*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

Lima, dieciséis de agosto
de dos mil dieciséis.-

VISTOS; y CONSIDERANDO:

I.- MATERIA DE LOS RECURSOS DE APELACION:

Es materia de pronunciamiento de este Supremo Tribunal, los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primer grado, expedida por la Cuarta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha diecinueve de enero de dos mil seis, obrante a fojas cuatrocientos noventa y uno, que declara fundada la demanda de acción popular:

- a) Recurso de apelación interpuesto por el Procurador Público especializado en materia constitucional, obrante a fojas seiscientos veintiocho;
- b) Recurso de apelación interpuesto por la Derrama del Poder Judicial, obrante a fojas seiscientos cincuenta y dos; y
- c) Recurso de apelación interpuesto por el Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial, obrante a fojas seiscientos ochenta y nueve.

II.- DEMANDAS DE ACCIÓN POPULAR:

DEMANDA INTERPUESTA POR LA FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL:

Mediante escrito de fojas veintiocho, la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial interpone demanda de acción popular para efectos de que se declare la nulidad de los artículos 12° y 21° del Reglamento de la Ley N° 24032, Ley que crea la Derrama del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, por inconstitucional al haber infringido los derechos a la igualdad, al de asociación, al de la libertad sindical, consagrados en los numerales 2 y 13 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado y artículo 28° numeral 1 de dicho texto constitucional.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

**DEMANDA INTERPUESTA POR EL SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DEL PODER JUDICIAL:**

Mediante escrito de fojas doscientos cuarenta, el Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial (SUTRAPOJ-LIMA) también interpone demanda de acción popular a fin de que se declaren inconstitucionales con efecto retroactivo los artículos 1°, 4° literal B, 8°, 10° literal A, 12°, 21°, 35°, 39°, 40°, 41°, 42° y 44° del Reglamento de la Ley N° 24032, por infracción de los artículos 2°, numerales 2, 13, 16 y 17, 24°, 26° numeral 1, 28° numeral 1, 43° y 118° numeral 8 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 3° de la Ley N° 24032.

III.- CONSIDERANDO:

PROCESO DE ACCIÓN POPULAR

PRIMERO: El proceso constitucional de acción popular puede ser instaurado por cualquier ciudadano, independientemente de que la norma que se impugne lo afecte o no, pues procede ante un supuesto que perjudique a la colectividad. Es decir, a través de este proceso se reconoce la posibilidad de que cualquier ciudadano defienda un interés que no le concierne como simple particular, sino como miembro de una determinada colectividad. En otros términos, el proceso constitucional de acción popular es una suerte de control ciudadano sobre el poder reglamentario de la administración pública y, sobre todo, para el caso del Gobierno, en tanto que ella, mediante la actividad que le es propia, puede vulnerar las leyes y la Constitución Política del Estado.

SEGUNDO: En este sentido, el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política del Estado establece como garantía constitucional la acción popular, y la configura

SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA

como aquel proceso constitucional contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, por infracción de la Constitución y de la Ley. Dicha previsión se encuentra precisada en el artículo 76 del Código Procesal Constitucional cuando señala: "La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso".

Al igual que el proceso de inconstitucionalidad, el de acción popular es uno de control concentrado y de carácter abstracto, en tanto que el juez constitucional observará su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución y sus leyes de desarrollo –a diferencia del control difuso- con independencia de su vinculación con un caso en particular. Asimismo, sus efectos serán *erga omnes*, esto es, oponibles a todos, y significarán la exclusión de la norma inconstitucional e ilegal de nuestro ordenamiento.

TERCERO: En tal perspectiva, se puede señalar que el objetivo de todo proceso de acción popular radica en determinar si la norma de rango inferior al de la ley contraviene la Constitución Política o alguna norma que tiene rango de ley. Esto, según lo explica la doctrina nacional¹, se debe a que conforme a la pirámide de Kelsen, la estructura de nuestro ordenamiento normativo tiene jerárquicamente en su cúspide, a las normas constitucionales, debajo de ellas, se encuentran las leyes ordinarias, y debajo de estas últimas, las normas denominadas administrativas (de rango inferior a ley). Para su validez, las normas con rango de ley deben respetar el orden jerárquico superior, es decir, el constitucional; mientras que, en el caso de

¹ CHIRINOS SOTO, Enrique, La Constitución: lectura y comentarios, 6ta. Edición, Lima, Rodhas, 2008, pp. 574.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

las normas administrativas, éstas deben adecuarse a los dos rangos superiores: tanto el constitucional, como el legal; por ello, el análisis que involucra este tipo de controversias contiene a ambos estratos. Para García Martínez², el objeto de la acción popular es el control abstracto de las normas infralegales (reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen), en los términos de los artículos 200, inciso 5 de la Constitución Política del Estado y 76 del Código Procesal Constitucional.

Como se ha precisado en las consideraciones que anteceden, si bien es cierto a través del proceso de acción popular se controla la constitucionalidad de las normas infralegales que contravengan la Constitución y las leyes, también lo es, que las normas sobre las cuales puede recaer el control son: i) normas de carácter general que expida el Poder Ejecutivo a través de los órganos de la Administración Central, entre los que tenemos a los Decretos Supremos, las Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Directorales, Reglamentos y otras normas administrativas; ii) normas de carácter general que expidan los Gobiernos Regionales y Locales, entre las que tenemos a los Decretos Regionales y las Ordenanzas; y iii) normas de carácter general que expidan los Órganos de la Administración Pública, son aquellas emitidas por órganos que expresamente se encuentran autorizados por la Constitución Política del Estado como son el Banco Central de Reserva y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, además de otros órganos constitucionales y entidades públicas que según ley están facultados para dictarlas, como son el Tribunal Constitucional, la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de Propiedad Intelectual y el Poder Judicial.

² GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción. El Control de Constitucionalidad de las Leyes. Recurso y cuestión de inconstitucionalidad. Jurista Editores, Lima, pp.337.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

CUARTO: Entre los fundamentos de la demanda promovida por la Federación de Trabajadores del Poder Judicial, ésta señala que mediante Ley N° 24032 se creó la Derrama del Poder Judicial para beneficio de todos los trabajadores del Poder Judicial, tanto a los auxiliares jurisdiccionales, administrativos y los jueces. En ese contexto, con fecha dos de febrero de dos mil once se publicó el Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24032, que en su artículo 12° establece que el Directorio de la Derrama Judicial está constituido por cinco miembros: un representante del Poder Judicial; un representante de los magistrados; dos representantes de la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial; y un representante del Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores del Poder Judicial-Lima; asimismo, el artículo 21° señala que el Consejo de Vigilancia está constituido por tres miembros: un representante del Poder Judicial; un representante de la Federación de Trabajadores del Poder Judicial del Perú y un representante del Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores del Poder Judicial-Lima; es decir, no se plantea la representación de los trabajadores tanto en el Directorio como en el Consejo de Vigilancia de la Derrama Judicial, ya que solo se concede dicho derecho a dos gremios sindicales, sin tener en consideración que dicha situación vulnera el derecho de igualdad entre gremios sindicales por cuanto los sindicatos o federaciones existentes, creadas o por crearse no contarán con dicho derecho, además que ello significa que ningún trabajador podrá acceder a un cargo directivo sino se afilia a uno de los dos gremios previstos en la norma impugnada; asimismo, sostiene que se vulnera el derecho de representación de los magistrados por cuanto se establece que el Presidente del Poder Judicial es el que designa arbitrariamente qué magistrado formará parte de la Derrama Judicial, es decir, el Presidente del Poder Judicial tiene dos Directores, ya que además

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

designa al representante del Poder Judicial. Precisa que solo seis mil novecientos setenta y seis trabajadores se encuentran afiliados a la Federación de Trabajadores del Poder Judicial -Perú y quinientos veinticuatro al Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores de Poder Judicial – Lima; siendo así, la referida Federación no representa al cien por ciento de los trabajadores sino solo al treinta y dos punto treinta y tres por ciento (32.33%) de los trabajadores; asimismo, el Sindicato solo representa al dos punto cuarenta y tres por ciento (2.43%) de trabajadores. Por tanto, concluye que dicho Reglamento vulnera los derechos a la igualdad y a la libertad sindical.

QUINTO: Entre los fundamentos de la demanda de acción popular promovida por el Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial de Lima (SUTRAPOJ-LIMA), ésta alega que es inconstitucional la constitución automática y la afiliación obligatoria de los servidores del Poder Judicial a la Derrama del Poder Judicial dispuesta por los artículos 1° y 8° del Reglamento de la Derrama del Poder Judicial, toda vez que infringe el artículo 2 numeral 13 de la Constitución Política del Estado, que reconoce el derecho fundamental de toda persona a la libertad de asociación; también sostiene que es inconstitucional el cobro y descuento automático y forzado de los aportes mensuales por planilla de pagos de los servidores del Poder Judicial, dispuesto por los artículos 10° literal A y 35° del Reglamento cuestionado, pues infringe los derechos fundamentales a la propiedad y a la remuneración, reconocidos por los artículos 2° numeral 16 y 24 de la Constitución Política, pues crea una obligación dineraria inexistente que afecta el patrimonio del trabajador y que recorta la remuneración mensual que le corresponde por los servicios que presta, sin que exista justificación válida para ello; agrega que es inconstitucional la conformación del Directorio de la Derrama Judicial dispuesta por el artículo 12° del Reglamento, toda vez que lesiona el

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

contenido constitucional de la libertad de asociación en cuanto a la facultad de autoorganización que tienen los servidores que pertenezcan libre y voluntariamente a la Derrama, reconocido por el artículo 2° numeral 13 de la Constitución Política del Estado, además también lesiona el derecho a la igualdad de las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores del Poder Judicial y de los trabajadores no sindicalizados, reconocido por el artículo 2° numeral 2 del mencionado texto constitucional. Refiere que es inconstitucional la conformación del Consejo de Vigilancia de la Derrama Judicial dispuesta por el artículo 21° del Reglamento por contravenir en forma concurrente el derecho a la libertad de asociación, el principio y derecho a la igualdad y la fórmula política del Estado Democrático; agrega que es inconstitucional e ilegal la extensión de los servicios de crédito social, cultural social, inversión social y vivienda social, dispuesta por los artículos 4°, 39°, 40°, 41°, 42° y 44° del Reglamento, toda vez que amplían los supuestos de hecho que autorizan el pago de las prestaciones o beneficios que fueron establecidos originalmente por la Ley N° 24032 que creó la Derrama Judicial.

SEXTO: El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, mediante escritos de fojas cincuenta y nueve y doscientos noventa y tres, contesta la demanda solicitando que se declare infundada, precisando, respecto a la supuesta vulneración de los derechos a la libertad de asociación, a la propiedad y a la remuneración, que la participación obligatoria de los trabajadores del Poder Judicial en la Derrama Judicial viene establecido en la Ley y no en el Reglamento cuestionado, en consecuencia, si se considera inconstitucional la inclusión de los trabajadores en la Derrama sería necesario cuestionar la constitucionalidad de la Ley N° 24032. En cuanto a la supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, de asociación y a la participación en la vida de la Nación, señala que no se

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

cumplió con explicar cómo las normas denunciadas inciden negativamente en el contenido protegido de los derechos invocados; agrega que la inclusión de los sindicatos señalados en el Reglamento así como del representante del Poder Judicial es producto de la facultad normativa del Presidente de la República. Sobre la supuesta ilegalidad e inconstitucionalidad de los servicios de crédito social, cultural social, inversión social y vivienda social, sostiene que la Ley N° 24032 tiene una serie de disposiciones que dejan un amplio margen de interpretación y desarrollo al Reglamento, por lo que el Poder Ejecutivo al expedir la norma cuestionada no solo ha ejercido su potestad reglamentaria sino que también ha cumplido con su función de hacer cumplir las leyes.

SÉPTIMO: Por su parte, la Derrama del Poder Judicial mediante escrito de fojas trescientos cuarenta y cinco, contesta la demanda, solicitando que sea declarada infundada; sostiene que el Reglamento cuestionado recoge el espíritu de la Ley N° 24032, norma que a la fecha se encuentra vigente y que no ha sido declarada inconstitucional. Precisa que la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial es la única agremiación que comprende a todas las bases sindicales del Poder Judicial del Perú incluidas SUTRAPOJ, conforme al Acta del Congreso Nacional Ordinario Eleccionario.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

OCTAVO: Mediante sentencia de fecha diecinueve de enero de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos noventa y uno, la Cuarta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundada la demanda de acción popular, en consecuencia, declaró nulos los artículos 1°, 4° literal B, 8°, 10° literal A, 12°, 21°, 35°, 39°, 40°, 41°, 42° y 44° del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, Reglamento de la Ley N° 24032, sin efectos retroactivos. Entre los fundamentos

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

de la apelada se tiene que la Sala de mérito establece que, en efecto, se ha vulnerado el derecho a la remuneración contemplado en el artículo 24° de la Constitución Política del Estado, toda vez que prevé el descuento obligatorio y compulsado de la remuneración de los trabajadores del Poder Judicial por motivos de la Derrama Judicial, lo que no se encuadra dentro del marco de intervención legítima en el plano de intangibilidad de la remuneración, en tanto no existe un escenario de excepcionalidad que justifique dicha acción, así como tampoco existe una aceptación del trabajador para que dicho descuento sea realizado, condición necesaria para que un descuento sea legítimo; por tanto, considera que es inconstitucional los artículos 10° y 35° del Reglamento cuestionado. También considera inconstitucionales los artículos 12° y 21° del Reglamento pues constituyen afectaciones ilegítimas al derecho de participación y representación de los asociados a la Derrama Judicial, ya que transgrede el derecho a la participación representativa (derecho de sufragio) previsto en el artículo 2° numeral 17 de la Constitución Política del Estado. También considera inconstitucionales los artículos 4°, 39°, 40°, 42° y 44° del Reglamento, puesto que si bien el artículo 3° de la Ley N° 24032 dispone que el pago de la Derrama procede para los casos de fallecimiento, jubilación, invalidez total y permanente, supresión de plaza, cesantía involuntaria y voluntaria, es decir, los beneficios se encuentran vinculados a la mejora de las condiciones de los servidores del Poder Judicial relacionado específica y únicamente al fallecimiento, invalidez, o contingencias previsionales, no así otras formas de servicios como lo ha regulado el Reglamento de la Ley; en ese sentido, si bien el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar dicha actividad no puede ser desarrollada sin los parámetros que la Constitución Política establece como es la prohibición de

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

desnaturalizar lo que se ha previsto en una norma de rango legal, situación que ha acaecido con la regulación reglamentaria de dichos artículos.

FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN:

NOVENO: Mediante escrito de fojas seiscientos veintiocho, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional interpone recurso de apelación, alegando que, en cuanto a la supuesta vulneración de los derechos a la libertad de asociación, a la propiedad y a la remuneración, la participación obligatoria de los trabajadores del Poder Judicial en la Derrama viene establecida en la Ley y no en el Reglamento cuestionado, en consecuencia, si se considera inconstitucional la inclusión de los trabajadores en la Derrama sería necesario cuestionar la inconstitucionalidad de la Ley N° 24032 que crea la Derrama Judicial. Asimismo, en cuanto a la supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, de asociación y a la participación en la vida de la Nación, señala que no se ha explicado cómo las normas denunciadas inciden negativamente en el contenido protegido de los derechos invocados; la inclusión de los sindicatos señalados en el Reglamento así como del representante del Poder Judicial es producto de la facultad normativa del Presidente de la República. En cuanto a la supuesta ilegalidad e inconstitucionalidad de los servicios de crédito social, cultural social, inversión social y vivienda social, sostiene que la Ley N° 24032 tiene una serie de disposiciones que dejan un amplio margen de interpretación y desarrollo al Reglamento, por lo que el Poder Ejecutivo al expedir la norma cuestionada no solo ha ejercido su potestad reglamentaria, sino que también ha cumplido con su función de hacer cumplir las leyes.

DÉCIMO: Mediante escrito de fojas seiscientos cincuenta y dos, la Derrama del Poder Judicial interpone recurso de apelación, alegando que el Reglamento

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

impugnado recoge el espíritu de la Ley N° 24032, norma que a la fecha se encuentra vigente y que no ha sido declarada inconstitucional. Agrega que la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial es la única agremiación que comprende a todas las bases sindicales del Poder Judicial del Perú incluidas SUTRAPOJ, conforme al Acta del Congreso Nacional Ordinario Eleccionario que adjunta.

UNDÉCIMO: Mediante escrito de fojas seiscientos ochenta y nueve, el Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial interpone recurso de apelación respecto del extremo que declara sin efecto retroactivo la nulidad de los artículos del Reglamento de la Derrama Judicial, a fin de que se declare la nulidad con efecto retroactivo desde su entrada en vigencia, pues no se ha valorado las pruebas que demuestran la grave infracción.

**FUNDAMENTOS DE LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL
PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

DUODÉCIMO: Corresponde a esta Sala Suprema pronunciarse sobre la invocada ilegalidad y/o inconstitucionalidad de la norma cuestionada objeto del proceso de acción popular, para lo cual será necesario tomar en consideración los fundamentos que siguen a continuación.

En el plano del control de la compatibilidad normativa con la Norma Fundamental, el modelo peruano de jurisdicción constitucional tiene previstos tanto el control difuso como el control concentrado o abstracto de constitucionalidad de las normas jurídicas. Así, al amparo del segundo párrafo del artículo 138° de la Norma Fundamental, todo juez en cualquier proceso, tiene la potestad de ejercer el control difuso e inaplicar una norma con rango legal por estimarla incompatible, formal o materialmente con el texto constitucional.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

DÉCIMO TERCERO: Asimismo, en cuanto al control concentrado o abstracto de las normas jurídicas, que implica no un análisis incidental de la norma cuestionada, sino una evaluación concreta sobre ella al margen de sus aplicaciones materiales, con la consecuencia no de la inaplicación para un caso determinado, sino con la pérdida de efectos generales, oponible a todos los poderes públicos o privados; nuestro ordenamiento constitucional ha reservado dicho examen tanto al Tribunal Constitucional, para el caso de las normas jurídicas de rango y fuerza legal, a través del proceso de inconstitucionalidad, cuanto al Poder Judicial, para el caso de las normas jurídicas con rango infralegal, mediante el proceso de acción popular.

En ese orden de ideas, si bien los procesos de inconstitucionalidad y de acción popular tienen por finalidad la expulsión del ordenamiento de normas legales e infralegales que contravengan la Constitución, existen importantes diferencias entre uno y otro modelo, como por ejemplo, en el caso de la acción popular, la posibilidad de deducir medidas cautelares y los efectos retroactivos de la sentencia que declara fundada la demanda, en tanto se entiende que su sanción es la de nulidad, tal como lo establece el artículo 81 del Código Procesal Constitucional.

Así, corresponde al juez constitucional no solo evaluar la norma reputada como inconstitucional y/o ilegal, sino aplicar un conjunto de criterios de interpretación con la finalidad de poder establecer una interpretación que, antes que derogar la norma, o dejar que siga surtiendo efectos, pueda tornarla compatible con el modelo prefigurado por la norma fundamental, aplicando para ello la conocida distinción entre disposición y norma que ha sido trabajada por la jurisprudencia constitucional italiana, y que el Perú también acoge.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

DÉCIMO CUARTO: Mediante Ley N° 24032, publicada el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, se creó la Derrama del Poder Judicial para beneficio exclusivo de todos los servidores del mismo³ (auxiliares jurisdiccionales, administrativos y magistrados). Su artículo 2⁴ establece que exclusivamente será mantenida por las aportaciones de sus servidores beneficiarios, los frutos de sus bienes y capitales, así como donaciones, estando legalmente impedida de afectar fondos públicos. El artículo 3⁵ autoriza que la Derrama Judicial pague beneficios a favor de sus miembros.

Posteriormente, con fecha dos de febrero de dos mil once, se publicó el Decreto Supremo N° 001-2011-JUS⁶ -norma materia de control constitucional- con el objeto de regular el funcionamiento de la Derrama del Poder Judicial. En su artículo 1 precisa que su fin es ayudar económicamente a los asociados servidores del Poder Judicial.

DÉCIMO QUINTO: Para efectos de determinar si se ha vulnerado el texto constitucional, este Supremo Tribunal deberá realizar el test de control formal de constitucionalidad y para tal propósito se debe tener en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución Política del Estado y la ley que regula la función legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad material. Esta distinción tiene que ver con el carácter de los vicios de inconstitucionalidad de la ley. En efecto, una ley puede oponerse a la Constitución por no haberse elaborado a través del procedimiento correcto (inconstitucionalidad formal); o por contener soluciones contrarias a la Carta Fundamental (inconstitucionalidad material). En el

³ Ley N° 24032. Artículo 1.- Créase la Derrama del Poder Judicial con personería jurídica de derecho privado y con autonomía administrativa y económico-financiera. La Derrama del Poder Judicial es para Beneficio exclusivo de todos los servidores de dicho poder del Estado. (Artículo modificado por el artículo único de la Ley N° 30113).

⁴ Op. Cit. Artículo 2.- La Derrama del Poder Judicial, se conformará exclusivamente con las aportaciones de sus beneficiarios, así como con los frutos de sus bienes y capitales y las donaciones que reciba, no pudiendo en ningún caso afectar fondos del Erario Nacional.

⁵ Op. cit. Artículo 3.- El pago de la Derrama Judicial procede para los casos de fallecimiento, jubilación, invalidez total y permanente, supresión de plaza, cesantía involuntaria o voluntaria.

⁶ Decreto Supremo N° 001-2011-JUS. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 24032 – Derrama del Poder Judicial.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

supuesto de la inconstitucionalidad formal, se constata una infracción al procedimiento establecido en el texto constitucional. Se justifica esta distinción de fondo y forma, porque el ordenamiento constitucional no sólo está constituido por normas de carácter material, sustantivo o de contenido, sino también por normas de carácter formal o de procedimiento.

DÉCIMO SEXTO: El Tribunal Constitucional⁷ ha establecido que una norma incurre en una infracción constitucional de forma, fundamentalmente, en tres supuestos: a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación. Dicho evento tendría lugar, por ejemplo, si, fuera de las excepciones previstas en el Reglamento del Congreso de la República, un proyecto de ley es sancionado sin haber sido aprobado previamente por la respectiva Comisión dictaminadora, tal como lo exige el artículo 105 de la Constitución Política del Estado; b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho. Así, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas (v.g. de conformidad con el artículo 106, la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución), razón por la cual en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal; y, c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo. Ello tendría lugar, por ejemplo, si el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al Presidente de la República, conforme a lo previsto en el artículo 118 de la Constitución Política del Estado.

⁷ Expediente N° 020-2005-PI/TC. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, 27 de setiembre de 2005, fundamento jurídico 22.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

DÉCIMO SÉPTIMO: En tal contexto, este Supremo Tribunal considera necesario realizar el control constitucional formal de la norma cuestionada, siguiendo los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional. Así, respecto al supuesto contemplado en el acápite a) desarrollado en la consideración anterior, referido al quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política del Estado para su aprobación, conviene señalar que el artículo 118 inciso 8 de la Constitución Política del Estado dispone que corresponde al Presidente de la República: ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites dictar decretos y resoluciones. Para ejercer esta atribución requiere de la intervención de sus ministros, toda vez que, conforme al artículo 120 de la Constitución Política del Estado, son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial. De otra parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, señala en su artículo 11 que corresponde al Presidente de la República dictar los Decretos Supremos, precisando además que pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Ahora bien, el Decreto Supremo N° 001-2011-JUS ha sido rubricado por el Presidente de la República y refrendado por el titular del Ministerio de Justicia, con la finalidad de reglamentar la Ley N° 24032 que crea la Derrama del Poder Judicial; por tanto, la norma impugnada cumple con el procedimiento contemplado en los artículos 118 inciso 8 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por ende, no se advierte el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

DÉCIMO OCTAVO: En cuanto al supuesto contemplado en el acápite c) referido al órgano constitucionalmente incompetente para hacerlo, cabe anotar que conforme a los artículos 118 inciso 8, y 120 de la Constitución⁸, concordantes con el artículo 11 inciso 3 de la Ley N° 29158⁹, el órgano constitucionalmente competente para dictar decretos supremos es el Poder Ejecutivo que, de acuerdo a las citadas normas jurídicas, está conformado por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

En este caso, el Decreto Supremo impugnado ha sido rubricado por el Presidente de la República y refrendado por el titular del Ministerio de Justicia, siendo esto así, la norma impugnada ha sido dictada por el órgano constitucionalmente competente.

DÉCIMO NOVENO: En cuanto al supuesto contemplado en el acápite b) referido a que la norma impugnada se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho, se puede apreciar de la Ley N° 24032 de creación de la Derrama del Poder Judicial que en su artículo 6¹⁰ dispone su reglamentación; fue en acatamiento a dicho mandato y en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 118 inciso 8 de la Constitución vigente y artículo 11 inciso 3 de la Ley N° 29158, que se emite el Decreto Supremo N° 001-2011-JUS que a través de su artículo 1 aprueba el Reglamento de la Ley N° 24032, el cual norma el funcionamiento de la Derrama

⁸ Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 118. Atribuciones y obligaciones del Presidente. Corresponde al Presidente de la República: 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones. Artículo 120. Refrendo Ministerial. Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

⁹ Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República. Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos: 3. Decretos Supremos.- Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte.

¹⁰ Ley N° 24032. Artículo 6.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley, dentro de los sesenta días de su promulgación.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

del Poder Judicial; por tanto, su finalidad, objetivos y demás contenido no excede lo previsto por la Ley que reglamenta. En tal virtud, esta Sala Suprema arriba a la inequívoca conclusión de que el Decreto Supremo N° 001-2011-JUS supera los criterios esgrimidos en los literales a), b) y c) desarrollados en el considerando décimo sexto de esta resolución.

VIGÉSIMO: Respecto al control constitucional material, que se presenta cuando la norma cuestionada contiene soluciones contrarias a la Carta Fundamental, cabe señalar que todo juez constitucional encargado de dirimir una controversia en esa materia, al ejercer el control concentrado o abstracto mediante el proceso de acción popular, deberá apreciar en cuanto resulten pertinentes, además de los métodos propios de la interpretación jurídica general, los criterios de presunción de constitucionalidad, unidad de la Constitución, concordancia práctica, fuerza normativa, eficacia integradora, corrección funcional, preferencia por los derechos humanos, razonabilidad, fórmula política, previsión de consecuencias, autorrestricción, interpretación convencional, entre otros. Ello con la finalidad de que, si no es posible, a través de ellos, obtener una interpretación que torne constitucional la norma cuestionada objeto de análisis, entonces solamente allí corresponderá declarar su inconstitucionalidad y/o ilegalidad, y en consecuencia quede anulada y expulsada de nuestro ordenamiento. En los considerandos siguientes pasaremos a realizar este control constitucional material, al examinar las normas infralegales cuya inconstitucionalidad, ilegalidad y nulidad demandan vía Acción Popular: a) **Federación de Trabajadores del Poder Judicial – FETRAPOJ:** artículos 12 y 21 del Reglamento de la Ley N° 24032, por supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, de asociación y libertad sindical, consagrados por el artículo 2 incisos 2 y 13, artículo 28 inciso 1 de la Constitución Política del Estado; b) **Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial**

SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA

Lima – SUTRAPOJ LIMA: artículos 1, 8, 10 literal A, 12, 21 y 35 del Reglamento de la Ley N° 24032, por supuesta infracción del artículo 2 numerales 2, 13, 16, 17, artículos 24, 26 numeral 1, 28 numeral 1 y 43 de la Constitución Política del Estado; artículos 4 literal B, 39, 40, 41, 42 y 44 del Reglamento de la Ley N° 24032, por supuesta infracción del artículo 118 inciso 8 de la Constitución Política del Estado y artículo 3 de la Ley N° 24032.

VIGÉSIMO PRIMERO: El Derecho a la Igualdad se encuentra incorporado por el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Estado, en mérito a él, nadie puede ser discriminado por motivo alguno; según interpretación del Tribunal Constitucional¹¹: “(...) **este derecho no garantiza que todos los seres humanos sean tratados de la misma forma siempre y en todos los casos.** Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puesto que “la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que **no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana** [Opinión Consultiva N° 4/84]. **La igualdad jurídica presupone pues dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es.** De modo que se afecta a esta no solo cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual [**discriminación directa, indirecta o neutral, etc.**], sino también cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario [**discriminación por indiferenciación**]”.

En otra oportunidad, el Tribunal Constitucional¹² ha considerado respecto a la igualdad ante la ley consagrada por el artículo 2 de la Constitución de mil

¹¹ Exp. N° 02437-2013-PA/TC. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, caso Jane Margarita Cósar Camacho y otros, Lima, 16 de abril de 2014. FJ. 6.

¹² Exp. 01008-2013-PA/TC Piura. Sentencia del 08 de agosto de 2014, caso Rigoberto Arnaldo Bayona Vilela. FJs. 3.2.1 y 3.2.2.

SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA

novecientos noventa y tres: “Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, se trata de un **derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino por ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación**”. Cabe resaltar que el contenido esencial del derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad en la ley e igualdad ante la ley. La **igualdad en la ley** implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. **En cuanto a la igualdad ante la ley, la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma.** Sin embargo, se debe tener en cuenta que **no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable**”.

Igualmente, ha señalado el Tribunal Constitucional¹³: “(...) **la igualdad es un principio-derecho que instala a las personas, situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia.** Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones. Por consiguiente, supone la afirmación *a priori* y apodíctica de la homologación entre todos los seres humanos, por la identidad de naturaleza que el derecho estatal se limita a reconocer y garantizar. Dicha **igualdad implica lo siguiente: a) La abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional**

¹³ Exp. 018-2003-AI/TC Lima. Sentencia del 26 de abril de 2004, caso cinco mil setenta y siete ciudadanos. F.J. 2.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas. La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional. Es decir, funciona en la medida que se encuentra conectado o ligado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Dicho carácter relacional sólo opera vinculativamente para asegurar el goce, real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan. El principio de igualdad se constituye simultáneamente de la manera siguiente: a) Como un límite para la actuación normativa, administrativa y jurisdiccional de los poderes públicos; b) Como un mecanismo de reacción jurídica frente al hipotético uso arbitrario del poder; c) Como un impedimento para el establecimiento de situaciones basadas en criterios prohibidos (discriminación atentatoria a la dignidad de la persona); y, d) Como una expresión de demanda al Estado para que proceda a remover los obstáculos políticos, sociales, económicos o culturales que restringen de hecho la igualdad de oportunidades entre los hombres.

VIGÉSIMO SEGUNDO: El Derecho de Asociación se encuentra reconocido por el artículo 2 inciso 13 de la Constitución Política del Estado, como el derecho de toda persona a constituir asociaciones, fundaciones u otras organizaciones jurídicas sin fines de lucro; según Vega Mere¹⁴ la característica de no lucratividad de una asociación, de una fundación o de cualquier otra organización está dada por la circunstancia de que **los ingresos que obtenga del más variado tipo de actividades se deben aplicar a los fines institucionales para lograr su**

¹⁴ VEGA MERE, Yuri. Derecho de asociación. Constitución de fundaciones y otras formas de organización jurídica, La Constitución Comentada, tomo I, Gaceta Jurídica, Tercera Edición, Agosto 2015, págs.. 256 – 257.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

consecución. Las actividades que realizan son medios o vías instrumentales que le permiten a estas entidades no lucrativas generar recursos o captarlos para alcanzar sus cometidos. En esa medida, las actividades son, por lo general, económicas, pero estas actividades, por no ser los fines últimos de estos entes, no los convierten en lucrativos. La idea de organización resulta gravitante pues ella no puede sino referirse a la organización de persona, con lo cual –siguiendo a Alpa- se revaloriza el elemento personal de tales conglomerados por sobre el patrimonial. Se trata, en concreto, de un grupo de personas, es decir, de seres humanos, que, como substrato material o sociológico-existencial, aúnan esfuerzos para realizar actividades que de modo individual no podrían desarrollar. El patrimonio no es sino el instrumento del cual se sirven los miembros o los administradores para cumplir las metas propuestas en el acto de creación. Agrega el autor, que en materia de asociaciones el artículo 80 del Código Civil hace referencia a una **organización estable (permanente en el tiempo) de personas que a través de una actividad en común persiguen un fin no lucrativo. El carácter de estable responde a la necesidad de perpetuarse como un órgano vivo durante el tiempo que sea requerido para que pueda satisfacer sus propósitos. El aspecto más característico de la asociación es la **necesidad de realizar una actividad en común. No se trata de que todos y cada uno de los asociados que la integren se ocupen cotidianamente o asuman tareas de gestión de esta persona jurídica. Una característica adicional de la asociación –no incluida en el Código Civil- es que su fin es beneficiar a sus asociados, y además es una organización abierta a la afiliación.** Anota De Belaúnde¹⁵, citando a Fernández Segado, que el derecho de asociación se configura en dos vertientes: la primera, llamada libertad positiva de**

¹⁵ DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier. Comentario al Derecho de Asociación, Código Civil Comentado, Gaceta Jurídica, tomo I, primera edición, marzo 2003, págs.. 395 a 397.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

asociación, es la libertad de toda persona de constituir una asociación o integrarse a otra, siempre y cuando cumpla con los requisitos de admisión exigidos, la segunda, llamada **libertad negativa de asociación**, significa la **posibilidad que tiene una persona de retirarse de una asociación o de no asociarse si no lo desea**, siendo violatorio de su derecho constitucional, cualquier intento de afiliación obligatoria, pues la pertenencia a una asociación constituye un acto que se integra dentro de los ámbitos de la autonomía personal. El contenido esencial del derecho fundamental de asociación, lo constituye el derecho de autoorganización que posee la asociación civil, el cual le permite organizarse de la manera más conveniente a sus intereses con el propósito de lograr sus fines sociales, es decir, puede determinar los objetivos que la asociación pretende alcanzar, los mecanismos de ingreso de futuros asociados, **la distribución de cargos y responsabilidades**, sanciones a imponer a los asociados que no cumplan sus deberes, etc.

VIGÉSIMO TERCERO: Sobre la supuesta inconstitucionalidad de los **artículos 1, 8, 10 apartado A y 35¹⁶** del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, cabe precisar que los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24032¹⁷ disponen que la Derrama del Poder Judicial se crea para beneficio exclusivo de todos sus servidores, conformándose con las aportaciones de estos beneficiarios. El contenido de los cuestionados **artículos 1 y 8 del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS** –en adelante Reglamento de la Derrama Judicial- se encuentra dentro de los alcances de la Ley N° 24032, es decir, persigue el beneficio de todos los

¹⁶ Decreto Supremo N° 001-2011-JUS. Artículo 1.- El presente reglamento norma el funcionamiento de la Derrama del Poder Judicial creada por la Ley N° 24032, la misma que en adelante se denominará "Derrama Judicial". La Derrama Judicial tiene por finalidad proporcionar ayuda económica a sus asociados y comprende a todos los servidores del Poder Judicial. Artículo 8.- La Derrama Judicial comprende como asociados a todos los servidores del Poder Judicial en igualdad de derechos y obligaciones. Artículo 10.- Son deberes de los asociados: A. Aportar las cuotas mensuales por Derrama Judicial. Artículo 35.- Los aportes de los asociados se descontarán mensualmente mediante Planilla Única de Pagos del Poder Judicial y por cuotas completas en todos los casos y mientras el servidor permanezca en el servicio activo.

¹⁷ Modificados por el Artículo Único de la Ley N° 30113, publicada el 28 de noviembre de 2013.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

servidores del Poder Judicial sin exclusión alguna, finalidad sustentada en el principio de igualdad de derechos y obligaciones consagrado como un derecho fundamental por el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, por cuanto no se advierte en las normas reglamentarias cuestionadas asomo de discriminación directa, indirecta, neutral o discriminación por indiferenciación, sino todo lo contrario, al ser inclusivas las mismas a favor de todos los servidores del Poder Judicial, generan un trato igualitario a todos por tener la misma condición de trabajadores. Igualmente, tampoco vulneran los incisos 13, 16, 17 del citado artículo constitucional 2, ni el artículo 28 numeral 1 pues no se restringe a los demandantes el ejercicio de su derecho de libre asociación, vida política, social y cultural de la Nación: en primer lugar, porque la asociación de todos los servidores del Poder Judicial es la consecuencia de lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24032, en el sentido de que la Derrama Judicial es para beneficiar a todos los trabajadores y se conforma exclusivamente con los aportes de todos, lo cual tiene plena validez pues no ha sido cuestionada su constitucionalidad; en segundo lugar, porque según el artículo 7 del Reglamento de la Derrama Judicial, no se impide o limita el funcionamiento de sistemas similares ni la consecuente libertad de elección de los servidores del Poder Judicial para pertenecer a esta u otra asociación con los mismos o similares fines; en tercer lugar, no existe en el Reglamento ni mucho menos en la Ley N° 24032, norma que impida negarse a pertenecer o renunciar a ser asociado de la Derrama Judicial lo cual descarta cualquier argumento respecto a la supuesta obligatoriedad a pertenecer o seguir perteneciendo a la Derrama Judicial, en tal sentido, tampoco se contraviene el artículo 20 numerales 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ni el artículo 22 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en cuarto lugar, las demandantes no han cuestionado la existencia y validez de la

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

Derrama Judicial ni su Ley de creación, por consiguiente, la alegada contravención de las citadas normas constitucionales deviene irrelevante. Del mismo modo, por los fundamentos anteriores, el **artículo 10 apartado A y artículo 35 del Reglamento de la Derrama Judicial** no vulneran los artículos 24 y 26 numeral 1 de la Constitución, pues si bien es cierto regulan el pago de cuotas mensuales mediante descuento mensual por planillas de pago del Poder Judicial, reiteramos que esta regulación deriva de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24032, además al tener la potestad el trabajador de no aceptar asociarse o de renunciar a la Derrama, lleva implícita la no obligatoriedad del descuento de sus remuneraciones, vale decir, solo se podrá descontar los aportes o cuotas mensuales si el servidor judicial lo acepta voluntaria y libremente, por tanto, no se advierte vulneración constitucional alguna, ni mucho menos, restricción al derecho del trabajador a una remuneración equitativa y suficiente para su propio sustento y el de su familia, ni establece desequilibrio o discriminación en la relación laboral, pues las normas del Reglamento no impiden en forma alguna el ejercicio de tal derecho consagrado también por el artículo 23 inciso 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 7 inciso "a" numerales i) y ii) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como artículo 7 inciso "a" del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por tanto, devienen insubsistentes los argumentos esgrimidos en las consideraciones 6 a 22 de la sentencia de vista, consecuentemente, debemos estimar los recursos de apelación en dicho extremo, revocar la apelada y declarar infundada la demanda.

VIGÉSIMO CUARTO: Sobre la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 12 y 21 del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS¹⁸, las demandantes sostienen

¹⁸ Decreto Supremo N° 001-2011-JUS. Artículo 12.- El Directorio de la Derrama Judicial está constituido por cinco miembros: un (1) representante del Poder Judicial, un (1) representante de los Magistrados, dos (2) representantes de la

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

que dichas normas no permiten la representación de los trabajadores del Poder Judicial tanto en el Directorio como en el Consejo de Vigilancia de la Derrama Judicial, puesto que se concede a perpetuidad tal derecho a dos gremios sindicales y al Poder Judicial. Afirman que ello vulnera el derecho a la igualdad y libre asociación y a que los trabajadores no sean discriminados en sus derechos de acceso y participación en el Directorio, debiendo interpretarse ello conjuntamente con la fórmula política del Estado Democrático de Derecho plasmada en el artículo 43 de la Constitución y el derecho fundamental de participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, declarado por el artículo 2 numeral 17 de la Carta Magna; pues los sindicatos o federaciones existentes o por crearse no contarán con tal derecho; tampoco podrían acceder a esos cargos representativos los trabajadores no afiliados a la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial o al Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores del Poder Judicial – Lima; además se le concede la conducción al Poder Judicial como empleador, sin que forme parte de la Derrama Judicial, soslayando que dicha situación vulnera el derecho a la igualdad entre gremios sindicales, así como el de asociación. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional¹⁹ ha interpretado que en vía de excepción al principio genérico de autonomía personal, es posible que el Estado establezca una forma de asociación compulsiva, lo que según Néstor Pedro Sagües [Elementos de Derecho Constitucional. Tomo II. Buenos Aires: Astrea, 2003, Pág. 499] resulta viable respecto de entidades de derecho público, el ingreso a la entidad no es, por tanto, un acto voluntario, sino una suerte de carga pública o servicio personal.

Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial y un (1) representante del Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores del Poder Judicial – Lima. Los miembros del Directorio de la Derrama Judicial deberán contar con el perfil profesional que establezca el Estatuto. Artículo 21.- El Consejo de Vigilancia está conformado por tres (3) miembros: un (1) representante del Poder Judicial, un (1) representante de la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial y un (1) representante del Sindicato Mixto de Unidad de Trabajadores del Poder Judicial – Lima.

¹⁹ Exp. N° 1027-2004-AA/TC Cusco. Sentencia de fecha 20 de mayo de 2004, caso Melquiades Cruz Huamán y otro. F.J. 4.

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

Esta obligación que surge de la necesidad de alcanzar específica y concretamente fines públicos de relevancia constitucional. En este contexto, las asociaciones de tipo corporativo y las creadas por mandato constitucional o legal, deben inspirarse en el desarrollo de algún valor, principio o fin de importancia relevante para la comunidad política. En tal contexto, se puede advertir que es posible que las personas sean insertadas en una asociación cuando existe un mandato constitucional (como en el caso de los colegios profesionales) o legal (como en el caso de la Derrama Judicial. Ello será válido desde una perspectiva constitucional siempre que el objeto y finalidad de la asociación compulsiva sean el desarrollo de algún valor, principio o fin relevante.

VIGÉSIMO QUINTO: Más aún si, toda persona, en este caso todos los servidores del Poder Judicial, pueden ejercer su derecho a la libertad negativa de asociación, lo cual implica la posibilidad de retirarse de la asociación o de no asociarse a la Derrama Judicial, no obstante, que su fin es proveer apoyo económico a todos los trabajadores del Poder Judicial en casos de vulnerabilidad como fallecimiento, jubilación, invalidez total y permanente, supresión de plaza o cesantía involuntaria o voluntaria, a través de la emisión de normas que regulan esta organización encargada de administrar los fondos recaudados para los citados fines. Lo expuesto, contribuye a desvirtuar los argumentos de la demanda, si además tomamos en consideración que aplicando al presente caso el análisis efectuado en el considerando vigésimo segundo precedente, la Derrama Judicial es una organización estable constituida por la totalidad de servidores del Poder Judicial, que unen esfuerzos para realizar en común actividades no lucrativas que individualmente no podrían desarrollar. Tal como se destaca en la Ley N° 24032 y en su cuestionado Reglamento, su característica más resaltante es la necesidad de realizar una actividad en común, cuál es el beneficio exclusivo de todos los

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

servidores del Poder Judicial proporcionándoles ayuda económica, razón fundamental que no permite la participación de todos y cada uno de los asociados en el Directorio o Consejo Directivo de la Derrama Judicial, es decir, su fin principal no es asumir la gestión de la organización, sino que su fin principal es realizar esa actividad en común en beneficio de todos. Igualmente, reiteramos que no se contravienen los incisos 13, 16, 17 del citado artículo constitucional 2, ni el artículo 28 numeral 1 pues no se restringe a los demandantes el ejercicio de su derecho de libre asociación, en razón de que la pertenencia a la Derrama de todos los servidores del Poder Judicial es consecuencia de lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24032, lo cual mantiene plena validez constitucional; asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Derrama Judicial, no impide o limita el funcionamiento de sistemas similares ni la consecuente libertad de elección de los servidores del Poder Judicial para pertenecer a esta u otra asociación con los mismos o similares fines; finalmente, en la Ley N° 24032 ni en su Reglamento existe norma que imposibilite a los citados servidores ejercer su libertad negativa de asociación, lo cual desvirtúa todo argumento respecto a la supuesta obligatoriedad a pertenecer o seguir perteneciendo a la Derrama Judicial. Por último, en lo concerniente al principio-derecho de igualdad, debemos precisar, que el cuestionamiento a los artículos 12 y 21 del Reglamento de la Ley N° 24032 constituye un caso de igualdad ante la ley, pues las demandantes argumentan que tales normas son discriminatorias para trabajadores no federados o sindicalizados o para organizaciones de trabajadores que se constituyan en el futuro; sin embargo, se soslaya que la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable, situación que no se plasma en este caso, pues las normas reglamentarias no establecen diferenciación arbitraria, sino todo lo contrario, pues la referida actividad común de

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

los asociados de la Derrama Judicial tiene por fin principal el beneficio de la ayuda económica para todos, lo cual elimina la exigencia de que todos y cada uno de los beneficiarios participen en la dirección de la asociación, lo cual es absolutamente justificado, por la razón de que si bien es verdad que todos deben realizar la actividad común asociativa, también lo es que no es la finalidad principal que todos participen de la gestión, ni es razonable exigirlo.

En consecuencia, devienen insubsistentes las consideraciones 23 a 32 de la sentencia apelada, pues no existe vulneración del derecho a la libertad de asociación contemplado en el artículo 2 numeral 13 de la Constitución Política del Perú, ni del Estado Democrático y Social de Derecho consagrado en el artículo 43 de la misma Carta Magna; por consiguiente, es preciso estimar los recursos de apelación interpuestos en este extremo, revocar la sentencia impugnada y declarar infundada la demanda.

VIGÉSIMO SEXTO: Sobre la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 4° B, 39, 40, 41, 42 y 44 del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, la parte demandante considera que los citados artículos son contrarios a la Ley N° 24032 y, por tanto, inconstitucional que la Derrama Judicial preste los servicios de crédito social, cultura social, inversión social y vivienda social, en la medida que no están expresamente previstos en la Ley N° 24032. En efecto, el artículo 4° acápite B del Decreto Supremo N° 001-2011-JUS establece como objetivo de la Derrama judicial otorgar dichos servicios; los artículos 39, 40, 41 y 42 regulan como programas tales servicios; y, el artículo 44 establece que los programas de beneficios y servicios se implementan en forma progresiva, comenzando por el programa de Previsión Social. Conforme lo anotado en nuestro considerando vigésimo segundo, el Derecho de Asociación está consagrado por el artículo 2 inciso 13 de la Constitución Política del Estado, como el derecho de toda persona

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

a constituir asociaciones, fundaciones u otras organizaciones jurídicas sin fines de lucro, característica que está dada por la circunstancia de que los ingresos obtenidos en cualquier actividad que realicen se deberán aplicar a los fines institucionales para lograr su consecución, las actividades realizadas –por lo general de índole económica- son medios o vías instrumentales no lucrativas que le permiten generar recursos o captarlos para alcanzar sus propósitos. Su patrimonio es el instrumento del cual se sirven sus miembros o los administradores para cumplir sus finalidades y objetivos sociales para los cuales fueron creadas, en este caso concreto, la Derrama Judicial es una creación de la Ley N° 24032 con el fin de beneficiar a todos los servidores del Poder Judicial para proporcionarles ayuda económica. En pro de dicha finalidad, por mandato del artículo 6 de la Ley N° 24032 se aprobó su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 001-2011-JUS, el cual estableció los objetivos señalados y descritos en los artículos 4° acápites B, 39, 40, 41 y 42, e igualmente determinó su implementación progresiva en su artículo 44, todo ello en beneficio de los servidores del Poder Judicial, por consiguiente, estas normas reglamentarias no exceden los alcances de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24032. Por otro lado, se debe distinguir estos servicios y programas sociales implementados o por implementarse a través de la Derrama Judicial, de los pagos por fallecimiento, jubilación, invalidez total y permanente, supresión de plaza, cesantía involuntaria o voluntaria, que se encuentran plasmados con la ayuda económica dispuesta por el artículo 1 del Reglamento de la Derrama Judicial; en todo caso, esta ayuda económica se ve complementada o se complementará, con los servicios establecidos, programados o por programarse, implementados o por implementarse según dispone el Reglamento. En virtud de ello, se puede concluir que las normas cuestionadas expresan el espíritu del artículo 1 de la Ley N°

**SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA**

24032, pues la Derrama Judicial promueve el beneficio exclusivo de los servidores judiciales, sin perseguir fines de lucro, a través del desarrollo de programas y servicios sociales. Para alcanzar tal finalidad, la Derrama Judicial puede realizar actividades económicas diversas y de este modo generar recursos o captarlos para alcanzar sus cometidos, por lo que dicha característica de no lucratividad permite la operación progresiva y la implementación de los Programas de Previsión Social, Crédito Social, Cultura Social, Inversión Social y Vivienda Social, lo cual, conforme a los fundamentos y razones expuestas, no vulnera el artículo 118 inciso 8 de la Constitución Política del Estado, ni contraviene los alcances del artículo 3 de la Ley N° 24032, pues, como se ha señalado, la finalidad es alcanzar el beneficio de los servidores judiciales. En consecuencia, debemos estimar los recursos de apelación interpuestos, revocar la sentencia impugnada y declarar infundada la demanda.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Finalmente, en cuanto al recurso de apelación del Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial, obrante a fojas seiscientos ochenta y nueve, carece de objeto pronunciarse respecto a este medio impugnatorio, en virtud a que esta Sala Suprema revoca la sentencia apelada y reformándola declara infundada la demanda, por tanto, no procede pronunciarse sobre el efecto retroactivo de la sentencia de primera instancia.

Por tales razones: **REVOCARON** la sentencia expedida por la Cuarta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha diecinueve de enero de dos mil dieciséis, obrante a fojas cuatrocientos noventa y uno, que declaró fundada la demanda de acción popular; y, **REFORMANDOLA** la declararon **INFUNDADA**; en los seguidos por el Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial Lima - SUTRAPOJ LIMA y otro contra el Ministerio de Justicia y otros sobre acción popular; **ORDENARON** la publicación del texto de

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A.P. N° 5250-2016
LIMA

la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" conforme a ley; y los devolvieron.- **Juez Supremo Ponente Vinatea Medina.**

S.S.

LAMA MORE

VINATEA MEDINA

YRIVARREN FALLAQUE

RUEDA FERNANDEZ

MALCA GUAYLUPO

SE PUBLICO CONFORME A LEY

DE RICARDO NAVARRO PAJUELO
SECRETARIO DE SALA
Sala de Derecho Constitucional Social Permanente
CORTE SUPREMA

24 ENE. 2017