



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
TERCER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE : 04377-2023-0-1801-JR-DC-03
MATERIA : PROCESO DE CUMPLIMIENTO
JUEZ : PAREDES SALAS, JOHN JAVIER
ESPECIALISTA : CABRERA CARLOS, JHONNY
DEMANDADO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DEMANDANTE : SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DEL
PERÚ - SUTEP

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° 6

Lima, 31 de octubre de 2024.

VISTA la demanda de **CUMPLIMIENTO** interpuesta por el **SINDICATO UNITARIO DE TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DEL PERÚ - SUTEP** contra del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la presente, se tiene que el sindicato recurrente interpone proceso de cumplimiento a efectos de que se ordene al Ministerio de Educación (en adelante, MINEDU) dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de Reforma Magisterial y se disponga su implementación vía reglamentación fijando el monto económico que corresponde percibir a los docentes que han obtenido el grado de maestría o doctorado. Además, indica haber solicitado el cumplimiento de la norma invocada mediante escrito de fecha 18 de julio del 2023, sin obtener respuesta hasta la fecha, por lo que, incoa la presente demanda.
2. Con Resolución n° 1, de fecha 16 de noviembre de 2023, este Juzgado admitió a trámite la demanda e hizo el traslado correspondiente. Seguidamente, con escrito de fecha 11 de abril de 2024 la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación se apersona al proceso, deduce excepciones y contesta la demanda indicando que la misma debe ser

declarada improcedente al recaer en el supuesto del inciso 2 y 7 del artículo 7° del Nuevo Código Procesal Constitucional, toda vez que el petitorio accionado puede ventilarse a través de un proceso contencioso administrativo y que la solicitud de la demandada fue debidamente atendida con Oficio N° 2036-2023-MINEDU/VMGP-DIGDD, no existiendo ninguna solicitud pendiente. Además, refiere que lo solicitado por la demandante no cumple con dos de los requisitos establecidos en el precedente vinculante del Tribunal Constitucional (Exp. 168-2005-PC/TC); esto son: i) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, toda vez que a la fecha no se cuenta con universidades con programas de posgrado en educación o áreas académicas a fines que se encuentren acreditadas por la autoridad competente. ii) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; ya que, el pago de incentivo se realizará con posterioridad a la existencia de universidades acreditadas que cuenten con programas de educación y siempre que el docente obtenga el título de magister o doctorado.

3. Por otro lado, con Resolución n° 3, de fecha 7 de agosto de 2024, este Juzgado declaró infundada la denuncia civil formulada contra el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad Educativa-SINEACE.
4. Seguidamente, con Acta de Audiencia de fecha 21 de agosto de 2024, este Juzgado dejó constancia de la concurrencia a la misma por las partes. Con Resolución n° 4, de fecha 21 de agosto de 2024, este Juzgado resolvió las excepciones deducidas por la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación y declaró saneado el proceso. Asimismo, con Resolución n° 5, de fecha 21 de agosto de 2024, este Juzgado concedió el recurso de apelación contra Resolución n° 4. Finalmente, de acuerdo al estado del proceso, se dispuso el ingreso de autos a despacho para emitir pronunciamiento de fondo

II. FUNDAMENTOS

2.1. Consideraciones generales

Primero: Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): *"Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley y la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"*. Asimismo, conforme a esa obligación asumida por el Estado, el Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, CPCConst), ha dispuesto en su artículo 1, en lo que se refiere a las disposiciones generales que regulan los procesos de hábeas

corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento, que: *"Los procesos [antes descritos] (...) tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo"*.

2.2. Determinación de la controversia

Segundo: La presente demanda tiene como objeto determinar si corresponde al Ministerio de Educación dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

2.3. Normas aplicables al caso

- **Sobre la finalidad de los procesos constitucionales**

Tercero: El artículo 200° numeral 6) de la Constitución Política, dispone que son garantías constitucionales la Acción de Cumplimiento, el mismo que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Por otro lado, el artículo 66° del CPConst., prescribe que es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente 1) dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Sumado a ello, se tiene que el artículo 69° del mismo cuerpo normativo prescribe que para *"la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud (...)"*.

Cuarto: Asimismo, el Tribunal Constitucional ha dispuesto en el precedente vinculante emitido en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC que, para la ejecución de una norma legal, el mismo debe contener un mandato vigente, ser cierto y claro, no estar sujeto a controversia, obligatorio, incondicional, reconocer un derecho incuestionable y permitir individualizar el beneficiario. Aquí el texto constitucional:

"Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a

interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante, y g) Permitir individualizar al beneficiario". (Fundamento 14).

Quinto: La finalidad de los procesos constitucionales se encuentran reconocidos en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional:

Artículo 1. Finalidad de los procesos

Los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o colectiva, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.

Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan.

2.4. Resolución del caso

Sexto: De fojas 6 al 8, se tiene la solicitud de cumplimiento del artículo 61° de la Ley N° 29944, el cual fue registrado con expediente n° MDP2023-EXT-0215730. Al respecto, en el escrito de contestación de la demanda, el demandado sostiene que la referida solicitud habría sido atendida mediante Oficio N°02036-2023-MINEDU/VMGP-DIGEDD (fojas 41), de fecha 2 de octubre de 2023; al cual, se habría adjuntado el Informe N° 00203-2023-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DIBRED, de fecha 29 de agosto de 2023. No obstante, de la revisión de los mismos, este Juzgado no advierte que el MINEDU haya dado cumplimiento a lo solicitado por el demandante; sino, por el contrario, en el referido Oficio, el MINEDU habría indicado que el Informe adjuntado brinda las razones por las que “no se ha podido implementar el citado incentivo”; con lo cual, a través de los documentos advertidos por la demandada, se da por entendido que la administración “se haya ratificado en su incumplimiento”. Por lo que, queda

acreditado que la demandante cumplió con el requisito especial dispuesto en el artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Séptimo: Por otro lado, respecto a la posibilidad de ordenar el cumplimiento a la autoridad correspondiente pronunciarse cuando las normas legales le ordenen emitir o dictar un reglamento. Al respecto, si bien para el cumplimiento de un mandato legal, se tiene el precedente vinculante, Expediente N° 0168-2005-PC/TC, este Juzgado procederá a la evaluación correspondiente considerando, además, las razones de cumplimiento de obligación legal, establecidos en el Expediente N° 04104-2013-PC/TC.

Primero: EL mandato contenido en la norma debe ser vigente, cierto y claro. Al respecto, a la vista se tiene el artículo 61° de la Ley N° 29944 el cual establece que “[e]l Ministerio de Educación **establece** un incentivo económico diferenciado para los profesores que obtengan el grado académico de maestría o doctorado, en educación o áreas académicas afines, con estudios presenciales en universidades debidamente acreditadas. Este incentivo se otorga por única vez”; es decir la norma determina la obligación a través del verbo “establecer” el cual ordena al MINEDU otorgar el incentivo económico diferenciado. A su vez, se tiene el artículo XXXX del Decreto Supremo N° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, en cuya disposición ordena que para el caso de los incentivos establecidos en el artículo 61° de la Ley “[e]l MINEDU **aprueba** las disposiciones que correspondan para la implementación y otorgamiento de este incentivo”; es decir, es competencia y obligación del MINEDU establecer, aprobar e implementar el procedimiento por el cual se otorgaría el incentivo establecido en el artículo 61° de la norma incoada.

Segundo: La norma no debe estar sujeta a interpretaciones y ser de ineludible cumplimiento. Al respecto, como hemos advertido, tanto la Ley como el reglamento de la Ley N° 29944, establecen claramente la competencia y obligación del MINEDU i) de otorgar el incentivo por estudios de posgrado, así como, ii) aprobar las disposiciones necesarias para que el mismo se haga efectivo.

Tercero: La Ley debe reconocer un derecho y permitir la individualización. Al respecto, es de verse que i) la norma expresamente señala que se establece un incentivo económico por única vez, el cual, ii) también es diferenciado para los profesores, es decir, es otorgado a los procesos que cumplan con los requisitos ahí establecidos.

Cuarto: No obstante, este Juzgado considera que es pasible de interpretación o duda respecto al criterio de *incondicionalidad* establecido en el expediente N° 0168-2005-PC/TC. Sin embargo, el Juzgado considera que es pasible de atención los considerandos 21, 22 y 23 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 04104-2013-PC/TC, en cuyos parámetros sostuvo que la condicionalidad en el cumplimiento de un mandato legal

puede presentarse en forma de condiciones *jurídicas* o *materiales*. La primera, refiere que para el cumplimiento del mandato legal estaría sujeto a la “comprobación de si se presentan los presupuestos que habilitan la producción de su consecuencia jurídica” y, la segunda, se encuentra sujeta a una serie de condiciones que permitan su implementación efectiva e íntegra, los cual están referidas a recursos económicos, humanos o materiales necesarios para que simplemente el mandato contenido en una norma. Siendo así, en el presente caso, estamos frente a una solicitud de cumplimiento de otorgamiento de incentivos económicos; para lo cual se requiere, por ejemplo, establecer o fijar el monto económico correspondiente. Por lo que, la presente demanda si cumple con los requisitos establecidos en el N° 0168-2005-PC/TC.

Octavo: Por otro lado, este Juzgado considera oportuno pronunciarse sobre la posible condicionalidad respecto del factor presupuestario y procedimental. Al respecto, este Juzgado, siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, ha señalado que no es permisible ante esta instancia constitucional considerar como una condicional el factor presupuestario o que el mismo se encuentre debidamente presupuestado para exigir el cumplimiento del mandato legal a través de este proceso constitucional. Esto es, en razón que muchos procesos de cumplimiento versan sobre el pago u otorgamiento de determinados beneficios reconocidos a través de normas o actos administrativos, caer en la exigencia del factor presupuestario para no dar cumplimiento a lo exigido, desnaturaliza el proceso de cumplimiento.

Sumado a ello, en el Expediente N° 04104-2013-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha sostenido que *“la necesidad de que las entidades estatales encargadas de cumplir una ley o un acto administrativo tengan que movilizar recursos, implementar procedimientos y desarrollar acciones para cumplir los mandatos que le son impuestos, no debe llevar a pensar que estas califican como ‘condiciones’ para la producción de su consecuencia jurídica, pues solo representan, en realidad, ‘acciones’ que la entidad debe adoptar para alcanzar a realizar el mandato contenido en la norma o acto administrativo”*. Por lo que, considerar como condicional el factor presupuestario o la implementación de procedimientos no debe ser requisito para incumplir el mandato establecido en el artículo 61° de la Ley N° 29944.

Noveno: Por otro lado, este Juzgado considera oportuno advertir que en determinadas situaciones el acatamiento del mandato contenido en una ley puede conllevar a procedimientos complejos. Sin embargo, este Juzgado considera que tal aseveración no significa que el mandato esté condicionado, sino que la implementación del mismo es compleja. Por lo que, el cumplimiento de dicho mandato comprende la realización de todas las acciones dirigidas a

producir, en un plazo razonable, la producción de la consecuencia jurídica derivada del mandato contenido en la norma legal.

Décimo: En ese sentido, este Juzgado considera que la materialización del mandato establecido en el artículo 61° de la Ley N° 29944 puede resultar compleja y requerir una serie de acciones y procedimientos tendientes al establecimiento y otorgamiento del incentivo otorgado por única vez. Por lo que, este Juzgado considera que i) el Ministerio de Educación debe iniciar, al día siguiente de notificada la presente resolución, con las acciones dirigidas a fijar el incentivo económico diferenciado del artículo 61° de la Ley N° 29944; ii) el MINEDU debe informar, en un plazo de 3 días hábiles, después de notificada la presente resolución qué acciones emprenderá y en qué plazos para el establecimiento y fijación del incentivo económico; iii) en etapa de ejecución debe evaluarse la razonabilidad de las acciones y los plazos establecidos por el MINEDU a fin de ordenar las acciones concretas a seguir para la implementación y otorgamiento del incentivo económico; iv) en etapa de ejecución debe establecerse todos los apremios necesarios dirigidos a fin de cumplir con los plazos previamente establecidos y vi) la sentencia solo se considerará cumplida cuando el MINEDU haya implementado el procedimiento adecuado que permita otorgar el incentivo económico establecido en el artículo 61° de la Ley 29944 y, cuando se encuentren cumplidas todas las condiciones materiales para el efectivo otorgamiento del incentivo económico (previamente fijado), según lo establecido en el artículo 61° de la Ley 29944.

En razón de las consideraciones expuestas, este Juzgado considera estimar la demanda de cumplimiento.

Decimoprimer: Con relación a los costos del proceso, debe tenerse presente lo establecido en el artículo 28° del Código Procesal Constitucional; siendo esto así y al ser estimada la presente demanda, se condena al demandado al pago de los costos del proceso en favor del recurrente.

III. FALLO

Por lo tanto, por las consideraciones expuestas, el Juez Titular del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, administrando justicia a nombre de la Nación, ha resuelto:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de **CUMPLIMIENTO** interpuesta por el **SINDICATO UNITARIO DE TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DEL PERÚ - SUTEP** contra del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

2. **ORDENAR** al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** cumpla con implementar el otorgamiento del incentivo económico establecido en el artículo 61° de la Ley 29944, conforme a las consideraciones establecidas en el considerando décimo de la presente sentencia.
3. **ORDENAR** al MINEDU el pago de los costos del proceso a favor del demandante.

Notifíquese. -