



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 3533-2003-AA/TC
LIMA
EDDY LUZ VIDAL CCANTO Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de octubre de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Eddy Luz Ccanto y otros contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 563, su fecha 30 de junio de 2003, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de diciembre de 2001, los recurrentes interponen acción de amparo contra los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios de Justicia y Economía y Finanzas, solicitando que se ponga fin a la violación de su derecho de igualdad y se extiendan a los magistrados provisionales y suplentes los beneficios establecidos en el Decreto de Urgencia N.º 114-2001, su fecha 28 de setiembre de 2001, que asignó sumas de dinero, por concepto de "gastos operativos", a todos los magistrados titulares desde el mes de octubre de 2001. Sostienen que los citados gastos operativos tienen como finalidad permitir la recuperación del valor real de las remuneraciones de los magistrados, y que se entregan como ingreso adicional a lo que ordinariamente reciben; que están sujetos a rendición de cuentas y que no tienen naturaleza remunerativa, ni son imputables a efectos pensionarios; agregando que no son beneficios ni ventajas patrimoniales para el magistrado, ni son de libre disposición, sino que constituyen una condición de trabajo para obtener lo indispensable para la prestación de un servicio, empleándose para sufragar un gasto específico. Manifiestan, asimismo, que los magistrados provisionales y suplentes tienen los mismos derechos y obligaciones que los titulares, razón por la cual el mencionado decreto de urgencia es discriminatorio y vulnera sus derechos a la igualdad y a la no discriminación, reconocidos en los incisos 2) y 1) de los artículos 2.º y 26.º, respectivamente, de la Constitución Política del Perú.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Justicia contesta la demanda solicitando que se la declare infundada o improcedente, argumentando que mediante el Decreto de Urgencia N.º 114-2001 no se ha recortado, modificado, ni

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dejado sin efecto ningún derecho ni beneficio reconocido a los accionistas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni tampoco se ha vulnerado el principio fundamental de igualdad, por cuanto los gastos operativos no constituyen remuneraciones, no existiendo discriminación alguna al respecto. Asimismo, alega que ha caducado el plazo para interponer la demanda y además, deduce, la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del MEF solicita que se declare infundada o improcedente la demanda, alegando que no se puede imponer el pago de suma de dinero a favor de los accionantes por cuanto no está establecido dicho pago en norma alguna. Asimismo, sostiene que no procede la acción de amparo contra normas legales.

El Procurador Público a cargo de la defensa judicial de la Presidencia del Consejo de Ministros deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado y contesta la demanda señalando que la intención del legislador fue reconocer el pago de los gastos operativos a aquellos magistrados cuyos títulos hubiesen sido otorgados a nombre de la Nación, requisito que no cumplían los magistrados provisionales y suplentes, además de ser distinta la naturaleza jurídica de su designación.

El Decimonoveno Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 29 de mayo de 2002, desestimó el argumento de caducidad y declaró infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado y fundada la demanda, por considerar que tanto los magistrados titulares como los provisionales y suplentes se encontraban en igualdad de condiciones en cuanto al ejercicio de sus funciones y que dicha igualdad había sido interrumpida a raíz de las disposiciones del Decreto de Urgencia N.º 114-2001, al haber establecido beneficios solo a favor de los magistrados titulares, sin motivo alguno que justificara la exclusión del íntegro de magistrados.

La recurrida, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, argumentando que la pretensión de la demanda era incompatible con el objeto de la acción de amparo, ya que no obstante que los recurrentes sostenían que la norma en cuestión era ilegal e inconstitucional, por otro lado, solicitaban su aplicación en su propio beneficio. Asimismo, estimó que los magistrados provisionales percibían los beneficios reclamados conforme a su escalafón primigenio, mientras que los suplentes ejercían un cargo de confianza, a pesar de no estar comprendidos en la carrera judicial; por lo tanto, no se cumplían los supuestos aplicables a los magistrados titulares, quienes cumplían las formalidades previstas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la presente demanda es que se extiendan a los magistrados demandantes, que tienen la condición de magistrados provisionales y suplentes, los beneficios establecidos en el Decreto de Urgencia N.º 114-2001, su fecha 28 de setiembre de 2001, que asignó sumas de dinero, por concepto de “gastos operativos”, a todos los magistrados titulares desde el mes de octubre de 2001, excluyendo a los provisionales y suplentes, vulnerando sus derechos constitucionales a la igualdad y a la no discriminación.
2. La acción de amparo es un garantía destinada a proteger los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, cuyo objeto es reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o vulneración del derecho constitucional, siendo de naturaleza restitutiva y no declarativa de derechos. En ese sentido, el amparo no es un proceso constitucional mediante el cual se puede declarar un derecho ni hacer extensivos los alcances de una norma legal a quienes no están expresamente comprendidos en ella, razón por la cual la presente demanda deviene en improcedente.
3. Sin perjuicio de lo dicho, este Colegiado, tomando en consideración que la finalidad del Decreto de Urgencia N.º 114-2001 es coadyuvar en el proceso de renovación en el sistema judicial y generar un clima de respeto a la legalidad y seguridad jurídica, encuentra de vital importancia determinar si, como norma con rango legal expedida por el Ejecutivo, ha introducido un tratamiento diferenciado, sin base objetiva y razonable, que conlleve la vulneración del derecho de igualdad de los recurrentes, y si se ha presentado un caso de omisión, a efectos de exhortar al Ejecutivo a subsanar aquella en que podría haber incurrido la referida norma legal.

El derecho a la igualdad

4. Este Tribunal, en reiteradas ejecutorias (Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, Exp. N.º 010-2002-AI/TC, Exps. Acumulados N.ºs 0001/0003-2003-AI/TC) ha definido la orientación jurisprudencial en el tratamiento del derecho a la igualdad. Al respecto, se ha expuesto que 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El derecho de igualdad ante la ley y la diferenciación por la naturaleza de las cosas

5. Como ya lo ha señalado anteriormente este Colegiado en la sentencia recaída en el Exp. 0018-2003-AI, “(...)el principio de igualdad no se encuentra reñido con el reconocimiento legal de la diferencia de trato, en tanto ésta se sustente en una base objetiva, razonable, racional y proporcional. El tratamiento jurídico de las personas debe ser igual, salvo en lo atinente a la diferencia de sus ‘calidades accidentales’ y a la naturaleza de las cosas que las vinculan coexistencialmente”.

“El principio de igualdad no impide al operador del derecho determinar, entre las personas, distinciones que expresamente obedezcan a las diferencias que las mismas circunstancias prácticas establecen de manera indubitable”.

“Un texto normativo es coherente con los alcances y el sentido del principio de igualdad cuando, *ab initio*, su imperio regulador se expande a todas las personas en virtud de no acreditar ningún atisbo de discriminación; por ende, luego de haber satisfecho dicha prioridad, adjudica beneficios o castigos diferenciadamente, a partir de rasgos distintivos relevantes. “(...) la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite:

- a) La existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación;
- b) La acreditación de una finalidad específica;
- c) La existencia de razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales;
- d) La existencia de proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad, y
- e) La existencia de racionalidad, es decir, la *coherencia* entre los supuestos de hecho, el medio empleado y la finalidad que se persigue”.

Omissiones absolutas y relativas

6. Las omisiones se producen cuando la inactividad, inacción, o un *non facere* por parte del legislador ordinario infringe algún precepto o mandato constitucional provocando una situación inconstitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. La doctrina ha distinguido entre las omisiones absolutas y relativas. El primer caso se produce por una ausencia de ley que desarrolle o dé cumplimiento a la norma constitucional; el segundo se genera por la dación de una ley parcial, incompleta o defectuosa desde el punto de vista constitucional. Según Francisco Javier Díaz Revorio, “las omisiones absolutas se corresponden con los ‘silencios del legislador’ que generan situaciones contrarias a la Constitución; las omisiones relativas, con ‘silencios de la ley’ que provocan la misma situación inconstitucional”.
8. Un caso de omisión relativa se presenta cuando el texto de una norma legal excluye implícitamente un supuesto y, de conformidad con el mandato constitucional, la norma debe establecer la misma consecuencia para el supuesto implícitamente excluido y para los expresamente incluidos.

Del Decreto de Urgencia N.º 114-2001

9. El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia N.º 114-2001 permite concluir que su finalidad es coadyuvar al “(...) proceso de renovación en el sistema judicial (...)” y “generar un clima de respeto a la legalidad y seguridad jurídica, con el propósito de preservar los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, atraer inversiones nacionales y extranjeras para cuyo efecto es menester adoptar medidas destinadas a reinstitucionalizar el sistema de justicia”, siendo dichos objetivos “(...) de interés nacional y requieren medidas económico-financieras extraordinarias de carácter urgente”, razón por lo cual es de “(...) estricta justicia proporcionar a los magistrados y fiscales recursos que les permitan contar con ingresos adicionales para que sean aplicados a cubrir los gastos correspondientes al desempeño de sus funciones (...)”; habida cuenta de que sus ingresos “(...) no guardan relación con sus elevadas responsabilidades y no reflejan el hecho de estar impedidos, por prohibición constitucional, de desempeñar cualquier otra actividad pública o privada (...)”, y “que dicha circunstancia se ve agravada por el sistema de trabajo, que determina que los magistrados y fiscales no dispongan de una infraestructura mínima para el desempeño de sus tareas”.
10. A pesar de que la referida norma invoca el inicio de un proceso de renovación en el sistema judicial, sustentándose en el interés nacional, solo otorga beneficios a los magistrados y fiscales que tengan la condición de titulares, excluyendo implícitamente de los beneficios otorgados a los magistrados (y fiscales) provisionales y suplentes, introduciendo un tratamiento diferenciado sin una justificación objetiva y razonable, pues los magistrados “tienen bajo responsabilidad administrar justicia en nombre de la nación”, como bien lo señala en su parte considerativa, sin distinción alguna que emane de su condición de titular o provisional o suplente.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11. Al respecto, los magistrados, sea cual fuere su jerarquía, se clasifican en magistrados titulares, provisionales y suplentes, según lo establecido en los artículos 236.º, 237.º, 238.º y 239.º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS. Asimismo, todos tienen, con relación al desempeño de sus funciones, los mismos derechos y obligaciones establecidos por la Constitución, artículo 146.º, y la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 186.º y 193.º. Incluso, en la práctica, todos los magistrados, por igual, tienen las mismas carencias de infraestructura para el desempeño de sus labores. En atención a ello, los recurrentes, mientras se encuentren en el ejercicio del cargo de magistrados, sea en condición de provisionales o suplentes, tienen el derecho de ser tratados en las mismas condiciones que los magistrados titulares, en respeto de su dignidad y del principio fundamental de igualdad.
12. En el caso de autos, no se acredita la existencia de distintas condiciones de hecho que hagan relevante la diferenciación establecida por el decreto de urgencia materia de análisis. Tampoco dicho trato distinto tiene una finalidad específica, ni motivación alguna, razón por la cual no existe razonabilidad ni proporcionalidad que justifique la discriminación.
13. Incluso, el mismo Procurador Público a cargo de la defensa judicial de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su escrito de fojas 276 de autos, manifiesta que “es justo reconocer que a los magistrados provisionales y suplentes les asisten los mismos derechos y atribuciones que a los titulares, porque así lo señala la ley y también porque les asiste la misma responsabilidad, ya que sus actos jurisdiccionales tienen la misma eficacia que los emitidos por los magistrados titulares; inclusive es también justo reconocer que muchos magistrados provisionales y suplentes han demostrado tener mejor formación jurídica que los magistrados titulares (...)”.
14. En ese orden de ideas, este Colegiado advierte que el Decreto Legislativo N.º 114-2001, en sentido estricto, ha generado una omisión relativa, pues el carácter incompleto de la referida norma, que tiene rango de ley, está directamente vinculado con el principio-derecho de igualdad de los recurrentes, debido a que otorga beneficios a los magistrados titulares sin referirse a los provisionales y suplentes, los mismos que, desde el punto de vista constitucional, merecen el mismo tratamiento.
15. Por ello, teniendo en consideración la naturaleza del proceso constitucional de amparo, señalado en el fundamento 2, *supra*, que no permite que la presente demanda sea estimada en esta instancia, este Tribunal considera pertinente exhortar al Ejecutivo a que subsane la omisión del decreto de urgencia materia del presente proceso, e incluya a los magistrados y fiscales, provisionales y suplentes como beneficiarios del monto que otorga por gastos operativos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.
2. Exhorta al Poder Ejecutivo a que incluya a los magistrados y fiscales provisionales y suplentes como beneficiarios del monto que otorga por gastos operativos el Decreto de Urgencia N.º 114-2001, de conformidad con lo expuesto en el fundamento 15, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

L. Daniel Figallo Rivadereyra
SECRETARIO RELATOR (E)