



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0510/2025

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC

CAJAMARCA

DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

### RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 00933-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente.
2. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Dicha resolución está conformada por el voto del magistrado Domínguez Haro, y los votos de los magistrados Hernández Chávez y Monteagudo Valdez, quienes fueron convocados para dirimir la discordia suscitada en autos.

Se deja constancia de que los magistrados concuerdan con el sentido del fallo y que la resolución alcanza los tres votos conformes, tal como lo prevé el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, en concordancia con el artículo 5, cuarto párrafo, de su Ley Orgánica. Asimismo, se acompaña el voto conjunto emitido por los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza los votos antes referidos y que los magistrados intervinientes la firman digitalmente en señal de conformidad.

Lima, 21 de mayo de 2025.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Miriam Handa Vargas  
Secretaria de la Sala Segunda





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la decisión de la ponencia, en el presente caso, considero que la demanda se debe desestimar por los argumentos expresados en la sentencia, los cuales hago míos, pero adicionalmente considero que los autos deben ser notificados a la Contraloría General de la República.

En efecto, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad demandada no han indicado con precisión la base legal para otorgar el denominado “costo de vida”, su forma de cálculo y la razón para su abono en montos diferenciados entre trabajadores del mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, debe notificarse a la Contraloría General de la República, entidad encargada de la supervisión y vigilancia del buen uso de los recursos y bienes del Estado, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente.
2. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

### VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

1. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminando al demandante” por tratarse de un trabajador - obrero que en virtud de un mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe el demandante en el cargo de obrero de serenazgo de seguridad ciudadana, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
2. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda, del contrato de trabajo y de la sentencia judicial emitida en el Expediente 01855-2013-0-0601-JR-LA-01, se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial desde el 7 de mayo de 2007, se desempeña como obrero serenazgo en la unidad orgánica Serenazgo y Sismuvi, y a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual neta ascendente a S/ 1,400.00.
3. De los demás documentos que obran en autos, también se puede observar que una de las diferencias entre el ingreso mensual del demandante y el de otros obreros radicaba en el concepto “costo de vida”. La propia entidad edil emplazada ha señalado en el Informe 297-2018- URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador”. Asimismo, al verificar las boletas de pago de los obreros de serenazgo sujetos al régimen laboral privado, se puede constatar que por el concepto denominado “costo de vida” se les abona la suma de S/. 2,731.74.
4. En autos obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada que, si bien son obreros como el actor, del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su remuneración no realizarían las mismas labores y que la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”.
5. Ahora, respecto al concepto costo de vida no obra medio probatorio alguno del que se pueda apreciar cuál es la base legal para el otorgamiento del mismo, ni tampoco cuáles serían los criterios que utiliza la municipalidad emplazada para fijar los montos que perciben los obreros que laboran en ella por dicho concepto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

6. Por tanto, en lo concerniente al denominado “costo de vida”, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan generar convicción de la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis de fondo para determinar si existe un trato discriminatorio hacia él o no. En ese sentido corresponde emitir pronunciamiento inhibitorio, dejando a salvo el derecho del demandante para acudir a la vía ordinaria que cuenta con la etapa probatoria necesaria, en busca de tutela, si lo considera pertinente.
7. Finalmente debo señalar que, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad demandada no han indicado con precisión la base legal para otorgar el denominado “costo de vida”, su forma de cálculo y la razón para su abono en montos diferenciados entre trabajadores del mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, debe notificarse a la Contraloría General de la República, entidad encargada de la supervisión y vigilancia del buen uso de los recursos y bienes del Estado, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Por tanto, mi voto es por declarar: **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia; **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que se deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente; y, notificar a la Contraloría General de la República para que se proceda con arreglo a sus atribuciones.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

**VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al voto singular del magistrado Domínguez Haro, por los fundamentos expresados en el mismo. Por tanto, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente.
2. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

### VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y OCHOA CARDICH

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Danilo Martín Basauri Díaz contra la resolución de fojas 599, de fecha 10 de noviembre de 2023, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia e improcedente la demanda.

#### ANTECEDENTES

##### **Demanda**

Con fecha 14 de diciembre de 2022, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de otros compañeros comprendidos dentro del Decreto Legislativo 728, toda vez que su remuneración es mucho menor que la que ellos perciben pese a realizar las mismas labores. Alega que dichos actos constituyen una violación a los derechos al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, y a la igualdad, pues la demandada ha cometido una discriminación directa porque sus compañeros de trabajo también realizan la labor de serenazgo municipal y están sujetos el régimen de la actividad privada; sin embargo, existe diferenciación en cuanto a los sueldos que perciben sin que haya justificación válida alguna para ello. Refiere que percibe un sueldo de S/. 1,543.00, mientras que los otros obreros de serenazgo reciben como contraprestación la suma de S/. 2,842.78<sup>1</sup>.

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 15 de diciembre de 2022, admite a trámite la demanda<sup>2</sup>.

##### **Contestación de la demanda**

El procurador público del municipio demandado deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, por considerar que la pretensión del demandante requiere de actuación probatoria, lo cual no resulta posible en el proceso de amparo, por carecer de estación probatoria, y que por ello la vía idónea para dilucidar la controversia es el proceso ordinario laboral. Asimismo, refiere

---

<sup>1</sup> Fojas 367.

<sup>2</sup> Fojas 400.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

que no hay vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que el actor y los obreros con los cuales pretende establecer un término de comparación realizan labores distintas y tienen un régimen laboral diferente, como lo es el Decreto Legislativo 276, por lo que no procede nivelar sus remuneraciones<sup>3</sup>.

### **Resoluciones de primer y segundo grado o instancia**

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 3 de marzo de 2023, declaró fundada la excepción propuesta<sup>4</sup>, por estimar que conforme al precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, la controversia debe ser ventilada en la vía ordinaria laboral que cuenta con una amplia etapa probatoria.

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada por similares fundamentos<sup>5</sup>.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero-serenazgo en el área de Seguridad Ciudadana en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral que realizan las mismas labores. Se alega la vulneración tanto del principio-derecho de igualdad como del principio a la no discriminación, así como del derecho a una remuneración justa y equitativa.

### **Cuestión previa**

2. Se aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a percibir una remuneración justa y equitativa, así como del principio de igualdad y no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe analizar si los

---

<sup>3</sup> Fojas 448.

<sup>4</sup> Fojas 477.

<sup>5</sup> Fojas 599.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

3. Además de ello, en segunda instancia se ha estimado la excepción de incompetencia por razón de la materia, alegándose que para resolver la controversia existe una vía procesal igualmente satisfactoria.

### **Análisis de la controversia**

#### **Sobre el principio-derecho de igualdad y no discriminación**

4. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2 de la Constitución de 1993, de acuerdo con el cual “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Se trata, pues, de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratada del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación.
5. En tal sentido, 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.

#### **La bonificación por costo de vida**

6. Mediante Decreto Supremo 109-90-PCM se otorgó una bonificación especial por costo de vida a los servidores y pensionistas del Estado, beneficio que se hizo extensivo a los trabajadores de las municipalidades. En efecto, en el artículo 3 de dicho decreto supremo se estableció lo siguiente:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

Los trabajadores de las Municipalidades tendrán derecho a percibir la bonificación por costo de vida, así como la compensación por movilidad que serán fijados por los respectivos consejos Municipales, con cargo a sus recursos propios; por tanto, no significará demandas adicionales al Tesoro Público.

7. Mediante Decreto Supremo 264-90-EF se efectuó un incremento en dichos conceptos; en el artículo 4 se precisa que

Compréndase en el presente Decreto Supremos al personal que regula sus remuneraciones en base a lo dispuesto por el artículo 66 del Decreto Legislativo 543 [...]

Asimismo, compréndase a los servidores a cargos de las Municipalidades, al trabajador contratado, obrero permanente y trabajador de proyectos por Administración Directa, Proyectos Especiales y reparticiones públicas del Gobierno Central, instituciones públicas sujetas a las Ley N° 4916.

En ambos casos la bonificación especial por costo de vida y compensación por movilidad no será superior a I/. 4'500,00.00.

8. Además, en el artículo 6 se hizo hincapié en lo siguiente:

Los funcionarios que autoricen, procesen y ejecuten el pago de remuneraciones en cheque o en efectivo en montos superiores a lo establecido por los Decretos Supremos N°s. 296-89-EF, 198-90-EF, 109-90-EF y por el presente Decreto Supremo asumen responsabilidad solidaria por dichos actos y serán sometidos a los procesos que establece el Decreto Legislativo 276, Artículos 516 y 518 del Decreto Legislativo 556 y las correspondientes normas de control, así como las demás disposiciones vigentes como responsabilidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos.

Con posterioridad a la emisión de los decretos supremos antes referidos no se dictó norma alguna que en forma expresa dispusiera el incremento de la bonificación por costo de vida para los trabajadores de los Gobiernos locales.

9. Por otro lado, cabe acotar que el numeral 2 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, publicada el 8 de diciembre de 2004, derogada por el Decreto Legislativo 1044, vigente a partir del 1 de enero del año en curso, establecía lo siguiente:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985, y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al Consejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que las formalicen.

10. Se debe mencionar que el Decreto Supremo 070-85-PCM, derogado por el inciso “n” de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley 30057, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM, publicada el 13 de junio de 2014, en su artículo 1 señalaba “Establécese para los Gobiernos Locales el procedimiento de la negociación bilateral para la determinación de las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores”.

Y en su artículo 4 disponía que “[l]os trabajadores de los Gobiernos Locales que no adopten el régimen de negociación bilateral que se establece por el presente Decreto Supremo, percibirán los incrementos que con carácter general otorgue el Gobierno Central a los trabajadores del Sector Público”.

11. Así pues, queda claro que, en virtud de las normas citadas en los fundamentos precedentes, los incrementos de haberes de los trabajadores de los Gobiernos locales podían hacerse por convenio colectivo o, en su defecto, por mandato expreso de la ley. Es preciso anotar que, tal como lo indicó Servir en su Informe Técnico 092-2017-SERVIR/GPGSC, los convenios colectivos “se encontraba[n] sujeto[s] a las limitaciones de las leyes anuales de presupuesto, las cuales venían siendo de observancia obligatoria por todas las entidades del Sector Público”.
12. Además, las Leyes de Presupuesto de los años 2006 en adelante prohibieron los incrementos remunerativos, así como la aprobación de nuevas bonificaciones y beneficios, incluso las derivadas de convenio colectivo. Tal prohibición la encontramos en los artículos 8 de la Ley 28652, 4 de la Ley 28927, 5 de las Leyes 29142 y 29289, y 6 de las Leyes 29564, 29626, 29812, 29951, 30114, 30281, 30372, 30518, 30693, 30879, Leyes de los Presupuestos Públicos del 2006 al 2019.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

### Análisis del caso concreto

13. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminando al demandante” por tratarse de un trabajador-obrero que en virtud de un mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe el demandante en el cargo de obrero de serenazgo de seguridad ciudadana, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>6</sup>, del contrato de trabajo<sup>7</sup> y de la sentencia judicial emitida en el Expediente 01855-2013-0-0601-JR-LA-01<sup>8</sup> se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial desde el 7 de mayo de 2007, se desempeña como obrero serenazgo en la unidad orgánica Serenazgo y Sismuvi, y a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual ascendente a S/ 1,400.00 (ingreso total S/. 1,543.00).

Se debe señalar también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que una de las diferencias entre el ingreso mensual del demandante y el de otros obreros radicaba en el concepto “costo de vida”<sup>9</sup>. La propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador” (sic). Asimismo, al verificar las boletas de pago de los obreros de serenazgo sujetos al régimen laboral privado se puede constatar que por el concepto denominado “costo de vida” se les abona la suma de S/. 2,731.74.

15. En autos obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada, que, si bien son obreros como el actor, del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su remuneración no realizarían las mismas labores y que la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”.

---

<sup>6</sup> Fojas 37-46.

<sup>7</sup> Fojas 87.

<sup>8</sup> Fojas 48-36.

<sup>9</sup> Fojas 71-85.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00933-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
DANILO MARTÍN BASAURI DÍAZ

16. Respecto al concepto costo de vida no obra medio probatorio alguno del que se pueda apreciar cuál es la base legal para el otorgamiento del mismo, ni tampoco cuáles serían los criterios que utiliza la comuna demandada para fijar los montos que perciben los obreros que laboran en ella por dicho concepto.
17. Por tanto, en lo concerniente al denominado “costo de vida”, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a esta Sala del Tribunal generar convicción de la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis para determinar si existe un trato discriminatorio hacia él o no.
18. En ese sentido corresponde dictar sentencia inhibitoria dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria que cuenta con la etapa probatoria necesaria, en busca de tutela, si lo considera pertinente. Y resulta de aplicación el artículo 7 inciso 2 el Nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**OCHOA CARDICH**

<b>PONENTE OCHOA CARDICH</b>
------------------------------