



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**RELACIÓN ENTRE LA EFICACIA DE SENTENCIAS  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS Y LA ACTUALIZACIÓN  
DEL REGISTRO EN EL AIRHSP DE LOS DOCENTES CESANTES  
DE LA DREP**

**TESIS**

**PRESENTADA POR:**

**Bach. LUIS ALBERT CALCINA MURILLO**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**ABOGADO**

**PUNO – PERÚ**

**2023**



NOMBRE DEL TRABAJO

**RELACIÓN ENTRE LA EFICACIA DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS Y LA ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO**

AUTOR

**LUIS ALBERT CALCINA MURILLO**

RECuento DE PALABRAS

**35646 Words**

RECuento DE CARACTERES

**198293 Characters**

RECuento DE PÁGINAS

**142 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**2.0MB**

FECHA DE ENTREGA

**May 25, 2023 9:24 AM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**May 25, 2023 9:26 AM GMT-5**

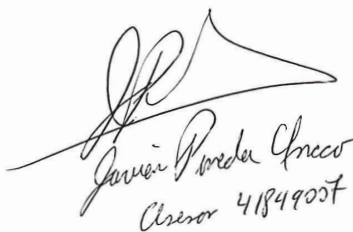
● **13% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos es:

- 11% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 8% Base de datos de trabajos entregados
- 5% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● **Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 8 palabras)



Javier Pineda Cerezo  
Cesnor 41849007



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
Dr. Boris Guimar Espinosa Salmon  
Director de la Unidad de Investigación

Resumen



## DEDICATORIA

*Con profundo amor y gratitud, dedico esta tesis a mi amada Familia y a mi fiel guía Dios.*

*Han sido mi apoyo constante, mi fuente de inspiración y mi motivo para perseverar en cada etapa de este arduo camino.*

*A mi familia, mi cimiento inquebrantable, les agradezco por su incondicional apoyo y por creer en mí cuando incluso dudaba de mis propias capacidades. Sus palabras alentadoras y sus abrazos reconfortantes han sido el combustible que me ha impulsado a superar obstáculos y alcanzar este logro significativo. Y que este trabajo sea mi testimonio de gratitud eterna, para ustedes: Leonarda, Eduardo, Frank, Oscar y Vanessa.*

*A ti, mi Dios, mi faro en la oscuridad y mi guía en cada paso que he dado. Tu sabiduría infinita y tu constante presencia han sido mi fuerza en los momentos de incertidumbre y desafío. Me has bendecido con la valentía para enfrentar las dificultades y la perseverancia para seguir adelante cuando parecía imposible.*

***Luis Albert Calcina Murillo***



## AGRADECIMIENTOS

*A mi Asesor por su guía experta, paciencia inquebrantable y compromiso constante a lo largo de este trabajo de investigación y a mis Docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNA – PUNO quienes han compartido su sabiduría y experiencia con generosidad, quiero expresar mi reconocimiento por su contribución significativa a mi desarrollo académico como personal. Cada uno de ustedes ha dejado una impresión duradera en mi educación. Agradezco su dedicación a la enseñanza, su compromiso con el crecimiento intelectual de los estudiantes y su disposición para responder a nuestras preguntas y desafíos. Han sido ejemplos inspiradores.*

***Luis Albert Calcina Murillo***



# ÍNDICE GENERAL

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTOS**

**ÍNDICE GENERAL**

**ÍNDICE DE TABLAS**

**ÍNDICE DE FIGURAS**

**ÍNDICE DE ACRÓNIMOS**

**RESUMEN ..... 12**

**ABSTRACT..... 13**

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN**

**1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ..... 14**

**1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA ..... 16**

1.2.1. Problema general ..... 16

1.2.2. Problemas específicos ..... 16

**1.3. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO..... 17**

**1.4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO ..... 18**

1.4.1. Objetivo general ..... 18

1.4.2. Objetivos específicos ..... 18

**1.5. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO..... 19**

1.5.1. Hipótesis general ..... 19

## **CAPÍTULO II**

### **REVISIÓN DE LITERATURA**

**2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN..... 20**



2.1.1. Antecedentes nacionales.....	20
2.1.2. Antecedentes internacionales .....	24
<b>2.2. MARCO TEORICO .....</b>	<b>25</b>
2.2.1. Proceso contencioso administrativo .....	25
2.2.1.1. Antecedentes del proceso contencioso administrativo.....	25
2.2.1.2. El proceso contencioso administrativo.....	27
2.2.1.3. Fin del proceso: la sentencia.....	31
2.2.1.4. Requisitos de la sentencia.....	32
2.2.1.5. El numeral 1 del art. 40 del TUO de la LPCA .....	33
2.2.1.6. Tipos de sentencia .....	34
2.2.1.7. Características de la sentencia .....	36
2.2.1.8. Efectos de las sentencias .....	37
2.2.1.9. Eficacia de las sentencias según el tipo de pronunciamiento .....	39
2.2.1.10. Las sentencias estimatorias del art. 40 del TUO de la LPCA .....	40
2.2.1.11. Ejecución de sentencias.....	44
2.2.1.12. Sistemas de ejecución de sentencias.....	45
2.2.2. Bonificación especial por preparación de clases y evaluación.....	49
2.2.2.1. Forma de cálculo de la BONESP .....	49
2.2.2.2. El caso de los profesores cesantes y la BONESP.....	51
2.2.3. AIRHSP.....	53
2.2.3.1. Definición.....	53
2.2.3.2. Contenido .....	53
2.2.3.3. Tipos de registros en el AIRHSP.....	54
2.2.3.4. Actualización del AIRHSP.....	56
2.2.3.5. Reglas para la actualización del AIRHSP .....	57



2.2.3.6. Procedimiento para la actualización de registros .....	58
2.2.3.7. Requisitos para la actualización de datos laborales.....	59
2.2.3.8. Requisitos para la actualización de datos personales .....	63
2.2.3.9. Otras Solicitudes de actualización en el AIRHSP .....	65
2.2.4. Estado de cosas inconstitucional .....	67
2.2.4.1. Definición.....	67
2.2.4.2. Naturaleza y función del ECI .....	70
2.2.4.3. Fundamentos para su declaración.....	71
2.2.4.4. Origen del ECI en la corte constitucional colombiana.....	74
2.2.4.5. El acogimiento del estado de cosas inconstitucional en el Perú.....	77
2.2.4.6. Requisitos para su declaración según la corte colombiana .....	81
2.2.4.7. Efectos del estado de cosas inconstitucional .....	83
2.2.4.8. Condiciones para la superación del ECI.....	83
2.2.5. Análisis económico del derecho .....	84
2.2.5.1. Teorías del análisis económico del derecho (AED) .....	87
2.2.5.1.1. Teoría del AED como eficiencia .....	87
2.2.5.1.2. Teoría de los costos de transacción .....	88
2.2.5.1.3. Teoría económica del comportamiento y derecho.....	88

### **CAPÍTULO III**

#### **MATERIALES Y MÉTODOS**

<b>3.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>90</b>
3.1.1. Enfoque de la investigación.....	90
3.1.2. Diseño de la investigación.....	91
3.1.3. Tipo de la investigación.....	91
<b>3.2. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>91</b>



3.2.1. Métodos de la investigación .....	91
3.2.2. Técnicas de la investigación .....	93
3.2.3. Instrumentos de la investigación .....	94
<b>3.3. ÁMBITO DE ESTUDIO .....</b>	<b>94</b>
<b>3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA .....</b>	<b>94</b>
3.4.1. Población .....	94
3.4.2. Muestra .....	95
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b>	
<b>4.1. CON REFERENCIA AL PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS</b> .....	<b>98</b>
<b>4.2. CON REFERENCIA AL SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS</b> .....	<b>107</b>
<b>4.3. CON REFERENCIA AL TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS</b> .....	<b>115</b>
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>121</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>124</b>
<b>VII. REFERENCIAS.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>130</b>

**Área** : Ciencias Sociales  
**Línea** : Derecho  
**Sub Línea:** Derecho Contencioso Administrativo  
**Tema** : Sentencia

**FECHA DE SUSTENTACIÓN:** 02 de junio del 2023





## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Producción de Sentencias del Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017.....	95
<b>Tabla 2.</b>	Análisis de las sentencias judiciales emitidas en procesos contencioso-administrativos.....	98
<b>Tabla 3.</b>	Análisis del recálculo y pago continuo mensual de la bonificación por preparación de clases y evaluación calculada en base a la remuneración total o íntegra.....	103
<b>Tabla 4.</b>	Análisis de la eficacia de las sentencias contencioso-administrativas desde el enfoque del análisis económico del derecho.....	106
<b>Tabla 5.</b>	Factores que dificultan el procedimiento de actualización del AIRHSP.....	111



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b>	Análisis de las sentencias judiciales emitidas en procesos contencioso-administrativos.....	99
<b>Figura 2.</b>	Factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP.....	112



## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

- BONESP : Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
- AIRHSP : Aplicativo Informático del Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.
- ECI : Estado de Cosas Inconstitucional.
- DREP : Dirección Regional de Educación de Puno.
- ART : Artículo.
- TUO : Texto Único Ordenado.
- LPCA : Ley del Proceso Contencioso Administrativo.
- LPAG : Ley del Procedimiento Administrativo General.
- CPC : Código Procesal Civil.
- DGGFRH : Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.
- DGPP : Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- UE : Unidad Ejecutora.
- PAP : Presupuesto Analítico de Personal.
- CPE : Cuadro de Puestos de la Entidad.
- FAG : Fondo de Apoyo Gerencial.
- PAC : Personal Altamente Calificado.
- AED : Análisis Económico del Derecho.



## RESUMEN

El presente estudio aborda la problemática de los docentes cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno, ya que pese a que cuentan con sentencias judiciales favorables, de hace años atrás, que ordenan el pago continuo mensual de la “Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación” conforme lo dispone el artículo 48° de la Ley N°24029 -Ley del Profesorado, modificada por Ley N°25212, en la actualidad dicho mandato judicial no se hace efectivo; surgiendo una serie de dificultades, siendo una de ellas la actualización del registro en el “Aplicativo Informático del Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público”. Es en ese sentido se tiene como Objetivo general: Analizar la relación que existe entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, sobre casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP. Y para tal efecto la metodología a emplearse será el enfoque mixto, diseño no experimental de tipo transversal – correlacional, los métodos de: observación, medición, análisis de contenido y estudio de casos; las técnicas empleadas serán el fichaje y la entrevista; y los instrumentos: la ficha de observación, análisis de contenido, estudio de casos y el cuestionario. Finalmente, como resultado se tiene que existe relación entre la actualización del registro en el AIRHSP y la eficacia de sentencias judiciales contencioso-administrativas, en vista que mientras no se realice una correcta actualización del registro en el AIRHSP las sentencias emitidas en el Segundo Juzgado civil de Puno - 2017 no serán eficaces.

**Palabras Clave:** BONESP, AIRHSP, Proceso Contencioso Administrativo, Eficacia de Sentencias, Estado de Cosas Inconstitucional.



## ABSTRACT

This study addresses the problem of unemployed teachers from the Puno Regional Directorate of Education, since despite the fact that they have favorable court rulings, from years ago, that order the continuous monthly payment of the "Special Bonus for Class Preparation and Evaluation" according to the provisions of article 48 of Law No. 24029 - Law on Teachers, modified by Law No. 25212, currently said judicial mandate is not effective; A series of difficulties arose, one of them being the updating of the registry in the "Computer Application of the Centralized Registry of Payrolls and Data of the Human Resources of the Public Sector". It is in this sense that the general objective is: Analyze the relationship between the effectiveness of contentious-administrative judgments and the updating of the AIRHSP record, on cases of inclusion in the recalculated BONESP payroll of unemployed DREP teachers. And for this purpose, the methodology to be used will be the mixed approach, non-experimental design of a transversal - correlational type, the methods of: observation, measurement, content analysis and case study; the techniques used will be the signing and the interview; and the instruments: the observation sheet, content analysis, case study and the questionnaire. Finally, as a result, there is a relationship between the updating of the registry in the AIRHSP and the effectiveness of contentious-administrative judicial sentences, given that until a correct update of the registry in the AIRHSP is carried out, the sentences issued in the Second Civil Court of Puno - 2017 will not be effective.

**Keywords:** BONESP, AIRHSP, Contentious Administrative Process, Effectiveness of Sentences, Unconstitutional State of Affairs.



# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los docentes cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno (DREP), conforme al artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- (1984), modificada por Ley N°25212 (1990), tienen derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación (BONESP) equivalente al 30% o 35% de su remuneración total; desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre del 2012, por cuanto a partir del 26 de noviembre entra en vigencia de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial (2012) que deroga la Ley N° 24029. Sin embargo, “aquellos docentes que llegaron a cesar bajo los alcances del Decreto Ley N°20530, continúan percibiendo dicha bonificación como parte de su pensión”.

Entonces, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional en reiterada y uniforme jurisprudencia determinaron que la referida bonificación debe establecerse en base a la “Remuneración total o íntegra y no según la Remuneración Total Permanente”, que resulta ser una base de cálculo mucho menor, cuestión que injustificadamente en la actualidad se sigue dando.

No obstante, lo antes mencionado, la DREP en sede administrativa desestima la petición de los docentes cesantes, que versa sobre el cálculo de la BONESP conforme lo establece el artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado-, es decir, en base la Remuneración Total o Íntegra, y que consecuentemente el nuevo monto mensual resultante se incluya en su planilla de pensiones y se le pague de forma continua; ello por cuanto en la actualidad se les viene pagando dicha bonificación de manera indebida, tomando como base de cálculo la remuneración total permanente, lo que puede advertirse de sus boletas de pago de pensión de los docentes cesantes; hecho que los lleva a



interponer los recursos legales correspondientes, tales como: reconsideraciones y apelaciones en sede administrativa, que de igual modo son desestimados ante la instancia administrativa superior, dando por agotada la vía administrativa en los referidos procedimientos. Entonces, esta situación obliga a los docentes cesantes a iniciar un proceso judicial, el mismo que lo plantean mediante un proceso contencioso-administrativo, el cual dura en promedio de unos 18 a 24 meses; donde al concluir el proceso judicial obtienen un resultado favorable en el que el Juez ordena que se haga efectivo el pago de la BONESP en la planilla mensual de pensiones, tomando como base de cálculo la “remuneración total o íntegra, y no la remuneración total permanente” como hasta ahora se ha venido realizando.

Sin embargo, pese a que la DREP en virtud del mandato realizado por el órgano jurisdiccional, emite un nuevo acto administrativo reconociéndoles el pago de la BONESP calculada en base a la remuneración total o íntegra, ese nuevo monto mensual resultante del referido recálculo en la actualidad no es incluido en la planilla de pago de pensiones de los docentes cesantes, surgiendo una nueva serie de dificultades, siendo una de ellas la actualización del registro en el “Aplicativo Informático del Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público” (AIRHSP) – según la Directiva N° 0004-2021-EF/53.01 (2021) “el AIRHSP es la herramienta informática que permite gestionar la información de la Planilla Única de Pagos y contiene el registro de los datos personales, datos laborales y conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, permitiendo administrar la información de personal de manera única, íntegra y oportuna” - procedimiento que llegan a realizar los docentes cesantes tal conforme lo requiere la DREP, empero hasta la fecha el nuevo monto mensual de la BONESP producto del



resultado del nuevo cálculo, conforme a lo ordenado por el órgano jurisdiccional, no es incluido en su planilla de pago de pensiones de manera continua.

Entonces, el docente cesante pese a pasar por todas las dificultades y dilaciones que significa realizar todos los trámites antes mencionados, desde el agotamiento de la vía administrativa, hasta el desarrollo del proceso judicial y prosiguiendo con más trámites administrativos para lograr la ejecución de su sentencia, a la fecha no logran obtener la materialización de su derecho reclamado; es así que podemos advertir la relevancia de la presente investigación, la misma que busca plantear una solución a esta problemática.

Por tal razón, la presente investigación pretende determinar la relación existente entre la actualización del registro en el AIRHSP y la eficacia de las sentencias contencioso administrativas así como analizar la aplicación de la figura el Estado de Cosas Inconstitucional en cuanto a las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley N°24029, modificada mediante Ley N°25212.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.2.1. Problema general**

¿Existe relación entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, sobre casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP?

### **1.2.2. Problemas específicos**

1. ¿Cuál es el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, que ordenan la inclusión en planilla del monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP; emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017?





2. ¿Cuáles son los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP, con el nuevo monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017?

3. ¿Es posible la aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley del Profesorado N°24029, modificada mediante Ley N°25212?

### **1.3. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

La presente investigación resulta ser de trascendencia, por cuanto la realización del estudio y análisis de las variables planteadas, constituye ser un aporte importante, que con los resultados que se obtengan del mismo nos permitirá entender mejor la relación de las dos variables planteadas y así con ello garantizar el cumplimiento correcto y oportuno de los derechos reclamados por los docentes cesantes.

Al realizar el estudio de la eficacia las sentencias contencioso-administrativas que ordenan la inclusión en la planilla de la BONESP recalculada, de los docentes cesantes de la DREP, emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017; el análisis del procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP de la BONESP recalculada y su consecuente inclusión en planilla de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017 y análisis de la aplicación de la figura el Estado de Cosas Inconstitucional en cuanto a las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley N°24029, modificada mediante Ley N°25212, nos permitirá articular de mejor manera la relación de nuestras variables y tener una mayor claridad de estos aspectos e identificar los puntos resaltantes de la problemática por la que pasan los docentes cesantes de la DREP.



Y los resultados obtenidos con la presente investigación nos llevarán a poder plantear cambios, elaborar nuevos lineamientos de políticas que ayuden a poder materializar el derecho reclamado por los docentes cesantes, quienes en la actualidad se ven en la obligación de iniciar procesos judiciales u otros trámites administrativos que les generan más gastos económicos y a la administración de justicia un incremento de su carga procesal; resultados que sin duda alguna coadyuvarían a mejorar su calidad de vida de los docentes, entendiendo que por su condición de cesantes en la actualidad solo cuentan con sus pensiones como único ingreso económico. Entonces, al materializarse el derecho reclamado por los docentes cesantes de manera oportuna y en el tiempo más breve, éstos verían incrementadas sus pensiones de cesantía lo que supondría un incremento de su ingreso y consecuentemente una mejora en su condición de vida, lo que significaría también una disminución de la carga procesal de los órganos jurisdiccionales y por ende un ahorro en gastos y esfuerzo para nuestro Estado.

#### **1.4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

##### **1.4.1. Objetivo general**

Analizar la relación que existe entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, sobre casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP.

##### **1.4.2. Objetivos específicos**

- 1.** Establecer el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, que ordenan la inclusión en planilla del monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP; emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.
- 2.** Identificar los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP, con el nuevo monto mensual recalculado de la BONESP, de los



docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.

3. Determinar la posible aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley del Profesorado N°24029, modificada mediante Ley N°25212.

## **1.5. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO**

### **1.5.1. Hipótesis general**

Existe relación entre la actualización del registro en el AIRHSP y la eficacia de sentencias contencioso-administrativas sobre inclusión en la planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP, emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017. Ya que si no se llega a realizar la actualización del registro en el AIRHSP de manera óptima no podrán ser eficaces las sentencias contencioso-administrativas que ordenan la inclusión en la planilla de la BONESP recalculada, de los docentes cesantes de la DREP.



## CAPÍTULO II

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

##### 2.1.1. Antecedentes nacionales

- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, por Eveling Eleonora Principe Arquingo (2015) denominado “Vía contencioso administrativo y retribución de la bonificación por preparación de clases y evaluación para docentes cesantes del régimen pensionario 20530 en la provincia de barranca, años 2010-2014” (Tesis de Pregrado). Donde el autor considera que en las demandas sobre recálculo y pago de bonificación por preparación de clases y evaluación iniciado por los docentes cesantes del régimen pensionario 20530, no hay discusión o cuestionamiento de la de la vía procesal, en efecto que la vía del proceso contencioso administrativo ordinario es lo adecuado para viabilizar todas las acciones sobre pago de bonificación por preparación de clases y evaluación; situación que nos lleva a establecer que si en la actualidad ocurre un incumplimiento de mandatos judiciales que ordenan el recálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación no se debe a que se hayan tramitado por vías procesales equivocadas; lo cual estaría repercutiendo en el cumplimiento de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, dejando en claro que el proceso contencioso-administrativo es la vía correcta para la petición de los docentes cesantes y que si en la actualidad las decisiones emitidas por los juzgados no se cumplen se deben a otros factores distintos, los mismos que tratarán de ser identificados y analizados mediante la presente investigación”.

- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote, por Luis Ignacio Urquiaga Cabrera (2020) denominado “Calidad de Sentencias de Primera y Segunda Instancia sobre



Inclusión en Planillas de Pago, en el Expediente N° 00746-2013-0-2501-JR-LA-02, Distrito Judicial del Santa Chimbote. 2020” (Tesis de Pregrado). Los resultados revelaron que la calidad de la parte expositiva, considerativa y resolutive, pertenecientes a: la sentencia de primera instancia, fueron de rango: alta, alta y muy alta; mientras que, de la sentencia de segunda instancia fueron de rango: alta, muy alta y mediana. En conclusión, la calidad de las sentencias de primera y segunda instancia, fueron de rango muy alta y muy alta, respectivamente. Es de relevancia el presente estudio por cuanto el mismo establece que las sentencias que se emiten en sede judicial, tanto en primera como segunda instancia, son de una calidad muy alta, conclusión que nos lleva a tener presente que si en la actualidad, el hecho de no hacerse efectivo el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en la planilla de pensiones de manera continua, conforme a lo ordenado en las sentencias, no se debe a un defectuoso análisis y fallo judicial, cuestión que nos ayuda a centrar nuestra investigación en otros factores intervinientes en el cumplimiento del pago de la BONESP recalculada en virtud de mandato judicial”.

- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Martín – Tarapoto, por Gelper Ruíz Paredes (2020) denominado “Relación entre la vulneración del Derecho de Bonificación y su tratamiento en el proceso contencioso administrativo por preparación de clases de los docentes de la Unidad de Gestión Educativa Local – San Martín, 2018” (Tesis de Pregrado). El autor de los resultados obtenidos determinó que existe una relación significativa entre las variables estudiadas; por lo que se concluyó que se vulneró sistemáticamente el derecho de bonificación especial por preparación de clases de los docentes de la UGEL – San Martín del año 2018 en un 99.25% de la muestra, puesto que, la Sala Civil Descentralizada de Tarapoto, apoyándose de los argumentos del Tribunal Servir y el Tribunal Constitucional,



deniegan el derecho solicitado, señalando que no les corresponde percibir la remuneración conforme lo establece el artículo 48 de la ley 24029, modificada por la ley 25212. El aporte del presente trabajo se ve reflejado en el hecho de que nos muestra un panorama del tratamiento que se da en otras sedes judiciales del país al trámite de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en el proceso contencioso administrativo”.

- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada de Trujillo, por Julián Márquez Espinoza (2021) denominado “Factores que determinan la vulneración del derecho de pago a los profesores contratados del 30% por preparación de clases en la UGEL 16 de Barranca” (Tesis de Pregrado). El objetivo principal de la investigación es analizar, aplicar y defender como un derecho los beneficios remunerativos y bonificación especial tipificado en la Ley del Profesorado N° 24029 y su modificatoria N° 25212 ,aprobado por D.S. N° 019-90-.ED en la que se concluyó que los factores que determinan la vulneración del derecho de los profesores contratados al pago del 30 % por preparación de clases y evaluación son legales, económicos y sociales en la UGEL N° 16 de Barranca desde el año 1992- 2012 porque a los profesores nombrados si se está reconociendo el mencionado pago vía devengados y con acciones judiciales respectivas, respetando la Constitución y las normas Educativas, sin embargo a los profesores contratados se les restringe este derecho, por más que realicen trámites administrativos y judiciales, por lo que se está vulnerando el derecho del profesor ya que el profesor contratado realiza las mismas funciones que el profesor nombrado. El presente estudio es de relevancia para nuestra investigación porque evidencia el alcance del incumplimiento de pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, los cuales son el económico y social, es decir, al no realizarse estos pagos este hecho repercute en las familias y la sociedad al ver restringido su derecho que por



Ley les corresponde; cuestión que nos llevará a realizar un mejor análisis del presente estudio”.

- “En el estudio realizado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano – Puno, por Stephanie Liz Cervantes Alagón (2014) denominado “Análisis de los factores que propician la inejecución de sentencias en los procesos contenciosos administrativos sobre pago de obligaciones dinerarias en los Juzgados Mixtos de la Corte Superior de Justicia de Puno en el año 2012” (Tesis de Pregrado). Se concluyó que los factores que propician la inejecución de sentencias sobre pago de obligaciones dinerarias en los procesos contenciosos administrativos son: las actuaciones dilatorias de las entidades del Estado demandadas, la falta de presupuesto y la deficiencia normativa, siendo la más recurrente las actuaciones dilatorias de la entidad demandada, quienes realizan este procedimiento para evadir el cumplimiento de la sentencia y alargan el mismo procedimiento. Y la entidad administrativa del Estado más deudora es la Dirección Regional de Educación de Puno, respecto de los docentes que vencieron judicialmente, sobre el pago por preparación de clases y evaluación correspondiente al 30% de su remuneración total. El aporte del presente estudio es significativo porque nos muestra que una de las entidades administrativas del Estado dentro de nuestro ámbito es la Dirección Regional de Educación de Puno y por ello surge la necesidad de investigar a mayor profundidad los factores que propician la inejecución de sentencias que ordenan el pago de las obligaciones dinerarias, en este caso respecto del pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación; cuestión que se sigue dando en la actualidad, evidenciando que se tratarían de problemas estructurales, los mismos que requieren de un mayor análisis”.

- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por Carlos Francisco Arias Suárez (2020) denominado “Desafíos de la



declaración de estado de cosas inconstitucional en el Perú” (Tesis de Posgrado). Se concluyó que el rol de un juez constitucional en un Estado Constitucional de Derecho, debe ser indefectiblemente garante de la defensa y tutela de los derechos fundamentales y que la tutela brindada por el juez, no debe ceñirse a la dimensión subjetiva del derecho fundamental; sino también, a la objetiva, a fin de que sea una tutela efectiva, y ello se puede lograr mediante la aplicación de la técnica de la declaración de estado de cosas inconstitucional. Asimismo, que todo juez constitucional, sea del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional, puede hacer uso de esta técnica, en atención a la interpretación del artículo 44° de la Constitución. El presente estudio es de relevancia para nuestra investigación porque nos muestra los fundamentos y alcances del estado de cosas inconstitucional en nuestro país y en virtud a ello poder estudiar su posible aplicación en la presente investigación”.

### **2.1.2. Antecedentes internacionales**

- “En el estudio realizado en la Universidad San Francisco de Quito – Ecuador, por Lorena Vicuña Domínguez (2015) denominado “El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo” (Tesis de Posgrado). El autor arribó a la conclusión que en la regulación del procedimiento contencioso administrativo no se han considerado las particularidades y especificidades de esta materia. Se ha normado de manera muy general a un proceso muy particular. El juicio contencioso administrativo dadas sus peculiaridades amerita ser tramitado con procesos y términos propios a su naturaleza, complejidad y objetivos de ejercer el control de legalidad de las actuaciones de la administración pública y la tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados. La importancia de la presente investigación radica en que nos posibilitará contar con un panorama amplio respecto del proceso contencioso administrativo en el derecho comparado, nos brindará información acerca de su regulación en otro país”.





- “En el estudio realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana – Medellín, por Mateo Gómez Ramírez (2010) denominado “El estado de cosas inconstitucional - análisis de los motivos de la Corte Constitucional para su declaratoria” (Tesis de Pregrado). Donde el autor concluye que esta figura es utilizada por la Corte Constitucional como instrumento de solución ante la vulneración reiterada de derechos fundamentales, la cual, se da por medio de una declaratoria que establece ciertas ordenes tanto simples como complejas, para que las entidades públicas de una solución efectiva y así se suspenda una violación reiterada y continua de la Carta Política, asimismo, que es indispensable para la existencia de un estado de cosas contrario a la constitución una falta de cumplimiento y garantías progresivas por parte del Estado para la realización de los derechos, tal y como lo afirma la Corte Constitucional. Estudio que sin duda alguna nos muestra un panorama más amplio de los fundamentos de la aplicación del estado de cosas inconstitucional en la legislación comparada”.

## **2.2. MARCO TEORICO**

### **2.2.1. Proceso contencioso administrativo**

#### **2.2.1.1. Antecedentes del proceso contencioso administrativo**

Al respecto Jiménez Vivas (2022) menciona:

El legislador nacional ha seguido el esquema del modelo de organización español (judicialista), el cual en el siglo XX tuvo un gran desarrollo con la ley del 27 de diciembre de 1956, primera Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y alcanzó su consagración constitucional mediante su reconocimiento en la Constitución española de 1978; y en la “Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, del 13 de julio de 1998, no solo



desarrolló más aún el tema, sino que dicha Ley significó la consolidación del instituto en el ordenamiento jurídico español.

Bajo la misma tendencia, el jueves 5 de julio del 2001 fue publicado el “proyecto de Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo”, preparado por una comisión previamente designada por la Resolución Ministerial n°174-2000-JUS. El proyecto postuló el modelo procesal «de plena jurisdicción» (que había sido desarrollado ampliamente por la entonces nueva Ley 29/1998, del 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española) en reemplazo del antiguo modelo «de anulación».

La nueva propuesta era un reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, pues hacía posible demandar la nulidad de un acto, y también el reconocimiento por parte de una entidad estatal de determinado derecho administrativo conculcado o desconocido mediante un acto, hecho u omisión administrativa (pp.179-180).

Mac Rae Thays (2020) sobre el proceso contencioso administrativo manifiesta:

“La acción contencioso administrativa, como la denomina el artículo 148 de la Constitución Política de 1993, está recogida dentro de su Capítulo VIII referido al Poder Judicial. Fue incorporada como mecanismo de control jurisdiccional de la administración, con rango constitucional desde la Constitución de 1979, pero tuvieron que transcurrir más de diez años desde que se le reconociera para que contara con algunas reglas procesales específicas que permitiesen su implementación; esto fue en 1991, con la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, estas normas se derogaron en 1993, al aprobarse el Código Procesal Civil mediante Decreto Legislativo 768, de fecha 29 de febrero de 1992, y que entró en vigencia el 28 de julio de 1993, el cual reguló la impugnación de acto o resolución



administrativa como proceso abreviado. El capítulo que regula el proceso contencioso administrativo fue derogado por la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo -en adelante, “LPCA”-, la cual entró en vigencia en el año 2002” (p.226).

Finalmente tenemos a Huapaya Tapia (2019) quien señala que:

“A lo largo de los años, la LPCA no ha estado exenta de modificaciones. Luego de su entrada en vigencia, la LPCA tuvo varios cambios en su contenido; el más amplio y sensible se efectuó con el decreto legislativo 1067 del año 2008. Ello motivó la publicación de un primer Texto Único Ordenado de la LPCA, aprobado por el decreto supremo 013-2008-JUS. Posteriormente, el mismo TUO de la LPCA fue modificado por la ley 29782 y el decreto legislativo 1158, para variar las reglas de competencia funcional en este proceso,-una de las materias más manoseadas dentro de esta regulación legal-; después, mediante la ley 30137, para modificar otro aspecto puntual concerniente a la regulación de la ejecución de sentencias, y finalmente, mediante la ley 30914, para modificar los aspectos relativos a la intervención del Ministerio Público en el proceso contencioso-administrativo. Ello ha motivado la publicación de un segundo y novísimo Texto Único Ordenado de la LPCA, aprobado por decreto supremo 011-2019-JUS” (p. 25-26).

#### **2.2.1.2. El proceso contencioso administrativo**

Conforme al artículo 1 del “Texto Único Ordenado de la Ley 27584” – “Ley del Proceso Contencioso administrativo”, aprobado mediante decreto supremo 011-2019-JUS, publicado el 04 de mayo del 2019; se tiene que: “la acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las



actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”.

Para Guerra Cerrón (2018) el proceso contencioso administrativo:

Como si se tratara de un proceso constitucional en la “Constitución Política del Perú” en el artículo 148 del Capítulo VIII del Título IV expresamente está previsto el proceso contencioso administrativo, aunque su sumilla es de “acción contencioso-administrativa”. Este espacio constitucional dedicado al proceso contencioso-administrativo, sin duda tiene una razón y justificación especiales, y estas son por tratarse de una “conquista histórica”, por su objeto y finalidad.

Como en todo proceso -en el que hay un conflicto- lo que se busca es solucionarlo garantizando “los derechos de los ciudadanos en su condición de administrados en tanto les asista la razón, a través del control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y de la actuación de la Administración Pública. La existencia del proceso contencioso administrativo constituye uno de los principales elementos del Estado de Derecho e implica un derecho-deber; con la particularidad que el Estado es parte, y precisamente lo que es objeto de revisión es la actuación de éste”.

A diferencia de otros procesos comunes y ordinarios, el proceso contencioso administrativo tiene su anclaje en la “Constitución Política del Perú”. En la Constitución de 1867 en el artículo 130 se señala que “La ley determinará la organización de los Tribunales contenciosos-administrativos, y lo relativo al nombramiento de sus miembros”, pero no se referirá a la acción o proceso contencioso-administrativo hasta 1979.

En la “Constitución de la República del Perú” de 1979, en el artículo 240 se estableció que “las acciones contencioso administrativas se interponen contra



cualquier acto o resolución de la administración que causa estado. La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes superiores conocen en primera instancia, y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia”.

Luego, en nuestra actual Constitución Política, en el artículo 148, bajo la sumilla “Acción contencioso-administrativa” se estableció que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa” (pp.38,42).

Sobre el particular, Jiménez Vivas (2022) refiere que:

El principio central de la democracia y del régimen republicano es el equilibrio de poderes, la existencia de controles dentro del ordenamiento jurídico del Estado. Asimismo, el principio central de dicho ordenamiento es resguardar la posibilidad de defender los derechos que este reconoce. Un Estado que no garantice el principio constitucional de control interórganos y el derecho constitucional de defensa de los derechos ante el Poder Judicial, será uno que no podrá cumplir con todos sus fines. Un ordenamiento jurídico que deje zonas de ejercicio del poder sin control y derechos sin defensa será uno incompleto.

El proceso contencioso administrativo cumple ambas funciones. Por un lado, sirve como instrumento controlador del ejercicio de la función administrativa por parte de la Administración. Por otro lado, opera como garantía de tutela judicial para los derechos de los sujetos administrados (p.171).

En esa misma línea, Mac Rae Thays (2020) señala que:

“El proceso contencioso administrativo tiene un doble alcance; subjetivo, al ser un mecanismo procesal para proteger los derechos e intereses de los particulares frente a la Administración Pública; y objetivo, en tanto se dirige a tutelar la legalidad de las actuaciones administrativas. Mediante este proceso se pretende la



revisión de un acto u omisión de la administración para que el juez realice un control sobre la juridicidad de esa actuación u omisión. Su objeto es amplio, encontrándose el juez facultado a no solo a declarar la nulidad del acto o declaración administrativa, sino a expedir mandatos para que se realicen las medidas necesarias para que se restablezca o reconozca la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda”

Asimismo, señala que el “proceso contencioso administrativo” en la actualidad básicamente se sustenta en 2 principios:

“En el control judicial de los actos de la administración, según el cual la actuación de la Administración Pública debe enmarcarse dentro de lo dispuesto por la Constitución y las leyes. El ordenamiento jurídico es el límite de toda actuación administrativa, en defecto de la ley, ningún funcionario o autoridad pública podrá realizar actuaciones singulares que afecten los derechos y la esfera de libertad de los ciudadanos; es por el principio de legalidad, que se rige la administración. La revisión en sede judicial de los actos de la administración y sus omisiones se rigen por el principio de juridicidad, por el cual, en sede judicial, se verificará si los actos que realiza la administración se sujeta a la Constitución y los convenios internacionales y la interpretación que hagan de estas decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. El ceñirse al cumplimiento de este marco es piedra angular de todo Estado democrático”.

“El derecho de toda persona a una tutela judicial efectiva, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, para evitar su indefensión frente al poder de la Administración Pública, implica que ningún acto de ésta podrá estar exenta de un control por parte del órgano jurisdiccional. Siendo el mecanismo ordinario que



permite el control judicial de la administración pública, el proceso contencioso-administrativo se convierte en un medio de defensa del ciudadano frente a los actos, resoluciones u omisiones arbitrarias de la Administración”.

“Es precisamente en bases a estos principios que se hizo necesario un desarrollo legislativo autónomo, que desvincule al proceso contencioso administrativo del proceso civil y que reconozca su esencia de instituto procesal para la defensa de las pretensiones o intereses de los administrados, por lo que se promulga la Ley 27584 -en adelante, ‘LPCA’- en el año 2001, pero que entra en vigencia en el año 2002. Dicha ley lo regula autónomamente, con la finalidad de efectuar un control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública, a cargo del Poder Judicial” (p.227-228).

### **2.2.1.3. Fin del proceso: la sentencia**

En cuanto a este punto, Huapaya Tapia (2019) efectúa un desarrollo pormenorizado, donde indica que:

La doctrina entiende que la sentencia es la «decisión judicial que, normalmente, pone fin al proceso de cognición, en cualquier instancia, y por el cual el órgano jurisdiccional satisface las pretensiones y resistencias deducidas por las partes, aplicando el ordenamiento jurídico» (Hutchinson, 2009, p.195). “la sentencia definitiva es aquella que provoca la finalización del proceso al resolver el fondo de la cuestión planteada”.

El “tercer párrafo del artículo 121 del CPC denomina sentencia a la resolución que expide pronunciamiento sobre el derecho de las partes -sentencias estimatoria o sobre el fondo-; sin embargo, reconoce que excepcionalmente dicha resolución final puede contener un pronunciamiento solo respecto de la validez de la relación procesal -sentencia inhibitoria”.



“La sentencia no es solo un juicio lógico o dictamen jurídico, sino que a dicho juicio le acompaña un mandato, que estima o no las pretensiones de las partes procesales”.

Tiene, evidentemente, “la estructura de un silogismo, aunque ello no implica desconocer la labor creativa del juez, que dentro de la perspectiva del realismo jurídico es de suma importancia para mantener vivo el funcionamiento del ordenamiento jurídico”.

#### **2.2.1.4. Requisitos de la sentencia**

La “sentencia tiene requisitos subjetivos y objetivos. Entre los requisitos subjetivos tenemos la jurisdicción o poder jurisdiccional, la competencia y la ausencia de causas de abstención o recusación”. Por otra parte, por requisitos objetivos se tiene lo siguiente:

- La “motivación suficiente: derecho integrante de la tutela judicial efectiva -derecho a una resolución motivada y fundada en derecho”.
- La congruencia: consiste en la adecuación entre los pronunciamientos judiciales y lo que se pidió al juez, incluida la razón de ser de la petición (Hutchinson, 2009, pp. 222-229).

A fin de “determinar la incongruencia, se requiere realizar una confrontación entre la parte dispositiva y el objeto del proceso (*rectius*, la pretensión). En ese contexto, tenemos los siguientes vicios de incongruencia”:

- “Incongruencia *citra petitum*: consiste en que la sentencia deja de juzgar alguna cuestión objeto del proceso (incongruencia *ex silentio*)”.
- “Incongruencia *ultra petitum*: se concede en la sentencia más de lo solicitado por las partes en el *petitum*, con lo cual se desconoce el principio dispositivo”.





- “Incongruencia *extra petitum*: cuando el órgano judicial concede a las partes algo no solicitado por ellas”.

En “la LPCA -a diferencia del proceso civil donde todavía impera el principio- se ha producido una atenuación de la exigencia de la congruencia, debido al carácter de proceso de plena jurisdicción que tiene el proceso contencioso-administrativo -conforme al numeral 2 del artículo 40 del TUO de la LPCA”, así como la impronta «publicística» que posee este proceso.

En consecuencia “el proceso contencioso-administrativo rige el principio publicístico, por tanto, no son ilegales o inválidas las sentencias *ultra petitum*, sobre todo en las pretensiones de plena jurisdicción”.

#### **2.2.1.5. El numeral 1 del art. 40 del TUO de la LPCA**

La norma actual prescribe lo siguiente:

Artículo 40.- sentencias estimatorias

La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

1. La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.

Sin embargo, “hay caso en los cuales se demanda nulidad parcial y en realidad corresponde una nulidad total o viceversa. E, inclusive, hay caso en los cuales el juez debería poder tener la potestad de apreciar de oficio los motivos de nulidad, fuera de los argumentados expresamente por las partes. El proyecto de LPCA hacía eco de la potestad del juez de apreciar esto y modificarlo de acuerdo a su criterio, dando un plazo para que se pronuncien las partes, y expresar así el poder del juez de apreciar la nulidad y los imperativos del principio publicístico”.



No obstante, “del texto de la LPCA -modificada antes de su aprobación en la Comisión de Justicia del Congreso- alteró el planteamiento inicial y estableció esta rígida aplicación del principio dispositivo, y que además desconoce que la regla de enjuiciamiento de los actos administrativos es el principio de conservación” (artículo 14 del TUO de la LPAG).

De ahí que esta regulación no se encuentre exenta de críticas (Priori,2009,p.272). A la hora de “considerar la naturaleza misma de las reglas de validez de los actos administrativos, correspondía en este caso hacer una excepción al principio radical de congruencia, lo que permitiría al juez, que pueda declarar la nulidad total, aun si se demanda solo la nulidad parcial. Asimismo, con la misma lógica, permitir al juez apreciar los motivos de la nulidad pese a que no hayan sido alegados por las partes”.

En base al “principio de tutela judicial efectiva, yo considero que el juez puede apreciar la nulidad y sus causales, así como sus alcances, conforme a lo establecido en los artículos 12 (efectos de la nulidad) y 13 (alcance de la nulidad) del TUO de la LPAG, sin que el principio dispositivo sea un obstáculo para ello”.

Por cierto, calificada doctrina entiende que el principio *iura novit curia* (Artículo VII del CPC) es de aplicación al proceso contencioso-administrativo y permitiría solucionar el entuerto causado por la deficiencia normativa analizada: «los tribunales administrativos han de juzgar dentro del límite de las alegaciones deducidas por la partes -es decir, unilateralmente como en el proceso civil-, pueden fundar la sentencia en otros motivos jurídicos que los alegados oportunamente por aquellas» (Hutchinson,2009,p.242).

#### **2.2.1.6. Tipos de sentencia**

Las sentencias vienen a ser de 2 tipos (artículo 121 CPC):



- “Por regla general: sentencias que se pronuncian sobre el fondo del asunto puesto a conocimiento del órgano judicial (sentencias de mérito o estimatorias/desestimatorias)”.
- “Por excepción: sentencias que se pronuncian sobre la validez de la relación jurídico-procesal (sentencias donde se declara la inadmisibilidad/improcedencia de la demanda contencioso-administrativa)”.

Las “sentencias inhibitorias se pueden pronunciar sobre aspectos formales, relativos a la validez de la relación jurídico-procesal, y en concreto, con respecto a las causas” de:

- “Inadmisibilidad: es una declaración provisional de invalidez de la relación procesal, en la cual se otorga un plazo para remover el defecto que la provocó, por considerar que este defecto es subsanable”.
- “Improcedencia: sirve para denunciar la existencia de una invalidez cuyo defecto invocado es considerado insubsanable”.

Por otra parte, “las sentencias, cuando se pronuncian sobre el fondo” vienen a ser:

- “Estimatorias: son las que actúan las pretensiones de las partes”.
- “Desestimatorias: son las que no actúan las pretensiones de las partes del proceso”.

Las “sentencias estimatorias pueden ser declarativas, de condena y constitutivas”.

- “Declarativas: son aquellas que ponen fin al conflicto al ratificar o confirmar la existencia de un derecho o de una situación o estado jurídico existente”.



- “Constitutivas: a través de este tipo de sentencias, se modifica o extingue una situación jurídica existente y se crea una nueva”.
- “De condena: son las que imponen el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer. No solo se declara el derecho, se impone su efectivo cumplimiento”.

Ahora bien “en todos los casos, se establece un requisito adicional para el caso de las sentencias estimatorias. Así, el TUO de la LPCA” coloca lo siguiente:

“Artículo 43.- Especificidad del mandato judicial

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 122 del Código Procesal Civil, la sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución”.

Como “puede apreciarse, la norma citada impone al juez la obligación de precisar el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución. De esta forma se garantiza el adecuado cumplimiento de la sentencia”.

#### **2.2.1.7. Características de la sentencia**

“Las sentencias, una vez emitidas, son inmutables, no pueden ser variadas, es un atributo propio de las mismas. Sin embargo, esto no impide la posibilidad de que se rectifiquen los errores materiales y aritméticos, ni que se aclaren los conceptos oscuros”.

Para “la aclaración es competente el órgano que emitió la sentencia y puede hacerlo de oficio o a pedido de parte. La aclaración únicamente procederá si la sentencia ofrece en su parte dispositiva oscuridad o ambigüedad, o es necesario suplir cualquier omisión de la misma”.



### 2.2.1.8. Efectos de las sentencias

“Las sentencias estimatorias en los procesos generan diversos tipos de efectos reconocidos por la doctrina, los cuales describo siguiendo las enseñanzas de Gonzáles Pérez (1966,pp.222-223) y Hutchinson” (2009,pp.313-360):

- “Efectos jurídico-materiales: la obtención del concreto bien perseguido mediante el proceso, la obtención de lo solicitado al juzgador mediante el *petitum* -en el caso del proceso contencioso-administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 5 referido a las pretensiones”.
- “Efectos jurídico-procesales: la ejecutividad de la sentencia y la cosa juzgada”.

Según a lo señalado “son efectos jurídico-procesales de las sentencias en lo contencioso-administrativo”:

- “La eficacia ejecutiva: consiste en la actividad orientada a cumplir lo dispuesto en el fallo, lo que se hará de manera voluntaria o si es necesario, forzosamente, para lo cual el órgano jurisdiccional deberá adoptar todas las medidas necesarias para promover y activar la ejecución. El fallo de la sentencia debe ser en sí mismo ejecutable y ha de concretar el alcance y contenido de la obligación derivada de esta”.
- “La eficacia declarativa o la cosa juzgada consiste en la influencia del fallo en ulteriores actividades declarativas de carácter jurisdiccional”.

La “cosa juzgada” se puede entender de 2 sentidos:

- “La cosa juzgada formal implica la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso, lo que ocurrirá cuando no exista recurso alguno contra ella o porque se haya dejado transcurrir el término para interponerlo”.



- “La cosa juzgada material consiste en la insdiscutibilidad o inmutabilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia. Es considerada como la verdadera cosa juzgada, que se extiende a los procesos futuros. Lo que se establece en una sentencia que adquiere la autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de un nuevo juicio, ni ningún otro órgano judicial podrá dictar una nueva sentencia sobre el mismo asunto. La cosa juzgada material produce dos efectos: (i) impide que se pueda volver a tratar y a decidir sobre el mismo asunto (efecto negativo); y, (ii) si se llega a seguir un nuevo proceso, la segunda sentencia tendrá que ser acorde con la primera (efecto positivo)”.

“Los efectos jurídico-materiales son los efectos que el fallo puede producir sobre las relaciones jurídicas a las que se refiere. Hay que tener en cuenta que la pretensión que se deduce en el proceso contencioso-administrativo recae sobre tales realidades jurídicas extraprocesales. El proceso versará siempre sobre una realidad jurídico-administrativa, siempre habrá un acto, actuación u omisión, y situaciones creadas o derivadas de ellas que se verán afectadas por la resolución judicial que se adopte sobre el proceso antes referido”.

Ahora entonces “los efectos de la sentencia también pueden ser directos o indirectos. Los efectos directos son efectos inmediatos o consecuencias que la sentencia produce directamente sobre la realidad jurídico-material. La sentencia crea, modifica o extingue alguna o algunas situaciones jurídicas extraprocesales. Por ejemplo, son efectos directos la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo, o el restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Por su parte, los efectos indirectos son las consecuencias mediatas que produce el fallo”.



Sobre ambos tipos de efectos, el maestro Gonzáles Pérez ha precisado lo siguiente:

Al delimitar los efectos subjetivos de la sentencia es ineludible tener en cuenta, no solo el objeto del proceso, sino la distinción entre efectos jurídicos-materiales directos e indirectos. Distinción de la que dependerá la existente entre parte principal y accesoria, que ha desaparecido en el anteproyecto y con ello la eliminación de una figura tan tradicional en nuestro contencioso-administrativo como es el coadyuvante.

Una sentencia, al estimar un recurso contencioso-administrativo en el que se pretendiera el reconocimiento de una situación jurídica, puede producir efectos jurídicos directos respecto del demandante y producirlos indirectamente respecto de todos aquellos a los que beneficiaría el ejercicio del derecho. Por ejemplo, si se trataba del reconocimiento del derecho a instalar un centro docente, al lado del efecto directo del recurso contencioso-administrativo, están los indudables beneficios en los padres de los potenciales alumnos que viven en las proximidades del lugar del emplazamiento, evitándoles ir a otros centros más alejados (1998,p.110).

#### **2.2.1.9. Eficacia de las sentencias según el tipo de pronunciamiento**

Las sentencias declarativas, al no modificar la realidad jurídica, “no son ejecutables ni tienen efectos jurídicos-materiales -en apariencia-. Solo producen efectos jurídico-procesales declarativos”.

“Las sentencias constitutivas producen, además del efecto de cosa juzgada, efectos jurídico-materiales, ya que cambian la realidad jurídica material -y por tanto son ejecutables”.



“Las sentencias de condena no producen efectos jurídico-materiales, sino únicamente efectos de títulos de ejecución -efectos ejecutivos procesales- y efectos de cosa juzgada”.

“En la realidad propia del proceso contencioso-administrativo se dan sentencias o pronunciamientos con efectos mixtos, es decir, pronunciamientos sobre pretensiones declarativas acompañadas con constitutivas y de condena - nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad y reconocimiento, nulidad e indemnización, constatación de la ilegalidad de la omisión o vía de hecho, cese de la actividad ilegal y restablecimiento de la legalidad, etcétera” (véase Hutchinson, 2009, pp.313-360; Pérez Andrés, 2000).

#### **2.2.1.10. Las sentencias estimatorias del art. 40 del TUO de la LPCA**

En lo concerniente a “las sentencias estimatorias, el artículo 40 del TUO de la LPCA” señala lo siguiente:

La “sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada” lo siguiente:

1. “La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado”.
2. “El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda”.
3. “La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo y la adopción de cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio





del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento”.

4. “El plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está obligada, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento”.
5. “El monto de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados”.

Como puede verse, “la norma en comentario conecta los efectos de la sentencia con la pretensión planteada, la cual, a su vez, está vinculada con una concreta actuación administrativa. El numeral 1 establece que la sentencia estimatoria de la demanda se pronunciará por la nulidad total o parcial, o por la ineficacia del acto. Evidentemente ello sucederá cuando la pretensión formulada sea precisamente que se declare la nulidad total o parcial de un acto administrativo”.

Como ya se indicó, “discrepo de la última frase de esta norma que restringe el pronunciamiento del juez conforme «a lo demandado», pues implica reconocer una congruencia estricta que no es acorde con el modelo integral de revisión de legalidad de los actos administrativos, en el cual, como hemos dicho, si bien el juez queda vinculado al petitorio, no lo está en lo que respecta a la causa *petendi* o los motivos jurídicos que sustentan la nulidad, de modo tal que partiendo de los invocados por el demandante, podrá apreciar, de oficio, los que estime convenientes de una revisión integral del expediente. Creemos que el *iura novit curia* lo permite”.



Solamente por tener un ejemplo “No sería al acorde al principio de conservación -reconocido no solo doctrinariamente, sino expresamente en el mismo TUO de la LPAG- que el juez se pronuncie por la nulidad total de un acto de sanción por múltiples infracciones si es que es posible conservar algún extremo de este, aun cuando el demandante haya planteado así su pretensión. Vale decir, que pueda declarar la nulidad parcial cuando haya sido demandada la total o viceversa. Estimo que el juez podrá citar a las partes y pedir que manifiesten sus posiciones sobre esta tesitura por cinco días antes de resolver, lo que estaba proyectado originalmente en el texto que dio origen a la actual LPCA”.

Por otra parte, “en el numeral 2, el contenido de la sentencia estimatoria responde a una pretensión de plena jurisdicción. Como se aprecia de la norma, se reconocen dos efectos. En primer lugar, lo que sería un efecto declarativo, lo que sucede, por ejemplo, cuando se reconoce el derecho del demandante a una licencia o permiso. En segundo lugar, se contempla un efecto de condena, conforme al cual el juez tiene plena legitimidad para ordenarle a la administración a tomar las medidas necesarias para que sea efectivo ese restablecimiento o reconocimiento de derechos o intereses legítimos. Ello sucede, por ejemplo, cuando es necesario que el juez ordene a la autoridad que libere un bien decomisado indebidamente o que reembolse una multa que no debió cobrarse”.

Así pues “importa bastante que en lo que respecta a esta pretensión comprender que el juez está plenamente liberado del yugo de la congruencia procesal: el juez puede disponer todas la medidas que discrecionalmente estime necesarias para restablecer o reconocer derechos que fueron afectados o denegados por la administración, lo cual implica que no se debe limitar a lo



demandado, sino que se debe disponer lo que sea necesario para que el derecho denegado sea otorgado y el derecho afectado sea restablecido en su total plenitud”.

“El numeral 3 hace referencia a la cesación de actuaciones materiales, sobre las cuales ya me he pronunciado anteriormente. Asimismo, se establece que se podrá ordenar cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia”.

“La fórmula legal empleada por el legislador resulta sumamente pertinente, porque a veces no es suficiente una simple orden de cese, sino que son necesarias medidas adicionales que garanticen que la sentencia sea realmente efectiva. La norma además contempla la posibilidad de que el juez determine la indemnización por los daños que la actuación material haya causado supuesto que solo tendrá lugar si así a sido pedido por el demandante”.

En lo “referido al numeral 4, la norma hace referencia a la necesidad de fijar” «[e]l plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está obligada». Como se puede ver, “este supuesto se da cuando el demandante pretende que la administración realice determinada actuación a la que se encuentra obligada por ley, o porque debe ejecutar un acto administrativo, lo que sucede, por ejemplo, cuando se pretende que una autoridad cumpla con realizar una prestación a la cual se tiene derecho. En estos casos, es lógico que la sentencia fije el plazo que tiene la autoridad para cumplirla”.

Finalmente, “el numeral 5 establece que el juez deberá fijar la cuantía de la indemnización, claro está, cuando esta hubiese sido pretendida en los estrechos márgenes del TUO de la LPCA. Es claro, que cuando lo haga, el juez deberá observar siempre las reglas de la indemnización integral previstas en el artículo 260 del TUO del la LPAG. No deberá mirar para nada al Código Civil y sus



estrecheces, sino que deberá dar vida a la cláusula de garantía patrimonial frente a la administración pública ya regulada en la citada norma del TUO de la LPAG” (pp. 145-157).

#### **2.2.1.11. Ejecución de sentencias**

Sobre el particular Huapaya Tapia (2019) señala:

El fundamento del derecho a la ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo, está en el derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 139.3 de la Constitución. Al respecto, son ilustrativas las palabras de Gonzáles Pérez: «El derecho constitucional a la tutela no se limita a obtener una resolución dictada por un órgano estatal independiente que dé respuesta a lo que la pretensión plantea, sino que se extiende a la plena eficacia de lo mandado en la sentencia. La pretensión no quedará satisfecha por la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando el contenido del fallo sea cumplido» (1998,p.109).

“Todos tienen derecho a la ejecución de las sentencias favorables y así pasar de un plano de satisfacción procesal hacia uno de satisfacción material. De nada sirve al administrado obtener una tutela que sea meramente declarativa de su derecho si luego no puede materializar dicha tutela. Por ejemplo, no funciona para un concesionario de energía obtener un pronunciamiento judicial que le diga que tiene derecho a obtener una licencia de uso de agua, si luego la autoridad competente no emite una resolución que reconozca dicho derecho. Del mismo modo, una resolución que reconozca que una autoridad debe devolver el pago de una tasa en exceso no sirve si, luego, la autoridad obligada no desembolsa el dinero que debe devolver por mandato judicial”.



“Luego de superar un proceso de naturaleza cognitiva, donde las dos partes no están en pie de igualdad, si el administrado obtiene una sentencia favorable, en principio, la administración pública condenada a cumplirla debería ejecutarla espontáneamente. Sin embargo, ¿qué sucede si ello no es así?”

“El tema es que, al momento de ejecución, desaparece la igualdad: aparecen privilegios estatales como la «legalidad presupuestaria» o la «inembargabilidad de los bienes y cuentas bancarias del Estado». Este problema tiene solución si se interpreta adecuadamente la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación vigente. La cuestión es conciliar el derecho a la tutela judicial efectiva -y el derecho a la ejecución de sentencias- con el cumplimiento de las atribuciones del Estado y de sus bienes y recursos para el servicio del interés general. Sobre el particular, comparto lo escrito por Danós”:

[...] ha sido una lamentable constante en el Perú los últimos años el establecimiento de graves restricciones a la posibilidad de ejecutar sentencias que establezcan obligaciones pecuniarias contra el Estado, no obstante, las citadas sentencias del Tribunal Constitucional e incluso reiterados informes de la Defensoría del Pueblo sobre la materia. Se tiene entendido que felizmente en algunos casos los jueces, invocando el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, que les permite ejercer el control difuso de inconstitucionalidad, han procedido a ejecutar directamente sus sentencias, inaplicando al caso concreto las normas que pretenden restringir sus poderes, por considerarlas contrarias a los derechos de los justiciables consagrados en la Constitución (2012,pp. 1184-1185).

#### **2.2.1.12. Sistemas de ejecución de sentencias**

Históricamente han existido dos sistemas de ejecución de las sentencias (Ortega Álvarez, 2001):



- a) Sistema administrativo: donde la administración era la titular de la potestad de ejecución y era totalmente libre de decidir cuándo y cómo se ejecutaban. “Se concebía que la actividad de ejecución era administrativa y se regía por las normas de procedimientos administrativos”.
- b) “Sistema jurisdiccional: el juez es el titular de la ejecución y titular de la potestad de dictar sus sentencias y hacerlas cumplir”.

El “Perú adopta este último sistema jurisdiccional”, según se desprende de las siguientes normas:

- “Artículo 139.2 de la Constitución”: «Ninguna autoridad puede [...] modificar sentencias ni retardar su ejecución».
- “Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”: «Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativo, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar sus contenidos o fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal y administrativa que la ley señala»
- “Artículo 44 del TUO de la LPCA”: «La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala esta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución».

Antiguamente “la ejecución de sentencias era regulada íntegramente por la administración. Esto, claramente, era un atentado al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, puesto que la ejecución de las sentencias es una actividad netamente jurisdiccional, puesto que los jueces tienen competencia para juzgar y



hacer ejecutar lo juzgado. Hoy en día, siguiendo la tónica moderna, el artículo 44 del TUO de la LPCA proclama expresamente que le corresponde al juez ejecutar y hacer ejecutar lo decidido por los órganos jurisdiccionales especializados en lo contencioso-administrativo”.

“De otro lado, el artículo 43 del TUO de la LPCA establece una norma referida al deber de cumplimiento específico de las sentencias”: «Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 122 del Código Procesal Civil, la sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución».

“En consecuencia, el juez contencioso-administrativo al emitir sus sentencias de condena, deberá especificar adecuadamente a quién están dirigidas, quién es el titular de la ejecución y, además, el funcionario encargado de cumplirla y el plazo de su ejecución”.

Por su parte, el TUO de la LPCA establece lo siguiente:

#### Artículo 44.- Ejecución de la sentencia

La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala esta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución.

Los conflictos derivados de actuaciones administrativas expedidas en ejecución de la sentencia serán resueltos en el propio proceso de ejecución de la misma. Antes de acudir al juez encargado de la ejecución, el interesado, si lo considera conveniente, podría solicitar en vía administrativa la reconsideración de la actuación que originó el conflicto.



Por último, el TUO también dispone lo siguiente:

Artículo 45.- Deber personal de cumplimiento de la sentencia

45.1 Conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que estos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial.

45.2 El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al juez qué funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el juez podrá identificar al órgano responsable dentro de la entidad y otorgarle un plazo razonable para la ejecución de la sentencia.

45.3 En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables con esta.

45.4 La renuncia, el vencimiento del periodo de la función o cualquier otra forma de suspensión o conclusión del vínculo contractual o laboral con la administración pública no eximirá al personal al servicio de esta de las responsabilidades en las que ha incurrido por el incumplimiento del mandato judicial, si ello se produce después de haber sido notificado.





En “la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables con esta. La renuncia, el vencimiento del periodo de función o cualquier otra forma de suspensión o conclusión del vínculo contractual o laboral con la administración pública, no eximirá al personal al servicio de esta de las responsabilidades en las que haya incurrido por el incumplimiento del mandato judicial, si ello se produce después de haber sido notificado” (pp.169-174).

### **2.2.2. Bonificación especial por preparación de clases y evaluación**

“Al respecto, el artículo 48 de la Ley N°24029 (1990), Ley del Profesorado, modificada mediante Ley N°25212 precisaba: El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación (BONESP) 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”.

#### **2.2.2.1. Forma de cálculo de la BONESP**

“El primer párrafo del artículo 48 de la Ley N°24029 (1984), Ley del Profesorado, modificada por Ley N°25212 (1990), que entró en vigencia desde el 21 de mayo de 1990, establecía que: El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total (...); de igual forma, el primer párrafo del artículo 210 del Decreto Supremo N°019-90-ED, Reglamento de la Ley del Profesorado, establecía que: El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial



mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total”.

“Empero, el Decreto Supremo N°051-91-PCM que fue publicado el 06 de marzo de 1991, señala que a partir del 01 de febrero de 1991 se deje sin efecto, sin excepción, las disposiciones legales y administrativas que establezcan las remuneraciones mensuales tomando como referencia el ingreso total, precisando en su artículo 10 que lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley del Profesorado N°24029, modificada por la ley N°25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el citado Decreto Supremo”.

En tal sentido, se creó una controversia en cuanto a la forma de cálculo que debía emplearse para determinar “la bonificación especial por preparación de clases”, en vista que la Ley del Profesorado señala que debía calcularse con la remuneración total o íntegra, en tanto el Decreto Supremo N°051-91-PCM prevé que dicho cálculo debe de efectuarse con la Remuneración Total Permanente; sin embargo, tal situación posteriormente es resuelta, mediante la Casación N°5597-2008-Arequipa (2012) que fue publicada en el diario oficial el 01 de octubre del 2012, la misma que: “en su décimo tercer considerando señala que la bonificación especial por preparación de clases y evaluación debe ser calculada teniendo como base la remuneración total o íntegra (...), deviniendo en indebida la aplicación del artículo 10 del Decreto Supremo N°051-91-PCM”.

Asimismo, el décimo tercer considerando de “la Casación N°6871-2013-Lambayeque (2015), de fecha 23 de abril del 2015, establece: esta Sala Suprema, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos, establece como precedente judicial vinculante de carácter obligatorio el criterio jurisprudencial” posterior: “Para determinar la base de cálculo de la Bonificación Especial por preparación de



clases y evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48 de la Ley N°24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N°25212 y no la remuneración total permanente prevista en el artículo 10 del Decreto Supremo N°051-91-PCM”.

Es así, que “de esta forma se pone fin a la controversia existente, disipando cualquier duda respecto de la base de cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación; con la reiterada y uniforme jurisprudencia existente al respecto, ha quedado establecido que la BONESP debe ser calculada en base a la remuneración total o íntegra y no en base a la remuneración total permanente, ello en virtud del principio de progresividad e irrenunciabilidad de los derechos laborales”.

#### **2.2.2.2. El caso de los profesores cesantes y la BONESP**

“Respecto del caso de los profesores cesantes, inicialmente la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante Casación N°5024-2011-Piura (2013) estableció que: la bonificación especial por preparación de clases y evaluación sólo correspondía ser percibida por los docentes en actividad, ya que del artículo 48 de la Ley N°24029, modificado por Ley N°25212 se advierte que la finalidad de la bonificación que otorga es retribuir a la labor que efectúa el docente en actividad (principalmente fuera del horario de clases), que consiste en la preparación de clases y evaluación; actividades que necesariamente importan la prestación efectiva de la labor docente”.

Luego, “la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República en la Casación N°6871-2013-Lambayeque (2015), expedida en fecha 23 de abril del 2015, con calidad de



precedente vinculante precisó: que por el principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales no puede desconocer que la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, que fue reconocida a favor de los pensionistas del régimen del Decreto Ley N°20530, forme parte de la pensión que desde el año 1990, se les viene abonando, debiendo únicamente corregirse su forma de cálculo al haber sido reconocida por la administración. Añadiendo que cuando un pensionista solicite el recálculo de la referida bonificación que viene percibiendo, el juzgador no puede desestimar la demanda alegando su calidad de pensionista, pues se le ha reconocido como parte integrante de su pensión la bonificación alegada, y constituiría una flagrante transgresión a los derechos del demandante que le fueron reconocidos con anterioridad a la vigencia de la Ley N°28389. Asimismo, mediante Casación N°2850-2014-Arequipa, ha establecido en el décimo primer considerando que al advertirse el pago de dicho beneficio incluso siendo cesante la demandante, es correcto que sea calculado teniendo en cuenta la remuneración total y no la remuneración total permanente, lo cual no implica una nivelación de pensión bajo el Régimen del Decreto Ley N°20530”.

En tal sentido, “en el caso de los docentes cesantes que hayan venido percibiendo la bonificación especial por preparación de clases y evaluación; y la bonificación adicional por desempeño del cargo y preparación de documentos de gestión, calculados en base a la remuneración total permanente, tienen derecho a reclamar el reintegro correspondiente en base a la remuneración total o íntegra, en tanto que, en dicho supuesto no está en cuestión su derecho a percibir o no las referidas bonificaciones, dado que la propia administración las ha venido reconociendo, hecho que no implica en ningún modo una nivelación de pensión



bajo el Régimen del Decreto Ley N°20530, en la medida que las referidas bonificaciones ya se ha venido percibiendo”.

### **2.2.3. AIRHSP**

Un desarrollo pormenorizado al respecto, se tiene en la Directiva N° 0004-2021-EF/53.01 (2021), que establece:

#### **2.2.3.1. Definición**

“El Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) es la herramienta informática que permite gestionar la información de la Planilla Única de Pagos y contiene el registro de los datos personales, datos laborales y conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, permitiendo administrar la información de personal de manera única, integral y Oportuna”.

#### **2.2.3.2. Contenido**

“El AIRHSP contiene los datos personales y laborales del personal, así como los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que comprende los conceptos financiados por Fondos Públicos que corresponden al personal activo y los pensionistas de los diferentes regímenes previsionales a cargo del Estado, como ingresos de personal, aportes del Estado, cualquier otro concepto económico o no económico, las pensiones y reconocimientos estatales; así como, gastos por encargo, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales, carreras especiales y regímenes provisionales a cargo del Estado, según corresponda, otorgados en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo, convenios colectivos y laudos arbitrales emitidos en el marco de la normatividad específica, en lo que corresponda, así como los ordenados por mandatos judiciales, además de las



cargas sociales, los mismos que se encuentran incluidos en el Catálogo Único de Conceptos de Ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público”.

### 2.2.3.3. Tipos de registros en el AIRHSP

En el “AIRHSP hay los siguientes tipos de registros”:

- a. **Activos.** – “Personal en actividad de los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; por el Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; por la ley N°30057, Ley del Servicio Civil y, por las normas que regulan los regímenes de las carreras especiales. Asimismo, funcionarios públicos, miembros de Directorios, miembros de Tribunales, personal de Tropa, y personal cuyo pago sea autorizado por norma expresa”.
- b. **Pensionistas titulares.-** “Pensionistas Titulares del Decreto Ley N°20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N°19990; del Decreto Ley N°19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social; del Decreto Ley N°19846, Régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado; del Decreto Legislativo N°1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial; de la Ley N°27747, Ley que regula el otorgamiento de las Pensiones de Gracia; de la Ley N°10772, Goces de Jubilación, cesantía y demás beneficios sociales al personal de empleados y obreros de las empresas Eléctricas Asociadas y de la



Compañía Nacional de Tranvías S.A.; del Régimen de Pensiones establecido en el Decreto Legislativo N°894, Ley del Servicio Diplomático de la República, y sus normas complementarias; del Decreto Supremo N°051-88-PCM, Los funcionarios y servidores del Sector Público, Alcaldes y Regidores que sean víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico ocurridos en acción o comisión de servicios, tendrán derecho a una indemnización excepcional; y, los beneficiarios del Decreto Ley N°18846, Seguro Social Obrero asume exclusivamente el seguro por accidentes de trabajo de los obreros, en el extremo referido al seguro por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal obrero, según corresponda; así como, los pensionistas cuyo pago sea autorizado por norma expresa”.

- c. **Pensionistas sobrevivientes.** – “El o la cónyuge o conviviente, hijo o hija, y padre o madre, según corresponda de los Pensionistas Titulares descritos en el párrafo anterior o de activos fallecidos, que al momento del deceso cumplan con los requisitos para el acceso a la pensión”.
- d. **Contrato administrativo de servicios.** – “Personal del Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo N°1057”.
- e. **Contratos FAG – PAC.** – “Personal contratado a través del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), en el marco del Decreto Ley N°25650 y el Personal Altamente Calificado bajo los alcances de la Ley N°29806 (PAC)”.
- f. **Modalidades formativas y otros de similar naturaleza.** – “Son los Practicantes, Secigristas, serumistas, residentes y destacados de Salud, Cadetes y Alumnos de las Escuelas e Institutos Superiores de los



Sectores Defensa e Interior, y Alumnos de la Academia Diplomática del Perú, promotoras, entre otros”.

- g. **Defensores de la patria.**- “Personal calificado a que hace referencia la Ley N°24053, Denominan “Campaña Militar de 1941”, a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la Frontera Nor Oriente; y, declaran el 31 de julio Día Central Conmemorativo; y sus modificatorias, la Ley N°26511, Reconocen como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y Personal civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del Subsector del Alto Cenepa de 1978, Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor de 1981. Ello conforme a la Centésima Cuadragésima Disposición Complementaria Final de la Ley N°30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019”.
- h. **Palmas magisteriales.** – “Es el reconocimiento que se le da a la persona por su contribución extraordinaria a la educación y desarrollo del país, el que se otorga según lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N°30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones; y su Reglamento”.

#### **2.2.3.4. Actualización del AIRHSP**

La “actualización implica la incorporación de un registro en el AIRHSP para cada Unidad Ejecutora (UE), así como la modificación de los datos laborales, de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y/o datos personales contenidos en el referido Aplicativo Informático”, en los siguientes términos:





- a. “Datos Laborales: aquellos que corresponden a la relación entre el Estado y sus recursos humanos”.
- b. “Ingresos: aquellos ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público contenidas en el Catálogo Único de Conceptos de Ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público”.
- c. “Datos Personales: aquellos que corresponden a la identificación personal de los recursos humanos”.

#### **2.2.3.5. Reglas para la actualización del AIRHSP**

Para efectos de “la actualización del AIRHSP solicitada por las entidades del Sector Público comprendidas en la cobertura de Operatividad, Registro y Aprobación, sobre la base de la información y documentación respectiva, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (DGGFRH)” evalúa lo siguiente:

- a. “La existencia de marco normativo, que regule los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, conforme a lo establecido en Ley o norma del mismo rango del Gobierno Nacional y/o Decreto Supremo, Convenio Colectivo y/o Laudo Arbitral emitidos en el marco de la normatividad específica, así como los ordenados por mandatos judiciales”.
- b. “Se cuente con créditos presupuestarios que sustenten la implementación de lo solicitado. La verificación respectiva se efectúa previa opinión de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPP)”.



### 2.2.3.6. Procedimiento para la actualización de registros

La “DGGFRH actualiza la información del registro del AIRHSP”, conforme a lo siguiente:

- a. “De oficio, cuando se cuenta con norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo, o información obtenida en el marco de las acciones de interoperabilidad”.
- b. “A solicitud de la entidad, para la actualización de datos laborales e ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo, Convenio Colectivo y/o Laudo Arbitral, emitidos en el marco de la normatividad específica, así como los ordenados por mandatos judiciales”.
- c. “A solicitud de la entidad, para la actualización de datos personales”.

Para efectuar “la actualización de registros en el AIRHSP, a solicitud de la entidad, la DGGFRH” se cumple el siguiente procedimiento:

Si “el pedido tiene implicancia presupuestal”:

- a. “La DGGFRH revisa la solicitud y el cumplimiento de los requisitos establecidos”:
  - “De existir observaciones, la DGGFRH emite un oficio a la UE, comunicando el resultado de la evaluación, efectuada a su pedido”.
  - “De no existir observaciones, se requiere a la DGPP opinión respecto a si la entidad cuenta con el financiamiento correspondiente para la atención de su pedido”.
- b. “La DGPP emite opinión a la consulta realizada”:



- “De contar con suficientes recursos para el financiamiento, se efectúa la actualización solicitada; y la DGGFRH, a través de su Dirección de Técnica y de Registro de Información de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DTRI), remite un correo electrónico a la UE, comunicando el resultado del pedido”.
- “De no contar con el financiamiento necesario, se rechaza la solicitud y la DGGFRH emite oficio a la UE, comunicando el resultado del pedido”.

Si “el pedido no tiene implicancia presupuestal”:

La “DGGFRH revisa la solicitud y el cumplimiento de los requisitos establecidos”:

- “De existir observaciones, la DGGFRH emite un oficio a la UE, comunicando el resultado de la evaluación, efectuada a su pedido”.
- “De no existir observaciones, se efectúa la actualización solicitada y la DGGFRH a través de la DTRI, remite un correo electrónico a la UE, comunicando el resultado del pedido”.

La “entidad actualiza la información de datos personales del AIRHSP, salvo excepción establecida por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo”.

### **2.2.3.7. Requisitos para la actualización de datos laborales**

La actualización de registros se encuentra a cargo de la DGGFRH a solicitud de las Unidades Ejecutoras o Pliegos, para lo cual deberán cumplir con remitir lo siguiente:

**“Incorporación o modificación de registros de pensionistas”**



## **“Incorporación o modificación de registros de pensionistas titulares del Decreto Ley N°20530”**

- a. “Documento de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, de la UE y del Pliego sustentando la disponibilidad presupuestal de lo solicitado e indicando la fuente de financiamiento”.
- b. “Documento de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, de la UE indicando el sustento que autorice la incorporación o modificación de los registros”.
- c. “Relación en Excel, en el formato “Reporte Datos Laborales y Nómina” del AIRHSP, detallando pensionistas y los montos por cada concepto”.
- d. “Copia autenticada por fedatario institucional de la resolución de otorgamiento de pensión, que incluya el cálculo desagregado de la pensión (provisional o definitiva)”.
- e. “Informe de liquidación de la pensión emitida por la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, incluyendo constancia de ingresos de los 12 o 36 o 60 últimos meses, de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la Ley N°28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N°20530”.
- f. “Copia simple de la resolución de ONP, en los casos que corresponda, sobre el reconocimiento del derecho a la pensión definitiva”.
- g. “Para el caso de pensión provisional, se adjunta, adicionalmente, copia simple del cargo de presentación a la ONP, de la solicitud señalada en el segundo párrafo del artículo cuarto de la Resolución Jefatural N°107-2019-JEFATURA-ONP, en donde conste que se remitió a la ONP la resolución administrativa de pensión provisional, según corresponda”.



En el “caso de nuevos pensionistas titulares del Decreto Ley N°20530 o la modificación del registro existente, por mandato judicial, además de lo antes señalado, la Entidad del Sector Público” adjunta lo siguiente:

- a. “Copias certificadas de las resoluciones judiciales que contengan el mandato judicial cuyo registro se solicita”.
- b. “Copia certificada de la resolución judicial que contenga el requerimiento de cumplimiento”.
- c. “Copia certificada de resoluciones o actos administrativos emitidos por la entidad que acrediten el cumplimiento del mandato judicial”.
- d. “Informe del Procurador Público o quien haga sus veces, respecto a la calidad de cosa juzgada o sobre la obligatoriedad de la ejecución del mandato judicial”.

**“Incorporación o modificación de registro de pensionistas sobrevivientes del Decreto Ley”.**

- a. “Documento de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, de la UE y el Pliego, sustentando la disponibilidad presupuestal de lo solicitado e indicando la fuente de financiamiento”.
- b. “Documento de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces de la UE, indicando el sustento que autorice la incorporación o modificación de registros”.
- c. “Relación en Excel, en el formato “Reporte Datos Laborales y Nómina” del AIRHSP, detallando pensionistas y los montos por cada concepto”.
- d. “Copia autenticada por fedatario institucional de la resolución de otorgamiento de pensión, que incluya el cálculo desagregado de la pensión (provisional o definitiva)”.



- e. “Copia autenticada por fedatario institucional de la resolución de otorgamiento de pensión del causante, que incluya el cálculo desagregado de la pensión, solo en el caso que éste no se encuentre registrado en el AIRHSP”.
- f. “Informe de liquidación de la pensión de sobrevivencia emitida por la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, incluyendo la relación de conceptos que percibía el causante, solo para revisar la correspondencia del cálculo desagregado de la pensión del sobreviviente con la del causante”.
- g. “Copia simple de la Resolución de ONP sobre el reconocimiento del derecho a la pensión definitiva”.
- h. “Para el caso de pensión provisional se adjunta, adicionalmente, copia simple del cargo de presentación a la ONP, de la solicitud señalada en el segundo párrafo del artículo cuarto de la Resolución Jefatural N°107-2019-JEFATURA-ONP, en donde conste que se remitió a la ONP la resolución administrativa de pensión provisional, según corresponda”.

“En el caso de incorporación de pensionistas sobrevivientes del Decreto Ley N°20530 o modificación del registro existente por mandato judicial, además de lo antes señalado, la entidad del Sector Público” adjunta lo siguiente:

- a. “Copias certificadas de las resoluciones judiciales que contengan el mandato judicial cuyo registro se solicita”.
- b. “Copia certificada de la resolución judicial que contenga el requerimiento de cumplimiento”.
- c. “Copia certificada de resoluciones o actos administrativos emitidos por la entidad que acrediten el cumplimiento del mandato judicial”.



- d. “Informe del Procurador Público o quien haga sus veces, respecto a la calidad de cosa juzgada o sobre la obligatoriedad de la ejecución del mandato judicial”.

#### **2.2.3.8. Requisitos para la actualización de datos personales**

“La actualización de registros se encuentra a cargo de las entidades del Sector Público, conforme a lo detallado”:

##### **“Alta de una persona en un registro en el AIRHSP”**

“Es la acción de ingresar los datos personales en un registro vacante, la misma que es realizada directamente por la Entidad del Sector Público, dicho ingreso se efectúa cuando la UE verifica lo siguiente”:

- a. “Se incorpora una persona a la UE conforme a la normatividad vigente”.
- b. “Se incorpora una persona por mandato judicial, que así lo determine”.
- c. “Se transfiere personal de una Unidad Ejecutora a otra por mandato de Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, como los casos de fusión, absorción, liquidación, entre otros, registrándolo en la UE de destino”.
- d. “Se desplaza a un servidor por la modalidad de destaque, registrándolo en la UE de destino”.
- e. “Se desplaza a un servidor por designación, registrándolo en la UE de destino”.
- f. “Se realicen acciones de desplazamiento de un servidor o beneficiario a otra UE, registrándolo en la UE de destino, previa baja definitiva en la UE de origen”.



- g. “Se incorpora a un pensionista (titular o sobreviviente), conforme a la normatividad vigente”.

**“Modificación de los datos personales en un registro en el AIRHSP”**

“Las UE pueden actualizar o modificar los datos contenidos en el formato “Reporte Datos Laborales y Nómina” del AIRHSP. Dicha modificación se efectúa cuando la UE verifica cambios en lo siguiente”:

- a. “Datos personales: Documento Nacional de Identidad, nombres y apellidos, fecha de nacimiento, entre otros”.
- b. “Datos de ingreso a la Entidad: modalidad de ingreso, documento de ingreso, fecha de ingreso, tipo, número y fecha del documento de ingreso”.
- c. “Datos bancarios: entidad bancaria, tipo de cuenta, número de cuenta, Código de Cuenta Interbancario - CCI”.
- d. “Datos pensionarios: régimen pensionario, Administradora de fondo de pensión”.
- e. “Datos de Dependencia de personal CAS: unidad orgánica y establecimiento donde el servidor presta servicios”.

**“Baja de datos personales en un registro en el AIRHSP”**

“Es la acción de desactivar (excluir) los datos personales en el registro del AIRHSP, la misma que es realizada directamente por la UE. Dicha acción se efectúa cuando se verifica” lo siguiente:

- a. **“Baja definitiva**, cuando la persona deja de tener vínculo con la entidad. Si la baja definitiva se aplica a una persona que ocupa un registro de plaza o puesto en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) o registro CAS, el





- registro queda en estado bacante. En los demás casos, el registro se elimina automáticamente”.
- b. **“Baja temporal**, cuando por alguna de las causales establecidas en las normas legales vigentes, la persona deja temporalmente la plaza o puesto que ocupa en el PAP o CPE o registro CAS, según corresponda, o un pensionista suspende su pensión”.
  - c. **“Otros motivos de baja definitiva**, en el caso que el Documento Nacional de Identidad (DNI) muestre inconsistencias no subsanables por la entidad o cuando según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), tiene la condición de ‘fallecido”.
  - d. **“Otros motivos de baja temporal**, toda persona que suspenda la prestación de servicios y/o pagos por alguna ausencia temporal, debe estar incorporado en su registro, en estado baja temporal, con el motivo que ocasione la misma”.

### **2.2.3.9. Otras Solicitudes de actualización en el AIRHSP**

La “actualización de otras solicitudes de datos laborales está a cargo de la DGGFRH”, según lo siguiente:

#### **Habilitación de UE**

La UE o el Pliego solicita, mediante oficio dirigido a la DGGFRH el registro de la UE en el AIRHSP.

Para tales efectos remite la norma de creación, en el nombre de la UE, el nemónico SIAF y el documento de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, de la UE y del Pliego que acredite el crédito presupuestario en las específicas de gastos correspondientes.



La DTRI evalúa el pedido, y, de corresponder procede a habilitar a la UE en el AIRHSP, comunicándolo a través de correo electrónico a la UE solicitante.

### **Registro o actualización del organigrama de las UE**

La UE, mediante Oficio, solicita a la DGGFRH, la creación de una Unidad Orgánica en el AIRHSP, adjuntando el organigrama de la entidad y la norma que la aprueba.

La DTRI evalúa el pedido y, de corresponder procede a registrar o actualizar el organigrama en el AIRHSP, comunicándolo a través de correo electrónico a la UE solicitante.

### **Registro de establecimientos**

“La UE, mediante correo electrónico dirigido al especialista encargado de la Entidad en la DTRI, solicita a la DGGFRH, el registro o actualización de establecimientos en el AIRHSP”.

“La DTRI evalúa el pedido y, de corresponder, procede a registrar o actualizar los establecimientos en el AIRHSP, comunicándolo a través de correo electrónico a la UE solicitante”.

“En caso que el registro o actualización de establecimientos represente un incremento en el número de plazas o puestos, la UE deberá seguir el trámite para la incorporación o modificación de registros señalado en la presente Directiva”.

### **Cambio de fuente de financiamiento**

“La UE o Pliego puede solicitar el cambio de fuente de financiamiento de un registro, adjuntando los siguientes requisitos”:



- a. “Documento de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, de la UE y del Pliego, que sustente que lo solicitado no tiene impacto presupuestal (que no tenga un costo adicional a lo registrado en el AIRHSP) indicando que la fuente modificada cuenta con el financiamiento respectivo”.
- b. “Documento de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, de la UE que contenga la relación de registros a modificar, detallando el número AIRHSP, apellidos y nombres, y régimen laboral” (pp.4-17).

## 2.2.4. Estado de cosas inconstitucional

### 2.2.4.1. Definición

Para Vásquez Armas (2010):

“La declaración del estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI) ha sido reconocida desde su creación como una *técnica* para extender los efectos de una sentencia de tutela de derechos fundamentales a sujetos que no son parte del proceso. Sin embargo, es más que una técnica para lograr la eficacia ultra partes de una sentencia; se trata en realidad de una respuesta implementada por algunos Tribunales y Cortes Constitucionales para resolver un litigio que revela problemas estructurales de fondo, es decir, que involucran la revisión y/o adopción de políticas públicas y la necesaria interrelación entre poderes del Estado. (...) La determinación del ECI como una *técnica*, revela que estamos ante un procedimiento intelectual o cognitivo que debe emplear el juez constitucional cuando advierta la necesidad de resolver eficientemente un *litigio* estructural, dando eficacia ultra partes a su sentencia” (p.128-129).

Arias Suarez (2020) señala que el estado de cosas inconstitucional es una:



Técnica procesal mediante la cual se expanden los efectos de una sentencia en favor de todo aquel que no haya formado parte de la relación jurídica procesal aplicable a casos particularmente determinados, generando así tres fines o funciones: la primera de ellas, de protección y defensa de la Constitución y los derechos reconocidos en este; la segunda, de colaboración con lo demás órganos del Estado a fin de lograr el cumplimiento de los fines en el marco de la Carta Fundamental; la tercera, de prevención, con el propósito de evitar la multiplicidad de procesos individuales por la vulneración del mismo derecho fundamental en la misma situación y finalmente la promoción de una cultura orientada al respeto irrestricto de los derechos fundamentales (p.9).

Hakansson Nieto (2016) en la misma línea señala que:

Es la declaración que hace la Corte Constitucional, como su máximo intérprete, para reconocer un conjunto de hechos referidos a un proceso donde se observa una violación masiva, constante y generalizada de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, los cuales afectan a un número de personas y que puede extenderse incluso aquellas que estén en la misma situación pero que no hayan iniciado una acción de garantía. “Una violación de derechos ejercida por organismos del Estado por incumplimiento de sus obligaciones como garantes de derechos, ya sea por su omisión, impertinencia o ineficacia de políticas públicas para atender a la ciudadanía afectada. De esta manera, el estado de cosas inconstitucional no hace referencia a un solo caso o una norma específica, permitiendo allanar el camino para la búsqueda y satisfacción de los derechos que fueron afectados” (p.86).

Alzate Rios (2012) señala que:



“El estado de cosas inconstitucional es un conjunto de hechos, acciones u omisiones que dan como resultado una violación masiva de los derechos fundamentales. Estos hechos pueden emanar de una autoridad pública específica que vulnera de manera constante los derechos fundamentales, o de un problema estructural que no solo compromete una autoridad en particular sino que incluye consigo la organización y funcionamiento del Estado, y que por tanto se puede calificar como una política pública”.

Vargas Hernández (2013) menciona que:

Un estado de cosas inconstitucional es una figura de carácter procesal de vocación oficiosa, para la defensa objetiva de derechos humanos, a fin de resolver casos en que se presenta una violación sistemática de derechos fundamentales de un grupo significativo de personas, cuyas causas guardan relación con fallas sistémicas o estructurales y con políticas públicas, donde se requiere, involucrar a todos los estamentos públicos necesarios y adoptar medidas de carácter impersonal que tiendan a superar ese *statu quo* injusto, en lo cual el Juez constitucional mantiene la competencia para vigilar el cumplimiento del fallo.

Rodríguez Garavito (2012) indica que: “En el año 2004 el Tribunal Constitucional peruano adoptó la figura del estado de cosas inconstitucional, considerándolo como uno de los aportes del constitucionalismo colombiano a la jurisprudencia internacional protectora de derechos fundamentales”.

Montenegro Montenegro (2015) en la misma línea señala que:

Actualmente, “los principales tribunales constitucionales que se adscriben en esta tendencia internacional serían: Argentina, Perú, Ecuador, Venezuela, India y EEUU; siendo la jurisprudencia colombiana la pionera en Latinoamérica, pues



fue la primera en declarar que un conjunto de hechos o situaciones que configuran sucesos contrarios a la Constitución y atentan contra la supremacía constitucional; seguida por el tribunal constitucional de Argentina, Perú, Venezuela y Ecuador” (p.112).

#### **2.2.4.2. Naturaleza y función del ECI**

Montenegro Montenegro (2015) nos refiere al respecto que:

Para poder entender la Naturaleza y función del ECI, “se desarrollan desde cuatro aristas diferentes y así poder hacer más explícita la concepción del ECI (i) Función jurídica y política, (ii) Necesidad de un proceso de seguimiento, (iii) El carácter excepcional y (iv) El método que debe guiar la selección de criterios para evaluar la continuación o superación de un ECI”.

“En relación con la *función jurídica y política* del ECI; la declaratoria del ECI tiene un fin práctico principal que es: impulsar al aparato estatal para que diseñe, implemente, financie y evalúe las políticas públicas necesarias para cesar la violación masiva de derechos que dio lugar a dicha declaratoria. En otras palabras aunque uno de sus efectos importantes es hacer visibles situaciones graves de violaciones de DDHH la verdadera finalidad funcional, del ECI es, resolver un problema concreto, una situación en específico, y no una finalidad de denuncia. Para que esta función pueda llegar al objetivo trazado, como lo es en este caso la superación de un ECI y pueda ser satisfactoria, necesariamente implica que lleve consigo un *proceso de seguimiento* de todos los ECI, de tal forma que el fallo que lo declara sea eficaz y promueva un proceso de colaboración entre los muchos actores públicos y privados involucrados en los casos estructurales debido a las lecciones dejadas por la ineficacia de anteriores fallos sobre ECI. Así mismo se advierte que la declaratoria de un ECI debe tener



un *carácter de excepcional*, en razón de: (i) la figura implica una intervención considerable de la Corte en los procesos de políticas públicas que involucran al Gobierno y al Congreso, (ii) las capacidades institucionales limitadas para acometer los procesos de seguimiento exigentes que son indispensables para que los ECI no sean letra muerta y (iii) la aplicación de la figura de un ECI implica un costo político para la Corte dado que un ECI implica una declaración explícita de fracaso de las políticas gubernamentales, y que el mecanismo de seguimiento puede extenderse durante años, el proceso consume parte del capital político de la Corte. Por las tres razones mencionadas, el ECI debe ser visto como un mecanismo excepcional, de tal manera que cumpla eficazmente su función de promover soluciones a violaciones masivas de DDHH” (pp.44-45).

#### **2.2.4.3. Fundamentos para su declaración**

Vásquez Armas (2010) nos señala que:

“Para este propósito es importante reparar primero en que la declaración del ECI colombiano es una respuesta procesal que intenta dar una solución comprensiva para hacer frente a un problema que de fondo es estructural, y que, sin una respuesta de este tipo, simplemente seguirá provocando la afectación masiva y sistemática de derechos fundamentales”.

“Una respuesta tan compleja sólo puede justificarse en el ámbito de un litigio que es, también, complejo, es decir un *litigio estructural* que se distingue del típico litigio para el cual basta una solución que vincule únicamente a las partes “y a quienes de ellas deriven sus derechos” a través de un pronunciamiento declarativo”.

“Encontramos en todo esto una clara alusión a los *structural remedies* cuya creación jurisprudencial se remonta a *Brown II vs. La Mesa Directiva Escolar*. En



este caso, resuelto en 1995, la Suprema Corte de los Estados Unidos amplió la respuesta sobre la inconstitucionalidad de la denominada doctrina “separados pero iguales”, dada en *Brown I*, que intentaba justificar la educación pública discriminatoria, a partir de identificar un problema estructural de fondo con alcances o repercusiones lesivas más allá del caso concreto. En ese contexto, la Corte ordenó” a las cortes de distrito que “realicen tales procedimientos y en tales órdenes y decretos consistentes con esta opinión como sean necesarios y apropiados para que la admisión a las escuelas públicas se haga en una base no discriminatoria racialmente, con toda la velocidad prudente de las partes en estos casos”.

“Nótese que tanto el juez americano como el colombiano enfrentan la complejidad de un p estructural y buscan dar solución al mismo mediante una respuesta que trascienda la protección subjetiva de los derechos fundamentales afectados, pues son conscientes que de lo contrario la respuesta no será efectiva por limitada. Encuentran la solución en proteger de manera integral el derecho fundamental afectado, lo cual hoy en día se condice con la tesis institucional de los derechos fundamentales que considera a éstos como valores supremos en su doble dimensión: subjetiva y prestacional (u objetiva).

A la luz de la doctrina de la doble dimensión de los derechos fundamentales, que asigna un doble valor a los derechos, éstos valen como derechos de defensa que aseguran un determinado *status jurídico* al individuo y también, como principios que rigen todo el ordenamiento jurídico y demanda del Estado prestaciones y deberes. Los derechos fundamentales entonces:

“(…) cuentan con un doble ámbito de significación, uno subjetivo que reconoce y garantiza al individuo un estatus jurídico o la libertad, y por tanto se





exige un ámbito de libertad en el cual se pueda realizar las prerrogativas que el derecho signifique; y otro objetivo que considera que los derechos fundamentales son elementos esenciales del ordenamiento jurídico de la comunidad política, es decir, se requiere un ámbito de actuación positiva del poder público, por la que el Estado se obliga a políticas serias de promoción de los derechos fundamentales”.

“Ahora bien, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales sale a relucir en la declaratoria del ECI porque es en ella que se establece la base estructural para la efectividad de los derechos entendidos como prerrogativas y libertades (dimensión subjetiva). Por ejemplo, no podría concebirse el acceso a la jurisdicción como un derecho subjetivo realmente efectivo, si de por medio el Estado no legisla, implementa locales y establece una política determinada para la administración de justicia en el país, por ello, las carencias de una política inadecuada, sólo podría corregirse, apelando a la dimensión objetiva de este derecho. Es decir, la solución al problema estructural obliga necesariamente a revisar qué tan eficiente ha sido la garantía de la dimensión objetiva del derecho fundamental afectado”.

“La teoría institucional de los derechos fundamentales, cobre por ello una relevancia especial en el modelo de Estado Constitucional, al extremo que, en ausencia de la misma, el juez constitucional no podría justificar soluciones complejas a problemas complejos de la manera en que se ha descrito, simplemente sería impensable. Tal como reconoce el profesor Luis Castillo”:

“(…) si el poder público tiene funciones legislativas, administrativas y judiciales, entonces las actuaciones de las que será capaz para favorecer los derechos fundamentales, serán actuaciones legislativas, administrativas y judiciales. Es decir, el poder público cumple su obligación de favorecimiento de



un derecho fundamental cuando aprueba la ley (orgánica) del desarrollo del precepto constitucional que recoge un derecho fundamental y que ha supeditado a una posterior ley su total o más pleno ejercicio”.

“De igual forma, el poder público a través de los tribunales ordinarios y a través del Tribunal Constitucional, cumple su obligación de promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, cuando en los casos concretos que tiene por resolver y que involucran derechos fundamentales, los resuelve intentando una seria y efectiva defensa y garantía del derecho fundamental implicado.”

“Así las cosas, esta *técnica* es en mi opinión un mecanismo que coadyuva a la efectiva tutela judicial de los derechos fundamentales, por ello, considero que sus fundamentos no pueden ser otros que: la persona humana, el Estado social, democrático y constitucional de Derecho, el principio de igualdad, y el derecho a la tutela judicial efectiva” (pp.132-134).

#### **2.2.4.4. Origen del ECI en la corte constitucional colombiana**

Al respecto, Dávila Seminario (2018) señala:

Que se trata de un mecanismo creado jurisprudencialmente, es decir, no encuentra su fundamento en una norma dada por el legislador, sino en las reglas jurisprudenciales creadas por la Corte Constitucional colombiana. Esta característica particular, ha generado posiciones contrarias a nivel doctrinal, por un lado cierto sector de la doctrina rechaza su aplicación cuestionando la legitimidad de la figura y afirmando que se trata de una extralimitación en el ejercicio de las funciones de la Corte Constitucional, mientras que otro, aplaude la posición que toma el mencionado órgano en estos casos. Por esta razón, resulta necesario analizar cómo surge la figura de la declaración del estado de cosas inconstitucional y cuáles fueron las razones que motivaron su creación.



Así tenemos que la noción del estado de cosas inconstitucional apareció por primera vez en la SU. 559/97 emitida por la Corte Constitucional colombiana del 6 de noviembre de 1997. En esta resolución, que tuvo como ponente al ex magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte denominó a esta figura como “Estado de cosas contrario a la Constitución” y resolvió la acción de tutela de interpuesta por un grupo de profesores pertenecientes a los municipios de María la Baja y de Zambrano contra los alcaldes de estos municipios, quienes habían omitido afiliarlos a alguna Caja o Fondo de Prestación Social, lo cual generó que no recibieran las prestaciones sociales en materia de salud, a pesar de que se les descontaba el 5% de su salario como aporte al pago de estas prestaciones.

En este caso, los burgomaestres aceptaron los hechos y reconocieron que los profesores accionantes no se encontraban afiliados a ningún fondo; sin embargo, afirmaron que aun cuando la acción de tutela procediera, no podrían darle cumplimiento debido a la escasez de recursos de sus municipios. A propósito de ello, la Corte Constitucional colombiana realizó un estudio de las cifras sobre afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sobre distribución del situado fiscal entre los departamentos y municipios de Colombia, lo cual le permitió identificar que existan enormes diferencias entre los municipios en relación a la carga que deben soportar sus presupuestos para solventar los gastos que les demanda el pago a los docentes.

La Corte consideró que para resolver el caso concreto debía abordarse la situación desde una doble perspectiva: “De una parte, se trata de un problema general que afecta a un número significativo de docentes en el país y cuyas causas se relacionan con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa. De otra parte, la acción de tutela compromete a dos municipios que por falta de



recursos no han dado cumplimiento efectivo a sus obligaciones frente a los educadores que han instaurado la acción de tutela”.

“De esta manera, lejos de limitarse a declarar la vulneración de los derechos subjetivos de los accionantes, el juez constitucional abordó un complejo problema procesal consistente en garantizar la dimensión objetiva de los derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte señaló que si bien la acción de tutela constituye un medio procesal de defensa de los derechos fundamentales, su ámbito se restringe a las partes; sin embargo, en circunstancias excepcionales, es posible que las pretensiones de defensa de los derechos se prediquen de un conjunto muy amplio de personas”.

Para estas situaciones, el citado Tribunal tuvo que recurrir en varias oportunidades a diversos mecanismos procesales, tales como la acumulación de procesos y la reiteración de jurisprudencia, pero su aplicación no obtuvo los resultados esperados, pues, en ambos casos se necesitaba que los interesados instauren, cada uno por su cuenta, su propia demanda, lo que provocaría una saturación del sistema de justicia. Asimismo, el uso de estos mecanismos tampoco permitiría la ampliación de los efectos del fallo a otras personas que no habían presentado demandas.

En ese sentido, la ex magistrada Clara Inés Vargas Hernández, miembro de la Corte Constitucional colombiana en ese entonces, ha hecho hincapié en la labor de Juez constitucional como garante de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales en una sociedad democrática y pluralista. Al respecto, la ex magistrada ha señalado que si bien la acción de tutela fue concebida por los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 como un mecanismo procesal encaminado a garantizar la dimensión subjetiva de los derechos



fundamentales, el juez constitucional ha venido ampliando este panorama a la dimensión objetiva de los mismos, mediante algunos pronunciamientos.

Esta ampliación del panorama a la dimensión objetiva de los derechos fundamentales a la que hace referencia Vargas Hernández, llevó a la Corte Constitucional colombiana a crear un mecanismo constitucional que le permitiera enfrentar violaciones generales y reiteradas a los derechos fundamentales causadas por la acción u omisión de uno o más órganos públicos, exhortándolos a dejar de realizarlo en un plazo razonable y que a su vez, repercuta en personas ajenas al proceso constitucional. Dicho mecanismo lo conocemos ahora con el nombre de “declaración del estado de cosas inconstitucional” (p.15-18).

#### **2.2.4.5. El acogimiento del estado de cosas inconstitucional en el Perú**

Según Vásquez Armas (2010):

“Esta técnica fue acogida por primera vez al resolver el caso Julia Arellano Serquén. El Tribunal Constitucional peruano razonó en dicha oportunidad de esta manera: “Esta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el estado de cosas inconstitucionales”, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano (s) público (s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración”.

“Se trata, en suma, de extender los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas”.



“Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público”.

“A primera impresión, la versión nacional del ECI excluye la idea de una vulneración “masiva” de derechos fundamentales, para referirse más bien a una violación de derechos fundamentales de “distintas personas” o, simplemente, de “otras personas” que no son parte procesal. Es decir, la técnica del ECI en sede nacional parece haber sido adoptada para un único propósito: la eficacia *ultra partes* de la sentencia de tutela de derechos fundamentales, para lo cual basta se verifique la afectación homogénea a los derechos de otras personas que no son parte en el proceso, es decir, que no tienen la condición de parte procesal. Bajo este enfoque, la relevancia de identificar un problema estructural de fondo parece ser mínima, y por ello, podemos decir que estaríamos ante una versión *atenuada* de la declaratoria del ECI colombiano”.

“En efecto, en este caso el proceso de hábeas data fue seguido por Julia Arellano Serquén, ante la negativa del Consejo Nacional de la Magistratura de proporcionarle la información que ésta solicitó referida a: (i) el informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre su conducta e idoneidad



cuando ejerció como Vocal Superior Titular; (ii) la copia de su entrevista personal; y (iii) la copia del Acta del Pleno que contenía la decisión de no ratificarla, porque consideraba que tal negativa afectaba su derecho de petición conforme al artículo 2, inciso 5 de la Constitución”.

“Y el Tribunal Constitucional declaró el ECI a la luz del siguiente razonamiento”: “En el caso, si bien el Consejo Nacional de la Magistratura realizó un acto concreto de violación del derecho constitucional de la recurrente, éste se sustentó en una interpretación constitucionalmente incorrecta de una disposición legal que forma parte de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. De ahí que, sin perjuicio de los alcances particulares del acto analizado en el presente caso, a fin de evitar que, fundamentándose en igual criterio interpretativo, puedan violarse derechos constitucionales de otras personas, el Tribunal Constitucional declara que el estado de cosas que originó el hábeas data es incompatible con la Constitución.”

“Es decir, para nuestro Tribunal, las situaciones de hecho identificadas no son (i) una conducta omisiva o activa de los organismos y/o autoridades públicas que lesiona derechos fundamentales; o (ii) una vulneración masiva de derechos fundamentales a consecuencia precisamente de la existencia de la situación de hecho anterior, para nuestro Tribunal Constitucional, no se requiere de la existencia de ninguna de estas situaciones de hecho, sino que basta una situación de iure como la errónea interpretación de una norma legal (por eso dice que el Consejo Nacional de la Magistratura y la probabilidad de un daño a otros sujetos para que se declare un ECI)”.

“Pero el ECI es siempre una cuestión de hecho y no de derecho. La primera conclusión que podría extraerse de esta aplicación, sería entonces que en sede



nacional, la declaración del ECI no se justifica en ninguna de las situaciones de hecho que considera la Corte Constitucional colombiana, incluso no necesita justificarse en situación fáctica alguna, basta que se advierta un juicio de derecho erróneo que provoque daño y la probabilidad de que ese daño se repita frente a otro sujeto (uno solo bastaría entonces). La segunda conclusión que se extrae es que la declaración tiene efectos preventivos, antes que represivos pues no se sustenta en la probada existencia de una conducta, sino en un juicio hipotético”.

“La ausencia de situaciones de hecho verificadas, no fue sin embargo obstáculo para que, al igual que su par colombiano, nuestro Tribunal Constitucional ordene al Consejo Nacional de la Magistratura, adopte las medidas necesarias y adecuadas a fin de corregir que en un plazo de 90 días las solicitudes de entrega de información sobre el proceso de ratificación judicial”.

“En mi percepción, si bien el fin buscado con esta declaración era saludable, fue ese fin el que impuso el procedimiento. Por ello, considero que en esta primera declaración del ECI peruano, se utilizaron criterios absolutamente distintos a los del Tribunal Colombiano; incluso criterios subjetivos, juicios hipotéticos que en nada distinguen la utilización de esta técnica del razonamiento que requiere tener cualquier sentencia que se dicte con efectos inter partes. Se podría alegar incluso que debido a que el mandato se justificó en un juicio hipotético de hecho, adolecía de la falta de una adecuada motivación que justifique tal nivel de intervención, lo cual equivale a considerar que la motivación que se requirió para declarar el ECI fue menos rigurosa que la que amerita cualquier decisión judicial, afectando con ello el Estado Constitucional de Derecho y la Tutela Judicial efectiva del demandado (como excepción a la titularidad de derechos fundamentales por parte de una identidad)” (p. 141-143).





#### **2.2.4.6. Requisitos para su declaración según la corte colombiana**

Según Dávila Seminario (2018):

“Con fecha 2 de febrero de 2000, la Corte Constitucional colombiana emitió la SU-090/2000 que resolvió conceder las solicitudes de amparo interpuestas por varios ciudadanos ante la omisión en el pago de las pensiones en el departamento de Chocó. Tal situación fue declarada estado de cosas inconstitucional, bajo el argumento que esta figura se predica de aquellas situaciones que cumplen con los siguientes requisitos”:

- 1) “Se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas, que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales”.
- 2) “Cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”.

“Según la Corte, estas características estaban presentes en la omisión en el pago de las pensiones en el departamento de Chocó, lo cual significó una importante sobrecarga para la administración de justicia en el último tiempo, debido a los centenares de tutelas e incidentes de desacato a que ha dado lugar. Asimismo, refirió que el no pago de pensiones respondía a una situación de crisis del departamento y no únicamente del municipio, lo que reflejaba la existencia de un problema de orden estructural”.

“Posteriormente, en el año 2004, la Corte Constitucional emitió la sentencia T-025/04, la cual constituye uno de los fallos mas relevantes de la historia de la Corte Constitucional colombiana debido a que la Corte declaró como estado de cosas inconstitucional la situación de los más de tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia, al constatar que existía una



violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, situación en la que tiene como uno de sus factores centrales a las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano”.

“En ese sentido, el hecho de declarar el desplazamiento forzado como un estado de cosas inconstitucional ha permitido a la Corte profundizar en el análisis y desarrollo de esta figura. Puesto que, en esta resolución también se hizo una especial referencia a los requisitos para su declaración, completando así su lo establecido en la sentencia SU. 090 del 2000. En ese sentido, la Corte señalo que dentro de los factores valorados para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes”:

- 1) “La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas”.
- 2) “La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos”.
- 3) “La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado”.
- 4) “La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos”.
- 5) “La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante”.



- 6) “Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”. (p. 26-28).

#### **2.2.4.7. Efectos del estado de cosas inconstitucional**

Montenegro Montenegro (2015) sobre el particular, señala que:

“Los efectos que tiene una declaratoria de un ECI los ha fijado la corte en sus distintas declaraciones donde se cimienta algunos alcances que se producirán luego de declararse un ECI, al respecto citamos dos que a juicio personal me parecen los más relevantes”:

- i) “La emisión de órdenes de las instituciones públicas que están concatenadas por el fallo estructural que genera la violación masiva de los derechos fundamentales para que implementen las medidas y políticas necesarias para cesar dicha vulneración”.
- ii) “La expansión de los efectos inter – partes de la sentencia, lo que implica que personas ajenas al proceso puedan acudir al mismo para obtener tutela sin necesidad de un nuevo proceso constitucional con el tiempo y gasto que ello implica (incluyendo los costos de la administración de justicia)” (p.46).

#### **2.2.4.8. Condiciones para la superación del ECI**

Montenegro Montenegro (2015) señala al respecto que:

“Las condiciones para la superación del ECI está basada en un diagnóstico mixto, por un lado se analizan las acciones realizadas por las distintas entidades con el fin de superar en las fallas estructurales en los procesos de políticas públicas y por el otro que sus resultados sobre el goce efectivo de derechos sean reales por parte de la población afectada. La evaluación sobre los avances en la protección



de dichos derechos y sobre la eventual declaratoria de superación del ECI debe combinar estos dos tipos de criterios, de esa misma forma la C. Const. En varios autos de seguimiento estableció que las condiciones para declarar la superación del ECI no debe ser la realización de un esfuerzo presupuestal específico, el rediseño de políticas públicas, la expedición de nuevas y mejores leyes, la creación de macro estructuras administrativas, la entrega periódica de asistencia en especie o dinero a las víctimas del desplazamiento, o el simple paso del tiempo, sino la *garantía efectiva de los derechos*. En esta medida, dado que una de las razones para reconocer la existencia de un ECI fue la vulneración generalizada y reiterada de derechos; por la ausencia de políticas públicas idóneas, por la falta de capacidad institucional y/o por la insuficiencia de los recursos, por lo anterior es obligación de la C. Const. Verificar que las acciones adoptadas por el gobierno y el nivel de superación, con la finalidad de atender la problemática señalada y que conduzcan efectivamente el goce efectivo de los derechos” (p.41).

#### **2.2.5. Análisis económico del derecho**

Bullard Gonzáles (2019), nos menciona que “el análisis económico del derecho se orienta a identificar las consecuencias de las normas, sean estas constitucionales, legales, términos contractuales, estatutos, etcétera” (p.41).

Gazal (2007), menciona que la teoría sobre el análisis económico del derecho “se originó en los años 60 del siglo XX y en poco tiempo alcanzó una posición hegemónica, especialmente en las Universidades de élite, de las que procede una buena parte del profesorado de las Facultades de Derecho norteamericanas” (p.787).

Desde la posición de Waller (2009), al respecto nos menciona que: “En algunas ramas del ordenamiento jurídico, el éxito del AED ha sido ciertamente clamoroso, pero



en otras, como el derecho de familia, constitucional o administrativo, ha pasado desapercibido” (p.367).

Pascual (2014), señala “El AED consiste en estudiar -bien con una finalidad práctica, bien con una finalidad puramente cognoscitiva- las normas jurídicas aplicando los conocimientos y métodos proporcionados por la economía” (p.101).

Pacheco (1994), afirma que “Lo más característico del AED como *teoría positiva* ha sido el de desarrollar en paralelo al análisis de los efectos económicos de las normas jurídicas, el estudio del sistema jurídico en su conjunto desde un punto de vista económico” (p.101).

Empleando las palabras de Pascual (2014), éste nos indica que el análisis económico puede ser *positivo o normativo*. En el primer caso, “se estudia cómo actúan realmente las personas en condiciones de escasez; cómo asignan, de hecho, sus limitados recursos”. En el segundo, “se trata de formular juicios acerca de lo que debería hacerse, sobre cómo deberían emplear las personas sus recursos para maximizar la satisfacción de ciertos fines” (p.102).

Según Querol Aragón (2014), las principales características del AED son:

- “Gira en torno a tres premisas “maximización-mercado-eficiencia” dentro del enfoque coste-beneficio social. Con ello se pretende maximizar la eficiencia de los recursos disponibles en un contexto en el que los bienes y los servicios son escasos. Su aplicación en el ámbito jurídico ayudará a reforzar, corregir o completar la argumentación jurídica”.
- “Es principalmente social: ayuda a comprender los hechos de carácter social y el comportamiento de los agentes sociales. Además, el AED busca la alternativa que genere mayor beneficio social o menor coste-social. Allí donde haya alternativas, escasez y, en su virtud, elección, allí serán aplicables

los métodos del análisis económico, llegándose a la conclusión que no hay aspecto de la vida humana que no pueda ser analizado a través de él”.

- “Es válidamente aplicable a todas las disciplinas del Derecho. Es posible utilizar el método del AED al ámbito del Derecho público y privado y a sus correspondientes ramas”.

Según Bullard Gonzáles (2006), lo que se busca con el AED es “Predecir conductas de seres humanos”. “Se parte del principio que los seres humanos actúan en base a incentivos, y que en consecuencia buscan los que les favorece y evitan lo que les perjudica. En otras palabras tratan de maximizar beneficios y minimiza costos” (p.41). Entonces, en razón con lo señalado existe la posibilidad de hallar fórmulas que permiten predecir cómo es que actuarán ante los referidos incentivos.

Asimismo, Pascual (2014), en relación al análisis económico del derecho nos menciona que éste “plantea los problemas jurídicos como problemas económicos”, ello en razón a las siguientes premisas:

- 1.- *El Derecho influye sobre la conducta humana.* Al prever una consecuencia “positiva” (v.gr., el otorgamiento de un premio) o “negativa” (v.gr., la imposición de una sanción) para quienes actúen de una determinada manera, “las normas jurídicas constituyen incentivos o desincentivos a los efectos de que sus destinatarios realicen o dejen de realizar tales actividades”.
- 2.- *Esa influencia es en alguna medida explicable y predecible,* con arreglo a un determinado modelo teórico. “El inicial y todavía mayoritariamente utilizado por los economistas ha sido el de la elección racional. Se presupone que los individuos toman decisiones perfectamente racionales, libres de errores lógicos, coherentes con sus preferencias, que son estables y consistentes”. “A la vista de los costes y beneficios que para ellos se derivarían de cada uno de sus cursos de actuación,



escogen aquel que maximiza su utilidad esperada”. (...) Siendo esto así las normas jurídicas tienen influencia sobre la conducta humana de una forma muy idéntica - y tan predecible- a como lo hacen los precios.

3.- *Todas las decisiones jurídicamente relevantes se adoptan en condiciones de escasez.* “Pensemos, por ejemplo, en una disposición legislativa”. “La Constitución española fija diversos fines que el legislador debe atender (la libertad e igualdad de los ciudadanos, protección de la salud y medio ambiente, etc.)”. “El legislador tiene la posibilidad de dictar normas que muevan a la gente a comportarse de una manera u otra, satisfaciendo en mayor o menor medida cada uno de los referidos fines. Pero sus posibilidades de influir así en los individuos y lograr sus objetivos son inexorablemente limitadas, escasas”. Resulta, evidente la imposibilidad de configurar nuestra legislación de modo en que todos estos objetivos sean cumplidos simultáneamente de manera absoluta” (p.102-103).

### **2.2.5.1. Teorías del análisis económico del derecho (AED)**

#### **2.2.5.1.1. Teoría del AED como eficiencia**

La teoría de la eficiencia en el análisis económico del derecho sostiene que las normas jurídicas deben ser evaluadas según su capacidad para maximizar la eficiencia económica y social.

Según Posner (2011), esta teoría se basa en la idea de que el principal objetivo del derecho es promover la eficiencia económica en la previsión de recursos y la toma de decisiones. Posner sostiene que “el análisis económico puede ser aplicado al estudio del derecho para entender cómo las reglas legales y las instituciones jurídicas derivan el comportamiento de las personas y cómo pueden ser diseñadas de manera eficiente para lograr los resultados deseados en términos económicos”; es decir, esta teoría se basa en la noción de que los recursos



son escasos y deben ser asignados de manera eficiente para maximizar la satisfacción de las necesidades y deseos de las personas.

#### **2.2.5.1.2. Teoría de los costos de transacción**

Esta teoría se enfoca en la importancia de los costos de transacción en la formación y evolución de las instituciones legales. Coase (1960), argumentó que “las leyes y las normas legales deben ser diseñadas para minimizar los costos de transacción y facilitar la negociación entre las partes, lo que lleva a un resultado eficiente”. Esta teoría de los costos de transacción resultaría fundamental en la comprensión de cómo las leyes y las instituciones legales influyen en la economía y en el comportamiento de los individuos y las organizaciones.

La teoría de los costos de transacciones, propuesta por Coase, se basa en la idea de que los costos de transacciones, es decir, los costos asociados a la realización de intercambios o transacciones económicas, juegan un papel fundamental en la forma en que se organizan las actividades económicas y cómo se asignan los recursos en una sociedad.

#### **2.2.5.1.3. Teoría económica del comportamiento y derecho**

Al respecto Sunstein (2018), argumenta que “las personas no siempre toman decisiones racionales y que su comportamiento está influenciado por una serie de sesgos cognitivos y emocionales”. Este autor ha destacado la importancia de incorporar la psicología y la economía del comportamiento en el análisis económico del derecho.

Sunstein argumenta que “el análisis del derecho económico debe tener en cuenta estos sesgos cognitivos y emocionales en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones legales”, ello con la finalidad de diseñar





incentivos y estructuras que ayuden a las personas a tomar decisiones más informadas y racionales.



## CAPÍTULO III

### MATERIALES Y MÉTODOS

#### 3.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

##### 3.1.1. Enfoque de la investigación

El estudio será de un enfoque Mixto. Sánchez Espejo (2019) señala que “el enfoque mixto es una combinación del enfoque cualitativo y del cuantitativo” (p.42). A su vez, Hernández Sampieri (2014) afirma “la meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación” (p.532). Un proceso de investigación mixto implica la recopilación, el análisis y la interpretación de datos tanto cualitativos como cuantitativos que los investigadores consideran necesarios para su investigación. Este enfoque es un proceso de investigación sistemático, empírico y crítico en el que la perspectiva objetiva de la investigación cuantitativa y la perspectiva subjetiva de la investigación cualitativa pueden combinarse para resolver problemas humanos.

Donde, para el desarrollo del primer objetivo se empleará un análisis estadístico a partir del estudio de las sentencias y del seguimiento a las decisiones adoptadas en las mismas, mediante el empleo de una escala nominal; en el segundo objetivo específico se hará un estudio de la Directiva que regula el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP y entrevistas, tanto al personal administrativo de la DREP como a docentes cesantes que son parte en los procesos contencioso-administrativos referentes a la materia objeto de estudio, mediante el empleo de métodos cualitativos y cuantitativos; en tanto en el tercer objetivo específico se hará el empleo de una metodología cualitativa a través del estudio de casos.



### **3.1.2. Diseño de la investigación**

El estudio será de un diseño no experimental. Sánchez Espejo (2019) afirma “Son aquellas investigaciones donde no es posible la manipulación deliberada de las variables” (p.53). Asimismo, Hernández Sampieri (2014), sobre el particular menciona que “son estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos” (p.152).

### **3.1.3. Tipo de la investigación**

De tipo transversal – correlacional. Hernández Sampieri (2014) afirma “Estos diseños describen relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado” (p.157); y con la presente investigación se pretende analizar la relación que existe entre las dos unidades de análisis que son objeto de estudio, es decir, la relación que existe entre la actualización del registro en el AIRHSP y la eficacia de sentencias contencioso administrativas, en un periodo determinado.

## **3.2. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

### **3.2.1. Métodos de la investigación**

#### **3.2.1.1. Método de la observación**

Para el objetivo específico 1 se empleará el uso del método de la observación, el mismo que según Pineda Gonzales (2017) es el “procedimiento de percepción atenta, racional, planificada y sistemática de los fenómenos relacionados con el problema objeto de la investigación” (p.85); el mismo que nos permitirá la realización del estudio y seguimiento de las sentencias contencioso-administrativas que resuelven los casos de los docentes cesantes de la DREP, sobre los casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada; asimismo, este método será empleado en el análisis de los datos resultantes de la aplicación de



los cuestionarios tanto al personal administrativo de la DREP como docentes cesantes, para con ello lograr la consecución del segundo objetivo específico.

### **3.2.1.2. Método de la medición**

Para el primer objetivo específico también se empleará el método de la Medición; y, Pineda Gonzales (2017) nos señala que es “el procedimiento que consiste en asignar una magnitud, valor, rango, ubicación a las propiedades, atributos, características, componentes y relaciones de los objetos, sujetos o procesos que forman parte del fenómeno o problema jurídico” (p.86); en la presente investigación este método nos permitirá, una vez realizado el análisis y seguimiento de las sentencias contencioso-administrativas que resuelven los casos de los docentes cesantes de la DREP sobre los casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, establecer su nivel de eficacia, donde plantearemos una escala nominal de: eficaz (para las sentencias que se cumplieron en su totalidad), medianamente eficaz (para las sentencias que se cumplieron parcialmente) o ineficaz (para las sentencias que no se cumplieron).

### **3.2.1.3. Método de análisis de contenido**

Para el segundo objetivo específico se empleará el método de análisis de contenido; Cortés González y Álvarez Cisneros (2017) afirma “Que se emplea fundamentalmente para hacer valoraciones cualitativas de documentos” (p.100); en el presente estudio se empleará el método de análisis de contenido para el análisis del procedimiento de registro y/o actualización en el Aplicativo Informático del Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, mediante la revisión de la Directiva del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se puedan identificar posibles factores que coadyuven con la consecución del segundo objetivo específico.



#### **3.2.1.4. Método de estudio de casos**

Para el tercer objetivo específico, se empleará el método de estudio de casos, y Para Landeau (2007) “Los estudios de caso son formas de examinar un evento específico de manera profunda y en todos sus diversos aspectos, adaptando métodos y un trabajo preciso de parte del investigador” (p.65).

Y, en el método de estudio de casos, según Kazez (2009) “el objetivo es la construcción de teoría y la selección del o los casos, forma parte de la estrategia desplegada por el investigador que está en condiciones de recurrir a diferentes diseños metodológicos, que a su vez pueden combinar procedimientos tanto cualitativos como cuantitativos” (p.71-89); el mismo que nos permitirá realizar el análisis de la posible aplicación de la figura el Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley N°24029, mediante el estudio de las sentencias del Tribunal Constitucional que versan sobre el tema objeto de estudio.

#### **3.2.2. Técnicas de la investigación**

**3.2.2.1. Técnica de fichaje.-** Para Sánchez Espejo (2019) “Es una técnica de acopio de la información mediante fichas estructuradas sobre la base de las consideraciones que el estudio pretende obtener” (p.105); fichas que nos permitirán trabajar de manera óptima los objetivos propuestos.

**3.2.2.2. Técnica de la entrevista.-** Según Hernández Sampieri (2014) se define “como una reunión para conversar e intercambiar información entre el entrevistador y entrevistado; donde a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y construcción conjunta de significados respecto a un tema” (p.403).



### **3.2.3. Instrumentos de la investigación**

#### **3.2.3.1. Fichas de registro**

Para Pineda Gonzales (2017) “la ficha es el principal medio de que se ve el investigador para avanzar y guardar su aprendizaje, su investigación” (p.97). En la presente investigación se hará el empleo de fichas de observación y de análisis de contenido lo que nos permitirá realizar el análisis de cada uno de los objetivos propuestos en la presente investigación.

#### **3.2.3.2. Cuestionario**

Para Sánchez Espejo (2019) “es un conjunto de preguntas presentadas en un documento que tiene el propósito de que sean respondidas por las personas de quienes se busca obtener información” (p.114); el mismo que nos permitirá obtener información del personal de la DREP encargado de realizar el trámite de actualización del AIRHSP, así como de la parte demandante en los procesos contencioso-administrativos referidos.

### **3.3. ÁMBITO DE ESTUDIO**

El Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno; donde se resolvieron los casos de los docentes cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno.

### **3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA**

#### **3.4.1. Población**

Bernal (2016) señala que “población es el conjunto de todos los elementos a los cuales se refiere la investigación. Se puede definir también como el conjunto de todas las unidades de muestreo” (p.216). Y en la presente investigación la población estará constituida por:

Las sentencias judiciales que versan sobre el pago sobre el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación con cálculo en base a la remuneración total o íntegra y su consecuente inclusión en la planilla de pensiones, emitidas en procesos contencioso-administrativos, las mismas que fueron tramitadas en el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno y declaradas consentidas durante el año 2017. Las partes demandantes en los procesos contencioso-administrativo que son objeto de estudio. La normativa que regula el registro del IRHSP del del Ministerio de Economía y Finanzas; y, las Sentencias del Tribunal Constitucional en las que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú.

### 3.4.2. Muestra

Se empleará una muestra no probabilística - intencional, Padua (1979) señala que son el producto de una selección de casos según el criterio del experto; por medio de esto se seleccionan algunos casos que resultan ser “típicos”. Sánchez Espejo (2019) afirma que la muestra no probabilística “es aquella muestra que se extrae de una población, donde su selección, no puede ser de manera aleatoria, si no bajo ciertos parámetros establecidos bajo los criterios de la investigación” (p.60).

**Tabla 1.**

*Producción de Sentencias del Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017*

ESPECIALIDAD	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	TOTA
	N	E	A	B	A	U	U	G	E	C	O	I	L
	E	B	R	R	Y	N	L	O	P	T	V	C	SENT
													ENCI
													AS
CONSTITUCIONAL	4	0	1	4	0	1	1	1	0	2	0	1	15
CIVIL	7	2	7	7	10	3	1	7	2	6	11	9	72
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	16	28	65	49	59	21	50	53	46	39	38	40	504

*Fuente:* Legajo de Sentencias del Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017



Del reporte del Área de Informática de la Corte Superior de Justicia de Puno, se tiene que el segundo Juzgado Civil de Puno en el año 2017 emitió un total de 15 sentencias en la especialidad Constitucional; 72 sentencias en la especialidad civil y 504 Sentencias en la especialidad Contencioso Administrativo, siendo esta última especialidad la que tomaremos como población para nuestro estudio.

Y para tal efecto, en un primer momento, debemos de señalar que el presente estudio en palabras de Yin (2014) “no busca una generalización estadística, esto es, identificar la frecuencia con que se da un fenómeno o comportamiento dentro de una población dada con un grado de error y significatividad previamente establecidos, si no lo que se busca es una generalización analítica, que se refiere a la posibilidad de mejorar la comprensión y explicación de los fenómenos” (pp.20-21), en tal sentido para la selección de la muestra no aplicaremos métodos estadísticos, mas bien se realizará el empleo de un muestreo tipológico en el que lo relevante es disponer de un conocimiento previo sobre las unidades de estudio que pueden tener un origen tanto conceptual como empírico, donde el objetivo, es el estudio detallado y ha profundidad de las unidades típicas que se seleccionarán, para posteriormente extrapolar la información relevante obtenida del resto de unidades de la misma clase; obviamente esta lógica exige que todas las unidades de la clase tengan propiedades comunes, es decir, que la extensión de la que se extrae el caso sea homogénea; entonces, mediante el presente método lo que se busca es identificar o construir empíricamente una clase homogénea de las unidades de análisis y a continuación se toman los miembros representativos de esa clase en base al conocimiento que tenemos, de una manera meditada, deliberada o estratégicamente, donde la selección de la muestra esté justificada y conectada a la construcción teórica y metodológica del objeto de estudio. Y, por tal razón tomamos como muestra para la presente investigación las siguientes:





“Para establecer el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: se empleará del total de la población que se tiene conforme a la producción del Segundo Juzgado Civil de Puno, 20 sentencias judiciales que son las que en materia contencioso-administrativa versan sobre el pago continuo mensual de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, de los docentes cesantes de la DREP, conforme lo dispone el artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- modificada por Ley N° 25212; las mismas que fueron declaradas fundadas y declaradas consentidas durante el año 2017, adquiriendo la calidad de cosa juzgada”.

“Para identificar los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP: se empleará La Directiva del Ministerio de Economía y Finanzas que regula el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP” que es la única normatividad que regula al respecto del objeto de estudio; “el personal encargado de la DREP de realizar el procedimiento de actualización de registro del AIRHSP”; y, “las partes demandantes de los procesos contencioso-administrativos donde se emitieron las sentencias que fueron seleccionadas para analizar su eficacia mediante la presente investigación (20 docentes cesantes de la DREP)”.

“Para determinar la posible aplicación del estado de cosas inconstitucional: se recurrió a la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de la materia, donde se tiene hasta el momento 16 casos en los que se declaró el estado de cosas inconstitucional en nuestro país; y para efectos de nuestra investigación se empleará 01 Sentencia del Tribunal Constitucional donde se aplica la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú, sobre un caso relacionado a los beneficios que se obtienen en base a la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- modificada por Ley N° 25212”.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se enuncian los resultados y discusiones con información obtenida de la aplicación de las fichas de registro (ficha de observación, análisis de contenido y estudio de caso) y cuestionarios.

#### **4.1. CON REFERENCIA AL PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS** *Establecer el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, que ordenan la inclusión en planilla del monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP; emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.*

La presente sección de la investigación, la dirigiremos al análisis e interpretación de los datos obtenidos de la aplicación de la ficha de observación a las 20 sentencias contencioso-administrativas, sobre pago continuo mensual de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, recalculada en base a la remuneración total o íntegra; las mismas que fueron emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017; logrando obtener los siguientes resultados:

#### **Tabla 2:**

*Análisis de las sentencias judiciales emitidas en procesos contencioso-administrativos.*

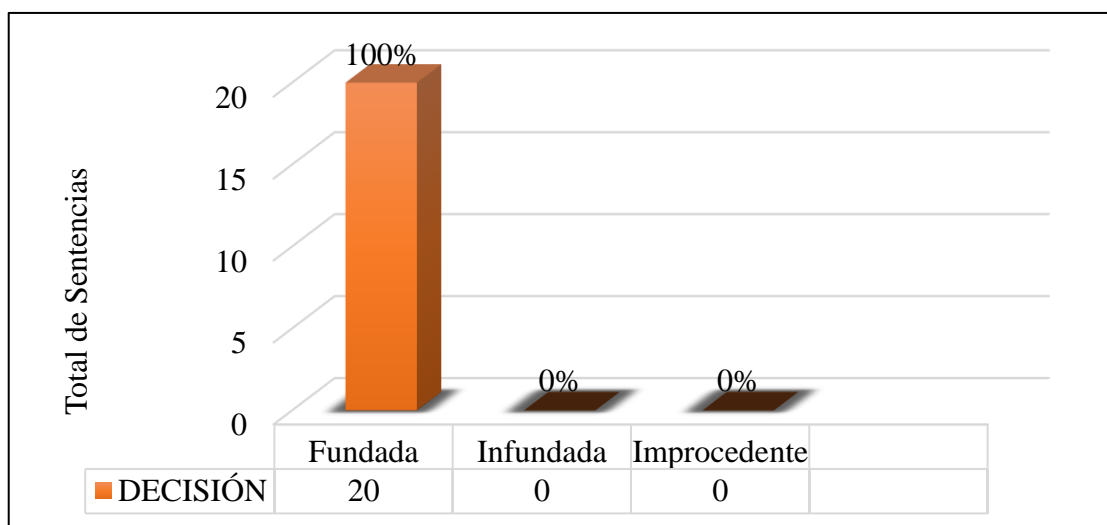
N°	EXP. JUDICIAL NRO.	SENTENCIA NRO.	NOMBRE DEL DEMANDANTE	FALLO O DECISIÓN	ESTADO
1	1229-2017	471-2017 27/09/2017	Rodríguez Urviola Victoria Amanda	FUNDADA	CONSENTIDA
2	1498-2017	483-2017 27/09/2017	Rodríguez Hinojosa Sonia Aracely	FUNDADA	CONSENTIDA
3	982-2017	423-2017 28/08/2017	Velásquez Flores Sofía Elda	FUNDADA	CONSENTIDA
4	1342-2016	435-2017 01/09/2017	Quispe Villalta Alicia Eusebia	FUNDADA	CONSENTIDA
5	524-2016	411-2017 08/08/2017	Rosas Urdanivia Policarpo	FUNDADA	CONSENTIDA
6	805-2016	212-2017 09/05/2017	Velázquez Quispe Paula	FUNDADA	CONSENTIDA

7	844-2017	424-2017 25/08/2017	Ortiz de Wiese Nelly Judith	FUNDADA	CONSENTIDA
8	1055-2016	220-2017 11/05/2017	Velásquez Gallegos Mirella Natividad	FUNDADA	CONSENTIDA
9	1019-2016	327-2017 18/07/2017	Verástegui Rojas Martín	FUNDADA	CONSENTIDA
10	82-2017	113-2017 30/03/2017	Gonzales Ortiz María	FUNDADA	CONSENTIDA
11	116-2017	414-2017 25/08/2017	Hermosa Ramos Julio Adrián	FUNDADA	CONSENTIDA
12	920-2016	303-2017 03/07/2017	Rojas Endara Juan Leónidas	FUNDADA	CONSENTIDA
13	1084-2016	221-2017 11/05/2017	Ramos Dueñas Irma Margarita	FUNDADA	CONSENTIDA
14	1391-2016	493-2017 29/09/2017	Huallpa Flores Francisca	FUNDADA	CONSENTIDA
15	1070-2017	480-2017 27/09/2017	Velásquez Flores Florencia	FUNDADA	CONSENTIDA
16	1026-2016	312-2017 03/07/2017	Zuluaga Guerra Elvira Paz	FUNDADA	CONSENTIDA
17	1698-2016	326-2017 18/07/2017	Ordoño Ortega Cristóbal	FUNDADA	CONSENTIDA
18	264-2017	175-2017 25/04/2017	Gutiérrez Valdez Bety	FUNDADA	CONSENTIDA
19	235-2017	172-2017 25/04/2017	Tisnado Ticona Alejandro	FUNDADA	CONSENTIDA
20	1001-2016	323-2017 18/07/2017	Panca Carita Adela Clara	FUNDADA	CONSENTIDA

Fuente: Fichas de Observación, elaboración propia.

**Figura 1.**

*Análisis de las sentencias judiciales emitidas en procesos contencioso-administrativos.*



Fuente: Ficha de Observación, elaboración propia



## **Descripción e interpretación**

Del cuadro y figura presentados, se ha obtenido un resultado que nos permite verificar que, de las 20 sentencias analizadas, la totalidad, es decir el 100%, de éstas fueron declaradas fundadas por el Juez del Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno en el año 2017. De lo que se puede inferir que los docentes cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno sí tienen derecho a percibir la bonificación por preparación de clases y evaluación, calculada en base a la remuneración total o íntegra, tal como lo dispone al artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado-, modificada mediante Ley N° 25212.

## **Discusión**

En estos procesos contencioso-administrativos lo que se discute es si la bonificación mensual por preparación de clases y evaluación se otorga tanto a docentes activos como a docentes cesantes; una vez esclarecido el referido punto se analiza si la bonificación en cuestión se otorga calculada en base a la remuneración total permanente o en base a la remuneración total o íntegra.

En cuanto a la situación de los docentes cesantes, se ha generado una situación especial y controversial, por la posición que adoptó el Tribunal Constitucional respecto del caso en concreto, lo que se pudo advertir a través de la emisión de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, entre ellas en el “Expediente 03748-2013-PC/TC”, publicada el treinta de noviembre de dos mil quince, en la que se menciona que del artículo 48° de la derogada Ley N° 24029, modificado por Ley N° 25212 se desprende, con meridiana claridad, que “la finalidad de la bonificación que otorga es retribuir a la labor que efectúa el docente en actividad principalmente fuera del horario de clases, que consiste en la preparación de clases y evaluación, actividades que necesariamente importan la



prestación efectiva de la labor docente”; por ende los docentes en situación de cesantes no tienen derecho a percibir la referida bonificación.

Y, en contraposición a la postura que asume el Tribunal Constitucional, se aprecia que la Corte Suprema de Justicia de la República, a través de sus Salas Especializadas, ha tomado posición y criterio uniforme, señalando que “la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación debe ser otorgada tanto a docentes en actividad como docentes cesantes, y calculada en base a la remuneración total o íntegra”. Posición que asumimos, por cuanto consideramos que la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, en aplicación del “principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales”, no puede desconocerse a los docentes cesantes, la misma que les fue reconocida en su condición de pensionistas del Régimen Pensionario N° 20530; por tanto, la referida bonificación forma parte de su pensión, actualmente se les viene abonando, debiendo únicamente corregirse su forma de cálculo, y el monto resultante del recalcu incluirse en su planilla de pagos y pagarse mes tras mes de forma continua. Asimismo, la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, prevista por el artículo 48° de la Ley N° 24029, modificada por la Ley N° 25212, durante el tiempo en el cual estuvo vigente “del 21 de mayo de 1990 al 25 de noviembre del 2012”, debió ser calculada en base al 30 o 35% de la remuneración total de los profesores, más no conforme a la remuneración total permanente prevista en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, ello en aplicación del “criterio interpretativo de especialidad”, ya que la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- regula de manera especial los derechos y deberes de un sector determinado de la Administración Estatal, tal es el caso de los profesores de la Carrera Pública; mientras que el Decreto Supremo N° 051-91-PCM posee un alcance general, porque se orienta a regular los niveles remunerativos de todos los servidores del Estado.



Como se puede apreciar, la Corte Suprema de Justicia de la República y el Tribunal Constitucional tienen criterios dispares respecto de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y ante tal situación nosotros tomamos posición por el criterio que adopta la Corte Suprema, por cuanto consideramos que el criterio que asume el TC se encuentra desprovisto del carácter vinculante al que hace alusión el artículo VII del Título Preliminar de Código Procesal Constitucional. Por lo que, el mismo carece de la fuerza vinculante suficiente para inobservar el criterio reciente y uniforme adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la República, tomando en cuenta además que el Supremo Tribunal ha adoptado una línea jurisprudencial (doctrina jurisprudencial vinculante) para efectos de evaluar los casos referidos a la bonificación especial por preparación de clases y evaluación; por lo que, resulta un criterio judicial válido de aplicación y observancia obligatoria para la resolución de demandas sobre la citada materia en cualquier instancia y proceso judicial, pues ello conlleva a generar estabilidad jurídica frente a la resolución de este tipo de casos, además de cumplir con uno de los fines del recurso de casación consagrado en el artículo 384° del Código Procesal Civil, que es la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia.

Prosiguiendo con el desarrollo de la investigación, tenemos que en las referidas sentencias de los docentes cesantes, lo que se ordena es que la “Dirección Regional de Educación de Puno”, cumpla con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 24029, por consiguiente, “se le abone a favor de la parte demandante, en adelante, la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en suma equivalente al 30% o 35 % de su remuneración total o íntegra; debiendo regularizar dicho pago en la Planilla Continua de Pensiones de la DREP”. Consecuentemente, las 20 sentencias fueron declaradas consentidas, adquiriendo la calidad de cosa juzgada, y nos referimos a un mandato con calidad de cosa juzgada, cuando éste adquiere la cualidad de inmutabilidad; esto al no

haberse interpuesto el recurso impugnatorio pertinente dentro del plazo establecido, por parte de la entidad demandada, en este caso representada por la “Procuraduría Pública del Gobierno Regional de Puno”, pese haber estado notificada válidamente y dejando transcurrir el plazo con el que contaba para efectuarlo.

Finalmente, tenemos que posterior a la emisión de la sentencia y de la resolución que declara consentida la misma, los actuados son remitidos a la entidad demanda para su respectivo cumplimiento; y, del seguimiento efectuado a los casos, en virtud al mandato judicial la “Dirección Regional de Educación de Puno” emite una nueva Resolución donde se resuelve reconocer el pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación (BONESP) calculada en base a la remuneración total o íntegra; monto resultante que tendría que ser incluido en la planilla de pagos, debiendo de pagarse mes tras mes de forma continua, lo cual podría ser verificado de las boletas de pago respectivas. Análisis que se efectuó conforme al siguiente cuadro que se presenta:

**Tabla 3.**

*Análisis del recálculo y pago continuo mensual de la bonificación por preparación de clases y evaluación calculada en base a la remuneración total o íntegra.*

Nr o.	Sentencia Nro.	Resolución Directoral Regional	BONESP (Monto Mensual)	
			R.D.R. de Recalculo	Boleta de Pago Actual
1	471-2017	2211-2017-DREP de 12/12/2017	S/. 262.21	S/. 24.75
2	483-2017	2118-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 279.42	S/. 26.94
3	423-2017	1992-2017-DREP de 28/11/2017	S/. 262.21	S/. 24.75
4	435-2017	2155-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 326.68	S/. 30.66
5	411-2017	2142-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 334.59	S/. 32.03
6	212-2017	1948-2017-DREP de 27/11/2017	S/. 279.72	S/. 26.94
7	424-2017	2168-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 326.68	S/. 30.66
8	220-2017	2101-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 279.42	S/. 26.94
9	327-2017	2143-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 321.01	S/. 32.13



10	113-2017	1999-2017-DREP de 29/11/2017	S/. 269.47	S/. 22.46
11	414-2017	2144-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 336.47	S/. 33.78
12	303-2017	2166-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 196.57	S/. 14.74
13	221-2017	2014-2017-DREP de 29/11/2017	S/. 279.42	S/. 26.94
14	493-2017	1193-2018-DREP de 16/05/2018	S/. 337.38	S/. 33.07
15	480-2017	2245-2017-DREP de 19/12/2017	S/. 256.58	S/. 23.67
16	312-2017	1938-2017-DREP de 23/11/2017	S/. 270.74	S/. 22.46
17	326-2017	2112-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 282.38	S/. 24.91
18	175-2017	2129-2017-DREP de 04/12/2017	S/. 270.74	S/. 25.17
19	172-2017	1962-2017-DREP de 28/11/2017	S/. 337.38	S/. 33.07
20	323-2017	2009-2017-DREP de 29/11/2017	S/. 258.95	S/. 25.17

Fuente: Ficha de Observación, elaboración propia

### Descripción e interpretación

Del cuadro presentado se aprecia que con posterioridad a la emisión de las sentencias donde se ordena que la Dirección Regional de Educación de Puno, cumpla con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 24029, es decir, -que se abone a favor del demandante la BONESP con cálculo en base a la remuneración total íntegra-, en el año 2017 se emiten nuevas Resoluciones Directorales Regionales que reconocen el nuevo monto mensual de la BONESP recalculado en base a la “Remuneración Total o Íntegra”, a favor de los docentes cesantes; empero, del mismo cuadro se puede apreciar que a pesar de existir una Sentencia favorable y Resolución Directoral Regional que reconoce el pago de la BONESP calculada en base a la remuneración total o íntegra, esto no se plasma de la misma manera en las boletas de pago actuales, donde no existen mayores cambios a la hora de verificar en el rubro que corresponde a la bonificación por preparación de clases y evaluación, de donde se infiere que en la actualidad los docentes cesantes no perciben el nuevo monto recalculado de la BONESP, muy por el contrario se advierte que continúan percibiendo el mismo monto de la BONESP que justamente se pidió se recalculase en el proceso contencioso-administrativo.





Por tanto, del análisis e interpretación desarrollado de la información recabada, podemos señalar que el total de sentencias analizadas tienen un resultado favorable a las peticiones planteadas por los docentes cesantes ante el órgano jurisdiccional, mandatos que también cuentan con la calidad de cosa juzgada, y es en virtud a ello que la Dirección Regional de Educación de Puno realiza un recálculo y emite una Resolución Directoral Regional que reconoce un nuevo monto mensual de la BONESP; sin embargo, de la revisión de las recientes boletas de pago de los docentes cesantes se advierte que los nuevos montos mensuales recalculados, no son incluidos en la planilla de pensiones y por ende no se les viene pagando en la actualidad, tal como se había ordenado en las sentencias; es decir, mediante las sentencias contencioso-administrativas se ordenaron: primero, el cálculo de la BONESP en base a la remuneración total o íntegra; y, segundo, que el monto resultante del recalculation se incluya en la planilla de pago de pensiones de los docentes cesantes y en la actualidad llegamos a concluir que los mandatos son ejecutados de manera parcial, al solo cumplirse con el primer punto ordenado en las sentencias. Y teniendo en cuenta la información señalada, la misma que es analizada mediante la escala nominal planteada de: eficaz (para las sentencias que se cumplieron en su totalidad), medianamente eficaz (para las sentencias que se cumplieron parcialmente) o ineficaz (para las sentencias que no se cumplieron), llegamos a determinar que las sentencias son medianamente eficaces, por cuanto en la actualidad no se cumplen los dos puntos ordenados en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.

- **Eficacia de las Sentencias Contencioso-Administrativas desde el Enfoque del Análisis Económico del Derecho**

En este apartado abordaremos la eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, respecto de las conclusiones arribadas en el presente objetivo específico,

desde el enfoque de las tres teorías más destacadas que desarrollan el análisis económico del derecho; “considerando como eje principal que el incumplimiento de las sentencias judiciales es un problema complejo que afecta la eficacia del sistema judicial, que tiene un impacto negativo en la economía y sociedad en general; donde se requiere de un enfoque integral y multidisciplinario para abordar el problema del incumplimiento de sentencias”:

**Tabla 4.**

*Análisis de la eficacia de las sentencias contencioso-administrativas desde el enfoque del análisis económico del derecho.*

<b>Teoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Posición ante el caso de los docentes cesantes</b>
Teoría del Análisis Económico Del Derecho Como Eficiencia. (Posner)	“Evalúa las normas jurídicas según su capacidad para maximizar la eficiencia económica y social”.	Según Posner, se tendría que el incumplimiento de las sentencias judiciales afecta la eficiencia económica al reducir la certeza y la previsibilidad en las transacciones comerciales; y, para ello se deberían considerar las implicaciones económicas de las sentencias y establecer sanciones económicas para incentivar el cumplimiento.
Teoría de los Costos de Transacción (Coase)	“Se enfoca en minimizar los costos de transacción y facilitar la negociación entre las partes para lograr resultados eficientes”.	Según Coase, el incumplimiento de las sentencias judiciales genera costos de transacciones adicionales y puede afectar la inversión y la innovación en la economía. Esta teoría podría aplicarse al derecho al momento de analizar cómo las leyes y regulaciones afectan los costos de transacción en la administración y gestión de los sistemas de pensiones y seguridad social, y cómo podrían reducirse para mejorar la eficacia.



---

Teoría Económica del Comportamiento y Derecho (Sunstein)	“Analiza cómo las normas legales influyen en el comportamiento humano y cómo pueden ser diseñadas para mejorar la toma de decisiones y promover resultados socialmente deseables”.	Según Sunstein, el incumplimiento de las sentencias judiciales podría generar externalidades negativas en la sociedad y afectar la confianza en el sistema judicial. Y esta teoría podría aplicarse al derecho al analizar cómo las leyes y regulaciones relacionadas con los sistemas de pensiones y seguridad social afectan el comportamiento de los individuos y las organizaciones, y cómo podrían diseñarse para mejorar la toma de decisiones y lograr resultados más eficientes y equitativos.
----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

*Fuente:* Elaboración propia

#### **4.2. CON REFERENCIA AL SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS**

*Identificar los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP, con el nuevo monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.*

- Para el desarrollo del presente objetivo partiremos realizando un análisis de la Directiva N° 004-2021-EF/53.01 denominada como: “Normas para el Registro de Información en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público” del Ministerio de Economía y Fianzas, mediante la ficha de análisis de contenido; y los datos obtenidos de la aplicación de la misma son los siguientes:

##### **A. Contenido del AIRHSP**

El AIRHSP contiene “los datos personales y laborales del personal, así como los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que comprende los



conceptos financiados por Fondos Públicos que corresponden al personal activo y los pensionistas de los diferentes regímenes previsionales a cargo del Estado, como ingresos de personal, aportes del Estado, cualquier otro concepto económico o no económico, las pensiones y reconocimientos estatales; así como, gastos por encargo, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales, carreras especiales y regímenes previsionales a cargo del Estado”, según corresponda, “otorgados en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o Decreto Supremo, convenios colectivos y laudos arbitrales emitidos en el marco de la normatividad específica, en lo que corresponda, así como los ordenados por mandatos judiciales”, además de las cargas sociales, los mismos que se encuentran incluidos en el -Catálogo Único de Conceptos de Ingresos- correspondientes a los recursos humanos del “Sector Público”.

### **B. Procedimiento de actualización del AIRHSP**

La actualización “implica incorporar un registro en el AIRHSP para cada Unidad Ejecutora, así como la modificación de los datos laborales, de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y/o datos personales contenidos en el referido aplicativo informático”.

### **C. Órgano encargado**

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de La “Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas” - DGGFRH- actualiza la información de oficio o a solicitud de la entidad.

Para efectos de la actualización del AIRHSP solicitada por las entidades del Sector Público, la DGGFRH evalúa “la existencia de un marco normativo, que regule los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, conforme a los establecido en Ley o norma del mismo rango del Gobierno Nacional y/o Decreto Supremo, Convenio Colectivo y/o Laudo Arbitral emitidos en el marco de la



normatividad específica, así como los ordenados por mandatos judiciales”. Y “cuando se cuente con créditos presupuestarios que sustenten la implementación de lo solicitado; la verificación respectiva se efectúa previa opinión de la DGPP”.

#### **D. Requisitos para la actualización de datos laborales y datos de ingresos de los registros de pensionistas titulares del Decreto Ley N° 20530**

- “Documento de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, de la UE y del Pliego que sustente la disponibilidad presupuestal de lo solicitado e indicando la fuente de financiamiento”.

- “Documento de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, de la UE indicando el sustento que autorice la incorporación o modificación de los registros”.

- “Relación en Excel, en el formato -Reporte Datos Laborales y Nómina- del AIRHSP, detallando pensionistas y los montos por cada concepto”.

- “Copia autenticada por fedatario institucional de la resolución de otorgamiento de pensión, que incluya el cálculo desagregado de la pensión”.

- “Informe de liquidación de la pensión emitida por la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, incluyendo constancia de ingresos de los 12 0 36 o 60 últimos meses, de acuerdo a lo señalado en el artículo 5° de la Ley N° 28449”.

- “Copia simple de la resolución de ONP, en los casos que corresponda”.

- “Para el caso de pensión provisional, se adjunta, adicionalmente, copia simple del cargo de presentación a la ONP, de la solicitud señalada en el segundo párrafo del artículo cuarto de la Resolución Jefatural N° 107-2019-JEFATURA-ONP, en donde conste que se remitió a la ONP la resolución administrativa de pensión provisional”.

#### **E. Requisitos adicionales, en caso de modificación por mandato judicial, de registro existente**



- “Copias certificadas de las resoluciones judiciales que contengan el mandato judicial cuyo registro se solicita”.
- “Copa certificada de la resolución judicial que contenga el requerimiento de cumplimiento”.
- “Copia certificada de resoluciones o actos administrativos emitidas por la entidad, que acrediten el cumplimiento del mandato judicial”.
- “Informe del Procurador Público o quien haga sus veces, respecto a la calidad de cosa juzgada o sobre la obligatoriedad de la ejecución del mandato judicial”.

**Fuente:** Pagina Web del Ministerio de Economía y Finanzas.

A partir del análisis de la Directiva N° 004-2021-EF/53.01 se puede señalar que la actualización de la información del AIRHSP, con el nuevo monto mensual recalculado de la BONESP de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017, en el Sector Público requiere de la presentación de varios documentos y requisitos específicos, así como procedimientos que pueden resultar complejos y engorrosos para las entidades encargadas de llevar a cabo dicho trámite. Además, se requiere la evaluación por parte de la DGGFRH de la existencia de un marco normativo, la verificación de créditos presupuestarios y la opinión de la DGPP para la implementación de las solicitudes: por ejemplo, si el pedido tiene implicancia presupuestal la DGGFRH revisa la solicitud y el cumplimiento de los requisitos exigidos: de haber observaciones, las mismas son comunicadas a la Unidad Ejecutora mediante un oficio; y de no haber observaciones, se requiere a la Dirección General de Presupuesto Público opinión respecto a si la entidad cuenta con el financiamiento correspondiente para la atención del pedido. Y finalmente, si se obtiene una opinión favorable en donde se indique que sí se cuenta con suficientes recursos para el financiamiento, se efectúa la actualización

solicitada; en tanto, si no se cuenta con el financiamiento necesario, se rechaza la solicitud y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos emite un oficio a la Unidad Ejecutora, haciéndole saber el resultado de su pedido; sumado a ello también se tiene la presentación de documentos y resoluciones adicionales en casos de modificación de registros por mandato judicial; siendo algunos de los requisitos adicionales y el procedimiento que se sigue los que hacen que el trámite sea más complejo. Y todas estas cuestiones señaladas son las que hacen que el trámite sea más complejo y lo cual genera dificultades y retrasos en la actualización de la información del AIRHSP.

- Asimismo, para el abordaje del segundo objetivo específico se realizaron entrevistas tanto al personal administrativo de la Dirección Regional de Educación de Puno, encargado del procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP (que en este caso se trata solo de un profesional en Ingeniería de Sistemas) como a veinte docentes cesantes, los mismos que figuran como la parte demandante en las sentencias contencioso-administrativas que fueron seleccionadas para la presente investigación; entrevistas que se desarrollaron mediante cuestionarios con preguntas estructuradas, y los resultados obtenidos en su conjunto con referente a este objetivo se muestran a continuación:

### **Tabla 5.**

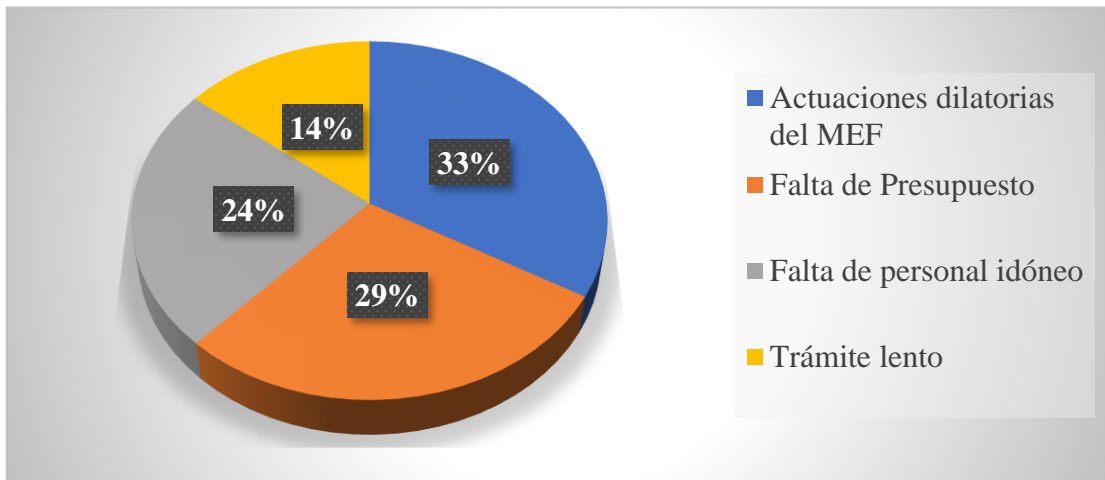
*Factores que dificultan el procedimiento de actualización del AIRHSP.*

<b>CATEGORIZACIÓN</b>	<b>ENTREVISTADOS</b>
Actuaciones dilatorias del MEF (Cuestionamiento al cálculo efectuado por la DREP)	07
Falta de presupuesto	06
Falta de personal idóneo	05
Trámite lento	03
<b>TOTAL DE ENTREVISTADOS</b>	<b>21</b>

*Fuente:* Entrevistas a docentes cesantes y al personal de la DREP encargado del trámite de actualización del AIRHSP, elaboración propia.

**Figura 2.**

*Factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP.*



*Fuente:* Cuestionarios aplicados a docentes cesantes y personal de la DREP encargado del trámite de actualización del AIRHSP, elaboración propia.

### **Descripción e interpretación**

Del cuadro y gráfico se puede apreciar que el principal factor que dificulta el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP de los docentes cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno, en los casos sobre pago continuo mensual de la bonificación por preparación de clases y evaluación calculado en base a la remuneración total o íntegra, con un 33% son las actuaciones dilatorias del Ministerio de Economía y Finanzas (cuestionamiento al cálculo efectuado por la DREP); luego con un 29% tenemos la falta de presupuesto; seguidamente, con un 24 % la falta de personal idóneo y finalmente con un 14% el Trámite lento, el cual hace alusión a la demora en la atención del pedido de actualización ante el MEF.

### **Discusión**

De lo desarrollado hasta el momento, se llega a advertir que los docentes cesantes desde el año 2017 ya cuentan con una Resolución de la Dirección Regional de Educación de Puno, que les reconoce y calcula el nuevo monto mensual de la bonificación mensual





por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra, sin embargo, ya transcurrieron más de 5 años sin que pueda materializarse el mencionado derecho, surgiendo una nueva problemática el cual es el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP.

Y los factores identificados, teniendo en cuenta el objetivo trazado mediante el presente objetivo son los siguientes: conforme a las entrevistas realizadas la referida actualización del registro del AIRHSP, se encuentra a cargo de una sola persona, que en este caso se trata de un profesional en Ingeniería de Sistemas, la misma que no se llega a realizar y concluir de manera óptima debido a diversas cuestiones, tales, como: las peticiones son constantemente devueltas con observaciones, por no cumplir con remitir los requisitos tal y como se tienen establecidos en la directiva correspondiente; existe una demora en la atención a las solicitudes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, empero, una vez que se revisan las peticiones de actualización de registro no son atendidas ya sea por falta de presupuesto o porque principalmente el “Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos” observa el cálculo efectuado por la DREP. Es decir, ante las peticiones de actualización realizadas por la DREP el Ministerio de Economía y Finanzas tiene una posición contraria a lo resuelto en los procesos contencioso-administrativos, señalando en sus informes que “los cálculos efectuados respecto de la bonificación especial por preparación de clases, fueron mal realizados, son montos muy elevados ya que el referido calculo debió realizarse en base a la remuneración total permanente; además, que lo que se ordenó mediante sentencia judicial fue un nuevo cálculo más no una nivelación, pues la entidad ha sobrepasado el mandato, ya que el cálculo que ha efectuado lo ha realizado hasta la fecha de la emisión de la resolución administrativa, como si se tratase de una nivelación”, teniendo en cuenta que con la reforma constitucional del régimen de pensiones del



Decreto Ley N° 20530 – efectuado mediante “Ley N° 28389 - Ley de Reforma de los artículos 11°, 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú”-, se declaró su cierre definitivo, por ende no se podría ya efectuar la nivelación de pensiones. Posición con la que nos encontramos en desacuerdo, por cuanto, en el proceso contencioso-administrativo se analiza si efectivamente nos encontramos ante un caso de nivelación de pensión o no, y al respecto se tiene senda y reiterada jurisprudencia de la “Corte Suprema de Justicia de la República”, que concluye que la petición de los docentes cesantes en amparo del “artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado-modificada por ley N° 25212” no se trata de una nivelación de pensión bajo los alcances del “Decreto Ley N° 20530”, el beneficio ya lo tienen ganado, el derecho a la bonificación por preparación de clases lo tienen incorporado a su pensión, por tanto no es materia de controversia si le asiste o no el derecho, sino solo la forma de su cálculo, lo cual no implica una nivelación de pensión; y, además, debemos tomar en cuenta que los referidos mandatos judiciales tiene la calidad de cosa juzgada, por tanto, “las mismas deben de ser cumplidas por el personal al servicio de la Administración Pública, sin que éstas puedan calificar su contenido, o sus fundamentos, sin restringir sus efectos o interpretar sus alcances”.

Finalmente, tenemos que ante el cuestionamiento del Ministerio de Economía y Finanzas hacia el nuevo cálculo de la BONESP efectuado, el personal administrativo de la Dirección Regional de Educación de Puno, recomienda iniciar un nuevo proceso contencioso-administrativo, para poder subsanar la referidas observaciones y así se proceda con la concretización de la actualización del registro en el AIRHSP; hecho que ha todas luces resulta ser cada vez más perjudicial para el docente cesante que se encuentra en esta situación.



#### **4.3. CON REFERENCIA AL TERCER OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA TESIS**

*Determinar la posible aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley del Profesorado N°24029, modificada mediante Ley N°25212.*

Respecto al abordaje del presente objetivo, es preciso señalar que los resultados del mismo se obtuvieron mediante la aplicación de la ficha de estudio de casos, la misma que fue empleada para analizar una sentencia del Tribunal Constitucional donde se aplica la técnica del Estado de Cosas Inconstitucional en un Proceso de Cumplimiento; datos que pasamos a desarrollar:

##### **Sentencia del tribunal constitucional - expediente N° 3149-2004-AC/TC**

##### **“Caso Gloria Marleni Yarlequé Torres”**

Cabe mencionar, que respecto del caso materia de análisis, un año antes, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC es que el Tribunal Constitucional adopta por primera vez esta técnica conocida como “Estado de Cosas Inconstitucional”, y es un año después, a través de sentencia recaída en el Expediente N° 3149-2004-AC/TC que la llega a aplicar en un proceso de cumplimiento.

##### **A. Hechos**

Para este objetivo toca analizar la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída para el “Expediente N° 3149-2004-AC/TC, misma que fue interpuesta por doña Gloria Marleni Yarlequé Torres en contra de la sentencia de la Sala Mixta Descentralizada Permanente de Jaén de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque”, la cual declaró improcedente la acción de cumplimiento, revocando la sentencia de primera instancia del Primer Juzgado Especializado Civil de Jaén.

Mediante esta Acción de Cumplimiento, “la recurrente busca que se dé cumplimiento a la Resolución Directoral Nro. 794-ED-JAEN emitida por la Unidad de



Gestión Educativa de Jaén”, la cual dispone que se abone a favor de la demandante la suma de S/ 2 624.72 soles por concepto de luto y sepelio según ley.

El emplazado y renuente a acatar la Resolución Directoral de la Unidad de Gestión Educativa N° 794-ED-JAEN, Director de la Unidad de Gestión Educativa de Jaén, alega que no es renuente a acatar dicha resolución pues ya ha procedido con su gestión ante la Gerencia Regional respectiva, sin que su requerimiento haya aún sido atendido.

En posición del Tribunal Constitucional, dicho argumento más que excusar a las autoridades de dicho sector, solo pone de manifiesto una actitud insensible e insistente por parte de los funcionarios del Gobierno Regional de Cajamarca, pues en posición del Tribunal son múltiples y similares los procesos que llegan hasta dicha instancia, tornándose tal actitud en sistemática.

### **B. Incumplimiento sistemático de las normas como afectación a la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho**

La actitud de resistencia a acatar las disposiciones legales, es lo que a la larga, genera desesperanza en los justiciables respecto de las soluciones que ofrece el derecho, deslegitima el Estado Democrático ante los ciudadanos. “Siendo los casos más habituales de resistencia a acatar: 1) exigencia de docentes que trabajan en distintos lugares del país del pago de un derecho por concepto de luto y sepelio, previsto en la Ley del Profesorado y su reglamento y 2) el pago de bonificaciones por haber cumplido 20, 25 y 30 años de servicios como docentes en aplicación del artículo 52° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado; pues luego de obtener una Resolución Administrativa que autorizaba el pago a su favor, recién iniciaba la verdadera batalla a fin de que dicho pago se haga efectivo”.

El Tribunal considera que dicha práctica, además de incurrir manifiestamente en un incumplimiento de las normas, no puede ser admisible y es más carecería de racionalidad, pues es el propio Estado, mediante el presupuesto público el que solventa

el gasto de los procuradores públicos y abogados que defienden a los funcionarios a los que se emplaza con tales demandas, los cuales solo atinan al repetitivo y simple argumento de que “no existe presupuesto” mientras los justiciables deben esperar la programación del MEF. Además de lo mencionado, dichos casos suponen buena parte de la carga procesal de los tribunales, lo que además significa un despliegue de esfuerzo humano con cargo al presupuesto público.

### **C. El ethos corporativo del Estado democrático como plasmación en la vida cotidiana**

Ante esta situación, se hace necesario encarar tal problema de manera íntegra y no desde respuestas aisladas del Tribunal ante cada caso; ya que, pese a que existen múltiples sentencias emitidas, esta práctica de renuencia a acatar los mandatos legales se mantiene, en abierto desafío a la eficacia de los derechos que la Constitución reconoce. Y es en relación a ello, que señalan que la construcción y consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho en nuestro país requiere de una actitud comprometida de parte de todos los poderes públicos y, de manera especial, de quienes en nombre del Estado ejercen la función pública como delegación.

### **D. La declaración del estado de cosas inconstitucional como técnica para eliminar comportamientos anticonstitucionales en la administración pública y la expansión de los efectos de la sentencia**

Al declararse una determinada situación como contraria a los valores constitucionales “Estado de Cosas Inconstitucional” se producen varias responsabilidades de parte de los órganos, instituciones o personas que incurren en tales actos vulneratorios, tal y como se desarrolló en el caso Arrellano Serquén, al decir que: “una vez declarado el Estado de Cosas Inconstitucionales, se efectúe un requerimiento específico o genérico a un órgano público para que en un plazo razonable, realice o deje de realizar una acción u



omisión violatoria de derechos fundamentales que repercute en el ámbito subjetivo de personas ajenas al proceso constitucional en el que se origina la declaración”. Esto último, teniendo en cuenta que el objeto de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional es expandir los alcances de la sentencia en un proceso de tutela de derechos fundamentales con efectos, prima facie, inter partes, así evitando que otros ciudadanos afectados por los mismos comportamientos violatorios tengan que interponer sucesivas demandas con el fin de lograr lo mismo.

### **E. Decisión del Tribunal Constitucional**

El colegiado encuentra que en el caso de doña Gloria Marleni Yarlequé Torres se ha configurado un Estado de Cosas Inconstitucional por constatarse de los comportamientos renuentes, sistemáticos y reiterados, de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, así como también de las autoridades del Ministerio de Educación, a la hora de atender los reclamos que se refieren a derechos reconocidos en normas legales correspondientes al personal docente, como en el presente caso la ejecución de una resolución que declara un derecho concedido en la Ley del profesorado y su reglamento a todos los docentes en los supuestos claramente establecidos. Además, ordena notificar con la sentencia al Ministro de Economía y Finanzas y al Ministro de Educación para que adopten medidas correctivas acerca de las prácticas contrarias a la Constitución.

Entonces, a partir de lo desarrollado podemos señalar que la técnica del Estado de cosas inconstitucional ha demostrado ser una herramienta útil para abordar problemas estructurales y sistemáticos de violación de derechos fundamentales en un país. Donde su aplicación permitiría a las cortes constitucionales pronunciarse sobre la responsabilidad de las entidades del Estado en la garantía de los derechos fundamentales, lo que además impulsaría en las reformas institucionales y legislativas para mejorar la protección de los



derechos humanos. Además, a través de esta técnica, las cortes pueden ordenar la implementación de medidas específicas para solucionar los problemas estructurales identificados, y establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo para asegurar el cumplimiento de la decisión.

### **Discusión**

Sobre el particular, tenemos algunas posiciones que asumen algunos autores, Gómez, (2014), señala que el “ECI es una herramienta necesaria para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales en situaciones de crisis institucional y de violaciones masivas de derechos”; y, en contraposición tenemos a Müller (2014), quien refiere que “la aplicación del ECI puede implicar una intromisión indebida del poder judicial en la esfera de los poderes ejecutivo y legislativo, vulnerando la separación de poderes y la autonomía de cada poder”.

A partir de las posturas a favor y en contra del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) expuestas anteriormente, somos de la posición de que su aplicación es una herramienta necesaria para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales en situaciones de crisis institucional y de violaciones masivas de derechos. Además, su uso puede preservar la legitimidad democrática del Estado al asegurar el cumplimiento de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales.

Si bien es cierto que la aplicación del ECI puede generar problemas en la separación de poderes y la autonomía de cada poder, es importante recordar que su uso se justifica cuando existen situaciones extremas en las que el Estado no está cumpliendo su obligación de garantizar los derechos fundamentales de la población. En este sentido, el ECI puede ser una herramienta clave para que los tribunales intervengan y generen soluciones efectivas a estos problemas.



Por tanto, la aplicación del ECI es una figura jurídica necesaria en determinadas situaciones extremas de violación de derechos fundamentales. Siempre y cuando su uso sea limitado a situaciones debidamente justificadas, y se lleve a cabo bajo un marco jurídico claro y transparente, el ECI puede contribuir a garantizar la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Y consecuente, consideramos que esta técnica puede perfectamente aplicarse al caso de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- modificada mediante Ley N° 25212.





## V. CONCLUSIONES

**PRIMERO:** Si existe relación entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, en los casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP, conforme lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado-; debido a que la falta de concretización del procedimiento de actualización de registro en el AIRHSP impide el pleno cumplimiento de los mandatos dispuestos en las sentencias contencioso-administrativas tramitadas en el Segundo Juzgado Civil de Puno.

**SEGUNDO:** Se logró establecer que las sentencias contencioso-administrativas, emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017, son medianamente eficaces; en vista que en las mismas se ordena a la Dirección Regional de Educación de Puno cumpla primero con realizar el cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación conforme el artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado-, es decir, en base a su remuneración total o íntegra; y, segundo se regularice dicho pago en la Planilla Continua de Pensiones. Ahora, si bien la DREP cumple con efectuar un nuevo cálculo, el cual es reconocido mediante una Resolución Directoral Regional, sin embargo, el nuevo monto mensual resultante del recalcule referido, aun no es incluido en la planilla de pensiones conforme lo dispone el segundo de los puntos del mandato judicial, lo cual puede advertirse de las boletas de pago de pensión actuales de los docentes cesantes de la DREP; teniendo así de esta forma que no se cumple con los dos aspectos ordenados en las sentencias contencioso-administrativas, concluyendo de esta manera, que las mismas son medianamente eficaces conforme a la escala nominal planteada para la presente investigación.



Y desde el enfoque del análisis económico del derecho, sobre este punto concluimos que de las teorías estudiadas el enfoque más adecuado para analizar la problemática del incumplimiento de las sentencias judiciales de los docentes cesantes de la DREP estaría entre la teoría de los costos de transacciones de Coase y la teoría económica del comportamiento y derecho de Sunstein, ya que ofrecen enfoques más integrales y multidisciplinarios que tienen en cuenta los factores cognitivos y emocionales que influyen en el comportamiento humano y éstas teorías además serían de mucha utilidad para diseñar políticas públicas y normas que fomenten la maximización de beneficios con planteamientos de reducción de costos de transacción.

**TERCERO:** Del estudio efectuado tenemos que los mandatos judiciales no se cumplen en su totalidad debido a que no se logra concretizar el procedimiento de actualización del AIRHSP; y de los resultados obtenidos, logramos identificar como factores que dificultan la concretización del procedimiento de actualización de registros en el AIRHSP los siguientes: en un primer orden las actuaciones dilatorias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, al cuestionar los cálculos efectuados por la Dirección Regional de Educación de Puno, pese a que los mismos fueron realizados en virtud de un mandato judicial con calidad de cosa juzgada; luego tenemos la falta de presupuesto, que señala el Ministerio de Economía y Finanzas como otro de los argumentos para no atender las peticiones de actualización, cuando éstas cumplen con todos los requisitos establecidos mediante la Directiva señalada; de igual forma identificamos la falta de personal idóneo en la Dirección Regional de Educación de Puno, ya que para realizar el referido procedimiento solo se cuenta con un Ingeniero de Sistemas, donde los trámites realizados son constantemente sujetos a observaciones, por cuestiones formales, ya sea por descuido y desconocimiento en muchos de los casos; y por último, tenemos la demora en la atención, por cuanto las peticiones de actualización del registro en el AIRHSP demoran



muchos meses para poder ser atendidas en el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

**CUARTO:** Al efectuar el análisis del Estado de Cosas Inconstitucional, a través de un caso en particular, donde se advierte que el mismo resulta ser un avance trascendental en la protección de los derechos fundamentales, podemos concluir que se logró determinar la posibilidad de la aplicación de ésta técnica en el caso del pago continuo mensual de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, calculada en base a la remuneración total o íntegra de los docentes cesantes de la DREP; pues se evidencia claramente que se está ante un incumplimiento reiterado de las normas, una agresión frecuente a los derechos del personal docente y por ende se está ante un problema de tipo estructural, en el que por la inacción o deficiente actuación de varios Órganos del Estado (Dirección Regional de Educación de Puno, Gobierno Regional de Puno y Ministerio de Economía y Finanzas) se está vulnerando un derecho fundamental; la referida vulneración también afecta claramente a un gran número de personas, las mismas que se verían beneficiadas, con la ampliación de los efectos de la sentencia que se da en esta figura; donde, además, el órgano jurisdiccional puede evaluar y emitir órdenes directas a las instituciones intervinientes, con el fin de garantizar la protección y materialización de los derechos reclamados, para así de esta forma poder lograr la ejecución correcta y oportuna de las sentencias a favor de los docentes cesantes; y además, debemos tener en cuenta que con la materialización de su reclamo de los docentes cesantes, el mismo que se dará en un plazo más breve, sin necesidad de efectuar más gastos innecesarios, verían incrementadas sus pensiones de cesantía (ingresos económicos); lo que significaría también una disminución de la carga procesal de los órganos jurisdiccionales y por ende un ahorro en gastos y esfuerzo para nuestro Estado.



## VI. RECOMENDACIONES

Desde el enfoque del análisis económico del derecho, se recomienda posibilitar la implementación de una propuesta legislativa que pueda regular de manera efectiva el derecho al pago mensual de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra, sin la exigencia de una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; esto como una alternativa para lograr el acceso al referido derecho sólo en sede administrativa de manera célere, lo cual supondría una reducción en los costos para obtener el beneficio tan anhelado por los docentes cesantes.

Asimismo, se recomienda plantear la aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en nuestro Distrito Judicial de Puno, mediante la presentación de un Proceso Constitucional de Tutela de Derechos, en el que con la decisión del órgano jurisdiccional sobre el fondo del asunto, se logre asimismo la declaración del ECI sobre el pago continuo mensual de la bonificación por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra; con el objeto de expandir los alcances de la sentencia y así evitar que otras personas afectadas por los mismos comportamientos violatorios tengan que interponer sucesivas demandas con el fin de lograr lo mismo; donde con la declaración del ECI se efectúe un requerimiento específico a los Órganos Públicos intervinientes a fin de que dentro de un determinado plazo, realicen o dejen de realizar la acción u omisión violatoria de los derechos fundamentales en cuestión:

A la Dirección Regional de Educación de Puno pueda contratar personal capacitado con las funciones a desempeñar y en número suficiente para la tramitación oportuna y eficiente de la actualización de registros por mandatos judiciales en el AIRHSP; no se puede alegar la falta de disponibilidad presupuestal, por cuanto se trata de casos de hace más de 5 años, vale decir, más de 5 ejercicios presupuestarios sin que se



le abone el derecho reclamado, entonces dicho argumento no debería de ser impedimento para la materialización del derecho reclamado; al Ministerio de Economía y Finanzas cumpla con los mandatos judiciales y se limite a exigir sólo los requisitos establecidos en la Directiva correspondiente, sin cuestionar los montos calculados, refiriendo que dichos cálculos debían de haberse efectuado en base a la remuneración total permanente, cuestión que debió de hacer valer en los procesos judiciales y no en estas instancias. Y así, de esta forma poder concluir con éxito el procedimiento de actualización de registro del AIRHSP y con ello materializar el derecho reclamado por los docentes cesantes, donde finalmente las sentencias contencioso-administrativas puedan ser eficaces.



## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bullard Gonzáles, A. (2019). *Derecho y Economía: El análisis económico de las instituciones legales*. Fondo Editorial PUCP.
- Cervantes Alagón, S.L. (2014). Análisis de los factores que propician la inejecución de sentencias en los procesos contenciosos administrativos sobre pago de obligaciones dinerarias en los Juzgados Mixtos de la Corte Superior de Justicia de Puno en el año 2012. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.  
[http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/1914/Cervantes\\_Alagon\\_Stephanie\\_Liz.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/1914/Cervantes_Alagon_Stephanie_Liz.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Coase, R.H. (1960). El problema del costo social. *Revista de Derecho y Economía*, 3, 1-44.
- Cortés González, J. y Álvarez Cisneros, S. (2017). *Manual de Redacción de Tesis Jurídicas*. México: Printed in México.
- De los Santos, G. C. (2022). La relación entre el Derecho Económico y el Análisis Económico del Derecho. *Revista Omnia*, 5(2), 24-42.
- DIRECTIVA N° 0004-2021-EF/53.01 (2021, junio 28). Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-rp/sobre-el-airhsp/26205-directiva-n-0004-2021-ef-53-01-1/file>
- Guerra Cerrón, J.M.E. (2018). La mutación del proceso contencioso administrativo y su efectividad en el derecho peruano. *Derecho & Sociedad*, (50),37-53.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Editora Mc Graw Hill.
- Huapaya Tapia, R. (2019). *El Proceso Contencioso-Administrativo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.



- Ignacio Urquiaga, L. (2020). Calidad de Sentencias de Primera y Segunda Instancia sobre Inclusión en Planillas de Pago, en el Expediente N° 00746-2013-0-2501-JR-LA-02, Distrito Judicial del Santa Chimbote. 2020. Chimbote: Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote.  
[http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/16890/CALIDAD\\_INCORPORACION\\_URQUIAGA\\_CABRERA\\_LUIS\\_IGNACIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/16890/CALIDAD_INCORPORACION_URQUIAGA_CABRERA_LUIS_IGNACIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jiménez Vivas, J.E. (2022). Los reglamentos de la administración y una necesaria redefinición del proceso contencioso administrativo urgente. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 14(17),169-186.
- Kabez, R. (2009). Los estudios de caso y el problema de la selección de la muestra. Aporte del Sistema de Matrices de Datos. *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, (13),71-89.  
[http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/727/Los\\_estudios\\_de\\_caso\\_Kabez.pdf?sequence=3](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/727/Los_estudios_de_caso_Kabez.pdf?sequence=3)
- Landeau, R. (2007). Elaboración de trabajos de investigación. Venezuela, Editorial Alfa.
- Ley de Reforma Magisterial - Ley 29944 (2012, noviembre 25). Congreso de la República.
- Ley del Profesorado – Ley N° 24029 (1984, diciembre 15). Congreso de la República.
- Ley N° 25212 (1990, mayo 20). Congreso de la República.
- Mac Rae Thays, E.R. (2020). Objeto del proceso contencioso administrativo en el Perú. *Advocatus*, (036),225-243.
- Márquez Espinoza, J. (2021). Factores que determinan la vulneración del derecho de pago a los profesores contratados del 30% por preparación de clases en la UGEL 16 de Barranca. Trujillo: Universidad Privada de Trujillo.



<http://repositorio.uprit.edu.pe/bitstream/handle/UPRIT/470/TESIS%20-%20MANCHEGO%20REA%20Y%20MARQUEZ%20ESPINOZA.pdf?sequence=1&isAll owed=y>

Okuda Benavides, M. & Gómez Restrepo, C. (2005). Métodos en Investigación Cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(01),119.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-4502005000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-4502005000100008)

Pacheco, P. M. (1994). *El análisis económico del derecho*. Centro de estudios Constitucionales.

Pascual, G. D. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho. *Revista de administración pública*, (195), 99-133.

Pineda Gonzales, J.A. (2017). *El Proyecto de Tesis en Derecho – La forma más fácil de hacerlo*. Puno. Editorial Altiplano E.I.R.L.

Posner, R.A. (2011). *Análisis económico del derecho*. Editores Aspen.

Querol Aragón, N. (2018). *Análisis económico del derecho. Análisis económico del derecho*, 1-212.

Quevedo Salazar, R. (2016). *Calidad de Sentencias de Primera y Segunda Instancia sobre Pago e Inclusión en la Planilla de Bonificación por Preparación de Clase, en el Expediente N° 0067-2011-0-2402-JR-LA-01 del Distrito Judicial de Ucayali-Coronel Portillo, 2016*. Chimbote: Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote.

[http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/13611/BONIFICACION\\_DEVENGADOS\\_QUEVEDO\\_SALAZAR\\_RAQUEL.pdf?sequence=4](http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/123456789/13611/BONIFICACION_DEVENGADOS_QUEVEDO_SALAZAR_RAQUEL.pdf?sequence=4)

Ruíz Paredes, G. (2020). *Relación entre la vulneración del Derecho de Bonificación y su tratamiento en el proceso contencioso administrativo por preparación de clases de*





- los docentes de la Unidad de Gestión Educativa Local – San Martín, 2018.
- Tarapoto: Universidad Nacional de San Martín – Tarapoto.  
<http://tesis.unsm.edu.pe/bitstream/handle/11458/3863/DERECHO%20%20Gelver%20Ruiz%20Paredes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sánchez Espejo, F.G. (2019). Tesis Desarrollo Metodológico de la Investigación. Lima: Ediciones Normas Jurídicas SAC.
- Sunstein, C.R. (2018). La revolución costo-beneficio. La prensa del MIT.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. España: Editorial Gedisa S.A.
- Vásquez Armas, R. (2010). La técnica de declaración del “Estado de cosas Inconstitucional”: fundamentos y análisis de su aplicación por el Tribunal Constitucional Peruano. IUS ET VERITAS, 20(41), 128-147.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12114>
- Vicuña Domínguez, L. (2015). El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo. Ecuador: Universidad San Francisco de Quito.  
<http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/5037>



## ANEXOS

### ANEXO N° 01 PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY

#### PROYECTO DE LEY N° .....

El congresista de la República que suscribe ....., integrante del Grupo Parlamentario....., en ejercicio de las facultades legislativas que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo dispuesto en los 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

#### FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE DISPONE EL PAGO EFECTIVO, MEDIANTE LA INCLUSIÓN EN LA PLANILLA DE PAGOS, DE LA BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y EVALUACIÓN, RECALCULADA EN BASE A LA REMUNERACIÓN TOTAL ÍNTEGRA; SIN LA EXIGENCIA DE UN MANDATO JUDICIAL CON CALIDAD DE COSA JUZGADA**

#### **Artículo 1°. Objeto de la Ley**

Esta ley tiene por objeto garantizar el pago efectivo, mediante la inclusión en la planilla de pagos, de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, así como, la bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, recalculada en base a la remuneración total íntegra; sin la exigencia de un mandato judicial con calidad de cosa juzgada.

#### **Artículo 2°. Pago de la Bonificación**

Los docentes que cesaron bajo los alcances del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, con derecho al pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, así como, bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, reconocidos en el artículo 48° de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, modificada por la Ley N° 25212, recibirán en sede administrativa el pago



continuo mensual correspondiente, mediante la inclusión en la planilla de pagos, de dicho concepto.

### **Artículo 3°. Cálculo de la bonificación**

La bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, así como, bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, de ser el caso, en ejercicio de la función docente, deben ser calculadas en base a la remuneración total íntegra y no en base a la remuneración total permanente.

Y, la remuneración total íntegra es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.

En el caso de los docentes cesantes comprendidos en la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, modificada por la Ley N° 25212, cuya pensión de cesantía inicial se dio bajo el régimen del Decreto Ley N° 20530, tienen el derecho a percibir la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, así como, bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, calculada en base a la remuneración total íntegra, manteniéndose el pago, dado su régimen de cesantía, hasta la fecha de su fallecimiento.

### **Artículo 4°. Prohibición de exigencia de proceso judicial como requisito en sede administrativa**

Las entidades administrativas encargadas de efectuar el cálculo y pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, y de ser el caso, la bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, quedan prohibidas de exigir como requisito previo para tal fin la incoación de un proceso judicial a través del cual se ordene la forma de cálculo y pago, correspondiendo a la administración pública efectuar dicha labor y, disponer la ejecución inmediata del pago en los términos reconocidos, conforme la disponibilidad presupuestaria.

### **Artículo 5°. Incumplimiento de norma como causal de falta administrativa**

Los funcionarios y/o servidores encargados de la ejecución de lo dispuesto en la presente Ley, incurrirán en falta administrativa en caso de incumplimiento; sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que hubiere lugar.



## **Artículo 6°. Creación de dependencia especializada de control**

El Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las direcciones y gerencias regionales y las unidades de gestión educativa o las que hagan sus veces, para efectuar el cálculo y pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, así como, bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, de ser el caso; deberán crear una dependencia especializada dentro de su estructura funcional, encargada de la verificación y control del cumplimiento de la presente ley - cálculo y pago efectivo de las bonificaciones referidas.

### **DISPOSICIONES FINALES**

#### **PRIMERA.** Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el término de 60 días, contados a partir de la publicación en el diario oficial El Peruano.

#### **SEGUNDA.** Financiamiento

La presente propuesta legislativa no irrogará gastos al Tesoro Público, debiendo financiarse con cargo al presupuesto del Sector Educación.

### **DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

**PRIMERA.** DERÓGUESE el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, el mismo que realiza una precisión de lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 24029- Ley del Profesorado, modificada por Ley N° 25212; donde señala que el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación se efectuará en base a la remuneración total permanente.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. FUNDAMENTOS**

**1.** El Artículo 48° de la Ley del Profesorado N° 24029 modificado por la Ley N° 25212, vigente desde el 21 de mayo de 1990, establece que “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total (...); más adicional del 5 % por preparación de documentos o por ser docente de educación superior.



2. La sentencia de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, en la Acción Popular N° 438-2007, declara que la Ley del Profesorado -Ley N° 24029- prevalece sobre el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, es norma de mayor jerarquía, criterio de observancia obligatoria para todas las instancias judiciales.

3. La Corte Suprema de la República, a través de sus Salas Constitucional y Social, en reiterada y uniforme jurisprudencia ha establecido que la Bonificación Especial por Preparación de Clases le corresponde tanto a los docentes activos y cesantes (Casaciones 13923-2014, Lambayeque; 13,928- 2014 Lambayeque; 13851-2014, Junín; 13079-2014, Arequipa; 13910-2014 La Libertad; 13851-2014 Junín, entre otras).

4. La Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación N° 6871-2013-Lambayeque, del 23 de abril de 2015, ha emitido el Precedente Vinculante N° 02-2015-2DA.SDCST, que en su Fundamento décimo tercero prescribe que "para determinar la base de cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212 y no la remuneración total permanente prevista en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM";

5. El Precedente Vinculante, además, en el Fundamento Décimo Cuarto, Supuestos de Aplicación del precedente judicial, establece para el caso de:

a) Demandante pensionista. "Por el principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales no puede desconocerse que la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación, que fue reconocida a favor de los pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 20530, forme parte de la pensión que desde el año mil novecientos noventa se les viene abonando, debiendo únicamente corregirse la base de cálculo al haber sido reconocida por la administración". Los tratados internacionales, debidamente ratificados por el Estado Peruano, es parte del bloque de constitucionalidad de obligatorio cumplimiento por los magistrados, establece que es obligatorio respetar y garantizar la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, está prohibida la regresividad o desconocimiento de derechos reconocidos a los ciudadanos, no pueden desconocerse la bonificación especial por preparación de clases otorgada por la autoridad educativa, lo único que se debe corregir es la base del cálculo, debe calcularse en base a la remuneración mensual total.



## 6. Obligatoria aplicación de la doctrina jurisprudencial:

“Las decisiones adoptadas en Casación por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República constituirán doctrina jurisprudencial en materia contencioso administrativa” “Los órganos jurisdiccionales inferiores podrán apartarse de lo establecido por la doctrina jurisprudencial, siempre que se presenten circunstancias particulares en el caso que conocen y que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan de la doctrina jurisprudencial”.

**6.1.** Las Casaciones N° 9171-Ica de 15-04-2010, N° 002123-2012-Junin de 18-03-2013, N° 002068-2012 Lima de 18-03-2013, N° 6426-2009 Lambayeque de 02-11-2010, N° 10320-2009 La Libertad de 20-08-2010, entre otras, de las Salas de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República han corroborado que, *“sólo constituye doctrina jurisprudencial en materia contencioso administrativa, las decisiones adoptadas en casación por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, tal como lo prevé el texto original del artículo 34° de la Ley N° 27584”*. Y que, *“las sentencias del Tribunal Constitucional no constituyen doctrina jurisprudencial”*.

Es decir, se tiene una reiterada y uniforme cantidad de pronunciamientos por parte de los órganos de justicia; y, la administración pública, con su negativa al cumplimiento de ello, obliga a los docentes que cesaron bajo los alcances del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, a transitar por un engorroso camino en sede judicial que implica para ellos, además del desgaste emocional, un gasto económico adicional que se extiende durante varios años; por cuanto, los procesos judiciales, hasta obtener pronunciamientos firmes, tienen una larga duración-, lo que definitivamente, implica para los docentes una grave afectación en la satisfacción de sus necesidades, ya que, deberán otorgar parte de sus ingresos a seguir un proceso judicial que pudo ser tramitado en forma célere en sede administrativa; asimismo, las reiteradas demandas implica la generación de carga excesiva en los órganos jurisdiccionales, en cuanto al desarrollo de los procesos.

Por tanto, se tiene que, la fórmula legal propuesta, evitará a los docentes que cesaron bajo los alcances del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, el tránsito por un proceso judicial innecesario, pues, se tendrá la obligatoriedad de atender los pedidos en sede administrativa bajo lineamientos que permitirán la uniformidad en criterios y



pronunciamientos, acercando al magisterio al anhelado pago de la bonificación referida que por años se ve postergada.

## II. ANALISIS DE COSTO – BENEFICIO

Para realizar el análisis de costo-beneficio de un proyecto de ley que busca el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, calculada en base a la remuneración total o íntegra, sin la necesidad de un mandato judicial con calidad de cosa juzgada, es necesario evaluar los costos y beneficios asociados a esta iniciativa. A continuación, se presentan algunos elementos beneficiosos clave a ser considerados:

- Se tendrá un pago mensual efectivo y célere de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación calculada en base a la remuneración total o íntegra, conforme lo dispone el artículo 48° de la Ley N° 24029 -Ley del Profesorado- modificada por Ley N° 25212; ello, por cuanto los docentes cesantes que se encuentran bajo los alcances del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, no se verán en la necesidad de recurrir a un proceso judicial para el pago e inclusión en la planilla de la bonificación referida; es decir, al permitir el pago de la bonificación referida sin la necesidad de un mandato judicial, se podría mejorar la eficiencia administrativa y reducir los costos de transacciones asociadas a los procesos legales.
- En esencia, se evitará al docente cesante efectúe gastos de patrocinio y/o asesoría, pagos de tasas judiciales, impresiones, copias y demás que se requieren cuando uno acude a la vía judicial para petitionar un derecho que por ley le corresponde; es decir, el pago de la bonificación sin la necesidad de un mandato judicial podría garantizar un acceso más rápido y efectivo a esta compensación para los docentes cesantes, mejorando su bienestar económico.
- Se evitará al Estado la movilización de sus Procuradores en la atención de procesos judiciales que tengan como pretensión el pago, reconocimiento, cálculo, recálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total íntegra con su consecuente inclusión en planilla; y, de ser el caso la bonificación por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, atendidas por la presente ley.



- Se tendrá una significativa reducción de la carga procesal para el Poder Judicial, en vista de que ya no se tendrían que avocar a conocer o atender situaciones de carácter declarativo relacionadas al cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y de ser el caso, la bonificación por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, así como a la disposición de su pago mediante la inclusión en planilla; así de esta forma se permitirá que el personal, sus recursos y tiempo, puedan ser orientados a la solución y tratamiento del resto de procesos que tienen a su cargo.

Y dentro de los costos que implica la fórmula legislativa propuesta, se tiene:

- Costos de implementación y administrativo: el proyecto de ley implicaría la necesidad de realizar cambios en la legislación y en los procedimientos administrativos para garantizar el pago de la bonificación sin necesidad de un mandato judicial. Estos cambios requerirían tiempo y recursos para su implementación, así como, se necesitaría un aumento en los recursos y personal de la Dirección Regional de Educación de Puno para procesar y pagar la bonificación referida de los docentes cesantes.
- El Estado deberá efectuar el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y de ser el caso, la bonificación por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión; bonificación concerniente a la deuda social que el Estado tiene con el magisterio, a nivel nacional, lo que, si bien, constituyen montos significativos, responden a una obligación que se encuentra postergada por años, respecto de un derecho que fue adquirido de manera legítima por los docentes en el ejercicio de su función.

### **III. EFECTOS DE LA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

La propuesta legislativa presentada es acorde a la normatividad vigente de nuestro país, encontrándose en armonía con lo señalado por nuestra Constitución Política del Estado, siendo un aporte para que el tratamiento legislativo sobre el pago continuo mensual, en base a la remuneración total íntegra, de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y, bonificación por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, permita una celeridad y uniforme aplicación.







#### **IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

En el Acuerdo Nacional se han aprobado 35 políticas de Estado, y en el presente proyecto de ley se cumple con la política vigésimo octava del Acuerdo Nacional, la misma que se refiere a la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, así como, la política trigésima primera del texto señalado, la cual se refiere a la sostenibilidad fiscal y la reducción de la deuda interna y externa.

## ANEXO N° 02: INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POR EXPERTO



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**



**INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POR EXPERTO**

I.- TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: *Relación entre actualización del AIRHSP y eficacia de sentencias contextuoso-administrativas de decentes cesantes de la DREP y el estado de cosas inconstitucional como una alternativa.*

II.- NOMBRES Y APELLIDOS DEL EXPERTO: *Norka Rosario Castillo Prado*

*Juez del Segundo Juzgado de Trabajo Transitorio - Zona Sur - Puno*

III.- NOMBRE DEL INSTRUMENTO: *Cuestionario y Ficha de análisis de contenido, de observación.*


IV.- FECHA: *14 - 09 - 2022*

V.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN:

INDICADORES	CRITERIOS	(1) Muy Deficiente	(2) Deficiente	(3) Aceptable	(4) Bueno	(5) Excelente
PERTINENCIA	El instrumento es adecuado al tipo de investigación					X
SUFICIENCIA	Comprende los aspectos de calidad y cantidad				X	
CLARIDAD	Está formulado con lenguaje apropiado					X
OBJETIVIDAD	Está expresado en conducta observable				X	
ACTUALIDAD	Es adecuado al avance de la ciencia y tecnología					X
ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica					X
COHERENCIA	Existe relación con las variables					X
METODOLOGIA	Responde al propósito tomando en cuenta los objetivos					X
<b>P R O M E D I O T O T A L</b>					<i>37</i>	<i>Validez excelente</i>

**NOTA:**  
- Para el llenado del presente instrumento se mostró a los expertos tanto la matriz de consistencia como los instrumentos objeto de validación.  
- INTERPRETACIÓN DE LA VALIDACIÓN: Menor que 05, validez inaceptable; igual o mayor de 05 y menor o igual que 10, validez deficiente; mayor que 11 y menor o igual que 20, validez aceptable; mayor que 20 y menor o igual que 30, validez buena; mayor que 30 y menor o igual que 40 validez excelente.

Observaciones y/o sugerencias: .....



**Norka R. Castillo Prado**  
JUEZ  
SEGUNDO JUZGADO DE TRABAJO  
TRANSITORIO ZONA SUR - PUNO  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE PUNO



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS



INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POR EXPERTO

- I.- TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: *Relación entre actualización del AIRHSP y eficacia de sentencias contencioso-administrativas de decanatos docentes de la DREP. Y el estado de cosas incógnitas, nacional, como una alternativa.*
- II.- NOMBRES Y APELLIDOS DEL EXPERTO: *Victor Torres Estayes*
- III.- NOMBRE DEL INSTRUMENTO: *Abogado litigante - Especialista en Procesos Contencioso-Administrativos*
- IV.- FECHA: *14-09-2022*
- III.- NOMBRE DEL INSTRUMENTO: *Cuestionario y Ficha de análisis de contenido, de observación.*

V.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN:

INDICADORES	CRITERIOS	(1) Muy Deficiente	(2) Deficiente	(3) Aceptable	(4) Bueno	(5) Excelente
PERTINENCIA	El instrumento es adecuado al tipo de investigación				✓	
SUFICIENCIA	Comprende los aspectos de calidad y cantidad			✓		
CLARIDAD	Está formulado con lenguaje apropiado					✓
OBJETIVIDAD	Está expresado en conducta observable				✓	
ACTUALIDAD	Es adecuado al avance de la ciencia y tecnología					
ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica			✓		
COHERENCIA	Existe relación con las variables					✓
METODOLOGÍA	Responde al propósito tomando en cuenta los objetivos					✓
<b>P R O M E D I O T O T A L</b>					<i>33</i>	<i>Validez excelente</i>

NOTA:

- Para el llenado del presente instrumento se mostró a los expertos tanto la matriz de consistencia como los instrumentos objeto de validación.
- INTERPRETACIÓN DE LA VALIDACIÓN: Menor que 08, validez inaceptable; igual o mayor de 08 y menor o igual que 10, validez deficiente; mayor que 11 y menor o igual que 20, validez aceptable; mayor que 20 y menor o igual que 30, validez buena; mayor que 30 y menor o igual que 40 validez excelente.

Observaciones y/o sugerencias:

*Victor Torres Estayes*  
ABOGADO  
C.A.P. N° 358



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS



INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN POR EXPERTO

- I.- TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: *Relación entre actualizaciones del AIRUSP y eficacia de sentencias contenciosas administrativas de docentes de la DREP, y el estado de cosas constitucionales, como una alternativa.*
- II.- NOMBRES Y APELLIDOS DEL EXPERTO: *Rocio Miranda Huedora*  
*Especialista del Área del Aplicativo de Sentencias Judiciales de la DREP.*
- III.- NOMBRE DEL INSTRUMENTO: *Cuestionario y Ficha de análisis de contenido, de observación.*
- IV.- FECHA: *14 - 09 - 2022*

V.- ASPECTOS DE VALIDACIÓN:

INDICADORES	CRITERIOS	(1) Muy Deficiente	(2) Deficiente	(3) Aceptable	(4) Bueno	(5) Excelente
PERTINENCIA	El instrumento es adecuado al tipo de investigación					X
SUFICIENCIA	Comprende los aspectos de calidad y cantidad					X
CLARIDAD	Está formulado con lenguaje apropiado					X
OBJETIVIDAD	Está expresado en conducta observable					X
ACTUALIDAD	Es adecuado al avance de la ciencia y tecnología					X
ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica					X
COHERENCIA	Existe relación con las variables					X
METODOLOGÍA	Responde al propósito tomando en cuenta los objetivos					X
<b>P R O M E D I O T O T A L</b>						
		<i>38 Validez excelente</i>				

**NOTA:**

- Para el llenado del presente instrumento se mostró a los expertos tanto la matriz de consistencia como los instrumentos objeto de validación.
- INTERPRETACIÓN DE LA VALIDACIÓN: Menor que 08, validez inaceptable; igual o mayor de 08 y menor o igual que 10, validez deficiente; mayor que 11 y menor o igual que 20, validez aceptable; mayor que 20 y menor o igual que 30, validez buena; mayor que 30 y menor o igual que 40 validez excelente.

Observaciones y/o sugerencias: .....

Rocio Miranda Huedora  
 ABOGADA  
 CAP 5104



**ANEXO N° 03: INSTRUMENTOS APLICADOS**

	<b>Universidad Nacional del Altiplano - Puno</b> <b>Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas</b>	
<b>FICHA DE OBSERVACIÓN</b>		
<b>1.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE JUDICIAL</b>		
<p><b>1.1.- Órgano Jurisdiccional:</b>.....</p> <p><b>1.2.- Parte Demandante:</b> .....</p> <p><b>1.3.- Parte Demandada:</b> .....</p> <p><b>1.4.- Materia:</b> .....</p>		
<b>2.- CRITERIOS DE ANÁLISIS</b>		
<p><b>2.1.- Pretensión de la Demanda</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><b>2.2.- Decisión (Fallo)</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><b>2.3.- Fecha en la que la sentencia es declarada consentida</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><b>2.4.- Seguimiento del Caso</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>		



**FICHA DE ANALISIS DE CONTENIDO**

**1.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO**

**Directiva N° 004-2021-EF/53.01**  
**“Normas para el Registro de Información en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público”.**

**2.- CRITERIOS DE ANÁLISIS**

**2.1.- PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DEL AIRHSP.**

**2.2.- ÓRGANO ENCARGADO.**

**2.3.- REQUISITOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE DATOS  
LABORALES Y DATOS DE INGRESOS DE LOS REGISTROS DE  
PENSIONISTAS TITULARES DEL DECRETO LEY 20530.**

**2.4.- REQUISITOS ADICIONALES EN CASO DE MODIFICACIÓN DE  
REGISTRO POR MANDATO JUDICIAL.**

**2.5.- CONCLUSIÓN.**



**FICHA DE ESTUDIO DE CASOS**

**1.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO**

**Sentencia del Tribunal Constitucional - Expediente Nro. 3149-2004-AC/TC  
“CASO GLORIA MARLENI YARLEQUÉ TORRES”**

**2.- CRITERIOS DE ANÁLISIS**

**2.1.- HECHOS.**

**2.2.- POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

**2.3.- DECISIÓN.**

**2.4.- PARTICULARIDAD DE LA DECISIÓN.**



**CUESTIONARIO**

**Entrevista que tiene como objetivo obtener información de los Docentes Cesantes de la Dirección Regional de Educación de Puno, sobre los procesos de pago continuo mensual de la bonificación por preparación de clases y evaluación calculado en base a la Remuneración Total**

**1.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN**

- 1.1.- Entrevistado:.....
- 1.2.- Profesión y/o Cargo.....
- 1.3.- Fecha de Entrevista: .....

**2.- PREGUNTAS**

**2.1.- ¿Cuenta con un proceso judicial sobre pago mensual y/o inclusión en la planilla de pensiones de la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra?**

.....  
.....

**2.2.- ¿Cuánto tiempo le llevó poder obtener una sentencia judicial favorable?**

.....  
.....

**2.3. ¿Lo ordenado en las sentencias, en la actualidad se viene cumpliendo? y ¿Cuál cree usted que sea la razón?**

.....  
.....  
.....

**2.4. ¿Qué observaciones u opinión tiene acerca de los trámites que tiene que realizar a fin de poder tener el goce efectivo de un derecho reconocido por Ley?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....





**CUESTIONARIO**

**Entrevista que tiene como objetivo obtener información del Personal de la DREP encargado de realizar la actualización del registro en el AIRHSP de la bonificación por preparación de clases y evaluación calculado en base a la Remuneración Total o íntegra.**

**1.- DATOS DE IDENTIFICACION**

- 1.1.- Entrevistado: .....
- 1.2.- Profesión y/o Cargo: .....
- 1.3.- Fecha de Entrevista: .....

**2.- PREGUNTAS**

**2.1.- ¿Qué instituciones intervienen en el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP de la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación recalculada en base a la Remuneración total o íntegra?**

.....  
.....

**2.2.- ¿Cuál es el instrumento legal que rige el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP de la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación recalculada en base a la Remuneración total o íntegra?**

.....  
.....

**2.3. ¿Cuáles son las respuestas del Ministerio de Economía y Finanzas ante la solicitud de actualización del registro en el AIRHSP?**

.....  
.....  
.....  
.....

**2.4. ¿Cuáles son las observaciones y/o dificultades que usted advierte del procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP de la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### ANEXO 04: MATRIZ DE CONSISTENCIA

Título	Problema	Objetivo	Hipótesis	Metodología	Instrumento y técnica
Relación entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP de los docentes cesantes de la DREP.	<p><b>GENERAL:</b> ¿Existe relación entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, sobre casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP?</p> <p><b>ESPECÍFICO</b> 1.- ¿Cuál es el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, que ordenan la inclusión en planilla del monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP; emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017? 2.- ¿Cuáles son los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP, con el nuevo monto mensual</p>	<p><b>GENERAL:</b> Analizar la relación que existe entre la eficacia de sentencias contencioso-administrativas y la actualización del registro en el AIRHSP, sobre casos de inclusión en planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP.</p> <p><b>ESPECÍFICO</b> 1.- Establecer el nivel de eficacia de las sentencias contencioso-administrativas, que ordenan la inclusión en planilla del monto mensual recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP; emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017. 2.- Identificar los factores que dificultan el procedimiento de actualización del registro en el AIRHSP, con el nuevo monto mensual</p>	<p><b>GENERAL</b> Existe relación entre la actualización del registro en el AIRHSP y la eficacia de sentencias contencioso-administrativas sobre inclusión en la planilla de la BONESP recalculada, de docentes cesantes de la DREP, emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017. Ya que si no se llega a realizar la actualización del registro en el AIRHSP de manera óptima no podrán ser eficaces las sentencias contencioso-administrativas que ordenan la inclusión en la planilla de la BONESP recalculada, de los docentes cesantes de la DREP.</p>	<p>Enfoque mixto</p> <p>Diseño no experimental</p> <p>De Tipo transversal – correlacional</p> <p>Método de la Observación</p> <p>Método de la Medición</p> <p>Método de análisis de contenido</p> <p>Método de estudio de casos</p>	<p><b>Técnicas:</b> Fichaje</p> <p>Entrevista</p> <p><b>Instrumentos</b> : Fichas de Registro: De observación De análisis de contenido De estudio de casos</p> <p>Cuestionario</p>



	<p>recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno - 2017?</p> <p>3.- ¿Es posible la aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley del Profesorado N°24029, modificada mediante Ley N°25212?</p>	<p>recalculado de la BONESP, de los docentes cesantes de la DREP, conforme a lo ordenado en las sentencias contencioso-administrativas emitidas en el Segundo Juzgado Civil de Puno – 2017.</p> <p>3.- Determinar la posible aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional en las peticiones de los docentes cesantes de la DREP que reclaman el cumplimiento del artículo 48° de la Ley del Profesorado N°24029, modificada mediante Ley N°25212.</p>			
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--



## DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD DE TESIS

Por el presente documento, Yo Luis Albert Calcina Murillo  
identificado con DNI 70818009 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

### DERECHO

,informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación para la obtención de  Grado  
 Título Profesional denominado:

“RELACIÓN ENTRE LA EFICACIA DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS Y LA  
ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO EN EL AIRHSP DE LOS DOCENTES CESANTES DE LA DREP  
” Es un tema original.

Declaro que el presente trabajo de tesis es elaborado por mi persona y **no existe plagio/copia** de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por persona natural o jurídica alguna ante instituciones académicas, profesionales, de investigación o similares, en el país o en el extranjero.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no asumiré como tuyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o Internet.

Asimismo, ratifico que soy plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento, así como de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, me someto a las disposiciones legales vigentes y a las sanciones correspondientes de igual forma me someto a las sanciones establecidas en las Directivas y otras normas internas, así como las que me alcancen del Código Civil y Normas Legales conexas por el incumplimiento del presente compromiso

Puno 24 de mayo del 2023

FIRMA (obligatoria)



Huella



## AUTORIZACIÓN PARA EL DEPÓSITO DE TESIS O TRABAJO DE INVESTIGACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Por el presente documento, Yo Luis Albert Calcina Murillo  
, identificado con DNI 70818009 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

DERECHO

, informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación para la obtención de  Grado

Título Profesional denominado:

“RELACION ENTRE LA EFICACIA DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS Y LA ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO EN EL AIRHSP DE LOS DOCENTES CESANTES DE LA DREF”

” Por medio del presente documento, afirmo y garantizo ser el legítimo, único y exclusivo titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre los documentos arriba mencionados, las obras, los contenidos, los productos y/o las creaciones en general (en adelante, los “Contenidos”) que serán incluidos en el repositorio institucional de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

También, doy seguridad de que los contenidos entregados se encuentran libres de toda contraseña, restricción o medida tecnológica de protección, con la finalidad de permitir que se puedan leer, descargar, reproducir, distribuir, imprimir, buscar y enlazar los textos completos, sin limitación alguna.

Autorizo a la Universidad Nacional del Altiplano de Puno a publicar los Contenidos en el Repositorio Institucional y, en consecuencia, en el Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación de Acceso Abierto, sobre la base de lo establecido en la Ley N° 30035, sus normas reglamentarias, modificatorias, sustitutorias y conexas, y de acuerdo con las políticas de acceso abierto que la Universidad aplique en relación con sus Repositorios Institucionales. Autorizo expresamente toda consulta y uso de los Contenidos, por parte de cualquier persona, por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos, a título gratuito y a nivel mundial.

En consecuencia, la Universidad tendrá la posibilidad de divulgar y difundir los Contenidos, de manera total o parcial, sin limitación alguna y sin derecho a pago de contraprestación, remuneración ni regalía alguna a favor mío; en los medios, canales y plataformas que la Universidad y/o el Estado de la República del Perú determinen, a nivel mundial, sin restricción geográfica alguna y de manera indefinida, pudiendo crear y/o extraer los metadatos sobre los Contenidos, e incluir los Contenidos en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.

Autorizo que los Contenidos sean puestos a disposición del público a través de la siguiente licencia:

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En señal de conformidad, suscribo el presente documento.

Puno 24 de mayo del 2023

  
FIRMA (obligatoria)



Huella