecedente del actual decreto de urgencia, cabe acotar que la otrora Constitución de 1979 no los consideró como normas sujetas a procesos de inconstitucionalidad, tampoco les otorgó rango legal.
- 78 En lo referido específicamente a los profesores, emerge como norma especial el artículo 48 de la Ley N° 24029, teniendo en cuenta su modificación introducida por la Ley N° 25212, la misma que debe considerarse como tal por cuanto prevé una consecuencia jurídica aplicable exclusivamente para aquellos, y no para la generalidad de servidores y funcionarios del Estado como lo hacen las normas excluyentes de la base de cálculo de los conceptos en controversia.
- 79 PIZZORUSSO, Op. cit., p. 41.
- 80 Para quien, además, "ello introduce una excepción ulterior al principio *lex posterior derogat priori*, ya que este principio desaparece no solo cuando la *lex posterior* es inferior, sino también cuando es *generalis* (y la *lex prior* es *specialis*)". En: BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Tercera edición. Bogotá: Temis, 2012, p. 208.
- 81 Cfr. TARELLO, op. cit. 153.
- 82 Sentencia del Exp. N° 047-2004-AI/TC, fundamento 54.a.
- 83 Cfr. CELOTTO, op. cit., p. 98.
- 84 Cfr. Casación N° 3189-2012 Lima Norte, de fecha 03 de enero de 2013, considerando 212.
- 85 MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obligatorios*. Lima: Palestra Editores, 2013, p. 157.
- 86 Artículo 141.- Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173.
- 87 TARUFFO, Michele. *El vértice ambiguo. Ensayos sobre la Casación civil*. Lima: Palestra Editores, 2005, p. 144.
- 88 Artículo 36.- Cuando la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema fije en sus resoluciones principios jurisprudenciales en materia contencioso administrativa, constituyen precedente vinculante.
- Los órganos jurisdiccionales podrán apartarse de lo establecido en el precedente vinculante, siempre que se presenten circunstancias particulares en el caso que conocen y que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan del precedente.
- El texto íntegro de todas las sentencias expedidas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República se publicará en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del Poder Judicial. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad.
- De otro lado, se incorpora la exigencia que el Juez debe ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.
- 89 Sentencia del Expediente N° 00268-2012-PHC/TC, fundamento 3.
- 90 Regla 58: Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado.