



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A
LA BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA UGEL N° 04, 2015- 2017.**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR:

SALAS MACOTELA, SERGIO GRASIANI

ASESORES:

TEMÁTICO: DR. ROSAS JOB PRIETO CHÁVEZ

TEMÁTICO: MG. ELÍAS GILBERTO CHÁVEZ RODRÍGUEZ

METODÓLOGO: DR. PEDRO PABLO SANTISTEBAN LLONTOP

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

DERECHOS FUNDAMENTALES


LIMA- PERÚ

2018

El Jurado encargado de evaluar la tesis presentada por don (ña)
SALAS MACOTELA SERGIO GRASIANI
 cuyo título es: EL ABOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA
Y EL DERECHO A LA BONIFICACION ESPECIAL EN LA UGEL N° 04,
2015-2017.

Reunido en la fecha, escuchó la sustentación y la resolución de preguntas por el
 estudiante, otorgándole el calificativo de: 16... (número) DIECISEIS.....
 (letras).


Lugar y fecha: LIMA, 10 DE DICIEMBRE DE 2018



PRÉSIDENTE
 DR. PRIETO CHAVEZ
 ROSAS JOSE



SECRETARIO
 DR. SANTIBÁÑEZ MONTOP
 PEDRO PABLO



VOCAL
 DR. CHAVEZ RODRIGUEZ
 ELIAS GIL BERTO

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------

Dedicatoria

A mi madre y a mi padre quienes siempre estuvieron en todo momento con su apoyo incondicional.

Agradecimiento

Agradezco al Dr. Tomás Víctor Pomahuacre Gómez, por haberme apoyado y asesorado de forma constante y dedicada en la presente investigación.

Declaración Jurada de Autenticidad

Yo, Sergio Grasiani Salas Macotela con DNI N° 74021314, con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones vigentes establecidas en el Reglamento de Grados y títulos de la Universidad Cesar Vallejo- Lima Norte, declaro bajo juramento que:

1. La presente tesis es de mi autoría.
2. He respetado las normas internacionales de referencias y citas para las fuentes consultadas. Por lo tanto, la presente tesis no ha sido plagiada, ni total ni parcialmente.
3. La presente tesis no ha sido auto-plagiada, es decir, no ha sido publicada ni presentada con anterioridad para obtener grado o título profesional de otra casa de estudios.
4. Los datos presentados en los resultados son verídicos, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados; por lo que, los resultados que se presentan en esta tesis se constituirán como aportes para el plano de la investigación.

En consecuencia, de identificarse la presencia de fraude (datos falsos), plagio (información sin citar autores), auto plagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi accionar se deriven, sometiéndonos a la normatividad vigente de la Universidad César Vallejo.

Lima, 07 de diciembre del 2018.



Salas Macotela, Sergio Grasiani

DNI N° 74021314

Presentación

Señores miembros del jurado calificador:

En cumplimiento con el Reglamento de Grados y Títulos, para la elaboración y la sustentación de la tesis de la sección de pregrado de la Universidad César Vallejo, para optar el título profesional de abogado, presento ante ustedes la tesis titulada: “El agotamiento de la vía administrativa y el derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015- 2017”, la misma que someto a vuestra consideración; asimismo la citada tesis tiene la finalidad de determinar como el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015- 2017.

La presente tesis consta de seis capítulos: El primer capítulo denominado introducción, en donde se precisa la aproximación temática, se desarrollan los trabajos previos o antecedentes, las teorías relacionadas o marco teórico; estableciendo en dicho capítulo el problema de investigación, los objetivos y los supuestos jurídicos generales y específicos. En el segundo capítulo se describe el marco metodológico en el que se sustenta la presente tesis, acotando que nuestra investigación está enmarcada en el enfoque cualitativo, con un tipo de estudio básica orientada a la comprensión, asimismo se desarrolla el diseño de investigación, las técnicas e instrumentos de recolección de datos, el rigor científico, el plan de análisis o trayectoria metodológica, la caracterización de sujetos, el escenario de estudio, el análisis cualitativo de los datos y los aspectos éticos.

Acto seguido, se detallarán los resultados en el tercer capítulo, que permitirán realizar la discusión (cuarto capítulo) para arribar a las conclusiones (quinto capítulo) y finalmente efectuar las recomendaciones (sexto capítulo), todo ello con los respaldos bibliográficos y las evidencias contenidas en los anexos del presente trabajo de investigación.

El autor

Índice

Página del Jurado	¡Error! Marcador no definido.
Dedicatoria	ii
Agradecimiento.....	iii
Declaración Jurada de Autenticidad	¡Error! Marcador no definido.
Presentación	v
Índice	vi
Resumen	vii
Abstrac.....	viii
I. INTRODUCCIÓN	10
1.1. APROXIMACIÓN TEMÁTICA.....	12
1.2 MARCO TEÓRICO	20
1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	49
1.4 JUSTIFICACIÓN	50
1.5 SUPUESTOS/OBJETIVOS	53
II. MÉTODO.....	56
2.1 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	57
2.2 MÉTODO DE MUESTREO.....	58
2.3 RIGOR CIENTÍFICO.....	62
2.4 ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS.....	65
2.5 ASPECTOS ÉTICOS	68
III. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS.....	69
3.1 DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS.....	70
IV. DISCUSIÓN.....	83
V. CONCLUSIONES	90
VI. RECOMENDACIONES.....	93

REFERENCIAS	96
ANEXOS	104
ANEXO 01- MATRIZ DE CONSISTENCIA	105
ANEXO 2- VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS	107
ANEXO 3- GUÍA DE ENTREVISTA.....	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 04- GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL	¡Error! Marcador no definido.

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito determinar como el agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho a la bonificación especial en la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04, 2015-2017; el método que se ha empleado es un enfoque cualitativo, empleando como instrumentos la guía de entrevistas y la guía de análisis documental, logrando concebir que el agotamiento de la vía administrativa en los pedidos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, constituye una exigencia irrazonable y vulneratoria de derechos fundamentales.

Palabras claves: Agotamiento vía administrativa, proceso contencioso administrativo y bonificación especial por preparación de clases.

Abstrac

The purpose of this paper is to determine how the exhaustion of the administrative channel violates the right to the special bonus in the Local Educational Management Unit No. 04, 2015-2017; The method that has been used is a qualitative approach, using as instruments the interview guide and the documentary analysis guide, managing to conceive that the exhaustion of the administrative channel in the requests for the special bonus for class preparation and evaluation, constitutes a unreasonable and violating fundamental rights.

Key words: Administrative exhaustion, contentious administrative process and special bonus for class preparation.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Aproximación temática

Según Quesada (como se citó en León, 2017, p.69) afirmó que la introducción facilita hacer conceptos, además de comprender los problemas que se plantean, a través de un compendio de aquellas investigaciones anteriores previas sobre el tema que se trata, con la finalidad de llegar a la determinación del enfoque metodológico. En concordancia con lo descrito, la presente investigación detalló la aproximación temática, para consecutivamente considerar los trabajos previos en lo referente a los antecedentes e investigaciones realizadas con anterioridad.

La presente investigación enfocó su análisis en determinar como el agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho a la bonificación especial por preparación de clases, así como analizar cuál es el beneficio de considerar al agotamiento de la vía administrativa como supuesto de excepción en la norma procesal, Ley del Proceso Contencioso Administrativo; por otra parte se explicó porque las autoridades de la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 aplican el cálculo de la bonificación especial sobre la base de la remuneración total permanente.

Se entiende por agotamiento de la vía administrativa aquel requisito obligatorio que tiene que cumplir cualquier administrado para poder acudir al Poder Judicial, el mismo que se encuentra en el Art. 18° de Ley N° 27584 del Proceso Contencioso Administrativo. Asimismo es importante destacar que cualquier administrado que pretenda acudir a un proceso judicial contra el Estado, debe primero utilizar los recursos administrativos, como son el de reconsideración y/o de apelación, los mismos que se encuentran regulados en el Art. 207° de la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.

En el presente trabajo de investigación se desarrolló el tema de la bonificación especial por preparación de clases, este es un beneficio que se les otorgó a los profesores en concordancia con la Ley N° 24029 Ley del Profesorado, modificada por Ley N° 25212, que establecía en el Art. 48° que el profesor tenía el derecho de percibir una bonificación especial por preparación de clases y evaluación calculada en base a la remuneración total o íntegra.

A la fecha, los docentes para poder acceder a dicho bonificación tiene que acudir al Poder Judicial vía Proceso Contencioso Administrativo, sin embargo, los docentes para ir al órgano jurisdiccional deben en primer lugar agotar la vía administrativa, es decir, deben hacer su

pedido ante la Unidad de Gestión Educativa Local correspondiente, luego interponer los recursos que la ley establece y después esperar que el superior jerárquico emita una Resolución, para recién poder acudir al Poder Judicial; debe considerarse que las instancias administrativas, en el presente caso, la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 y la Dirección Regional de Lima Metropolitana ya tienen una postura definida y deniegan el pedido de los profesores tanto en primera y segunda instancia administrativa.

De lo expuesto, cabe realizar la siguiente pregunta ¿Es razonable que se exija a los administrados agotar la vía administrativa, teniendo en cuenta que las instancias administrativas han determinado que los pedidos de los docentes no pueden ser amparados?; debe tomarse en consideración que el caso planteado es sobre los docentes pertenecientes a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, vigente desde mayo de 1990 hasta noviembre del 2012.

Sobre lo relatado, se desarrolló supuestos de hecho y de derecho para determinar si la exigencia del agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho de los docentes a la bonificación especial por preparación de clases.

En esta parte del trabajo de investigación se procedió a abordar las investigaciones sobre el tema en particular, teniendo en consideración los antecedentes nacionales o elaboraciones previas de carácter nacional, que precisado por Tamayo (como se citó en León, 2017, p.14) se comprende por trabajos previos a las investigaciones realizadas que trataron el tema con anterioridad, y tiene por finalidad establecer el enfoque que se optará en la investigación que se pretende. Es importante resaltar que no se han elaborado investigaciones previas que desarrollen este tema determinado en específico, sin embargo, se ha tomado en cuenta otras investigaciones que guardan relación con la presente investigación, empero, si existen antecedentes normativos que guardan relación con el trabajo académico.

Como en toda investigación, se destacó la importancia de la laborar de los maestros en la sociedad, es así que el intelectual español Savater (1997, p.89) menciona que “el maestro es el soporte básico del cultivo de la humanidad, ya que son los que ponen la base de todo el desarrollo intelectual futuro de las personas”.

Ahora resaltando la importancia de los maestros en la sociedad, debemos conocer la realidad que acarrea al docente peruano, el maltrato que se le da, el poco presupuesto que destina el

estado peruano para mejorar la infraestructura, los materiales de trabajo y muchos otros problemas. Se sabe que la actividad del docente no solo está en las aulas, sino que también se deben dar tiempo para la preparación de las clases u otras actividades que tengan relación con la actividad educativa que desarrollan y estas deben ser debidamente remuneradas.

En el Perú, la actividad de los docentes de colegios públicos, actualmente se encuentran normada por la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, sin embargo desde los años 1990 hasta el 2012, la Ley 24029, modificada por Ley N° 25212, estuvo vigente hasta noviembre del 2012, y se les debió otorgar a todos los profesores un bono especial por elaboración de clases que comprendía pagársele el 30% su remuneración total adicional a su remuneración, es decir, si un profesor percibía la suma de un mil doscientos soles, el treinta por ciento de su remuneración total, sería la suma de cuatrocientos nuevos soles mensuales, lo que mes a mes daría una suma bastante alta, si sumamos los años dejados de percibir dicha bonificación.

Ahora es importante destacar que los profesores reciben dicha bonificación, conforme a sus boletas de pago, sin embargo, dicho monto no es adecuado, porque se les paga una suma exigua y bastante baja, vulnerándose con ello, la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, al no otórgasela de forma completa su bonificación especial.

Antes de entrar a la real dimensión de la investigación, es importante destacar los antecedentes normativos.

Antecedente normativo

La Ley del Profesorado, Ley N° 24029, entró en vigencia el 14 de diciembre del 1984, fue suscrita por el entonces presidente Fernando Belaunde Terry, la referida norma en el artículo 48° señalaba que aquel docente que daba sus servicios en lugares de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura, expresamente señalados por Resolución Ministerial, percibe la bonificación correspondiente.

Esta norma legal fue modificada mediante Ley que Prorroga la Ley del Profesorado, Ley N° 25212, esta norma modificó varios artículos de la ley del profesorado, en específico la modificación que es materia de esta investigación, el artículo 48°, consecuente a la modificación quedó de la siguiente manera: “El docente tiene el derecho a percibir una

bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total (...)

Asimismo, la norma legal establece que al personal jerárquico y directivo, o el personal docente de la administración de educación, recibirán un adicional, es decir se les otorgara 5% más de bonificación.

Otra innovación que trajo la modificación de la Ley del Profesorado fue que los profesores que prestan servicios en zonas de alto riesgos, tienen derecho a percibir 10% de bonificación de su remuneración permanente.

Es bastante el cambio que surgió a raíz de la modificación, la Ley del Profesorado incluía a todos los docentes, por tanto, no había profesor que no esté incluido.

Un dato importante es que todos los profesores a la actualidad se encuentran bajo la Ley de Reforma Magistral, Ley N° 29944, además que esta última derogó la Ley del Profesorado, y entró en vigencia desde el 26 de noviembre del 2012.

Es por ello, que los profesores al hacer su solicitud para obtener el beneficio exclusivo por preparar clases, la realizan por el tiempo que estuvo vigente la Ley del Profesorado, es decir, desde mayo de 1990 hasta noviembre del 2012 y tienen que realizar el trámite ante las Unidades de Gestión Educativa Local correspondiente.

Dato muy importante para conocer la problemática de muchos de los profesores pertenecientes a la Ley del Profesorado, es que en marzo de 1991, el entonces presidente Alberto Fujimori, emitió el Decreto Supremo N° 051- 1991- PCM donde se constituyó transitoriamente las disposiciones señaladas que establecen el nivel remunerativos de los directivos del Estado, esta norma legal en el artículo 10° establecía lo siguiente “(...) lo normado en el Artículo 48° de la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre el sueldo total permanente instaurada en la presente norma”.

Este decreto otorgó la bonificación especial por elaboración de clases y evaluación en función a un valor exiguo. El problema reside en que la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL N°04, ubicada en el distrito de Comas, se ve una gran cantidad de profesores que solicitan a diario a través de mesa de partes, pagársele el reembolso de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación , más conocido como BONESP, conforme a

la Ley del Profesorado Ley N° 24029 modificada por Ley N° 25212, este es un bono que consiste en que los maestros pertenecientes a la Ley del Profesorado se les debe pagar la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra . Se debe tener presente que dicho pago corresponde únicamente por el tiempo de vigencia de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado.

Al realizar la solicitud ante la Unidad de Gestión Educativa Local N°04, y cumpliendo con las formalidades de ley, la UGEL N° 04 no accede al pedido emitiendo una resolución directoral cuya parte resolutive establece “declarar improcedente la solicitud”; luego la citada resolución directoral es apelada en el plazo establecido en la Ley N° 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), entonces se eleva a la siguiente instancia administrativa, Dirección Regional de Lima Metropolitana, vía recurso impugnatorio de apelación, este ente administrativo se pronuncia y rechaza el recurso presentado por el profesor declarando infundado el recurso impugnatorio, por lo que desde ese momento se tiene por agotada la vía previa o vía administrativa.

El siguiente paso es acudir al Poder Judicial, vía Proceso Contencioso Administrativo, normado por la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, en esta instancia jurisdiccional en la mayoría de casos el Poder Judicial declara nula la resolución emitida por la Unidad de Gestión Educativa Local y ordena a la entidad, el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de remuneración total o íntegra, es decir, accede al pedido del profesor, sin embargo, se debe tomar en cuenta el tiempo transcurrido para obtener una decisión jurisdiccional favorable ya que en la mayoría de casos siempre se declara fundada la demanda para el otorgamiento de dicha bonificación.

Por otra parte, en el diario La República (2 de febrero del 2018, parr.2) se informó que el Ministerio de Educación a través de la Secretaria General del Ministerio de Educación, se han pronunciado al respecto y señalaron que: “Se han destinado S/. 200 millones de soles para el pago de la deuda social (bonificación especial), a los maestro del país, sin embargo, solo se realizará el pago a los profesores que tengan sentencia judicial favorable.

Esta declaración a los medios de comunicación, por parte de la funcionaria pública, no hace otra cosa que confirmar que existe una deuda pendiente por parte del Estado con los

profesores, sin embargo, hay que seguir el camino procesal, que dicho sea de paso es un ritualismo sin sentido que afecta los derechos de una gran cantidad de maestros.

Antecedentes

Antecedentes nacionales

Soria (2017), en su investigación titulada “ La exigencia de agotar la vía administrativa y el derecho de acceso a la jurisdicción”, para obtener el grado de maestro en la Universidad de Huánuco, con una investigación de tipo aplicada, de enfoque cuantitativo, de diseño descriptivo no experimental, teniendo como objetivo determinar si la exigencia de agotamiento de la vía administrativa como presupuesto de procedencia de la demanda contenciosa administrativa, ha restringido innecesariamente el acceso a la jurisdicción de los administrados y aplicando la técnica de recopilación documental e instrumentos a usar fue la guía de observación y matriz de análisis, la población estuvo constituida por las resoluciones emitidas en los años 2012- 2016 por las salas civiles del Distrito Judicial de Huánuco, llegó a la siguiente conclusión:

El criterio de razonabilidad en la exigencia de la vía previa, es útil para su concordancia con el derecho de acceder a la justicia, y si se identifica casos donde la segunda instancia tiene una postura definida, aquella se convierte en un requisito restrictivo (p. 86).

Debe tenerse en cuenta que para acceder al otorgamiento de la bonificación especial por preparación de clases en la vía judicial, es requisito indispensable agotar la vía previa, sin embargo, poniéndose en el supuesto de solicitudes reiteras que son declaradas fundadas a nivel judicial, esta debe ser regulada como una causal de excepción del agotamiento de la vía administrativa y no tener que realizar el procedimiento rutinario que solo trae desaliento en el administrado- trabajador y por tanto vulnera su derecho a acceder a la su bonificación.

Por otra parte, si el agotamiento de la vía administrativa es vista como una garantía, tanto para el administrado como para la administración, no podemos negar que es una carga innecesaria si esta no es razonable, pues si se conoce la postura de la primera y segunda instancia administrativa qué sentido tiene pedir que el administrado agote la vía administrativa, pues ninguna.

Meza (2018), en su investigación titulada “La constitucionalidad del agotamiento de la vía administrativa para acceder al proceso contencioso administrativo en materia tributaria y la controversia respecto a si la queja tributaria agota la vía administrativa”, para obtener el grado de segunda especialidad en derecho tributario en la Pontificia Universidad Católica del Perú, concluye que:

La finalidad de la LPCA [Ley del Proceso Contencioso Administrativo] es la efectiva protección de los derechos de los administrados, no se logrará la finalidad si se ponen obstáculos para acceder a la revisión judicial de los actos administrativos (p. 76).

Choque (2017), en su investigación titulada “Los casos análogos y la habilitación de la jurisdicción contenciosa administrativa”, para obtener el título profesional de abogado, en su una investigación tipo básica, de enfoque cualitativo, de diseño estudio de casos, teniendo como objetivo identificar las características de los casos análogos para habilitar la jurisdicción contencioso administrativo, llegó a la siguiente conclusión.

Al exigir al administrado agotar la vía administrativa cuando su caso es análogo, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional, ya que el procedimiento se convierte en un obstáculo para acceder a la justicia, porque en un estado constitucional de derecho prima la protección de los derechos fundamentales (p.69).

Moreno (2007), en su investigación titulada “El control jurisdiccional de los actos de la administración pública: El contencioso administrativo”, para obtener el título profesional de abogado en la Universidad de Nacional de Trujillo, con una investigación tipo básica, de enfoque cuantitativo, de diseño descriptivo no experimental, teniendo como objetivo difundir las innovaciones esenciales que trae el contencioso administrativo, regulado por ley N°27584 y sus modificaciones. Aplicando la técnica bibliográfica, fichaje, acopia documental, el autor llegó a la siguiente conclusión:

Para interponer una demanda vía proceso contencioso administrativo, es requisito fundamental, que el administrado haya agotado la vía administrativa, que se da cuando la entidad pública agoto los medios para resolver el conflicto de intereses, abriendo la posibilidad que sea un juez quién los resuelva. (p. 121)

Aragon (2016), en su investigación titulada “Vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, dictado por los juzgados laborales especializados en lo contencioso administrativo de Arequipa, entre los años 2013- 2014”, para obtener el grado de maestro en derecho constitucional en la Universidad Católica de Santa María, el autor llegó a la siguiente conclusión:

En el ordenamiento jurídico el estado beneficia, protege y favorece a la administración pública respecto a la ejecución de las sentencias judiciales que ordenan el pago de dinero, emitidas por los juzgados laborales especializados en lo contenciosos administrativo y no son efectivas debido a las reglas para su ejecución (p.192).

Antecedentes internacionales

Barrera (2015), en su investigación titulada “La Reafirmación de los recursos administrativos como requisito de procedibilidad en ley 1437 de 2011: Una posición privilegiada de la administración pública en Colombia frente a particulares”, para obtener el grado de maestro en la Universidad de Rosario, Colombia, en su investigación llegó a la siguiente conclusión:

El ordenamiento jurídico en un estado social de derecho debe estar trazado a crear mecanismos con el fin de garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos, por ello, el derecho administrativo debe crear herramientas que conduzcan a que los funcionarios o servidores, respetar los principios administrativos (p.79).

Recinos (2008), en su investigación titulada “Análisis jurídico de la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la ley de lo contencioso administrativo en las resoluciones de fondo, conforme a la jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad”, para obtener el título de abogado en la Universidad de Guatemala, con su investigación, llegó a la siguiente conclusión:

El procedimiento administrativo, se encuentra representado por etapas que se dilucidan ante la administración pública, el cual resuelve una petición formulada por un administrado y se decide conforme a los principios (p. 83).

Antecedente Legislativo

Por otra parte, el siete de marzo del 2018 se presentó ante el Parlamento el Proyecto de Ley N° 2504/2017- CR, por el Congresista Edgar Américo Ochoa y otros congresistas miembros de la Bancada Nuevo Perú, en la sumilla establece: “Proyecto de ley que obliga pagar la deuda social magisterial por bonificación especial mensual por preparación de clases y bonificación adicional por el desempeño del cargo sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”.

Este proyecto de ley, de alguna manera intentó dar solución a los problemas, lo cierto es que se le dará prioridad a las solicitudes de los maestros quienes han decidido judicializar sus pedidos, sin embargo, para llegar al Poder Judicial, se tiene que recorrer el camino procedimental en la vía administrativa.

También se encontró la iniciativa legislativa presentada el 20 de diciembre del 2016, por el Congresista Edilberto Curro López, y otros parlamentarios de la banca del Frente Amplio cuyo planteamiento es “Proyecto de ley que declara interés nacional, el reconocimiento y la liquidación de la deuda social por preparación de clases y evaluación de los docentes cesantes, jubilados y activos”.

Este proyecto también reconoce el derecho de los profesores que les otorgue la bonificación especial por preparación de clases, debemos mencionar que el estado peruano no puede desconocer un derecho adquirido por los docentes, ni esperar para reconocer este derecho adquirido una sentencia judicial y mucho menos aún recorrer un largo camino procedimental.

Hasta la fecha las demandas planteadas por los profesores en el proceso contencioso administrativo han sido declaradas fundadas, ordenando a la Unidad de Gestión Educativa Local, el pago del reintegro de la bonificación especial, más los intereses legales.

Últimos Acontecimientos

El 12 de junio del 2018, se refrendó el Decreto Supremo N° 126- EF, firmado por el Presidente de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Justicia, donde se facultó el crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año 2018 en favor de diversos pliegos del gobierno central y los gobiernos regionales.

Esta norma autorizó pagar deudas que tiene el estado en relación a sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución del sector educación, a razón de ello es que se han visto beneficiados muchos profesores que hayan obtenido una sentencia favorable y se encuentra en calidad de cosa juzgada.

Como ya se mencionó antes, el pedido de los profesores es el pago en forma íntegra la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, empero, para que se les pague se tiene que judicializar.

Si bien es cierto, en los últimos años el Ministerio de Educación ha destinado recursos para el pago de la deuda social a quienes obtienen sentencias favorables, sin embargo, ello no es suficiente.

1.2 Marco teórico

Para abordar la tesis fue necesario determinar ciertos conceptos como el agotamiento de la vía administrativa y sus fundamentos, ya que de esa forma se desprendió el problema planteado.

Agotamiento de la vía administrativa

El agotamiento de la vía administrativa es un requisito indispensable para que cualquier administrado pueda acudir al Poder Judicial en los procesos contra el estado, es pertinente señalar el concepto sobre el tema en particular, sin embargo, debemos antes señalar la definición de los medios impugnatorios en materia administrativa.

Es pertinente realizar una breve reseña respecto a los medios impugnatorios, en relación con el Código Procesal Civil, toda vez que en el artículo 355° del Decreto Legislativo N°768, se señala que mediante los recursos impugnatorios las partes o terceros legitimados pidan que se anule o revoque, total o parcialmente, un acto procesal que pudo estar afectado por algún tipo de vicio o error. Ello destaca la fiscalización de los actos en un proceso; se sabe que los medios impugnatorios son vitales en la medida que deban corregir irregularidades en un proceso, es así que Hinostroza, (2002, p.13) señala que [los recursos] permiten restablecer los derechos vulnerados, como lo establece con la finalidad de garantizar los derechos de la parte perjudicada.

Ahora cabe destacar que los actos procesales anormales no podrán cumplir con su finalidad, dando cabida a las herramientas que corrijan los actos anormales, en ese sentido Hinostroza, (2002, p.13) afirma que la impugnación se fundamenta en la obligación de restar la posibilidad de vulneración de derechos por injusticias, por errores judiciales. Se debe considerar, si el hecho no es advertido, dará lugar a una situación de indefensión que causa perjuicio al interesado.

Es importante destacar lo manifestado por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia N° 05410- 2013- PHC/TC, en el fundamento 2.3 se señaló que el derecho a recurrir el fallo, ante el juez, forma parte del debido proceso y este derecho se ejerce mediante los medios impugnatorios. Es importante señalar que el derecho de acceso a los recursos es una manifestación del derecho fundamental de pluralidad de instancia, la misma que se encuentra consagrada en la Constitución Política del Perú en el artículo 139, inciso 3.

Un punto a tener en cuenta es que todo derecho no es absoluto, siempre hay que seguir las formalidades que la ley establece, es así que el derecho a impugnar no es ilimitado, es decir, no cualquier acto o resolución es impugnabile, sino, solo aquellos que la norma establece.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 05410- 2013- PHC/TC, señaló que el derecho a impugnar implica que todas las personas que sean parte de un proceso judicial, tengan la oportunidad de que lo resuelto por el órgano de origen pueda ser revisado por un órgano superior de la misma naturaleza, siempre que se usen los medios impugnatorios adecuados y dentro del plazo legal.

En ese sentido se destacó la particularidad de los medios impugnatorios en el procedimiento administrativo donde el objeto de cuestionamiento, son netamente actos administrativos, en ese orden de ideas Dromi (2005, parr. 12) señala que se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando esta no cumple los criterios de legalidad y razonabilidad.

García de Enterría (2004) afirmó que la finalidad de los medios impugnatorios contra las disposiciones o actos que contravengan a las normas del derecho, buscan que se emita un acto nuevo (p.526). Si bien es cierto, se busca que se restablezca un derecho subjetivo ya que no ha sido expedido con las garantías y a la surge la necesidad que se emita otro acto administrativo sobre el mismo pedido, pero es sabido la facultad que tiene la administración de negar el recurso y declararla improcedente.

Dromi (2005) afirma que los medios impugnatorios presentado por los ciudadanos son resueltos por la propia administración pública, es decir, ellos mismo revisan y proceden a reformarlo o revocarlo (p.503). Ello va a depender del tipo de recurso que se utilice, en nuestra legislación existe el recurso de reconsideración y el recurso de apelación, con el primero se busca que mediante el aporte de una nueva prueba, la administración reconsidere su decisión y la reformule dándole la razón al administrado, en el segundo caso, es una segunda instancia administrativa quien se encargará de evaluar el expediente administrativo, tener en consideración que se evaluará cuestiones de puro derecho.

Cuando un administrado obtiene un acto administrativo por parte de la administración pública que considera no se ajusta a derecho, este tiene la posibilidad de acudir antes los órganos jurisdiccionales a fin de que este poder del estado se encargue de realizar un control jurídico del acto administrativo, sin embargo, para que el administrado puede acudir al Poder Judicial, en los casos donde las demandas van dirigidas contra el estado peruano, se tiene que cumplir una serie de requisitos, uno de ellos es el de agotar la vía administrativa, esto significa que primero el administrado debe hacer su petición ante las autoridades administrativas, y si esta es denegada, tiene que interponer los recursos que la ley le confiere, como son el recurso de reconsideración y/o apelación, de conformidad con la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.

El agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para realizar una demanda de Acción Contencioso Administrativa, es controversial, tal es así que Soria (2017, p.68) en su investigación titulada “La exigencia de agotar la vía administrativa y el derecho de acceso a la justicia”, establece que en los casos reiterados de solicitudes de petición de derechos por parte de la segunda instancia administrativa, no se haya previsto en el artículo 21° del TUO de la Ley 27584 como causal de excepción al agotamiento.

Es así que la autora de la tesis plantea, que en el artículo 21° del T.U.O de la Ley N° 27584 del Proceso Contencioso Administrativo, exista una excepción que permita al administrado, los profesores, acudir directamente al Poder Judicial sin agotar la vía administrativa en los casos reiterados de negación de derechos.

El agotamiento de la vía administrativa en la Constitución Política del Perú.

Nuestro sistema normativo permite que las entidades administrativas resuelvan los pedidos y reclamos realizados por cualquier administrado, tal como lo establece Moron (s.f, p. 184) quién afirma que nuestro ordenamiento jurídico ha visto la necesidad de reconocer el privilegio del poder público, para dar acceso a la procedencia de cualquier acción contra el estado. Ello es un hecho que nuestro sistema ha adoptado.

Se debe mencionar que toda investigación o trabajo académico con contenido jurídico debe partir del mandato constitucional, por ello, se detalló el Título IV, Capítulo VIII de la Constitución Política del Perú donde se establecen los pilares esenciales de un Estado de Derecho; en este capítulo se remite a la actividad del Poder Judicial y se establece que es un órgano independiente encargado de la administración de justicia, y que no está sujeto a ningún mandato imperativo de cualquier autoridad política.

Ahora en el artículo 148° de nuestra Constitución Política del Perú, sobre Acción Contencioso Administrativa, establece que: “Las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso- administrativo”.

En razón a ello, debemos comentar que la decisión de cualquier órgano administrativo del estado puede ser revisada por el Poder Judicial, tal es así que este poder del estado ejerce un control sobre las decisiones de la administración pública, cuando son cuestionadas por los ciudadanos; sin duda alguna, es un garantía para los ciudadanos ya que permite cuestionar los actos de las entidades públicas y así estas no abusen de los administrados.

Por otra parte, el Poder Judicial, de conformidad al citado artículo de la Constitución Política del Perú, puede declarar la invalidez de las resoluciones administrativas, es decir, dejarlas sin efecto, sin embargo, como se sabe la disposición constitucional esta expresado en sentido lato (abierto), es por ello existe el denominado desarrollo del contenido constitucional, que se materializa en la jurisprudencia y las leyes especiales que las regula, como es la Ley N° 27584 del Proceso Contencioso Administrativo.

Conforme a la ley citada en el párrafo anterior, se establece en el artículo primero que:

La Acción Contenciosa Administrativa (...) tiene por propósito el control jurídico por el Poder Judicial de los actos de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. (Ley 27584, 2016, p.1).

Sin duda alguna representa una garantía para los administrados, sin embargo, en la citada Ley N° 27584, en el artículo 18° se establece que “es obligación para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General o por normas especiales”. A raíz de este artículo contenido en la ley, se han planteado diversas investigaciones.

Morón (s.f, p.1) reconocido profesor de Derecho Administrativo en su investigación cuyo título es “Reflexiones constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa” señala que el agotamiento de la vía administrativa está concebida, para que las instituciones públicas tengan la posibilidad y oportunidad de tomar conocimiento y decidir sobre cualquier conflicto o controversia que su propia actuación u omisión de alguna manera produzcan agravio a los administrados.

Evidentemente antes de acudir a la vía jurisdiccional, a fin que el Poder Judicial realice un control sobre la decisión de la administración pública, se debe agotar la vía administrativa, sin embargo, en muchas circunstancias reiteradas resulta irrazonable tener que acudir primero a la entidad, más aún cuando en casos anteriores se ha denegado el derecho.

Como lo estableció el propio autor en su investigación, nuestro ordenamiento jurídico público exige a cualquier sujeto de derecho, primero que ejerza una petición ante entidad pública, y no puede decidir libremente optar entre la vía administrativa y la judicial.

Ahora el mismo autor Moron (s.f, p.185) manifestó que hay situaciones en que la vía administrativa no resulta ni idónea ni eficaz y en esos casos no será necesario exigir su agotamiento para acudir al Poder Judicial. Debemos comentar que esa situación explícita no se encuentra regulada en nuestra normativa nacional.

Asimismo la doctrina se ha basado alternativamente que la exigencia del agotamiento de la vía administrativa, persigue varias finalidades como son:

1. Crear una fase conciliatoria antes de la controversia judicial;
2. Otorgar a la Administración Pública la posibilidad de reexaminar, corregir alguna equivocación propia y así fomentar su propio control jerárquico de lo ejecutado por sus instancias inferiores;

3. Limitar el impulso de pretensiones judiciales precipitadas contra el Estado.

Sin duda alguna resultan fantasiosas estas finalidades ya que en la realidad se demuestra que esta exigencia no produce provecho tangible para los ciudadanos, por lo que otros ordenamientos han comenzado a flexibilizarlas.

Rodríguez (1999, p.21), reconocido catedrático de derecho administrativo en su artículo “El agotamiento de la vía administrativa” afirmó que el agotamiento de la vía previa será un elemento indispensable para llegar a la vía jurisdiccional, es decir se requiere del uso de todos los recursos que la norma establece.

En consecuencia, si bien es cierto que deba existir una decisión previa de la administración, es necesario utilizar los recursos que la ley establece como son el de reconsideración y/o apelación regulados por la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.

Pacori (s.f, parr.8) reconocido catedrático en su artículo de investigación afirma que la forma clásica de agotar la vía administrativa es por medio del recurso de apelación.

Es cierto, lo que afirma el autor, sin embargo, existen otros recursos como el de reconsideración y el revisión, no debemos descartarlos porque son considerados recursos administrativos que la ley 27444 regula.

Valdez (2 de febrero del 2011) en su ponencia ante el Colegio de Abogados de Lima afirma que aún la Administración Pública mejor organizada y con las mejores intenciones es capaz de cometer errores, o como mínimo, emitir actos suspicaces por diversas causas, ante ello emitido el acto administrativo, los distintos marcos normativos les reconoce a los administrados la posibilidad de impugnarlos, ya sea ante la propia entidad o el superior jerárquico.

Respecto a lo dicho, no siempre la administración pública tiene la razón, ya que, como todo órgano decisor, no son infalibles.

Por otra parte García (2008, p.86) el reconocido jurista español en su obra “Algunas reflexiones sobre el derecho administrativo norteamericano” afirmó que esa comprensión de los recursos administrativos constituyen lineamientos generales, y presupuesto de necesario trámite, para después proteger nuestras peticiones denegadas en la vía jurisdiccional.

Ciertamente se puede apreciar que el destacado jurista tácitamente acepta que el agotamiento es un requisito obligatorio.

Morante (2012, p.2), el destacado abogado administrativista en su artículo de investigación “Situaciones jurídicas aptas para agotar la vía administrativa” afirma que el concepto de agotamiento de la vía administrativa, más que una reunión de definiciones abstractas, es una regla que permite delimitar la frontera entre la vía judicial y la administrativa.

Sin duda alguna, es una frontera que diferencia ambas vías, pero más que un frontera parece un obstáculo para los administrados.

Morón (2009, p.639) en su obra “Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General” manifestó que el agotamiento de la vía administrativa es el reconocimiento inseparable del poder público, para dar paso a la procedencia de cualquier iniciativa judicial en su contra, es necesario hacer un pedido a la propia administración hasta agotarla.

Este comentario del autor no es otra cosa que reconocer la competencia administrativa y someterse a la decisión de la administración pública para luego cuestionarla en sede jurisdiccional.

Nuestro marco jurídico exige necesariamente que para que una demanda sea admitida a trámite vía proceso contencioso administrativo, los litigantes deben agotar la vía administrativa, es así que Santiago (2011, p.309) establece que: “(...) únicamente se agota la vía administrativa cuando se interponen los recursos obligatorios (...), lo que habilita la instancia judicial”. En el caso peruano es importante destacar que los recursos administrativos se encuentran en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo.

El agotamiento de la vía administrativa es utilizar todos los recursos administrativos obligatorios para impugnar un acto administrativo emanado por un funcionario de jerarquía inferior, con la finalidad que aquellos puedan ser resueltos por una autoridad máxima de la organización jerárquica e impedir con ello que el acto quede firme en instancia administrativa.

Por ello, se agota únicamente la vía administrativa cuando se interponen los recursos obligatorios, y a la vez el agotamiento constituye un presupuesto para habilitar una futura demanda en la vía judicial.

Hutchinson (2009, p.300) afirmó que el agotamiento de la vía administrativa supone ir al máximo nivel jerárquico al que debe llegar un administrado para que una conducta administrativa sea resuelta en forma definitiva y cause estado.

Se debe resaltar que un procedimiento administrativo, si se tratan de hechos jurídicos u actos jurídicos emitidos por la administración, principalmente solo pueden enjuiciarse los que hayan puesto fin a la instancia, siendo obligatorio el agotar la vía administrativa.

Fundamentos del agotamiento de la vía administrativa.

Santiago (2011, p.310) establece distintos fundamentos y distintas teorías respecto del agotamiento de la vía administrativa que se encuentran resumidos en el presente gráfico y que se pasa a detallar:



Figura 1. Fundamentos del agotamiento de la vía administrativa

Teoría del privilegio:

Santiago (2011, p.309) afirmó que “según esta postura el agotamiento de la vía administrativa es simplemente un privilegio que se le concede a la Administración, mediante el cual, antes de ir a juicio, es necesario un previo aviso”.

Somos de la opinión que este fundamento, es decir, ver al agotamiento como un privilegio del estado, admite que la figura del agotamiento contradice a los principio de un estado de

derecho, toda vez que se manifiesta que es la propia administración quién se beneficia exigiendo el agotamiento, sin embargo, el estado debe propiciar el beneficio del administrado y no su propio beneficio.

Teoría del control:

Santiago (2011, p.310) afirmó que según esta postura el fundamento por el que se exige el agotamiento de la vía administrativa para interponer la acción judicial es la facultad de control y autotutela de la Administración Pública, que permite que las instancias superiores revisen el criterio de los inferiores.

Este fundamento habilita las posibilidades a que la propia administración pueda sanear, anular o revocar el acto impugnado, y así se pueda evitar un futuro proceso judicial que es costoso y extenso. Ahora siendo realistas, la propia administración poco reconoce sus errores un acto administrativo, y peor aún no revisa los criterios de los inferiores, aun el administrado tenga toda la razón.

Ahora el agotamiento desde esta perspectiva, no es un modo de evitar un proceso costoso y extenso, ni una manera de llegar a una solución pacífica, ni mejora los fundamentos de esta, sino que desde nuestro punto de vista puede ser una manera de obstaculizar a los administrados para que acceda a la vía judicial.

Parafraseando lo afirmado por el maestro García de Entterria en la obra de Santiago (2011, p.310) afirma que agotar la vía administrativa es forzar a un administrado a sacar agua de un pozo seco.

Tesis de la organización jerárquica:

Santiago (2011, p.310) afirmó que según esta teoría “mediante el agotamiento de la vía administrativa, se le permite al máximo órgano de la administración revisar la legalidad de lo resuelto por los órganos inferiores”. Es interesante esta tesis, toda vez que se fundamenta en que se busca que el máximo órgano de la entidad emita una decisión, por ello se exige el agotamiento de la vía administrativa. Asimismo esta postura como fundamento de la vía administrativa exige que mientras no exista una resolución del máximo órgano, los órganos jurisdiccionales no pueden decidir una cuestión planteada entre los particulares y la administración.

Tesis de la conciliación:

Santiago (2011, p.311) detalló que: “el exigir el agotamiento de la vía administrativa produce una etapa de conciliación que facilita un convenio mediante herramientas simples como son los recursos”. Según esta teoría la administración y el ciudadano se ahorran los gastos de un proceso contencioso administrativo.

Teoría de la economía judicial:

Santiago (2011, p.311) afirma que: mediante esta teoría se dice que el agotamiento facilita la tarea judicial, pues se resuelven cuestiones que ya han sido analizados por los órganos administrativos”. Debemos manifestar que no coincidimos con esta teoría toda vez que en muchos casos la propia administración casi nunca reconoce sus errores.

Ahora debemos mencionar que el agotamiento de la vía administrativa es un presupuesto necesario para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa.

Los fines que persigue esta figura legal es la posibilidad que se le otorga a la administración de corregir sus errores, supervisar sus errores y controlar a las instancias inferiores.

Validez de las resoluciones administrativas

Ahora sobre la validez de las resoluciones administrativas, estas deben cumplir una serie de requisitos conforme a las reglas del derecho, y a la vez tienen que estar destinadas a provocar consecuencias jurídicas sobre los beneficios, obligaciones y derechos de los administrados y los requisitos son:

La competencia: Las entidades que emitieron la resolución cuentan con la facultad en materia, grado, territorio, cuantía para poder emitir las resoluciones

Objeto o contenido: En mérito al propio cuerpo de las resoluciones.

Finalidad Pública: Las resoluciones emitidas son de conocimiento público, toda vez que se tomaran en cuenta para futuras controversias.

Motivación: Las resoluciones deben contar con la fundamentación jurídica necesaria para poder ser considerada como un acto administrativo válido de acuerdo a la normativa.

Y por último esta debe seguir un procedimiento regular.

Los actos administrativos nulos

Sobre este punto cabe mencionar que la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, establece que son nulos aquellos actos que contravienen la Constitución, las leyes o las normas complementarias, además son nulos aquellos actos que tengan vicio u omisión de algunos de sus exigencias de validez, es importante mencionar que la nulidad será declarada por el superior jerárquico.

Gordillo (2013, parr.3) afirmó que “existen diferencias en el uso de nulidad del acto en la normativa administrativa en balance con la normativa de nulidades en materia civil”, como son:

En la normativa civil la nulidad puede darse como una sanción por la ausencia o alteración de un requisito indispensable del acto porque se pone importancia a la voluntad de las partes. A diferencia de la normativa administrativa la nulidad viene del impedimento del acto de componer en el ordenamiento jurídico dado, de su contravención de los preceptos generales del derecho.

En la normativa civil la nulidad es declarada por un órgano jurisdiccional, por el contrario en la normativa administrativa puede ser declarada por el Poder Judicial o por un ente administrativo, este último puede ser a petición de parte o de oficio, en esta última situación la propia administración reconoce el vicio y la declara nula, dejando sin efecto el acto emitido.

Por otra parte en el derecho particular o privado no se puede sustentar el propio error, en cambio los entes administrativos puede hacerlo si llega a establecer la existencia de algún acto administrativo nulo.

En suma, las nulidades en materia civil protegen la autonomía privada de los sujetos particulares, las nulidades administrativas rebuscan principalmente reafirmar la vigencia del acto en el ordenamiento jurídico. La nulidad por contravención a la Carta Magna, a las leyes o a las normas reglamentarias.

La contravención o acto que esté en contra del ordenamiento jurídico es el más mortal hecho por lo que un hecho jurídico administrativo pueda pasar porque es uno de los hechos más visibles y protectoras.

Ahora un Estado Constitucional de Derecho, consiste precisamente en que la autoridad administrativa tiene que actuar conforme a las reglas y principios del ordenamiento jurídico.

Bajo este concepto nació el principio de legalidad que es uno de los principios de mayor importancia de la normativa administrativa, consagrados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, conforme el cual las autoridades administrativas tienen la obligación de comportarse y respetar la Constitución y la ley

Un punto a tomar en cuenta es el valioso tiempo que el administrado tiene que invertir para recién poder acudir a la vía judicial, sin embargo, es cierto que en el Art. 148 de la Constitución Política del Perú se señala que “Las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa”.

Asimismo en el artículo 20° de la Ley de Proceso Contencioso Administrativo se señala como requisito para acceder a la vía contenciosa para que procedan las demandas, el agotamiento de la vía administrativa conforme a la Ley N° 27444.

Respecto a la afectación de los derechos de los docentes, se debe acotar que tienen la obligación de agotar la vía administrativa, pues aun existiendo criterios que la Corte Suprema que ha establecido y es favorable para el administrado en cuanto al derecho a al bonificación, deberá acudir por el largo camino procedimental sabiendo que tendrá un pronunciamiento en su contra.

Por otra parte, no se les puede exigir a los profesores que embarquen en un procedimiento administrativo con la convicción que se genere un cambio de criterio favorable.

El Agotamiento de la Vía Administrativa en la Legislación Comparada

Venezuela

En la legislación internacional, se tiene que en el caso de Venezuela estuvo vigente la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos (L.O.P.A), se establece como presupuesto obligatorio para la admisibilidad del recurso contenciosos administrativos, el agotamiento

de la vía administrativa, conforme lo prevé específicamente el artículo 84 de la citada ley que señala que no se aceptará ninguna (...) solicitud que se intente ante la Corte (...) 5.- cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; o no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la república; sin duda alguna la legislación venezolana exigía también agotar la vía administrativa.

Sin embargo, aquel requisito ha sido superado con la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública que señala en su artículo 7, numeral 9, que el agotamiento de la vía administrativa es una facultad del ciudadano y no un deber u obligación.

En definitiva en Venezuela era una discusión alarmante la obligatoriedad del requisito de agotar la vía administrativa, tal como lo afirma el profesor venezolano Rojas (2007, parr. 15), que la obligación de agotar la vía administrativa para ir a la vía jurisdiccional es a todas luces inconstitucional, ya que vulneraba el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, establecida textualmente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Rojas (2007, parr. 15), cita a los maestros Eduardo García de Entierra y Tomas Ramón Fernández, quienes afirman que la obligatoriedad de agotar la vía administrativa es concebida más para un beneficio de las entidades públicas que en protección de los administrados.

Al respecto en la legislación venezolana el agotamiento de la vía administrativa es facultativo y opcional.

Costa Rica.

En el país de Costa Rica, existe el Código Procesal Contencioso- Administrativo que tiene por objetivo proteger las situaciones jurídicas de todo sujeto de derecho, así como garantizar la legalidad de cualquier actuación de la Administración Pública.

Asimismo, conforme al artículo 31° de la citada ley, se establece que el agotamiento de la vía administrativa será facultativo.

Viquez, (2008, p. 58), en su artículo sobre la “Constitucionalidad de la exigencia del agotamiento de la vía administrativa al proceso especial tributario”, concluye que la

característica optativa de la vía administrativa es coherente y razonable con la protección de los derechos indispensables de los ciudadanos para el acceso a la justicia, el derecho a una justicia pronta, y cumplida, así como el control de la constitucionalidad de la tarea administrativa.

Sin duda alguna en Costa Rica no existe obligatoriedad de agotar la vía administrativa, por aplicación de los principios de índole constitucional como son la máxima eficiencia de los derechos fundamentales, y el acceso a la tutela jurisdiccional y la demostración del sometimiento de las entidades del estado al derecho.

España

En la legislación española está vigente la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa donde taxativamente establece que el recurso contencioso administrativo presentado por las personas naturales y/o jurídicas puede realizarse contra actos y resoluciones de la administración pública, que causen estado, y vulneración de un derecho o interés del demandante.

En el artículo 31° de la citada ley se establece que: “Al escrito de demanda deben acompañarse necesariamente: (...) c) los documentos que justifiquen haber agotado la vía administrativa y que el reclamo ha sido negado en ésta”.

Ante ello inferimos que en España si existe obligatoriedad de agotar la vía administrativa. Asimismo conforme a la doctrina española se dice que la razón fundamental del agotamiento de la vía administrativa se encuentra en el dominio de auto tutela que tiene la entidad estatal.

Tal prerrogativa le permite al ente administrativo resolver, sin interposición de un ajeno a la controversia, los conflictos de interés que suscitan con los administrados.

Jinesta (s.f, parr.15) el destacado abogado administrativista en su obra titulada “El agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos” afirma que en el panorama de un proceso contencioso administrativo, el agotamiento de la vía administrativa como obligatoriedad representa manifiestamente inconstitucional.

En efecto el citado autor plantea que el agotamiento de la vía administrativa tiene que evitar ser un requisito de admisibilidad del proceso contencioso administrativo, y debe pasar a ser un trámite optativo para los administrados.

Definiciones conceptuales:

Para seguir avanzando con el marco teórico es importante tener en claro algunos conceptos o términos jurídicos tales como:

Acto Administrativo

Se define como aquellos actos de los organismos públicos, que actúan en función al derecho estatal y son destinados a surtir sus efectos en los intereses de los sujetos (administrados) en el marco de una situación particular. Debemos diferenciar entre actos administrativos y actos de la administración, este últimos están destinados a regular la actividad de cada entidad.

Dromi (2004, p.317) manifiesta que tanto el sustantivo, acto, como el adjetivo administrativo, son palabras de interpretación diversa, por ello no existe un concepto ni doctrina legalmente unitarios; para el autor no existe una definición en concreta, lo cierto es que se puede afirmar que es una decisión de la administración pública.

La Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General señala que los actos administrativos son declaraciones de las entidades, que están sujetas al derecho público, y producen efectos jurídicos en los administrados sobre un caso en concreto. Al respecto Eldredge (1992, p.160) tiene una definición similar a la Ley N° 27444, al manifestar que el acto administrativo es la decisión de una autoridad administrativa competente, que resuelve en ejercicio de sus propias atribuciones.

En el mismo orden Faura y Bedoya (1990) manifestó que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de un funcionario público, adecuándose a las normas de la materia (p.97); si bien es cierto corresponde a la decisión de un funcionario, este es quién representa a toda la entidad administrativa.

Procedimiento Administrativo:

Es el conjunto de actos o diligencias que se tramitan ante una entidad, y que tienen como consecuencia la dación de un acto administrativo que contendrá consecuencias jurídicas que

recaerán sobre los administrados. El procedimiento administrativo está constituido por una serie de actos en donde se desenvuelve la función administrativa.

La Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo en su artículo 29° señala que el procedimiento administrativo es aquel conjunto de actos y diligencias gestionados en los entes administrativos y que conllevan a la dación de un acto administrativo que va a producir efectos jurídicos en los administrados, sea este de forma individual o colectiva, en función a los intereses de cada administrado o grupo de administrados.

En el procedimiento administrativo existen principios, estos son los elementos que van a encaminar todo procedimiento administrativo, es así que Olaya (2015) señala que son la piedra angular de todo ordenamiento moral y positivo, y que se fundamenta en la norma positiva (p.13).

Moron (2009) señala que los principios son aquellos elementos que el constituyente ha considerado elementales para controlar y limitar las decisiones de la administración pública, de los administrados en todo el procedimiento (p.14); al respecto, los principios también permite controlar la discrecionalidad de los funcionarios que interpretan las normas jurídicas existentes y permite regular aquello que no está regulado.

Nulidad de acto administrativo

Es cuando el acto emitido por la administración deja de tener los efectos jurídicos, retrotrayendo sus efectos al momento de su celebración.

Unidad de Gestión Educativa Local: Conforme al art. 2 del Decreto Supremo N°15- 2002 las Unidades de Gestión Educativa Local son órganos descentralizados de las Direcciones Regionales de Educación y facilitan el soporte técnico pedagógico, institucional para preservar un servicio educacional de calidad con respeto de los valores constitucionales.

Dirección Regional de Educación: Son órganos desconcentrados de los Consejos Transitorios de Administración Regional, tiene incidencia directa con el Ministerio de Educación y son los responsables de promover, coordinar y evaluar el desarrollo de la educación.

Excepciones es del agotamiento de la vía administrativa.

Santiago (2011, p.314), afirmó que “por las consecuencias que puede acarrear la omisión de agotar la vía administrativa se torna necesario analizar si es jurídicamente valioso exigir este requisito en todos los casos”.

Santiago (2011, p.314) afirmó que “Ritualismo inútil puede ser considerado como una causal de no exigir el agotamiento de la vía administrativa”, tal es así que la conducta administrativa que demuestra la futilidad de la insistencia en sede administrativa, dado que la jurisprudencia ha considerado violatoria de las garantías constitucionales no solo la privación sino también el retardo innecesario.

En el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 del Proceso Contencioso Administrativo en el Art. 21 se establecen los supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa, el texto es el siguiente:

No es exigible el agotamiento de la vía previa en las siguientes situaciones:

1. Cuando la demanda sea realizadas por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del Artículo 11 de la presente Ley.
2. Cuando en la demanda se exponga como petición la prevista en el numeral 4 del Artículo 5 de esta ley. En este caso el actor deberá pretender por escrito ante el titular de la respectiva entidad el acatamiento de la actuación exceptuada. Si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumplierse con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente.
3. Cuando la demanda sea realizada por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnabile.

Todo aquel administrado que quiera cuestionar la legalidad de una resolución administrativa tiene en primer lugar que agotar la vías previas, esto se hace utilizando los recursos administrativos establecido en la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General.

Asimismo es importante destacar que existen supuestos de excepción para no tener que agotar la vía administrativa, por ejemplo con el presente trabajo se plantea que en los casos en que la exigencia del agotamiento resulte irrazonable, pueda posibilitar al administrado un acceso rápido a los órganos jurisdiccionales.

Asimismo en el art. 21 se señalan los supuestos excepción, sin embargo, no se consideran aquellas circunstancias en las que comprenda su exigencia irrazonable, por tal motivo es que se plantea este presente trabajo, y se estructura dentro de los problemas específicos.

La tutela jurisdiccional efectiva

Es importante destacar el tema central, que trata sobre el agotamiento de la vía administrativa, también existen derechos que giran en torno a este requisito para acceder a los órganos jurisdiccionales, como es el tema de la tutela jurisdiccional efectiva.

Al respecto se debe mencionar que la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho fundamental establecida en la Constitución Política del Perú, y establece que toda persona, para ser más técnicos, todo sujeto de derecho, es decir, las personas naturales, jurídicas, el patrimonio autónomo, de recurrir a los órganos jurisdiccionales a fin de que este tome una decisión respecto a una litis o controversia.

Alvarado (s.f, pág. 198) citando al profesor de derecho procesal de la Universidad Federal de Parana en Brasil, Luis Guilherme Marinoni, afirma que la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho fundamental, de modo que tiene que ser percibido como un elemento que influye en el estado en su totalidad, es decir, influye sobre las funciones de los poderes del estado.

La afirmación el autor es cierto, ya que los tres poderes del estado, como el ejecutivo quien tiene la obligación de potenciar al aparato judicial de herramientas necesarias para viabilizar la tutela jurisdiccional, asimismo el Poder Legislativo que tiene el deber de protección, es decir obligado a crear técnicas procesales capaces de permitir a los sujetos la protección de sus derechos.

Ahora en el caso concreto, respecto a la vulneración del derecho de los profesores, en exigirle el agotamiento de la vía administrativa, constituiría una afectación al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tal es así que el reconocido abogado Ortiz (2014, p.14), en su tesis para optar el grado académico de Magister, sobre “el derecho fundamental del acceso a la justicia y las barreras de acceso en poblaciones urbanas pobres en el Perú”, señala que: [...] los obstáculos para acudir a los órganos jurisdiccionales son aquellas vallas que no hacen posible acudir a otras instancias donde los ciudadanos puedan hacer valer prevalecer lo que les corresponde y resolver sus conflictos de manera justa y equitativa sin dilación alguna.

Tal como lo afirma el tesista, la existencia de barreras para acceder al Poder Judicial, constituye un obstáculo para los profesores para exigir al estado sus derechos.

Asimismo, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución Política del Perú, tiene una particular importancia ya que en su contenido esencial infiere el derecho a poder ejecutar lo controvertido, es decir luego de obtener una sentencia fundada, esta debe ser efectivizada, es decir, ejecutada, entonces si se tiene el acceso a la justicia, pero este acceso es volátil, de nada sirve acudir a este poder del Estado.

En el caso concreto, sobre la bonificación especial por preparación de clases, muchas veces se tienen sentencias fundadas, sin embargo, no se ejecutan. Este tema no es materia de investigación, sin embargo es importante mencionarlo, porque se vulnera el derecho de los profesores a obtener una decisión que pueda cumplirse. Si bien es cierto la UGEL N° 4 argumenta que no existe presupuesto, este no puede ser un pretexto para no pagársele a los maestros.

Tal es así que el supremo interprete de la constitución española ha establecido que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no se limita a su contenido en la exigencia de que la persona tenga acceso a los órganos jurisdiccionales, ni se limita a garantizar una sentencia de fondo, sino que obliga también que el fallo judiciales ejecuten y el demandante sea compensado en su derecho.

Por otra parte la tutela jurisdiccional efectiva es uno de los derechos más importantes que les asiste a todo ciudadano, tanto así que Viquez (2008, p.44) estableció que la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho que tiene diversos aspectos y se manifiesta en distintos momentos, consiste en la protección que todo sujeto de derecho tiene respecto a un interés o derecho material, que considera lesionado ha vulnerado.

Si bien es cierto, es un elemento fundamental para la convivencia humana, porque constituye un derecho al acceso a la autoridad judicial, proceso con adecuadas garantías, el derecho a que se decida sobre nuestras controversias mediante resoluciones debidamente motivada y también el derecho a que las sentencias puedan cumplirse o efectivizarse, es decir, que se pueda cumplir.

Tenemos al destacado profesor Priori (s.f, p.174), quién afirmó que la tutela jurisdiccional efectiva es el derecho que tiene todo sujeto para acceder a un órgano jurisdiccional para solicitar el amparo de una situación jurídica que se argumenta que está siendo afectado, todo esto a través de un proceso.

Asimismo el supremo intérprete de la constitución, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N°615- 1991- AA/TC ha establecido que: [...] El derecho constitucional a la tutela jurisdiccional reconocida en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, no solamente consiste en el derecho a acceder a un tribunal de justicia en forma libre, sin que medien obstáculos que limiten o disuadan irrazonablemente su acceso [...] sino que las resoluciones puedan ser cumplidas y ejecutadas.(1991, p.4).

Esta jurisprudencia explica que las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales no deben ser volátiles, sino que se debe garantizar su ejecución.

Debido proceso en sede administrativa

Es un tema que se ha discutido hace varios años y que ha sido estudiado por diversos constitucionalistas reconocidos, ahora bien, en nuestra sistema jurídico se está dando la importancia para su real aplicación en los órganos administrativos y se ha cuestionado si las autoridades deben respetar esta garantía constitucional propias de los procesos judiciales.

Se sabe que el debido proceso es un principio indispensable en toda relación jurídica donde exista algún tipo de conflicto, tal es así que Guzmán (s.f, p.340) manifiesta que el debido proceso es el conjunto de garantías para que un proceso pueda ser considerado justo. Debemos mencionar que el debido proceso como derecho constitucional, es un derecho de mucha complejidad, de cuyo contenido se desprenden otros derechos. Los derechos intrínsecos dentro del debido proceso son el derecho a un juez natural, la instancia plural, derecho de defensa y derecho a la motivación de las resoluciones emitidas por las entidades administrativas.

Se debe considerar que la doctrina y la jurisprudencia peruana reconocen dos modalidades de debido proceso tanto el formal como el material; Guzmán (s.f, p.341), manifestó que el debido proceso formal consiste en el cumplimiento cabal de la formalidad de un proceso, por otra parte el debido proceso material consiste que las resoluciones sean ajustadas a

derecho. Es de menester destacar que las formalidad están establecidas en las leyes especiales procesales (Código Procesal civil, penal, constitucional), ahora el debido proceso material implica la realización de un proceso justo donde exista criterios de proporcionalidad, equidad, igualdad de armas y no solo vigilando las normas de carácter formal.

Entrando al tema materia de investigación, la doctrina y la jurisprudencia de nuestro país está empezando a considerar el derecho al debido proceso tanto a nivel judicial como a nivel administrativo, incluso a las entidades privadas de naturaleza corporativa.

Un dato importante es destacar que cuando nos encontramos en sede administrativa hay conceptos distantes, como el de cosa juzgada, que en sede administrativa lleva el nombre de cosa decidida, toda vez que las resoluciones administrativas pueden ser cuestionadas en sede judicial, no adquiriendo entonces calidad de cosa juzgada la resolución emitida por el órgano administrativo.

Asimismo, hay situaciones por las que la instancia administrativa no puede implicar normas jurídicas, como si lo tiene la judicatura, al respecto Guzmán (s.f, p.341) nos manifiesta que las entidades administrativas carecen de la facultad de inaplicar una norma legal a un determinado caso, prerrogativa que si tiene la judicatura y que se denomina control difuso y que se encentra establecido en el artículo 138 de la Constitución Política del Perú.

Por ello, la importancia de conocer las diferencias de la aplicación del debido proceso tanto en sede administrativa como en sede judicial, así como las similitudes en la aplicación de distintos derechos como el derecho a ofrecer pruebas, derecho a que la entidad emplee el procedimiento establecido por la ley, la motivación de las resoluciones administrativas, derecho a un plazo razonable.

En sede administrativa los administrados tienen derecho a que se expidan resoluciones justas, que las resoluciones no sean arbitrarias y que se aplique correctamente la norma jurídica vigente a los casos en concreto.

Guzmán (s.f, p.342) manifestó que “los actos administrativos emitidos por las entidades administrativas, no se emiten en uso de sus capacidades discrecionales, sino que en uso de facultades regladas y establecidas en la ley”. Es importante destacar que ninguna autoridad

administrativa puede hacer uso de facultades discrecionales, lo que no quita que se pondere situaciones distintas en el mismo acto.

Se debe cuestionar las resoluciones administrativas que tengan como respuesta el uso de facultades discrecionales, toda vez que existe en la Ley N° 27444, el principio de legalidad, donde todas la autoridades tiene el deber de comportarse y actuar conforme a la normativa vigente.

Otro de los puntos importantes es sobre el debido proceso en sede administrativa, es relevante relacionarlo con el tema materia de investigación, ya que la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04, como ente administrativo no se está garantizando a los profesores el derecho a un debido proceso, establecida en la misma Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.

Guzmán (s.f. p.347) destacado profesor de la Universidad Católica del Perú y de la Academia de la Magistratura afirma que suponer la inexistencia de un debido proceso administrativo, implicaría permitir una actuación arbitraria de las entidades públicas.

Evidentemente toda entidad de la administración pública debe actuar conforme a un debido proceso, sea en la instancia que fuere, por ello, al caso materia de investigación, las UGEL N°04 no puede desconocer los derechos que le corresponden a los profesores, por tratarse de un derecho fundamental.

Por otra parte es importante mencionar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a este punto en la STC 4289- 2004- AA/TC que establece que

[...] el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (2004, p.12).

Es por ello que debe entenderse a la UGEL N°04 como un ente administrativo que debe respetar todas las garantías del debido proceso, una de aquellas garantías es el de la debida motivación en la que las decisiones de la Unidad de Gestión Educativa Local deban sostener

una fundada motivación, tanto en la realidad como al momento de resolver utilizando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Los medios impugnatorios en el proceso administrativo, estos se interponen con el fin de impugnar los actos que el administrado considera contrarias al derecho, y tienen como fin la producción de un nuevo acto administrativo por parte de la Administración Pública.

Tal como lo señala Gordillo (2013, p.13) que el aspecto esencial a tener en cuenta respecto a los medios impugnatorios del procedimiento administrativo es que tienen como fin el control de los actos de la administración (...), no existe una litis entre particulares, el conflicto es entre el administrado y la Administración.

La interposición de un medio impugnatorio, da espacio a un procedimiento en sede administrativa, debemos mencionar también que la resolución que resuelve el recurso administrativo es un acto administrativo que puede ser impugnada, hasta agotar los recursos administrativos para después tener puerta abierta a la vía judicial.

Como lo había fijado anteriormente, los medios impugnatorios nacen como un derecho de toda persona, este consiste en que todas las decisiones de la administración pueden ser susceptibles de ser revisadas nuevamente.

Ahora, si bien es cierto, que los recursos son una garantía para los administrados y a la vez un derecho utilizarlos dentro del procedimiento administrativo, sin embargo, debemos tener en cuenta las observaciones de dos destacados profesores como son García y Fernández quienes afirman que en realidad son un privilegio para los administrados y un derecho que permite cuestionar los actos de la administración (García, 2008, p.525).

La Acción Contencioso Administrativo.

Primero se debe entender la particularidad que tiene este proceso en cuanto a otros procesos como es, el proceso civil, y debemos resaltar la posición de privilegio que tienen las autoridades administrativas, este privilegio de autotutela, ya que las entidades administrativas pueden declarar ante sí mismas el derecho, esto es pueden determinar si un administrado está actuando de forma correcta, es un tipo de autotutela declarativa.

Se debe resaltar que las entidades públicas tienen un finalidad pública, todas las decisiones de la administración pública a pesar de tener la autotulela declarativa, son susceptibles de ser controladas por el Poder Judicial, y esta potestad genera una natural inversión.

Ahora la vía adecuada para cuestionar un acto administrativo, es decir, una decisión tomada por parte de las autoridades administrativas, es el conocido Proceso Contencioso Administrativo regulado por Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

No es materia de investigación que la Acción Contenciosa Administrativa permite el cuestionamiento y control de la actuación de la administración pública, materializado en actos administrativos.

Se debe tener en cuenta que los actos irregulares que agravian a los administrados, por parte de la administración pública, se tienen medios para dar una solución jurídica a las pretensiones de los administrados afectados en sus derechos y este es la Acción Contenciosa Administrativa.

El Proceso Contencioso Administrativo encuentra su base legal en la Constitución Política del Perú en su artículo 148.

Espinoza (s.f, p.11), actual miembro del Tribunal Constitucional, en su artículo sobre “Proceso Contencioso Administrativo peruano evolución, balance y perspectivas” afirmó que nadie duda de que las entidades públicas (...) en algunas ocasiones no actúen conforme a derecho y transgreda los derechos fundamentales de los ciudadanos y el lugar más imparcial y garantista para ver estos asuntos es en la vía jurisdiccional.

Esto no hace otra cosa más que afirmar nuestra postura, en cuanto a que las entidades públicas están sujetas al error, y que no siempre actúan conforme a ley.

Por otra parte Paz (1981, p.21) respecto la acción contenciosa administrativa no dice que “la jurisdicción contenciosa- administrativa es el reclamo que se interpone ante los órganos jurisdiccionales después de agotar la vía administrativa”. Ante ello debemos decir que los temas contenciosos administrativos son netamente cuestiones jurídicas y son una colisión entre el acto emitido por la administración y el derecho de un administrado.

Debemos tener en consideración que los administrados están en una relación de subordinación respecto a los actos emitidos por el estado, y esto pone en una situación de inseguridad jurídica ante algunos actos dictados arbitrariamente.

Otro punto es el desorden de nuestro de derecho administrativo, la prepotencia de nuestras autoridades por emitir actos arbitrarios, lo que conlleva a una afectación al derecho del particular.

Antecedentes del proceso contencioso administrativo

Este quizás sea uno de los puntos vitales como es el proceso contencioso administrativo dado que a través de ello se podrá entender cuál el contexto en el que nace esta figura legal, además de saber cuál es el fin que se le otorgó a la figura del agotamiento de la vía administrativa.

Rodríguez (Abril 1999, p.21) afirmó que la revisión judicial de los actos de la administración nace en el contexto de la Revolución Francesa, es allí donde nace el concepto de acto arbitrario.

Asimismo García (s.f, p. 571) dijo que el Juez deberá examinar la legalidad o arbitrariedad de la acto del personaje público y de encontrarse contrario a ley, lo elimine.

Debemos mencionar que en esa época se planteó que las funciones judiciales se mantengan separadas de la función administrativa, siendo que la revisión de los actos emanados por la propia administración también formaría parte de la función administrativa y no de la función jurisdiccional.

Ahora que los actos administrativos sean resueltos por la misma administración, ese modelo fue tomado en el diseño de las mayorías de los regímenes contencioso administrativos vigentes.

Un dato importante que se tiene que tomar en cuenta, es que en la Constitución Política del Perú trata sobre el hecho de causar estado, este tiene su origen directo y antecedente en la Ley de Santa María de Paredes. (Rodríguez, 1999, p.23).

Es pertinente señalar que la finalidad de un proceso contencioso administrativo es la de satisfacer las pretensiones de los administrados frente a los actos que consideren arbitrarios,

a la vez sirve como instrumento de control jurisdiccional de las actuaciones de la administración pública (Huapaya, 2004, p.282).

La bonificación especial por preparación de clases.

Hace ya varios años los profesores cesantes, jubilados y en actividad vienen demandando al estado peruano y exigen el reconocimiento real de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y esto lo hacen ya sea en la vía administrativa o judicial, este un derecho que les asiste conforme a la Ley N° 24029 del Profesorado modificada por la Ley N° 25212, vigente hasta noviembre del 2012, que señala en su artículo 48 “ El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total”, la misma que ha sido derogada por la Ley N° 29944 de la Reforma Magisterial, que entro en vigencia el día 26 de noviembre del 2012.

Muchos docentes cesantes, jubilados y en actividad ha requerido el pago de esta deuda social en su momento ante las Unidades de Gestión Educativa correspondiente, sin embargo el estado peruano no reconoce este derecho, haciendo caso omiso, ante ello muchos de los profesores tienen que recorrer todo el trámite administrativo para recién ir al Poder Judicial en busca de justicia.

Se debe hacer énfasis en cuanto a nuestra Constitución Política del Perú ya que en ella se reconocen los principios que deben respetar todos los funcionarios públicos.

Principio de legalidad, este principio de basa en que nuestro ordenamiento jurídico existen reglas, sin ellas sería imposible la convivencia humana, a través de este principio de limita el exceso de atribuciones de los funcionarios, su actuación debe ser conforme a ley, evitando en lo más mínimo los actos abusivos, debemos mencionar que este principio se encuentra en nuestra Carta Magna en el literal d), apartado 24 del art. 2°.

Antecedentes Jurídicos de la Bonificación Especial.

La Ley del Profesorado, N° 24029, modificada por Ley N ° 25212 en su Artículo 48° 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”.

El reglamento de la cita ley, dada a través del Decreto Supremo N° 19- 90- ED, en su artículo 210° establece que “El docente tiene derecho a percibir un bono especial mensual por preparación de clases equivalente al 30% de su remuneración total”.

Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, que establece las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el Marco de Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

Proyecto De Ley N° 818/ 2016- CR

Hace casi dos años aproximadamente fue presentado un proyecto de ley por los congresistas de la Bancada de Frente Amplio, como son Edilberto Curro López y otros, que declara de interés nacional, el reconocimiento y la cancelación de la deuda social por preparación de clases y evaluación de los docentes activos, cesantes y jubilados.

Dicho proyecto tenía como objetivo proponer modificaciones presupuestarias que permitan el financiamiento de los pagos a los profesores por el concepto de la deuda social.

En la exposición de motivos se reconoce que el estado tiene una deuda social y que existe una gran cantidad de sentencias que ordenan a las unidades de gestión educativa calcular la bonificación especial en función a la remuneración total, y no en función a la remuneración total permanente, dicha sea de paso, es una suma bastante exigua.

Debe tenerse presente que el Tribunal del Servicio Civil también se ha pronunciado y ha emitido la Resolución N° 766- 2010- SERVIR, en el cual se resuelve disponer que las Unidades de Gestión Educativa realicen el calcula de la bonificación especial mensual sobre la base del 30% de la remuneración total e integra.

Por otra parte, se debe mencionar que el estado peruano no puede ignorar el derecho contraído por los profesores durante la vigencia de la ley del profesorado, ni exigirle una larga espera para reconocer el derecho adquirido mediante una sentencia judicial.

Otros de los puntos a destacar es que el estado tenga que contratar una cantidad mayor de procuradores a fin realizar la defensa del estado en temas ya resueltos, es más por praxis se

sabe que los procuradores, en algunas ocasiones, lo que hacen es dilatar los procesos judiciales.

Es así que el propio estado, en singular la Procuraduría del Ministerio de Educación se dota de carga procesal al realizar defensas innecesarias, más bien este problema puede ser contraproducente y ocasionarle problemas de interés social.

Jurisprudencia Respecto Al Otorgamiento De La Bonificación Especial.

La Sala Laboral Permanente de Huancayo, en el expediente N° 00130- 2016- 1501- SP- LA- 01, mediante Resolución N° 12 ha confirmado la sentencia de primera instancia que declara fundada la demanda, que trata sobre Nulidad de Resolución Administrativa, asimismo la sala precisa que el pago por el beneficio de preparación de clases y evaluación solo corresponde por el tiempo de vigencia de la Ley 24029, ósea hasta noviembre del 2012.

En el presente caso el solicitante, Sr. Gino Francisco Manrique Olivera, demandó vía proceso contencioso administrativo la nulidad de la Resolución Administrativa que declara improcedente el pedido de otorgamiento de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Siendo ello así, el accionante gana en primera instancia, sin embargo es apelado por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Tayacaja, quienes sustentan su apelación en que: los beneficios planteados por la demandante se otorgan en base a la remuneración total permanente tal como lo establece el artículo 8° Decreto Supremo N° 051- 91- PCM; además que en virtud de la Ley del presupuesto, se prohíbe las (...) bonificaciones.

Por otra parte la Procuraduría del Gobierno Regional de Huancavelica también apela e indica lo siguiente: Que el proceso en curso se ha resuelto por un conducto procedimental que no corresponde, ya que el juez ha delimitado llevarlo por la vía de proceso urgente.

Otro de los argumentos de la procuraduría es que no se ha tenido en cuenta que la demanda ha sido presentada en el año 2013, empero, es el 25 de noviembre de 2012 que se publicó la Ley de Reforma Magisterial. Aumentado a ello erradamente la procuradora argumenta que las pretensiones de la accionante se sustentan en normas legales ya derogadas.

Para el caso en concreto se debe tener en cuenta la jurisprudencia emitida por el supremo interprete de la constitución, Tribunal Constitucional, que mediante Expediente N° 1281-2000/AA- TC que establece que las bonificaciones deben otorgarse sobre la base de la remuneración total y no sobre la base de la remuneración total permanente.

Asimismo en la Casación N° 15925- 2014 publicada el diario oficial el treinta de junio del 2016, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema tomó en cuenta el criterio uniforme señalando que la bonificación debe ser otorgado en base a la salario total o íntegra, en razón a ello resulta un criterio de observancia obligatoria para la solución de futuras demandas sobre la el presente caso.

Uno de los fundamentos principales de la sala resolutora del presente caso es que mención el principio de especialidad de las normas que consiste en que la norma especial prima sobre la norma general por tanto la Ley 24029, modificada por Ley N°25212, regulaba las consecuencias jurídicas respecto a los beneficios de los profesores.

Otro principio citado es el de pro homine, que consiste en que ante la existencia de dos o más normas, se debe dar prioridad aquella que proteja los derechos fundamentales. Es en base a estos argumentos esgrimidos que la Sentencia de Vista confirmo la sentencia de primera instancia.

Presupuesto Público

Sabemos que es el estado quién maneja los recursos públicos, estos se administran por el estado, con ello se hacen grandes obras de gran envergadura, es de vital importancia el buen uso de los recursos públicos.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (2018, parr.1) establece que el presupuesto público es aquella herramienta de gestión que tiene el Estado para lograr resultados en favorecimiento de toda la población.

Es importante destacar que el presupuesto público se utiliza también para la prestación de servicios y logro de grande proyectos, por otra parte estos recursos deben ser bien administrados ya que es para beneficio de todos los ciudadanos.

Otro detalle adicional respecto al presupuesto público es que a través de esta herramienta se establecen límites de gasto durante el año fiscal, para cada una de las entidades del sector público, siempre teniendo en cuenta un equilibrio fiscal.

Se sabe también que una de las principales funciones del estado es proveer de bienes y servicios públicos que beneficien al bienestar de toda la población en conjunto y favorezca los límites de pobreza.

En la presente investigación se refiere al pago de la deuda social, que a la fecha no ha sido satisfecha, es por ello que los docentes acuden al Poder Judicial para obtener una sentencia judicial en calidad de cosa juzgada, a fin que se ordene el pago de lo adeudado.

Ahora de conformidad con la Ley N° 27584, publicada el 07 de diciembre del 2001 en el Art. 42 establece que las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el pliego presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del titular del pliego.

Luego de realizar el marco teórico, recopilando la información de la doctrina, se pasó a detallar los problemas generales y específicos de investigación.

1.3 Formulación del problema

El agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para poder ir a la vía jurisdiccional en los casos reiterados de las solicitudes de los profesores para que se cumpla con el pago del reintegro de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, se está volviendo un problema para muchos maestros que por largos años han prestado sus servicios a la educación peruana.

El acceso a la justicia se está mecanizando en la medida que existe un requisito indispensable para recurrir al Poder Judicial en los casos dirigidos contra el estado peruano, como es agotar la vía administrativa para poder acceder al órgano jurisdiccional en los casos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Sin duda, reconocer la competencia administrativa en los casos del otorgamiento de la bonificación especial por preparación de clases genera una afectación al derecho de los

profesores, más aun teniendo en consideración que los pedidos son similares y a la vez la gran mayoría son rechazados.

El problema se centra en que si ya se conoce como se va a resolver en la vía administrativa, no resulta ser razonable tener que agotarla, porque ya se conoce el resultado.

Es por ello que se plantea como problemas de investigación los siguientes:

Problema general

¿Cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017?

Problema específico 1

¿Cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017?

Problema específico 2

¿Por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total?

1.4 JUSTIFICACIÓN

Según Bernal (2006, p.137), la justificación de un estudio de investigación puede ser de carácter teórico, práctico o metodológico

La justificación es una parte de la investigación donde el investigador tiene que sustentar porque es conveniente llevar adelante esta investigación y cuáles son los beneficios que des esta se deriven, por lo tanto, se está en la obligación de explicar el valor de la tesis que se va a planteó.

En relación a la investigación, los docentes realizan su pedido para que se les pague la bonificación, tienen, primero, que acudir y recorrer todas las instancias administrativas, en la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional de Lima Metropolitana, para

que se les reconozca su derecho, teniendo en consideración que reiterada jurisprudencia ha establecido que si les corresponde tal beneficio, sin embargo, siempre se les deniega.

La libre voluntad de los administrados de ir al Poder Judicial a reclamar su bonificación especial por preparación de clases está condicionada a un requisito, en el presente caso, es el de agotar la vía administrativa, sin ello no pueden acudir al Poder Judicial a reclamar el derecho que les corresponde.

La propuesta de esta tesis es que no se vulnere el derecho de los miles de maestros a acceder a tal beneficio, toda vez que a lo largo de los años se han dedicado al servicio de la educación peruana, y el estado pretende desconocer. Es así que planteamos la presente tesis, para permitir que el administrado opte en ir directamente a la vía judicial, sin tener que recorrer el largo camino procedimental en las instancias administrativas. Una de las alternativas de solución es considerarlos dentro de los supuestos de excepción del agotamiento de la vía administrativa, es decir, que los docentes puedan acudir directamente al Poder Judicial, previa solicitud.

Con esta propuesta evitaremos que los docentes tengan que realizar todo el trámite engorroso ante las instancias administrativas, ya que siempre son denegados tanto en primera como en segunda instancia administrativa.

Justificación Teórica

Se refiere al avance en el conocimiento planteado o buscar nuevas explicaciones que modifiquen el conocimiento inicial. (Valderrama, 2014, p.140)

El presente trabajo tuvo una justificación teórica porque debe servir para que se desarrolle una modificación legislativa respecto a las excepciones para agotar la vía administrativa, en el presente caso la excepción de agotar la vía administrativa en el caso de las solicitudes de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Debe tenerse en cuenta que resulta volátil e inútil pasar por todo un procedimiento que la misma administración pública resuelve declarando improcedente el pedido de dicho beneficio de los profesores.

Tal es así que se plantea que en los casos reiterados de solicitudes denegadas y su exigencia sea irrazonable, debe ser considerada una excepción el agotamiento de la vía administrativa para acudir al Poder Judicial. No obstante a ello, no resulta razonable pasar por todo el procedimiento a sabiendas que nunca se le otorgará dicho beneficio, posiblemente por una antojadiza interpretación de la Ley del Profesorado, en lo que respecta del otorgamiento de las bonificaciones.

Debe tenerse en cuenta que en la doctrina existen varias teorías acerca del agotamiento del vía administrativa, dentro de ellas está la que afirma, que agotar la vía administrativa es una garantía tanto para el administrado como para la administración pública y la otra teoría que establece que agotar la vías administrativa es una carga innecesaria para el administrado.

Justificación Metodológica

Los instrumentos, métodos, técnicas y procedimientos una vez probada su validez y confiabilidad sirvieron como modelos para continuar buscando soluciones a esta problemática que tanto perjuicio les hace a los maestros. Por todo lo expuesto anteriormente, el presente trabajo de investigación es muy importante porque ayudó a determinar que la exigencia de agotar la vía administrativa en los casos reiterados de solicitudes, fueran catalogados como una afectación al derecho de miles de docentes.

La presente investigación, en cuanto a la perspectiva metodológica se aplicará en función a instrumentos de recolección de datos, por el cual se realizaron entrevistas, lo que llevó a analizar que la exigencia a los docentes de agotar la vía administrativa afecta su derecho a la bonificación especial por preparación de clases.

Justificación Práctica

Respecto a este tipo de justificación, el presente trabajo de investigación, facilitó un aporte jurídico respecto al problema existente en cuanto a su solución, ya que de esto se estableció, de qué manera vulnera el derecho de los docentes, así como permitió analizar una propuesta legislativa a futuro, en lo que respecta a considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa, a aquellos pedidos donde su exigencia sea irrazonable.

La investigación realizada tiene una justificación práctica porque el problema es real y se percibe a diario en la Unidad de Gestión Educativa Local, además de la desinformación de los profesores en cuanto a los recursos administrativos interponer luego de realizar su pedido.

Los profesores son los más beneficiados con este trabajo de investigación, porque al tomar como referencia esta investigación para algún proyecto de ley, resulta que los docentes no tengan que acudir a la administración pública en segunda instancia administrada, sino que puedan hacer valer su derecho en la instancia judicial.

Relevancia

Esta investigación ayudó a determinar si la exigencia reiterada del agotamiento de la vía administrativa constituye una vulneración al derecho a los pagos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, también conocida como “BONESP”; además permitió analizar si en los casos reiterados de solicitudes denegadas respecto a la pago del reintegro de la bonificación especial debe ser considerada como un supuesto de excepción al agotamiento de la vía administrativa.

Asimismo, evaluar porque las autoridades de la UGEL 04, no están tomando en cuenta la jurisprudencia al momento de hacer el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Contribución

La investigación no solo es netamente jurídica sino que tiene una relevancia social por tratarse de una gran cantidad de docentes, quienes día a día esperan cobrar la bonificación, asimismo la presente investigación tiene connotación política, porque son las autoridades políticas (congresistas) quienes van a realizar proyectos de ley para el pago de la deuda social con los maestros.

1.5 Objetivos y supuestos

1.5.1 Objetivos

Objetivo General

Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017

Objetivo Específico I

Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017.

Objetivo Específico II

Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.

1.5.2 Supuestos

Supuesto General

Exigir el agotamiento de la vía administrativa afecta directamente el derecho de los profesores a que se les otorgué el derecho a la bonificación especial por preparación de clases y evaluación conforme a la Ley 24029, modificada por Ley N° 25212, en razón que la UGEL 04, ya tiene determinada una postura en sus decisiones, y se afecta el derecho a la bonificación pese a que ya existe pronunciamiento a nivel judicial.

Supuesto Específico 1

El beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL 04 es que los administrados (profesores) puedan acudir directamente al Poder Judicial sin tener que realizar todo el trámite incensario que exige la ley, cuya exigencia es irrazonable.

Supuesto Específico 2

Las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial en base a la remuneración total permanente debido a que aplican el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91, debiendo aplicar la Ley N° 24029. Asimismo existe reiterada jurisprudencia que aplica la ley citada.

Otro motivo sería que la Unidad de Gestión Educativa Local no quiere otorgar la bonificación al administrado, debido a que acceder a dicho beneficio implica un presupuesto público adicional.

II. MÉTODO

2.1 Diseño de investigación

El diseño en el marco de la investigación cualitativa según Salgado (21 de setiembre de 2007, p. 72) afirma que “se utiliza en el proceso de investigación, es más flexible y abierto, y en el curso de las acciones se rige por el campo, de este modo se va ajustando a las condiciones del escenario o ambiente”.

El diseño utilizado en la presente investigación es diseño interpretativo y como subdiseño de teoría fundamentada, que según Ramírez (2008, p.45) establece que la característica de este diseño de investigación persiguió introducir teorías con base en la información recepcionado al haber realizado la selección de algunas personas. En el presente trabajo se aplicó la teoría fundamentada porque para dar respuesta a nuestros problemas nos vamos a basar en el análisis de teorías ya existentes con respecto al agotamiento de la vía administrativa; tal como menciona Valderrama (2002, p.299) quien señala que al desarrollar teorías que se encuentren vinculadas al tema es necesario seguir una estructuración que parte desde la recolección de datos, la organización de los mismo, el análisis y la codificación de ellos.

Asimismo se realizó el análisis de todas las teorías relacionadas al agotamiento de la vía administrativa, y producto de ello se va a crear nuevas teorías teniendo como sustento las teorías existentes que pasaron a formar parte de una nueva teoría.

Tipo de investigación

Carrasco (2009) en su obra “*Metodología de investigación científica: Pautas metodológicas para diseñar y elaborar el proyecto de investigación*”, respecto al tipo de investigación básica, afirma lo siguiente: se realiza con el fin de gestionar nuevos conocimientos para profundizar y ampliar las teorías, no resuelve un hecho en concreto, sino que únicamente es una investigación para profundizar la información [...] (p.49); con respecto a la investigación nos permitió generar nuevos conocimientos con respecto al agotamiento de la vía administrativa.

Por tal consideración, el tipo de estudio seleccionado, de acuerdo al fin que persigue la presente investigación es básica, orientada a la comprensión, ya que tuvo como finalidad de conocer y comprender los fenómenos sociales. Se llama básica porque se fundamenta de otra

investigación. (Carruitero, 2014, p. 180); en la presente investigación existían otras teorías que están relacionadas con el agotamiento de la vía administrativa, autores que manifestaban y discrepaban sobre su exigencia obligatoria para poder acudir al Poder Judicial, vía proceso contencioso administrativo.

2.2 Método de muestreo

Los autores Hernández, Fernández y Baptista (2014, p.384) afirmaron que la muestra en el “procedimiento cualitativo lo conforman un grupo humano, eventos o hechos, etc. Donde se tendrán que reunir datos, sin que necesariamente sea estadístico de la población que se estudia”.

Asimismo, en el trabajo de investigación de enfoque cualitativo la muestra puede tener cierto tipo definido de unidades iniciales, sin embargo, a medida que se avanzó la investigación, se pudo introducir otros tipo de unidades dejando de lado a las primeras que fueron seleccionadas.

Del modo como lo indican los destacados autores, la muestra que suele aplicarse en investigaciones de enfoque cualitativo son las no probabilística, toda vez que la elección de los elementos va en función de las razones relacionadas con las características y a elección del investigador y han sido seleccionados por su accesibilidad y a criterio del investigador.

Es de menester destacar que la muestra en la presente investigación está conformada por funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa, adscrita al Ministerio de Educación, 1 representante del sindicato de profesores que asesoran a los docentes en los temas de la bonificación especial, y a los abogados litigantes especialistas en materia administrativa.

Se debe mencionar que la directora de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04, Srta. Medalith Graciela García Pardo, no accedió a nuestra solicitud de entrevista académica, pese haber realizado formalmente la solicitud, conforme al cargo de solicitud en el Expediente MPT2018- EXT- 0080738 de fecha 16 de octubre del 2018, la misma que fue denegada mediante Oficio N° 4639- 2018- MINEDU- VMGI-UGEL.04-ARH, donde se manifestó que por carga laboral no se pudo realizar la entrevista; se deja constancia de este hecho toda vez que la investigación se realizó respecto a la Unidad de Gestión Educativa Local N°04-Comas.

2.2.1 Escenario De Estudio

El escenario de estudio para el presente trabajo de investigación se ha desarrollado conforme al espacio físico donde se aplicó la entrevista, por lo que es necesario aclarar que las entrevistas se destinan a personas calificadas.

A la vez cabe resaltar que el escenario de la entrevista fue desarrollado, para el caso de funcionario público de la siguiente manera.

Tabla 1. *Escenario de entrevista a funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa*

Funcionario Público	Escenario de entrevista
Adrián Daniel Collas Millar	Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Bolognesi- Ancash.

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de representante del sindicato de profesores, las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas del sindicato.

Tabla 2. *Escenario de entrevista para el abogado del sindicato de profesores.*

Representante legal del Sindicato	Escenario de estudio
Jaime Laureano Núñez	Oficina del sindicato de profesores

Fuente: Elaboración propia

Asimismo nos entrevistamos con los siguientes abogados litigantes especialistas en la materia que han asesorado este tipo de procesos y que por la experiencia adquirida pueden ilustrar sobre problemas planteados en la presente investigación, a la vez reiterar que nos han respondido a las guías de entrevistas, de forma objetiva, los participante son los abogados:

Tomás Víctor Pomahuacre Gómez, Arnold Vivar Arias, Fiorella Jaimes Ascurra, María Ángela Huamán Alarcón, Luis Velasquez Marín y Alfredo Alejandro Alarcón, quienes han sido entrevistados en sus consultorios jurídicos particulares, ubicadas en Lima Norte.

2.2.2 Caracterización de Sujetos:

La caracterización de sujetos consiste en “conceptualizar quienes son participantes de la historia o suceso, las descripciones de los participantes, conductas y patrones, etc.” (Abanto, 2014, p.66). Los sujetos de la presente investigación fueron en primer lugar el funcionario de las Unidad de la Gestión Educativa Bolognesi- Ancash, quien suscribe las resoluciones respecto a la solicitud de los docentes respecto al pago de la bonificación especial por preparación de clases.

Por otra parte, es necesaria el contacto con los abogados que asesoran a los maestros, como son los abogados especialista en la materia, así como el representante del sindicato de profesores.

Los sujetos que participarán en este trabajo de investigación debido a su carácter serán diversos especialistas en la materia, quienes contarán con una amplia experiencia en los casos de la bonificación especial, en función a sus especialidades, teniendo la prerrogativa de otorgar una opinión respecto al tema de investigación planteado; los sujetos de la investigación son los funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local, representante del sindicato de docentes y abogados especialistas en la materia.

Para mejor entendimiento se presentó el siguiente cuadro:

Tabla 3. *Lista de entrevistados.*

NOMBRES Y APELLIDOS	PROFESIÓN Y/O CARGO	INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECEN	OFICINA Y/O ÁREA.
---------------------------	------------------------	---------------------------------------	-------------------

Adrián Daniel Collas Milla	Director de la Unidad de Gestión Educativa Local Bolognesi-Ancash	Unidad de Gestión Educativa Local Ancash.	Dirección General
Jaime Laureano Núñez Díaz	Director del Sindicato	Sindicato de docentes	Área central- Comas.
Tomás Víctor Pomahuacre Gómez	Abogado	Ropeka Juris	Oficina central de la Institución Jurídica Ropeka Juris.
Arnold Vivar Arias	Abogado	Abogado Litigante	Área Legal
Fiorella Jaimes Ascurra	Abogada	Abogada Litigante	Área Legal
María Ángela Huamán Alarcón	Abogada	Abogada Litigante	Área Legal
Luis Velasquez Marín	Gerente Administrativo-Pukuni Consultores S.A.C	Abogado litigante	Área Legal
Alfredo Alejandro Alarcón Pecho	Abogado	Abogado litigante	Área Legal

Fuente: Elaboración propia

2.2.3 Plan de análisis o trayectoria metodológica

El plan de análisis, es aquel procedimiento que se va a desarrollar en la investigación, al ser de enfoque cualitativo basada en teoría fundamentada, es el método idóneo, porque permite extraer la información (datos relevantes) que va a permitir interpretar y analizar la investigación.

Cabe resaltar que el análisis como lo destacó los autores Hernández, Fernández y Baptista es un proceso que tiene diversas aristas, porque dicho procedimiento es sistemático y no rígido. El análisis cualitativo es contextual y no es un análisis paso a paso, sino que consiste en estudiar cada dato en sí mismo y relacionarlo con los demás (2014, pp.418- 419).

Por ello, en la presente investigación se clasificó la información recolectada a través de las técnicas e instrumentos elegidos, posteriormente, se procedió a verificar si la información, tanto en cantidad como en calidad, es la adecuada y necesaria para el objetivo planteado. Posterior se ordenó y clasificó la información recolectada, haciendo uso de su criterio personal que, tomándose en cuenta y de forma prioritaria, los datos obtenidos en las entrevistas y el análisis documental.

Finalmente se procedió a procesar la información recolectada, seleccionando los datos necesarios para alcanzar los objetivos generales y específicos de la presente investigación, los mismo que han sido organizados sistemáticamente generando la síntesis de resultados, el cual trajo una serie de conclusiones y recomendaciones finales.

2.3 Rigor científico

El rigor científico está basado en las reconstrucciones teóricas y por la búsqueda de relación entre las interpretaciones. Es equivalente a la confiabilidad y validez de la investigación cuantitativa; por ello los criterios para evaluar el rigor científico se configura con la consistencia lógica, credibilidad o aplicabilidad (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

Técnica

Según Carrasco (2009, p. 275) establece que respecto a las técnicas de recolección de datos, son aquellas técnicas que permiten obtener y recopilar información contenida en documentos relacionados con el problema y objetivo de investigación.

Hernández, Fernández y Baptista (2014, p.421) afirman que la recolección de datos en un estudio cualitativo, se sustenta en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados, lo que se ha realizado con la presente investigación, realizando las entrevistas a cada uno de los participantes, realizando las preguntas respectivas.

Entrevista

Es una técnica de recolección de datos, las mismas que son definidas por los autores Hernández, Fernández y Baptista (2014) quienes afirman que “Las entrevistas implican que una persona calificada [entrevistador] aplique el cuestionario a los participantes; el primero hace las preguntas a cada entrevistado y anota las respuestas. Su papel es crucial, es una especie de filtro [...]” (p. 239).

Análisis Documental

A través de esta técnica se busca recolectar información de distintas fuentes documentales como por ejemplo libros, revistas, artículos, Informes, etc.

Instrumentos:

Guía de entrevista

Instrumento que según Hernández, Fernández y Baptista (2014) señalan que “(...) tiene la finalidad de obtener la información necesaria para comprender de manera completa y profunda el fenómeno del estudio. No existe una única forma de diseñar la guía” (p.424).

Por ello, en la presente investigación se realizó la guía de entrevista donde el investigador realizó las preguntas de manera ordenada, apropiada y fluida, a los entrevistados como son al Director de la Unidad de Gestión Educativa de Bolognesi- Anchas, al presidente del sindicato y a los abogados especialistas, todo ello, permitió en todo momento que los entrevistados pueda plasmar sus ideas de forma abierta. Este instrumento de recolección de datos está compuesto por 10 preguntas abiertas, que fueron formuladas a partir de la realización de preguntas al problema general y sub- preguntas a los problemas específicos, teniendo como horizonte los supuestos de investigación.

Ficha análisis documental.

A través de esta técnica se busca recolectar información de distintas fuentes documentales.

Este instrumento analizó el agotamiento de la vía administrativa con respecto al otorgamiento de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en la Unidad de Gestión Educativa Local N°04.

Ahora, respecto a los instrumentos de recolección de datos, es preciso señalar que todo instrumento debe reunir mínimos requisitos esenciales, entre los que se encuentran la fiabilidad y validez, lo que se ha realizado la presente investigación.

Validez

La validez, según Cortes (1997, p.78) “se sustenta en la adecuada representación de esas construcciones mentales que los participantes ofrecen al investigador”; Por lo que el instrumento logró arrojar aquello que la categoría pretendió observar, en la presente cabe resaltar que la validez de los instrumentos fue certificado por seis asesores, dándole la validez correspondiente que conforman la guía de entrevista y el análisis documental, las cuales pasamos a detallar:

Validación de instrumentos:

Guía de entrevista: Fue validado por los distintos profesionales en el ámbito del derecho, ello nos sirvió para aplicar a nuestra investigación.

Guía de Análisis documental: Se realizó el análisis de cada uno de los documentos, cumpliendo con cada uno de los requisitos de validez y fiabilidad.

Tabla 4. *Validación de instrumentos*

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS		
(Guía de Entrevista)		
Datos generales	Cargo	Porcentaje

Mariano Rodolfo Salas Quispe.	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
Michael Lincold Trujillo Pajuelo.	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
José Carlos Gamarra Ramón.	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
PROMEDIO		95 %

Tabla 5. *Validación de instrumentos*

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS		
(Guía de análisis documental)		
Datos generales	Cargo	Porcentaje

Elías Gilberto Chávez Rodríguez	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
Rosas Job Prieto Chávez	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
Pedro Pablo Santisteban Llontop	Docente de la Universidad César Vallejo - Lima Norte	95%
PROMEDIO		95 %
CONFIABILIDAD		
<p>De acuerdo a las entrevistas que se realizaron cabe precisar que, el entrevistado de mayor relevancia, en cuanto a experiencia teórica y práctica del presente tema de investigación y que sirve como sustento de confiabilidad de los resultados obtenidos, es el que detallamos:</p>		

NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO ACTUAL	EXPERIENCIA EN EL TEMA
Ardían Daniel Collas Milla	Director de la Unidad de Gestión Educativa Local Bolognesi- Ancash	El citado director tiene amplia experiencia en la Gestión de la UGEL.
<p>El Magister Adrián Daniel Collas Milla, acredita la confiabilidad de los resultados de nuestra investigación, porque, el entrevistado es el actual Director de la Unidad de Gestión Educativa y es quién suscribe las resoluciones sobre los pedidos de los docentes respecto al pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.</p>		

2.4 Análisis cualitativo de los datos

La recopilación de datos resulta indispensable, con ello se indagó que en un enfoque cualitativo, es obtener datos (que se transformarán en información) de situaciones, personas o procesos en profundidad, etc. Siendo que los datos que nos interesan son los conceptos, percepciones y pensamientos, dada en el lenguaje de los entrevistados, ya sea de forma individual o colectiva. Se agrupan con el fin de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación. (Hernández, Fernández y Baptista, 2016, p.397).

El método de análisis es la recolección de información, primero se debe percibir hechos reales con previos conocimientos sobre la materia la cual se investiga, en este punto se adquiere mayor profundidad, precisión y conocimiento.

Este presente proyecto de investigación tuvo como enfoque cualitativo, donde se analizó y comparó la información obtenida; en tal sentido, para el análisis y el procesamiento de información recolectada se utilizó el siguiente método:

- El método Inductivo: Se aplicó para obtener conclusiones particulares y concretas de las fuentes de información.

- **El Método Analítico:** Se aplicó la correcta dimensión para identificar las variables y de esta manera realizar las indicaciones necesarias para analizar de manera profunda el objeto de investigación.

- **Método Descriptivo:** Se utilizó los supuestos jurídicos a fin de detallar el objetivo de mi presente investigación.

2.5 Aspectos éticos

Es menester resaltar que todo investigador tiene la obligación de respetar la propiedad intelectual y la obra de los demás autores, además de ser consiente y respetar las normas que comprende el ámbito de la indagación por ello en el presente trabajo se han respetado las citas correspondientes, referencias y el parafraseo según el manual de referencias estilo APA 2017 del Fondo editorial Universidad Cesar Vallejo.

III. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS

3.1 Descripción de resultados

3.1.1 Descripción de resultados de la entrevista

En esta etapa del trabajo de investigación, se describió los resultados obtenidos luego del arduo trabajo y la aplicación de los instrumentos de recolección de información detallados anteriormente, los mismos que han sido validados por docentes especialistas temáticos y metodológicos cuya confiabilidad válida los resultados que se expondrán en la presente investigación.

La descripción de estos resultados se sustentó en las respuestas de la muestra específica, en virtud a los instrumentos ejecutados en el presente trabajo, por lo que se va a proceder a detallar cada entrevista, derivadas de los objetivos generales y objetivos específicos.

Asimismo cabe señalar que los resultados son los datos más importantes de la investigación cualitativa, porque en específico han llegado al punto de la investigación científica, al tener que sustentar, hablar, explicar, argumentar e interpretar aquellos resultados, y los mismos son las muestras de las preguntas que se han formulado con conocimiento y dominio del marco teórico.

Según Bernal (2016, p.10) la descripción de resultados debe realizarse con la finalidad de interpretar los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento, ello siempre en concordancia con el problema de investigación, los objetivos propuestos y los supuestos planteados. Asimismo de acuerdo con las teorías desarrolladas en el marco teórico, lo que se debe tener presente es que se cumpla con evaluar si los resultados del estudio confirman las teorías, o no las confirman y que genera debate con la teoría ya existente.

En ese mismo sentido, pasamos a describir y analizar la información obtenida de las entrevistas planteadas comprendidas durante el periodo de octubre y diciembre del año en curso, detallando que la información recopilada constituye la fuente de primer nivel más importante para demostrar nuestros supuestos jurídicos específicos del presente trabajo de investigación, partiendo que cada objetivo tiene 3 preguntas cada una, siendo un total de 10 preguntas, según se detalla a continuación:

En cuanto al objetivo general se realizó las siguientes preguntas:

Objetivo General: Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017.

1. ¿Los docentes conforme a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, tienen derecho a una bonificación especial por preparación de clases, sin embargo, reiteradamente la UGEL y la DRELM deniega dicho derecho. Explique ¿Cómo es que exigirle al administrado agotar la vía administrativa vulnera su derecho a cobrar la bonificación?

Sobre la pregunta planteada, Pomahuacre y Velásquez (2018) manifestaron que el Poder Judicial ha determinado que los profesores tiene derecho a que les otorgue la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, en base a la remuneración total, sin embargo, las instancias administrativas como la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 , así como la Dirección Regional de Lima Metropolitana deniegan el pedido de los administrados (profesores) argumentando que el cálculo se realiza en base a la remuneración total permanente, entonces si ya se conoce la decisión de las instancias administrativas, no hay sentido en exigirle a los administrados agotar la vía administrativa ya que ello resulta ilógico.

Al respecto Laureano (2018), señaló que cuando un administrado obtiene una decisión administrativa, tiene la posibilidad de cuestionar la legalidad de dicha resolución, y en los casos de la Bonificación especial los administrados para poder llegar al Poder Judicial tienen que realizar todo el trámite administrativo.

Asimismo Vivar y Jaimes (2018), consideraron que la Ley N° 27584 exige que para la procedencia de una demanda en lo contencioso administrativo, se necesita del agotamiento de la vía administrativa, y en los casos de la bonificación si se vería afectado el derecho de los trabajadores- profesores, toda vez que se afecta el contenido esencial del derecho a la remuneración, en consecuencia, exigirle al trabajado profesor que agote la vía administrativa vulnera el derecho a la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que efectivamente, exigirle a los profesores que agoten la vía administrativa, vulnera su derecho a la bonificación. Asimismo recalcar que en la Unidad de Gestión Educativa Local de Bolognesi- Ancash, a los profesores si se les otorga la referida bonificación, el problema surge al momento de querer ejecutar dichos pagos.

A tener en consideración la respuesta de Huamán, quién manifestó que el agotamiento de la vía administrativa es un presupuesto para realizar una demanda en el proceso contencioso administrativo, por lo que desde su punto de vista no podría existir una vulneración del derecho, toda vez que la propia ley exige su agotamiento.

2. ¿De qué manera agotamiento de la vía administrativa puede ser considerado como un requisito irrazonable para que el administrado no pueda ir directamente al Poder Judicial a solicitar la bonificación especial?

Sobre el particular el entrevistado Pomahuacre (2018), señaló que de conformidad con la Ley N° 27584, en el artículo 18° se señalan que para la procedencia de las demandas es indispensable que los administrados, en el presente caso los docentes, agoten la vía administrativa, entonces, si la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional de Lima Metropolitana ya tiene una postura definida, es decir, deniegan constantemente la solicitud de los profesores, para que exigirle al administrado que agote la vía administrativa, si no va obtener un resultado favorable.

Al respecto Laureano y Jaimes (2018), señalaron que la bonificación especial por preparación de clases es un derecho que les corresponde a los profesores, sin embargo, para poder hacer efectivo dicho derecho, lo trabajadores deben judicializar y obtener una sentencia favorable, teniendo en cuenta que las instancias administrativas niegan el pedido de los docentes, por ello exigirle al administrado que agote la vía administrativa si resulta irrazonable.

Por otro lado Vivar (2018) señaló que la exigencia de agotar la vía administrativa corresponde al administrado, toda vez que tiene la obligación de acreditar ante los juzgados laborales haber agotado la vía administrativa, a pesar que ya es conocido que las instancias administrativas niegan sus solicitudes.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que si es una carga para los docentes porque la ley es clara, y dice que los profesores tienen derecho a su bonificación, sin embargo, por un tema procesal deben cumplir con dicho requisito.

Asimismo Huamán (2018) afirmó que la bonificación especial forma parte de la deuda social que tiene el estado peruano con los maestros. Ahora los profesores para poder cobrar dicha deuda social deben judicializar sus pedidos y para ello es necesario el agotamiento de la vía administrativa.

3. Existe una gran cantidad de profesores que solicitan a diario que se les pague el reintegro de la bonificación especial ¿Considera que el pedido debe ser otorgado sin mayor trámite? ¿Por qué?

Respecto a aquella interrogante, Pomahuacre, Jaimes y Velasquez (2018) señalaron que es evidente que las autoridades deben otorgarles la bonificación especial por preparación de clases, ya que existe reiterada jurisprudencia que así lo señala, sin embargo, los funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local N°04, realizan interpretaciones equívocas al negar el otorgamiento de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.

Por otro lado Laureano, Huamán y Vivar (2018) señalaron que si consideran que a los profesores se les debe reconocer la bonificación especial por preparación de clases en primera instancia administrativa, ya que así lo establece la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25121, sin embargo las Unidades de Gestión Educativa Local aplica el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, aplicación errada por parte de la entidad administrativa.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que efectivamente el pedido de los profesores en los casos de la bonificación especial por preparación de clases debe ser otorgado sin mayor trámite porque la propia ley del profesorado es clara y detalla que los profesores tienen derecho a su bonificación especial sobre la base de la remuneración total.

4. Recientemente se aprobó un presupuesto para pagar la bonificación especial para aquellos profesores que tienen una sentencia judicial firme, ¿En qué manera ello cambiaría el sentido de las resoluciones emitidas por las Unidades de Gestión Educativa Local?

Sobre ello, Pomahuacre, Jaimes y Huamán (2018), señalaron que mediante Decreto Supremo N° 126- 2018- EF, el gobierno ha aprobado un presupuesto para el pago de sentencias judiciales, es decir, pagara a aquellos administrados- trabajadores que han obtenido una sentencia judicial que ordena pagar a la UGEL en función a la remuneración total. A la fecha la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 no ha cambiado el criterio para resolver las solicitudes de los docentes.

Al respecto Laureano y Vivar (2018) coincidieron y afirmaron que a pesar de haberse aprobado un pliego presupuestario para el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, a la fecha las resoluciones de la Unidad de Gestión Educativa Local siguen denegando el pedido de los profesores.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que en el caso de la Unidad de Gestión Educativa Local- Bolognesi en Ancash, su Despacho si otorga en primera instancia administrativa; el problema nace en el pago, en la ejecución de la Resolución, para que se haga efectivo el cobro, cuando el Poder Judicial les ordena mediante una resolución judicial realizar el pago, y nos hace el apercibimiento de ley, y estamos en la obligación de ponerlo en el aplicativo que nos ha proporcionado el Ministerio de Economía y Finanzas, y le decimos al Juzgado que ya no depende de nosotros el pago de la bonificación, sino que depende de la plana presupuestas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Objetivo Específico I: Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017.

5. A su criterio ¿De qué manera sería beneficioso para los profesores exonerarlos del agotamiento de la vía administrativa en los pedidos del derecho a la bonificación especial?

A la pregunta, Pomahuacre y Velasquez (2018) manifestaron que la Ley N° 27584, en el artículo 19° se señalan las excepciones del agotamiento de vía administrativa, sin embargo no existe supuesto en caso de solicitudes reiteradas denegadas, ahora en los casos de la bonificación especial es beneficioso ya que el docente podrá acudir al Poder Judicial sin dilación algún, ni agotando trámites incensarios.

Al respecto Laureano (2018), afirma que los profesores podrían acudir más rápido a obtener la bonificación especial y no tendrían que perder tiempo en las instancias administrativas.

Por otra parte Vivar, Huamán y Jaimes (2018), manifestaron que exonerarlos del agotamiento de la vía administrativa implicaría que los administrados no tengan la obligación de interponer los recursos administrativos, ello beneficiaría en que puedan acceder más rápido a los Órganos Jurisdiccionales.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que sería de mucha ayuda a los maestros porque podrían plantear sus demandas y por orden judicial ejecutarse el pago, esa es la manera en como los docentes pueden acceder al pago.

6. Por su experiencia ¿Cómo es que se limita el derecho de los profesores a acudir al Poder Judicial, cuando la propia ley le exige que el administrado agote la vía administrativa?

Respecto a esta interrogante los entrevistado Pomahuacre y Velasquez (2018) afirmaron que en los casos de la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación ya existe pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales, exigirle al administrado el agotamiento de la vía administrativa limita el derecho de los profesores, porque, el administrado para poder ir a las instancias judiciales, es necesario acreditar haber agotado la vía administrativa, caso contrario será rechazado su pedido ante los Órganos Jurisdiccionales.

Al respecto Laureano (2018) afirmó es cierto que si un administrado- trabajador quiere acudir al Poder Judicial a fin de salvaguardar su derecho, deberá primero agotar la vía administrativa y pasar por todo el procedimiento administrativo, lo que implica tiempo y dinero, además de retrasar el derecho de los trabajadores- docentes.

Asimismo Vivar y Huamán (2018) manifestaron que no es una limitación ya que la propia ley exige que en los procesos contenciosos administrativos se agote la vía administrativa, sin embargo, respecto al pedido de la bonificación especial y sabiendo que las instancias administrativas niegan dicho pedido, ello es perjudicial.

Al respecto Collas y Jaimes (2018) nos manifestaron que se les limita el derecho de los profesores porque al hacer sus demandas se les exige agotar la vía administrativa, esto es a

través de sus recursos administrativos, caso contrario sus demandas serán declaradas improcedentes.

7. A su consideración, ¿De qué forma considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa en las solicitudes reiteradas y denegadas de la bonificación especial pueden beneficiar a los profesores?

Pomahuacre y Velásquez (2018) detallaron que los profesores que soliciten su bonificación tan solo tendrán que esperar la respuesta de la Unidad de Gestión Educativa Local y ya no de la Dirección Regional de Lima Metropolitana, sino que van a poder acudir a los Órganos Jurisdiccionales, ahorrándoles todo el trámite administrativo, sin necesidad de interponer los recursos administrativos.

Al respecto Laureano (2018) afirmó que en la Ley N°27584 se plantean supuestos de excepción del agotamiento de la vía administrativa, es razonable que el administrado al pedir su bonificación en el Poder Judicial obtendrá una decisión que lo beneficie sin mayor trámite alguno en su pedido.

Por otra Parte Vivar (2018) manifestó que beneficia a los trabajadores- profesores, toda vez que van acudir rápidamente al Poder Judicial, sin necesidad de interponer los recursos administrativos.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que ayudaría mucho a los docentes porque ya no tendrían que seguir el conducto regular, toda vez que ya se conoce la decisión de la segunda instancia administrativa.

Objetivo Específico II: Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la Remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.

8. A su consideración ¿Cuál es el criterio de la UGEL 04 para realizar el cálculo de la bonificación especial sobre la base de la Remuneración Total permanente y no sobre la base de la remuneración total?

Al respecto Pomahuacre (2018) manifestó que la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 al resolver las solicitudes de los docentes sobre la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, aplican erradamente el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM que calcula dicha bonificación sobre la base de la remuneración total permanente, lo que resulta una suma exigua y diminuta.

Por otra parte Laureano y Vivar (2018) coincidieron y afirmaron que la Unidad de Gestión Educativa Local con respecto a las solicitudes de los profesores, aplican el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, y no aplica la Ley del Profesorado N° 24029, perjudicándolo y pagando a los profesores una suma diminuta y exigua por concepto de la bonificación especial.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que en el caso de la Unidad de Gestión Educativa Local de Bolognesi, perteneciente a Ancash, nuestro Despacho atiende los pedidos de los maestros otorgándoles dicha bonificación, ahora en el caso de la UGEL N° 04, uno de los motivos, sería la responsabilidad funcional a la que están expuesto los funcionarios y el segundo motivo, sería que en la ciudad existe una gran cantidad de docentes, con lo que la deuda sería impagable.

El entrevistado Collas (2018) resaltó que los capacitadores del Ministerio de Educación en las charlas de capacitación les dicen que en el caso de la bonificación especial por preparación de clases, estas deben ser calculadas en base a la remuneración total permanente, y si otorgan con otros criterios tendrían cierta responsabilidad funcional por el contenido de sus resoluciones.

9. Reiterada jurisprudencia ha establecido que la bonificación especial por preparación de clases se otorga sobre la base de la remuneración total. ¿Cómo es que la UGEL 04 sustenta las resoluciones administrativas amparándose en una norma de menor jerarquía?

Sobre esta pregunta en particular, Pomahuacre y Velasquez (2018), detallaron que la Unidad de Gestión Educativa Local en la mayoría de las resoluciones aplica el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, sin embargo, dicha aplicación es errada, toda vez que se debe aplicar la Ley N° 24029. La Unidad de Gestión Educativa Local N°04, realiza dicha aplicación porque la suma de dinero que le corresponde a cada administrado (docente) vendría hacer un monto exiguo.

Al respecto Laureano manifiesta que, la Unidad de Gestión Educativa Local sustenta erradamente sus resoluciones administrativas en una norma de menor jerarquía.

Asimismo, Vivar (2018) sostiene que la jurisprudencia es fuente del derecho por lo tanto deberían las autoridades administrativas tenerlas en cuenta, sin embargo, no aplican ni toman en cuenta las reiteradas sentencias emitidas por el Poder Judicial, la Unidad de Gestión Educativa Local siempre interpreta erradamente y aplica el Decreto Supremo N° 051- 991-PCM.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que la norma es clara, la bonificación se otorga en base a la remuneración total o íntegra, asimismo reiterada jurisprudencia señalado ello, por lo que en el caso de la UGEL 04, realizan una interpretación errónea desde nuestro punto de vista.

10. A su criterio, ¿Cómo es que UGEL 04 fundamente sus Resoluciones en cuestiones de presupuesto público?

Ante la pregunta Pomahuacre y Velasquez (2018) destacaron que los funcionarios de la Unidad de Gestión Educativa Local argumentan que en virtud de la Ley del presupuesto público están prohibidos los ajustes, incrementos de remuneraciones, bonificaciones y beneficios de todo índice, sin embargo, dicho argumento es incompatible con los derechos de los profesores, ya que la falta de presupuesto no puede ser entendido como una limitación, sino que se debe satisfacer los intereses de los trabajadores.

Respecto a esta pregunta Laureano y Vivar (2018) afirmaron que uno de los argumentos de la Unidad de Gestión Educativa Local es que no cuenta con presupuesto y que está prohibido el ajuste o incremento en temas de remuneraciones o bonificaciones, sin embargo, el tema de presupuesto público no debe ser un obstáculo para el pago de la bonificación especial, ya que es un derecho adquirido desde 1990 hasta noviembre del 2012.

Al respecto Collas (2018) nos manifestó que el tema del presupuesto ya no depende de la Unidades de Gestión Educativa, sino que depende del gobierno central y del gobierno regional, toda vez que los pagos que realizamos son en función a órdenes judiciales, y se tiene que poner en la aplicación que el Ministerio de Economía y Finanzas nos ha facilitado.

3.1.2 Descripción de resultados de análisis documental

En el presente instrumento, se ha considerado que los siguientes documentos responderán de manera certera a nuestros objetivos, por lo que pasamos a desarrollarla:

En cuanto al objetivo general que es:

“Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017

Se han analizado los siguientes documentos que pasamos a detallar.

Análisis jurisprudencial

III y IV Plenos jurisdiccionales supremos en materia laboral y previsional- Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente y Transitoria.

El presente pleno jurisdiccional supremo en materia laboral y previsional se realizó de conformidad con la Resolución Administrativa N° 121- 2015- P- PJ de fecha 06 de marzo del 2015, suscrita por el entonces Presidente del Poder Judicial, Víctor Ticona Postigo, la misma que resolvió aprobar la realización del III Pleno Jurisdiccional Laboral, así como designar a los jueces supremos Titulares doctores Hugo Sivina Hurtado, Jacinto Julio Rodríguez Mendoza y Javier Arévalo Vela, como los coordinadores.

En el presente pleno se llevó a cabo entre el 20 y 30 de junio del 2015, planteó el siguiente tema que refiere a la exoneración del agotamiento de la vía administrativa en los procesos contenciosos administrativos laborales, asimismo, si está justificado exonerar del agotamiento de la vía administrativa a los trabajadores que interponen demandas contra el estado en el presente proceso contencioso administrativo.

Ante dicha controversia se acordó por unanimidad que:

El trabajador está exonerado de agotar la vía administrativa para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en lo que se invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea cuando se peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones (...) y beneficios de otra índole cualquiera sea su forma, modalidad,

periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. (III Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, 2015, p.38.)

Del pleno jurisdiccional expuesto se detalló que en materia laboral se protege los derechos de los trabajadores, por lo que la remuneración es un derecho con rango constitucional y como todo derecho fundamental, su tutela debe ser urgente, entonces es viable que los trabajadores puedan acudir al Poder Judicial, sin ser necesaria la interposición de recursos administrativos.

Por ello, al ser las bonificaciones, parte del contenido esencial del derecho a la remuneración, no se debería exigir a los trabajadores, el agotamiento de la vía administrativa toda vez que aceptarlo sería vulnerar su derecho a la Bonificación especial, adquirida mediante Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212.

En cuanto al objetivo específico I:

“Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017”.

Se han analizado los siguientes documentos que pasamos a detallar.

Análisis jurisprudencial

III Pleno Jurisdiccional Supremos en Materia Laboral y Previsional- Sala De Derecho Constitucional Y Social Permanente Y Transitoria.

En el presente pleno se tomó en cuenta y se definió, que se entiende por exoneración del agotamiento de la vía administrativa, y debe entenderse como la autorización para interponer la demanda sin necesidad de agotar los recursos que predetermina la vía administrativa.

Asimismo de detalló las razones que justifican el presente pleno jurisdiccional, por un parte está el rango constitucional del derecho que se pretender proteger y por otro la urgencia de tutela, es más se realizó una comparación con los procesos constitucionales y las medidas cautelares, siendo que deben ser atendidos de modo urgente, por lo que un trabajador debe estar exento de agotar la vía administrativa.

El pleno establece que por un lado se beneficia el trabajador con un acceso al sistema de justicia y por otro la tutela de sus derechos, por razones de trascendencia y urgencia.

En cuanto al objetivo específico II:

“Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la Remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.

Análisis jurisprudencial

Casación N° 6871- 2013- Lambayeque, de fecha 23 de abril del 2015, emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitorio de la Corte Suprema de Justicia de la República.

En esta sentencia emitida por la Corte Suprema, se detalló puntos importantes respecto a la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, en el presente caso la procuraduría pública del Gobierno Regional de Lambayeque interpuso Recurso Extraordinario de Casación contra una Sentencia de Vista, la misma que confirma una sentencia de primera instancia, en lo que respecta al cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

En la presente casación el órgano jurisdiccional declaró infundado el recurso de casación interpuesto por la procuraduría del Gobierno Regional de Lambayeque, asimismo se estableció lo siguiente: “(...) que el criterio establecido en el considerando décimo tercero de la presente sentencia, constituye precedente vinculante conforme al artículo 37° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo” (Casación N°6871, 2013, p.16).

De tal manera en el considerando décimo tercero se señaló que

Respecto a la aplicación pertinente para el cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración total o íntegra tal como se establece en el artículo 48° de la Ley del Profesorado, modificado por Ley N°

25212 y no sobre la remuneración total permanente prevista en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051- 91- PCM. (Casación N°6871, 2013, p.11).

Es por ello que el cálculo de la bonificación debe realizarse conforme a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, y no como la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 viene realizando, toda vez que no debe aplicarse el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM.

IV. DISCUSIÓN

En el presente capítulo se llegó a demostrar los objetivos y los supuestos del tema de investigación; esto se realizó a través de la contrastación entre los datos obtenidos con los instrumentos y los antecedentes, así como el marco teórico, para ello se elaboraron los siguientes cuadros y explicaciones.

Objetivo General

Objetivo General: Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017

Supuesto General

Supuesto General: Exigir el agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho de los profesores a que se les otorgue la bonificación especial por preparación de clases y evaluación conforme a la Ley N° 24029, ya que la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 y la Dirección Regional de Lima Metropolitana, tiene determinada una postura en sus decisiones administrativas, además los profesores para poder reclamar dicho derecho en la vía judicial, no lo podrán hacer sin antes agotar la vía administrativa.

Discusión

En consideración a los entrevistados, Pomahuacre, Laureano y Collas (2018) señalaron que el Poder Judicial ha determinado que los profesores tienen derecho a que se les otorgue la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total, conforme a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, sin embargo, las instancias administrativas como la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 así como la siguiente instancias administrativa, Dirección Regional de Lima Metropolitana, deniegan el pedido de los profesores, argumentando en sus resoluciones que la bonificación se otorga en función a la remuneración total permanente, por ello, los entrevistados reiteran que, si ya conoce la decisión de las instancias administrativas, no tiene sentido que agoten la vía administrativa.

Por otra parte, en contraposición Vivar (2018) señala que conforme a la Ley N°27584 del Proceso Contencioso Administrativo exige que para la procedencia de una demanda en lo contencioso administrativo, se necesita el agotamiento de la vía administrativa, sin embargo, en los casos de la bonificación por preparación de clases, se afecta el derecho de los profesores, toda vez que se afecta el contenido esencial del derecho a la remuneración, por ello, la exigencia del agotamiento de la vía administrativa vulnera su derecho a la bonificación especial.

En relación al Análisis Documental tenemos que el III y IV Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema estableció que los trabajadores pueden acudir al Poder Judicial, cuando se afecte contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea cuando se peticione el pago de bonificaciones o beneficios de otra índole cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Ello demuestra que en los casos de bonificaciones no se les debe exigir el agotamiento de la vía administrativa toda vez que el derecho solicitado versa sobre el concepto de remuneración.

Respecto a los antecedentes tenemos la investigación desarrollada por Beatriz (2017, p.86), quién manifiesta que es importante tomar criterio de razonabilidad en la exigencia del agotamiento de la vía administrativa si se identifican casos en donde la segunda instancia administrativa tiene una postura definida, aquella se convertirá en una exigencia restrictiva innecesaria. Se tiene que los profesores para poder cobrar dicha bonificación tienen que agotar la vía administrativa, tal como lo afirma la tesista, exigirle agotar la vía previa resulta irrazonable.

Asimismo, el destacado profesor de derecho administrativo Moron (s.f, p.1) en su artículo sobre “*Reflexiones Constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa*” afirma que el agotamiento de la vía previa está concebida, para que las instituciones públicas tengan la posibilidad y oportunidad de tomar conocimiento y decidir sobre cualquier conflicto o controversia que su propia actuación u omisión puedan producir agravio a los administrados; ello no resulta del todo cierto porque en los casos de la bonificación según los entrevistados ya se tiene una postura determinada y no podría considerarse como una oportunidad de la administración.

Por lo tanto, se puede advertir que las instancias administrativas como la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional de Educación, ya tienen una postura determinada respecto al pago bonificación especial por preparación de clases y evaluación, que debe ser calculado conforme a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212, asimismo como lo ha establecido la Corte Suprema, que los trabajadores pueden acudir directamente al Poder Judicial si se afecta el contenido esencial del derecho a la remuneración cuando se peticione el pago de las bonificaciones, debiéndose considerar que al tratarse de casos donde la segunda instancia administrativa tiene una postura definida, el agotamiento de la vía administrativa se considera una exigencia restrictiva innecesaria, siendo que las entidades administrativas ya tuvieron la oportunidad de revisar su propia actuación.

Luego de haber comprobado nuestro supuesto general y logrado nuestro objetivo general, es momento de comenzar con la discusión correspondiente al objetivo específico I, de la siguiente forma.

Objetivos Específicos

Objetivo Específico I: Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017

Supuesto Específico

Supuesto Específico I: El beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL 04 es que los administrados (profesores) puedan acudir directamente al Poder Judicial sin tener que realizar todo el trámite incensario que exige la Ley, cuya exigencia es irrazonable.

Al respecto los entrevistado Pomahaucre, Collas y Laureano (2018), manifestaron que en el artículo 19° de la Ley N° 27584 se señalan las excepciones del agotamiento de la vía administrativa, pero no existe un supuesto en caso de solicitudes reiteradas denegadas, en los casos de la bonificación especial por preparación de clases, sería beneficioso ya que el docente podrá acudir al Poder Judicial sin dilación alguna.

Al respecto, el entrevistado Vivar (2018) manifiesta que exonerarlos de agotar la vía administrativa implicaría que los administrados no tengan la obligación de interponer los recursos administrativos y puedan acudir al Poder Judicial.

En relación al análisis documental, tenemos el III Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional donde la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de Lima señaló, que se entiende por exoneración del agotamiento de la vía administrativa y establece que debe entender como la autorización para interponer la demanda, sin necesidad de agotar los recursos que predetermina la vía administrativa. Asimismo, en el referido pleno se señala las razones que la justifican son por una parte el rango constitucional del derecho que se pretende proteger y por otro lado la urgencia de tutela, siendo que los pedidos deben ser atendidos de modo urgente, por lo que un trabajador debe estar exento de agotar la vía administrativa.

Respecto a los antecedentes tenemos la investigación desarrollada por Beatriz (2017, p.86), quién en su tesis titulada “La exigencia de agotar la vía administrativa y el derecho de acceso a la jurisdicción”, quién planteó una iniciativa legislativa del artículo 21 de Texto Único Ordenado de la Ley N°27584 del Proceso Contencioso administrativo, en la medida que exista un supuesto de excepción donde su exigencia resulte irrazonable.

Por su parte, Santiago (2011, p.134) en su obra sobre “Derecho Procesal Administrativo” afirma que el ritualismo inútil o agotamiento innecesario puede ser considerado como un causal para no exigir el agotamiento de la vía administrativa. .

Por lo tanto, se puede advertir que conforme al artículo 19° de la Ley N° 27548 no existe un supuesto en caso de solicitudes reiteradas denegadas y que sería beneficioso en los casos de la bonificación especial porque no tendrían que interponer los recursos administrativos, teniendo en cuenta el rango constitucional del derecho que se pretende proteger y la urgencia de tutela, pudiendo haber una iniciativa legislativa que comprenda como supuesto la exigencia irrazonable.

Después de haber comprobado nuestro supuesto específico I y logrado nuestro objetivo específico I, es momento de comenzar con la discusión correspondiente al objetivo específico II de la siguiente manera.

Objetivos Específicos

Objetivo Específico II: Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.

Supuesto Específico

Supuesto Específico II: Las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial en base a la remuneración total permanente debido a que aplican arbitrariamente el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91, debiendo aplicar la Ley N° 24029, Ley del Profesorado.

Otro motivo sería que la UGEL no quiere dar la razón al administrado, debido a que acceder a dicho beneficio implicaría un presupuesto público adicional.

Respecto a este objetivo los entrevistados Laureano, Pomahaucre y Vivar (2018) manifestaron que la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04, con respecto a las solicitudes de los profesores, para el pago de la bonificación especial por preparación de clases, aplican arbitrariamente el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, y no aplica la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, y al aplicar esta última norma legal perjudica a los profesores toda vez que se le paga una suma diminuta por concepto de la bonificación, siendo una contravención al principio de Supremacía de la Constitución Política del Perú.

Por su parte, el director de la Unidad de Gestión Educativa Local- Ancash, Collas (2018) nos señaló que en el caso de su representada, ellos si atienden los pedidos otorgándoles en primera instancia administrativa el pago de la bonificación especial por preparación de clases, a la vez nos dice que los motivos por lo que la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 no otorguen el pago de la referida bonificación es porque existe una gran cantidad de profesores en la capital, y si aceptan el pedido de los profesores, la deuda sería impagable.

En relación al análisis documental tenemos la Casación N° 6871- 2013- Lambayeque, emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, en la presente jurisprudencia se dejó establecido como precedente vinculante que el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación se realiza sobre la base de la remuneración total o íntegra, de conformidad con el artículo 48° de la Ley del Profesorado, modificada por Ley N° 25212.

Debemos considerar también que mediante Proyecto de Ley N° 818/2016- CR, presentado por el Congresista Edilberto Curro López se pretendió declarar de interés nacional, el reconocimiento y la cancelación de la deuda social por preparación de clases y evaluación de los docentes activos, cesantes y jubilados. El estado peruano ha reconocido que tiene una deuda social con los profesores, sin embargo, las autoridades administrativas siguen denegando sus pedidos.

Por lo tanto, se puede advertir que los pagos por la bonificación especial por preparación de clases, las Unidades de Gestión Educativa Local N° 04 aplican arbitrariamente el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, y no aplica la Ley N° 24029 modificada por Ley N° 25212, considerando que otras Unidades de Gestión Educativa si acceden al pedido de los profesores, y teniendo en cuenta la Casación N° 6871- 2013- Lambayeque que establece que el cálculo de la bonificación se realiza sobre la base de la remuneración total, la aplicación del referido Decreto Supremo perjudica a los profesores.

V. CONCLUSIONES

Primera: Se concluye que exigir el agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho de los docentes a que se les otorgue la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, otorgada mediante Ley N°24029, modificada por Ley N° 25212, ya que las instancias administrativas como la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 y la Dirección Regional, además de no cumplir con las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, respecto a la Bonificación especial por preparación de clases a los Docentes de Nivel Primaria y Secundaria, la misma que ha sido corroborada por los entrevistados y el análisis documental señalado al detalle en el punto de las Discusiones.

Segunda: Se concluye que no existe un supuesto de excepción en la Ley N° 27584, en caso de pedidos reiterados denegados y que sería beneficioso para los docentes considerarlos como supuestos de excepción en los casos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, ya que no existe la obligación de interponer los recursos administrativos, considerando la urgencia y necesidad del derecho de los Docentes de Nivel Primaria y Secundaria, la misma que ha sido corroborada por los entrevistados y el análisis documental señalado al detalle en el punto de las Discusiones.

Tercera: Se concluye que la Unidad de Gestión Educativa Local N°04 arbitrariamente realiza el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación aplicando el Decreto Supremo N° 051- 91- PCM, siendo que reiterada jurisprudencia ha establecido que el cálculo de la bonificación especial tiene que realizarse en función a la remuneración total, tal como lo establece la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212 y las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, relacionado a los Docentes de Nivel Primaria y Secundaria, la misma que ha sido corroborada por los entrevistados y el análisis documental señalado al detalle en el punto de las Discusiones.

VI. RECOMENDACIONES

Primera: Se recomienda que los Directivos de la UGEL y de la DREL, que den estricto cumplimiento a las Leyes y reiteradas Sentencias del TC. Para que los docentes puedan acudir al Poder Judicial sin tener que agotar la vía administrativa, toda vez que la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional de Educación ya tiene una postura determinada, que niega su pedido.

Segunda: Se recomienda al Poder Legislativo que incorpore en el artículo 19° la Ley N° 27584, un supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa en casos de pedidos reiterados y denegados por la segunda instancia administrativa, toda vez que no sería obligatorio exigir la interposición de los recursos administrativos.

Tercero: Se sugiere que la Unidad de Gestión Educativa Local aplique el cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total, conforme a la Ley N° 24029, modificada por Ley N° 25212.

REFERENCIAS

Referencias bibliográficas

Alvarado (s.f). *El derecho de acción en la Constitución brasileña*. Recuperado de

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000200004.

Aragon, L. (2016). Vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, dictado por los juzgados laborales especializados en lo contencioso administrativo de Arequipa, entre los años 2013- 2014 (Tesis de maestría).

Recuperado de <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/UCSM/5879/A7.1390.MG.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Barrera, N. (2015). La Reafirmación de los recursos administrativos como requisito de procedibilidad en ley 1437 de 2011: Una posición privilegiada de la administración pública en Colombia frente a particulares (Tesis de maestría).

Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11546/Tesis%20natalia%20barrera%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Buendía, P. (02 de febrero del 2018). Destinan S/. 103 Millones para pagar deuda social en el Sur. *La República*, p.2.

Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1260526-destinan-s-103-millones-pagar-deuda-social-sur>

Constitución Política del Perú. (1993). Perú: Impacto Cultural Editores S.A.C.

Dromi, R (2005). *Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.

Choque, A. (2017). Los Casos Análogos y la habilitación de la jurisdicción contenciosa administrativa (Tesis de grado).

Recuperado de http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/7575/Choque_Apaza_Ivo_Howar.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Eldredge, R. (1992). *Manual de Derecho Administrativo*. Lima: Cultural Cuzco.

Espinoza, E. (s.f). *Proceso Contencioso Administrativo peruano evolución, balance y perspectivas*.

Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13541/14166>.

Fraga, G (2000). *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

García, E. (s.f). *Algunas reflexiones sobre el derecho administrativo norteamericano*. Recuperado de

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjRwf67s8rbAhXNs1kKHZd_A3wQFggtMAE&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1098606.pdf&usq=AOvVaw3d3Y8MDGJhgjAGLk3In9R

Y. García, V. (2008) *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Lima: Palestra Editores.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Recuperado de <https://www.gordillo.com/tomo8.php>.

Guzmán, C. (2002). Preguntas y respuestas sobre la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Recurado de <https://www.pucp.edu.pe/profesor/christian-guzman-napuri/publicaciones/?x&pagina=4>.

Guzmán, C. (s.f). *EL debido proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y la doctrina peruana.*

Recuperado de :

<https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiC76njnPreAhWQmlkKHZxTCSYQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.pucp.edu.pe%2Findex.php%2Fiusetveritas%2Farticle%2Fdownload%2F16008%2F16432&usg=AOvVaw0C4dYiVudY2RRFiXG-vQ1g>

Huapaya, R. (2006). Tratado del proceso contencioso administrativo. Lima-Perú: Jurista Editores.

Hutchinson, T. (2009). Derecho Procesal Administrativo. Buenos Aires: Rubinzal

Jinesta, P. (s.f). El agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos. Recuperado de

http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/AGOTAMIENTO%20DE%20LA%20V%C3%8DA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20LOS%20RECURSOS%20ADMINISTRATIVOS.PDF.

León Luque, L. (2017). *Aborto por violación sexual a menores de 14 años de edad.* (Tesis para obtener título profesional de abogado, Universidad César Vallejo). (Acceso 20 de agosto del 2018).

López, M. (2007). Control de la administración pública. Segundo congreso iberoamericano de Derecho Administrativo. Obra colectiva. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 241. Recuperado de

[www.http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2396-control-de-la-administracion-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo.](http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2396-control-de-la-administracion-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo)

Marienhoff, M. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I.

Recuperado de <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf>

Martínez, A (2005). La garantía del contenido especial de los Derechos Fundamentales. Perú: Tabla XIII Editores SAC.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Presupuesto Público*.

Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162>

Meza, M. (2018). La Constitucionalidad del agotamiento de la vía administrativa para acceder al proceso contencioso administrativo en materia tributaria y la controversia respecto a si la queja tributaria agota la vía administrativa (Tesis de Maestría).

Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/11771>.

Morante, L. (setiembre 2012). Situaciones jurídicas aptas para agotar la vía administrativa.

Recuperado de http://aempresarial.com/servicios/revista/47_53_DVKHKOBVBFHENQJADRMJHSLIHBWUKHQADBUNPWPKCXOPNYPQQB.pdf.

Moreno, G. (2007). El control jurisdiccional de los actos de la administración pública: El contencioso administrativo (Tesis de grado).

Recuperado de: http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/8308/MorenoGuzman_L.pdf?sequence=1&isAllowed=

- Moron, J. (s.f). Reflexiones constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/viewFile/18300/18545>.
- Morón (2009). *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Recuperado de <http://sbiblio.uandina.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=5758>.
- Ortiz, J. (2014). *El derecho fundamental del acceso a la justicia y las barreras de acceso en poblaciones urbanas pobres en el Perú*?. (Tesis de maestría, Universidad Católica del Perú). Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5738/ORTIZ_SANCHEZ_JOHN_ACCESO_JUSTICIA.pdf?sequence=1.
- Pacori, J. (s.f). Comentario al artículo 218 de la Ley N°27444. Recuperado de <https://corporacionhiramservicioslegales.com/tag/derecho-administrativo/>.
- Paz, P. (1981). *Reflexiones sobre la acción contencioso administrativo*. Recuperado de <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica9/art5.pdf>
- Priori, P. (s.f). *El derecho fundamental a la tutela cautelar: fundamentos y contenidos*. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11799/12365>
- Recinos, R. (2008). Análisis jurídico de la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la ley de lo contencioso administrativo en las resoluciones de fondo, conforme a la jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad (Tesis de grado). Recuperado de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7700.pdf

Rodríguez, E. (Abril de 1999). El agotamiento de la vía administrativa. Recuperado de :

<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica9/art5.pdf>

Rojas, A. (2007). Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública. Recuperado

de https://escuelajudicialpj.pjudicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/Rev_jud%20112/PDFs/11_archivo.pdf

Santiago, G. (2011). Derecho Procesal Administrativo. Buenos Aires: Abeledoperrot.

Savater, F. (1997). *El valor de educar*.

Recuperado de <https://www.ivanillich.org.mx/Conversar-educar.pdf>

Soria, E. (2017). La exigencia de agotar la vía administrativa y el derecho de acceso a la jurisdicción (Tesis de Maestría).

Recuperado de:

<http://repositorio.udh.edu.pe/bitstream/handle/123456789/598/ENA%20BEATRIZ%20SORIA%20RAM%20C3%8DREZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Valdez, A. (2 de febrero del 2011). El agotamiento vía administrativa. [Archivo de video]. De

<https://www.youtube.com/watch?v=wfkH1ZQeW04>

Viquez, D. (Enero de 2008). Constitucionalidad de la exigencia del agotamiento de la vía administrativa en el proceso especial Tributario. Recuperado de

http://www.ulacit.ac.cr/files/careers/40_vquezaraya2.pdf

Vilca, G. (8 de febrero de 2018). MEF destina 450 millones de soles para pago de la deuda social

2018. Correo. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/mef-destina-450-millones-de-soles-para-pago-de-la-deuda-social-2018-801967/>

REFERENCIAS METODOLÓGICAS

Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica.* (6° ed.).

Caracas: Editorial Episteme.

Cortes, I. (2004). *Generalidades sobre la Metodología de la Investigación.* México.

Carrasco, D. (2009). *Metodología de la Investigación Científica.* Lima: Editorial San Marcos.

Hernández, R., Fernández, C y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación científica.*

(4°ed.). México: Mc Graw Hill INTERNAMERICANA EDITORES S.A.

Hernández, R y Fernández, C. (2014). *Metodología de la investigación.* (5°ed.) México: Mc

Graw Hill INTERNAMERICANA EDITORES S.A.

Martínez y Céspedes (2008). *Metodología de la Investigación.* Lima: Ediciones Libro amigo.

ANEXOS

ANEXO 01- MATRIZ DE CONSISTENCIA

MATRIZ DE CONSISTENCIA	
Título del Trabajo de Investigación	El agotamiento de la vía administrativa y el derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017.
Problema General	¿Cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017?
Problema Especifico 1	¿Cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017?
Problema Especifico 2	¿Por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total?
Objetivo General	Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017
Objetivo Especifico 1	Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017.
Objetivo Especifico 2	Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la Remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.
Supuesto General	Exigir el agotamiento de la vía administrativa vulnera el derecho de los profesores a que se les otorgué la bonificación especial por

	<p>preparación de clases y evaluación conforme a la Ley 24029, en razón que la UGEL 04, ya tiene determinada una postura en sus decisiones, además los profesores para poder reclamar dicho derecho en la vía judicial, no lo podrán hacer sin antes agotar la vía administrativa.</p>
Supuesto específico 1	<p>El beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL 04 es que los administrados (profesores) puedan acudir directamente al Poder Judicial sin tener que realizar todo el trámite incensario que exige la Ley, cuya exigencia es irrazonable.</p>
Supuesto específico 2	<p>Las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial en base a la Remuneración Total Permanente debido a que aplican el Artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91, debiendo aplicar la Ley N° 24029. Asimismo existe reiterada jurisprudencia que aplica la ley citada.</p> <p>Otro motivo sería que la UGEL no quiere dar la razón al administrado, debido a que acceder a dicho beneficio implicaría un presupuesto público adicional.</p>
Enfoque	Cualitativo
Diseño de investigación	Teoría Fundamentada
Muestra	<p>Cabe precisar que la muestra, en la presente investigación estará conformada de la siguiente manera:</p> <p>01 funcionarios públicos pertenecientes a la Unidad de Gestión Educativa Local Bolognesi- Ancash, pertenecientes al Ministerio de Educación.</p> <p>1 representante del Sindicato de Docentes de la UGEL N° 04</p> <p>8 abogados especializados en Derecho Constitucional.</p>
Categorización	<p>C1: Agotamiento de la vía administrativa</p> <p>C2: Derecho a la Bonificación especial por preparación de clases y evaluación.</p>

Categorías	Definición Conceptual	Subcategorización
Agotamiento Vía Administrativa	Es aquella exigencia obligatoria que los administrados tienen que realizar antes de acudir al Poder Judicial en busca de tutela.	Beneficios del Agotamiento de la Vía Administrativa Excepciones del Agotamiento de la Vía Administrativa
Bonificación Especial por Preparación de Clases	Es aquel beneficio otorgado a los docentes pertenecientes a la Ley del Profesorado, Ley N° 24029, por preparación y evaluación de clases, desde mayo del 1990 hasta noviembre del 2012, cuyo cálculo es sobre la base de la remuneración total o integra.	Jurisprudencia sobre la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación. Presupuesto Público.

ANEXO 2- VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: SALAS QUISPE MARIANO RODOLFO
 1.2. Cargo e institución donde labora: D.T.P. UCV
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: ENTREVISTA
 1.4. Autor (A) de Instrumento: SALAS MACQUEA SERGIO CESAR

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías de los supuestos jurídicos.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas objetivos, supuestos, categorías e indicadores.												X	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

51

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95%

Mariano Rodolfo Salas Quispe
 ABOG. (P)
 Reg. C.A. N° 64800

Lima, 25 de Mayo del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 DNI No. 06939923 Telf.: 98356633

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: WUJILLO PAJUELO MICHAEL WILCOLO
 1.2. Cargo e institución donde labora: D.F.S.C. EAP DERECHO ULV
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: ENTREVISTA
 1.4. Autor (A) de Instrumento: SALAS MACUELA SERGIO GERARDO

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta, formulado con lenguaje comprensible.													
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.													X
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.													X
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.													X
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales													X
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías de los supuestos jurídicos.													X
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													X
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas objetivos, supuestos, categorías e indicadores.													X
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar los supuestos.													X
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													X

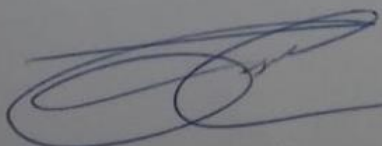
III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

51

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %



Lima, de del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 DNI No. 44953968. Telf.: 940295174

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: GAMARRA ROSADO JOSÉ CARLOS
 1.2. Cargo e institución donde labora: DTA
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: EMPRENDA
 1.4. Autor (A) de Instrumento: SALAS MAURIELA SERGIO GERARDO

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.													✓
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.													✓
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.													✓
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.													✓
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales													✓
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías de los supuestos jurídicos.													✓
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													✓
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas objetivos, supuestos, categorías e indicadores.													✓
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar los supuestos.													✓
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													✓

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

✓

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %

Lima, 10 de Julio del 2018
 FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 DNI No. 7770011 Telf. 963873706

GUÍA ENTREVISTA

Abogados Especialistas en Derecho Constitucional/ Administrativo

TÍTULO : EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A LA BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA UGEL N° 04, 2015- 2017

Entrevistado : TOMÁS VÍCTOR POMAHUACRE GÓMEZ

Cargo/Profesión/ Grado Académico : ABOGADO

Institución/ Cargo : INSTITUCION "ROPERA JURIS"

OBJETIVO GENERAL:

Determinar cómo el agotamiento de la vía administrativa va a constituir una vulneración al derecho a la bonificación especial en la UGEL N° 04, 2015-2017.

Preguntas

1. Los profesores conforme a la Ley N° 24029 tienen derecho a una bonificación especial por preparación de clases, sin embargo, reiteradamente la UGEL y la DRELM deniega dicho derecho. Explique ¿Cómo es que exigirle al administrado agotar la vía administrativa vulnera su derecho a cobrar la bonificación?

YA EL PODER JUDICIAL HA DETERMINADO, QUE LOS PROFESORES TIENEN DERECHO A QUE SE LES OTORGE LA BONIFICACION ESPECIAL SOBRE LA BASE DE LA REMUNERACION TOTAL, SIN EMBARGO, LAS INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS COMO LA UGEL Y LA DRELM LAS DENIEGAN, ENTONCES SI YA CONOCEMOS LAS DENUNCIAS DEL ENTE ADMINISTRATIVO, PARA QUE EXIGIRLE A LOS ADMINISTRADOS AGOTAR LA VÍA ADMINISTRATIVA, ELLO RESULTA IRRACIONAL.

2. ¿De qué manera agotamiento de la vía administrativa puede ser considerado como un requisito irrazonable para que el administrado no pueda ir directamente al Poder Judicial a solicitar la bonificación especial?

DE CONFORMIDAD CON LA LEY N° 27584, EN EL ARTÍCULO 13° SE SEÑALA QUE PARA LAS DEMANDAS (PROCEDENCIA) ES INDISPENSABLE QUE LOS ADMINISTRADOS AGOTEN LA VÍA ADMINISTRATIVA, ENTONCES, RESULTA QUE LA UGEL Y LA DRELM YA TIENEN UNA POSTURA DEFINIDA, ES DECIR DENIEGAN LAS SOLICITUDES DE LOS PROFESORES, PARA QUE EXIGIRLE AL ADMINISTRADO QUE

ADOBE LA VÍA ADMINISTRATIVA, SIENDO YA ABOGADO EN RESULTADO Y UTILIDAD.

3. Existe una gran cantidad de profesores que solicitan a diario que se les pague el reintegro de la bonificación especial. ¿Considera que el pedido debe ser otorgado sin mayor trámite? ¿Por qué?

ES EVIDENTE QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEBEN

OTORGARLE A LOS PROFESORES LA BONIFICACION ESPECIAL POR PREPARACION DE CLASES, YA EXISTE REITERADA SENTENCIAS, QUE ASI LO SEÑALAN, SINEMBARGO LOS FUNCIONARIOS DE LA UGEL HALEN INTERPRETACIONES EQUIVOCAS RESPECTO AL OTORGAMIENTO DE LA BONIFICACION ESPECIAL.

4. Recientemente se aprobado un presupuesto para pagar la bonificación especial para aquellos profesores que tienen una sentencia judicial firme, ¿En qué manera ello cambiaría el sentido de las resoluciones emitidas por las Unidades de Gestión Educativa Local?

MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 126-2018-EP, EL GOBIERNO HA APROBADO UN PRESUPUESTO PARA EL PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES, ES DECIR, PAGAR AQUELLAS PERSONAS QUE HAN OBTENIDO UNA SENTENCIA JUDICIAL QUE LE OTORGA LA BONIFICACION ESPECIAL. LA UGEL 04 NO HA CAMBIADO EL CRITERIO PARA RESOLVER LAS SOLICITUDES DE LOS PROFESORES

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Analizar cuál es el beneficio de considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa respecto al derecho a la bonificación especial en la UGEL N°04,2015-2017.

Preguntas:

5. A su criterio ¿De qué manera sería beneficioso para los profesores exonerarlos del agotamiento de la vía administrativa en los pedidos del derecho a la bonificación especial?

EN LA LEY N° 27534, EN EL ARTÍCULO 19° SE SEÑALA (A) EXCEPCIONES DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA, SIN EMBARGO NO EXISTE SUPUESTO EN CASO DE SOLICITUDES REITERADAS (DE NEGADA)

EN LOS CASOS DE BONIFICACION ESPECIAL SERIA BENEFICIAO, PERO
EL PROFESOR PODRIA ACUDIR DIRECTAMENTE AL PODER JUDICIAL

6. Por su experiencia ¿Cómo es que se limita el derecho de los profesores a acudir al Poder Judicial, cuando la propia ley le exige que el administrado agote la vía administrativa?

EN LOS CASOS DE BONIFICACION YA EXISTE PROCEDIMIENTO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES, EXIGIENDO AL ADMINISTRADO EL AGOTAR. LIMITA EL DERECHO DE LOS PROFESORES, PORQUE COMO SE SABE, PARA ACUDIR AL PODER JUDICIAL, ES UN REQUISITO HABER AGOTADO LA VIA ADMINISTRATIVA, EN ESPECIFICO, EN LOS CASOS DE BONIFICACION ESPECIAL

7. A su consideración, ¿De qué forma considerar como supuesto de excepción del agotamiento de la vía administrativa en los solicitudes reiteradas y denegadas de la bonificación especial pueden beneficiar a los profesores?

EN QUE LOS PROFESORES QUE SOLICITEN SU BONIFICACION YA NO TENDRAN QUE ESPERAR QUE LA UGEL Y LA DRELM DENIEGUEN SU PEDIDO, SINO QUE VAN A PODER DEMANDAR DIRECTA BONIFICACION DIRECTAMENTE EN EL PODER JUDICIAL, AHORRANDO TODO EL TRÁMITE ENCARADO EN LAS ANTERIOAS ADMINISTRATIVAS.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Explicar por qué las autoridades administrativas de la UGEL 04 calculan la bonificación especial por preparación de clases en base a la Remuneración total permanente a pesar de que reiterada jurisprudencia establece que se otorga en base a la remuneración total.

Preguntas:

8. A su consideración ¿Cuál es el criterio de la UGEL 04 realizar el cálculo de la bonificación especial sobre la base de la Remuneración Total permanente y no sobre la base de la remuneración total?

LA UGEL AL RESOLVER LA SOLICITUD DE LOS PROFESORES SOBRE LA BONIFICACION ESPECIAL POR PREPARACION DE CLASES APLICAN EL DECRETO SUPREMO Nº 051-91-PCM QUE CALCULA

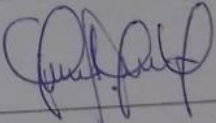
DICHA BONIFICACION SOBRE LA BASE DE LA REMUNERACION TOTAL PERMANENTE, LO QUE RESULTA UNA SUMA ENGAÑOSA Y DUBIDATIVA.

9. Reiterada jurisprudencia ha establecido que la bonificación especial por preparación de clases se otorga sobre la base de la Remuneración total. ¿Cómo es que la UGEL 04 sustenta las resoluciones administrativas amparándose en una norma de menor jerarquía?

LA UGEL EN LA MAYORIA DE SUS RESOLUCIONES APLICA EL DECRETO SUPREMO N° 051-91-PCM, SIN EMBARGO, DICHA APLICACION ES ERRADA, TODA VEZ QUE SE DEBE APLICAR EL ARTICULO 98° DE LA LEY 24029. LA UGEL REALIZA DICHA APLICACION PORQUE LA SUMA DE DINERO QUE LE CORRESPONDE VENDRIA HACER UN MONTO EXIGUO.

10. Finalmente a su criterio, ¿Cómo es que UGEL 04 fundamenta sus Resoluciones en cuestiones de presupuesto público?

LA UGEL MANIFIESTA QUE ENVIADO A LA LEY DEL PRESUPUESTO PUBLICO DEL 30 ESTABLECE QUE QUEDAN PROHIBIDOS LOS AJUSTES, INCREMENTOS DE REMUNERACIONES, BONIFICACIONES Y BENEFICIOS DE TODA INDOLE, SIN EMBARGO DICHA ARGUMENTO INADMISIBLE CON LOS DERECHOS DE LOS PROFESORES, YA QUE LA FALTA DE PRESUPUESTO NO PUEDE SER ENTENDIDO COMO UNA LIMITACION, SINO QUE SE DEBE SATISFECER LOS INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS.

SELLO	NOMBRE FIRMA DEL ENTREVISTADO
<p>Tomás V. Pomahuacre Gómez ABOGADO C.A.L 35436</p>	

INSTITUCION ROPEKA JURIS
CONSULTORIA PATROCINIO LEGAL
MULTIDISCIPLINARIO
EDUARDO VERGARA AQUINO
GERENTE GENERAL



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO

El cumplimiento de la vía administrativa y el derecho a la beneficiación especial en la OGEI. N.º 01, 2015, 2017

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR:

Saba Masochi, Sosa-Casasani

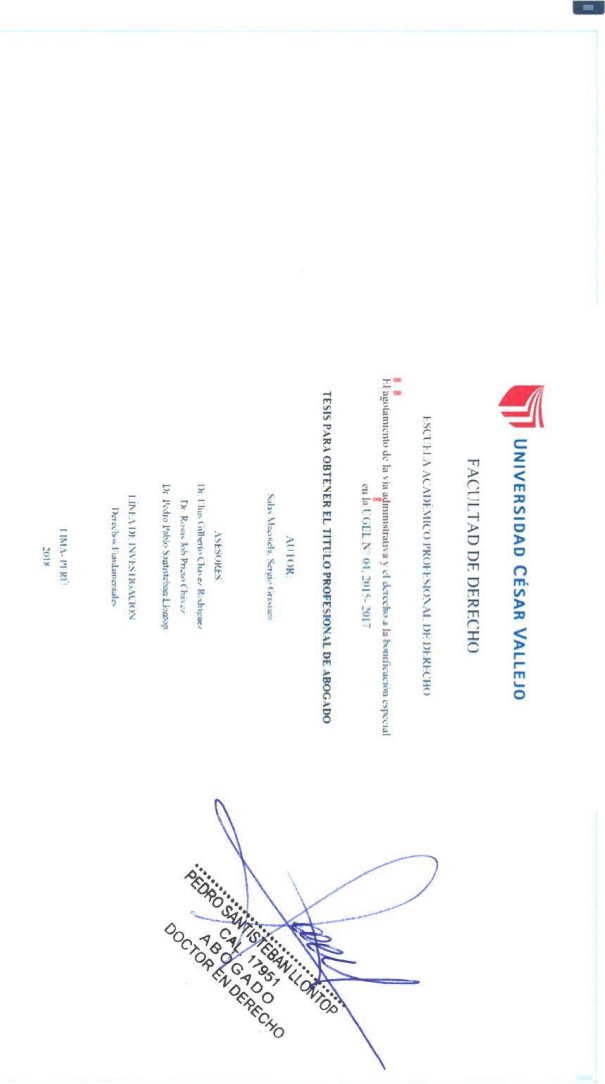
ASESOR/AS:

Dra. Elina Colmenares-Rodriguez
Dra. Rosa-Luis Pineda-Cruz
Dra. Esdras Pardo-Santibañez-Lizaso

UNIDAD INVESTIGACION
Dirección Fundamentales

LIMA - IIRI
2018

Handwritten signature and stamp: PEDRO SWISTEBAN LLOMITOP, C.A. 17951, ABOGADO, DOCTOR EN DERECHO



Todas las fuentes

- www.ecjod.com 13%
- repositorio.cejpal.com 13%
- regis.pe 13%
- g1.ecjod.com 11%
- repositorio.uclib.edu.ec 11%
- dispace.univhu.edu.pe 9%
- www.munichonline.com 7%
- tesis.ecjod.edu.pe 7%
- Entregados a Universidad 7%
- documentos.six 7%
- www.ecjod.pe 7%
- tesis.ecjod.edu.pe 6%
- tesis.ecjod.edu.pe 6%



**ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD
DE TESIS**

Código : F06-PP-PR-02.02
Versión : 09
Fecha : 23-03-2018
Página : 1 de 1

Yo, **Pedro Pablo Santisteban Llontop**, docente de la Facultad de Derecho y Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo - Lima Norte, revisor (a) de la tesis titulada:

“EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A LA BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA UGEL N° 04, 2015- 2017, del estudiante **SERGIO GRASIANI SALAS MACOTELA**, constato que la investigación tiene un índice de similitud de **28%** verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

El suscrito analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 3 de diciembre de 2018

Firma

Pedro Pablo Santisteban Llontop

DNI: 09803311

ró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
----	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------

	AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE TESIS EN REPOSITORIO INSTITUCIONAL UCV	Código : F08-PP-PR-02.02 Versión : 07 Fecha : 23-03-2018 Página : 1 de 1
---	---	---

Yo SERGIO GRASIANI SALAS MACOTELA identificado con DNI N° 74021314 egresado de la Escuela Profesional de DERECHO de la Universidad César Vallejo, autorizo (X) , No autorizo () la divulgación y comunicación pública de mi trabajo de investigación titulado " EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A LA BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA UGEL N° 04, 2015- 2017" ; en el Repositorio Institucional de la UCV (<http://repositorio.ucv.edu.pe/>), según lo estipulado en el Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derecho de Autor, Art. 23 y Art. 33

Fundamentación en caso de no autorización:

.....



 FIRMA

SERGIO GRASIANI SALAS MACOTELA

DNI: 74021314

FECHA: 03 de diciembre del 2018.

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN DE
JOSE JORGE RODRIGUEZ FIGUEROA

A LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:
SERGIO GRASIANI SALAS MACOTELA

INFORME TÍTULADO:

EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A LA
BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA UGEL N° 04, 2015- 2017

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE: ABOGADO (A)

SUSTENTADO EN FECHA: _____ FECHA DE SUSTENTACIÓN 10-12-2018

NOTA O MENCIÓN: 16



[Handwritten Signature]
FIRMA DEL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN

DR. JOSE JORGE RODRIGUEZ FIGUEROA



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI)
"César Acuña Peralta"

FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS TESIS

1. DATOS PERSONALES

Apellidos y Nombres: (solo los datos del que autoriza)

SALAS MACOTELA SERGIO GRASIANI

D.N.I. : 74.921118

Domicilio : CALLE 1A URB. LOS UNIDOS DE CANAAVILCO, CANAS

Teléfono : Fijo : 621.8593 Móvil : 980.816.818

E-mail : SERGIO.MACOTELA@univallejo.edu.pe

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

Tesis de Pregrado

Facultad : DERECHO

Escuela : DERECHO

Carrera : DERECHO

Título : ABOGADO

Tesis de Post Grado

Maestría

Doctorado

Grado :

Mención :

3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

SALAS MACOTELA SERGIO GRASIANI

Título de la tesis:

EL ABOLIMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO
A LA BONIFICACIÓN ESPECIAL EN LA U.E.F.L. N° 04, 2011, 2012

Año de publicación : 2018

4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN VERSIÓN ELECTRÓNICA:

A través del presente documento,

Sí autorizo a publicar en texto completo mi tesis.

No autorizo a publicar en texto completo mi tesis.

Firma : 

Fecha : 24/04/2019