TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Sala Segunda. Sentencia 0051/2025**

EXP. N.° 02055-2024-PA/TC
CAJAMARCA
CONCEPCIÓN CHUQUIMANGO INFANTE

Firmado digitalmente por: HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 28/02/2025 09:49:10-0500

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/02/2025 19:12:05-0500

## RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 02055-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo y dejar 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 acompañan los votos singulares de 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 firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

Lima, 14 de enero de 2025.

SS.

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

Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/02/2025 16:29:55-0500

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02055-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por: HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/02/2025 10:09:39-0500

Firmado digitalmente por: OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/02/2025 14:37:52-0500

Firmado digitalmente por: MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/02/2025 09:37:53-0500

# VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, sustentando mi posición en lo siguiente:

En el presente caso, la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento del concepto denominado "costo de vida", ni tampoco cuáles son los criterios que utiliza para fijar los montos que perciben los obreros de esa comuna por dicho concepto; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares, habiéndose limitado a señalar que "[e]l costo de vida varía según la Remuneración de cada trabajador", como se advierte del Informe 298-2018-URBSSO-AP-MPC, remitido por la Municipalidad emplazada con el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC.

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, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

En consecuencia, la parte resolutiva de la sentencia no solo debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, sino que, además, como es el sentido de mi VOTO, en un segundo punto resolutivo, **DISPONER** la notificación a la Contraloría General de la República para que proceda conforme a sus atribuciones.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**

# VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular porque considero que, además de declarar como improcedente la demanda de amparo, por los fundamentos expuestos por el magistrado ponente, corresponde notificar a la Contraloría General de la República para que proceda a analizar la forma en que se ha determinado el "costo de vida".

Ahora bien, como se ha señalado en la ponencia, no sólo se advierten inconvenientes para amparar la demanda por la existencia de regímenes laborales diferentes entre el recurrente y las personas presentadas como término de comparación; sino que, además, es posible destacar la diferencia establecida por el cálculo del concepto de "costo de vida", asunto que corresponde ser analizado por la Contraloría General de la República.

Por las consideraciones expuestas, mi voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo y dejar 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.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**

EXP. N.° 02055-2024-PA/TC
CAJAMARCA
CONCEPCIÓN CHUQUIMANGO INFANTE

# VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido del voto del magistrado Domínguez Haro. Sin perjuicio de ello, considero importante desarrollar las razones que sustentan mi posición:

1. Con fecha 24 de abril de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de otros obreros que también realiza la labor de policía de serenazgo y Sismuvi en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor pese a desempeñar iguales funciones. 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

2. No obstante, de la revisión de los actuados, se advierte que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permita tener convicción sobre la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el demandante. Esto no permite determinar si existe o no un trato discriminatorio en el presente caso, razón por la cual debe declararse improcedente para dejar a salvo el derecho del recurrente a dilucidar dicha controversia en la vía ordinaria pertinente.

3. Asimismo, del caso se advierte una situación irregular respecto a la modalidad de contratación, asignación de conceptos y montos en las remuneraciones percibidas por los trabajadores, así como una discordancia entre lo alegado por las partes y lo indicado en las boletas de pago ofrecidas como medios probatorios. Por dicha razón, se debe de notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

En tal sentido, mi voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho de la 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**

EXP. N.° 02055-2024-PA/TC
CAJAMARCA
CONCEPCIÓN CHUQUIMANGO INFANTE

# VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular. Las razones las sustento en los siguientes fundamentos:

1. En el presente caso, el recurrente solicita que se homologue la remuneración del demandante con la de otros obreros que también realiza la labor de policía de serenazgo y Sismuvi en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor pese a desempeñar iguales funciones. 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.

2. Al respecto, considero que los cuestionamientos formulados por el demandante revisten relevancia constitucional, en tanto se relacionan con el incumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, así como de una presunta vulneración al derecho de recibir una remuneración justa y equitativa. Esta disparidad salarial requiere una revisión cuidadosa para asegurar la equidad y el respeto a los derechos fundamentales del trabajador. Especialmente porque este tribunal ha conocido un alto número de casos donde se emplaza a la Municipalidad Provincial de Cajamarca con motivo de una desigualdad en la remuneración de los obreros.

3. Conforme a lo expuesto, el presente caso merece un pronunciamiento de fondo, previa audiencia pública; de lo contrario, dejar sin posibilidad de informar oralmente a las partes solo abona en el rechazo al sistema legal y no pacificamos el ordenamiento jurídico. Es pertinente otorgar a los actores las condiciones que se requieran sobre todo en casos de relevancia social y complejidad, entre otros criterios que el Colegiado debe tomar en consideración.

4. Lo expuesto es compatible con la interpretación efectuada por este Tribunal Constitucional en la STC N° 00030-2021-PI/TC, en la cual se señala que la convocatoria de la causa en audiencia pública y el ejercicio de la defensa pueden hacerse de forma oral cuando corresponda expedir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y en aquellos casos en los que se considere indispensable.

Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque **EL CASO TENGA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE ESTA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**

# VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

## ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Concepción Chuquimango Infante contra la resolución de fojas 116, de fecha 11 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que, declaró infundada la demanda de autos.

## ANTECEDENTES

### Demanda

Con fecha 24 de abril de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de otros obreros que realizan la labor de serenazgo y Sismuvi, toda vez que perciben una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Se alega vulneración al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa y al derecho a la igualdad,

Refiere que la demandada ha cometido una discriminación directa, toda vez que sus compañeros de trabajo realizan labores de obrero de serenazgo y Sismuvi igual que él; sin embargo, existe diferencia en cuanto a las remuneraciones que perciben sin que se cuente con justificación válida alguna para ello. Puntalmente indica que percibe un sueldo que asciende a S/1400.00 soles mientras que otros obreros reciben como contraprestación la suma de S/ 2719.90[1] soles.

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 3 de mayo de 2023, admite a trámite la demanda[2].

### Contestación de la demanda

El procurador público del municipio demandado deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia, contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, pues a su criterio el obrero con el cual el actor pretende establecer un término de comparación realiza una labor distinta,

[1] F. 22.
[2] F. 31.

tiene un régimen laboral diferente y se trata de un trabajador que tiene la calidad de nombrado bajo el Decreto Legislativo 276, por lo que no procede nivelar sus remuneraciones[3].

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

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 10 de julio de 2023, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda[4]; por estimar que resulta aplicable el precedente emitido en el Expediente 02383-2013-PA/TC, por lo que la controversia debe ser dilucidada en la vía ordinaria, en la que se puedan actuar diversos medios probatorios.

A su turno, la Sala revisora, revocando la apelada declaró infundada la demanda, por considerar que las funciones que realiza el demandante como policía municipal son distintas a la de sus pares propuestos como homólogos, porque estos son policía de Sismuvi, y no se ha acreditado lo contrario en autos[5].

**FUNDAMENTOS**

**Delimitación del petitorio**

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de otros obreros que también realiza la labor de policía de serenazgo y Sismuvi en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor pese a desempeñar iguales funciones. 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.

**Procedencia de la demanda**

2. Se aprecia que lo que se ha denunciado es la vulneración del derecho a una remuneración justa y equitativa y del principio-derecho de igualdad y a la no discriminación recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución; y que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados conforme lo establece la sentencia

[3] F. 58.
[4] F. 85.
[5] F. 116.

recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe verificar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

**Análisis de la controversia**

**Sobre el principio - derecho de igualdad y a la no discriminación**

3. 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". En otras palabras, 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.

4. 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**

5. 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:

> 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.

6. 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 regulas 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.

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 disponga el incremento de la bonificación por costo de vida para los trabajadores de los gobiernos locales.

7. 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:

> 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.

8. Cabe 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".

9. 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. Cabe 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".

10. 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, artículo 4 de la Ley 28927, artículo 5 de las Leyes 29142 y 29289, y artículo 6 de las Leyes 29564, 29626, 29812, 29951, 30114, 30281, 30372, 30518, 30693, 30879, leyes de los prepuestos públicos del 2006 al 2019.

**Análisis del caso concreto**

11. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, "se está discriminado 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-policía de serenazgo y Sismuvi, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros.

12. De las boletas de pago adjuntas a la demanda[6], del contrato de trabajo[7] y de la sentencia judicial emitida en el Expediente 00334-2013[8] se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial desde el 29 de febrero de 2012, se desempeña como obrero-policía de serenazgo y Sismuvi, y a la fecha de la interposición de la demanda, percibía una remuneración mensual ascendente a S/ 1400.00 (ingreso total S/1552.50).

    Cabe hacer notar 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 don Fernando Huamán López y Juan Carlos Soto Ávila radicaba en el denominado concepto "costo de vida"[9].

13. 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.

14. 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 para determinar si existe un trato discriminatorio hacia él o no.

---

[6] F. 3 a 6
[7] F. 50
[8] F. 10
[9] F. 7 a 9, 56 y 57

15. 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, mi voto es por

    Declarar **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.

**S.**

**OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**