



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0161/2025

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de febrero de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Tisce y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Nelson Salazar Penas contra la resolución de fojas 967, de fecha 04 de abril de 2024, 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, nulo lo actuado y concluido el proceso.

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 18 de mayo de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración comprendida en S/1,450.00 soles, con la de sus compañeros Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, Silverio Valdez Ayay y José Santiago Llanos López, quienes perciben un monto de S/2,842.78 soles, siendo mayor al del recurrente. Alega que son obreros de parques y jardines en la entidad emplazada, realizando las mismas actividades laborales. Señala que a través de un proceso laboral tramitado en el Expediente 00804-2017-0-0601-JR-LA-01, se le reconoció la adscripción al Régimen de la Actividad Privada bajo los alcances del TUO del Decreto Legislativo 728, aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR, pero pese a ello no se le ha reconocido la homologación con sus compañeros de trabajo que realizan la misma función y se encuentran bajo el mismo régimen laboral. Afirma que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

El Segundo Juzgado Civil-Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 31 de mayo de 2023

¹ Foja 393





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

admite a trámite la demanda².

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representado por su procurador público deduce excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada³. Señala que los compañeros de trabajo del actor con los que pretende que se homologue su remuneración, obtuvieron ésta por un error judicial de interpretación, pero dicha equivocación no puede generar el nacimiento de un derecho para terceros. Señala que los regímenes laborales público y privado tienen sus propias condiciones y beneficios sociales pues el Tribunal Constitucional ha establecido que estos son independientes y no comparables. Sostiene que, aunque se pueda observar una diferencia remunerativa entre el demandante y otros trabajadores, ello responde a circunstancias objetivas y legítimas, tales como tareas, antigüedad y experiencia, entre otros, lo que justifica el trato diferenciado.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 04 de septiembre de 2023, declara improcedente la excepción propuesta y fundada la demanda⁴, por considerar que los trabajadores sí pueden ser considerados pares homólogos válidos para la comparación ya que comparten características suficientes, como el cargo, las funciones, y el régimen laboral. Se concluye que la entidad edil no ha justificado adecuadamente la diferencia salarial.

A su turno, la Sala Superior revisora⁵, revocó la apelada en el extremo que declaró improcedente la excepción de incompetencia por razón de la materia, y reformándola la declaró fundada, anulando lo actuado y dando por concluido el proceso. Carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a la apelación de la sentencia.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada, sosteniendo que el recurrente percibe una remuneración menor en comparación a la de sus

² Foja 428

³ Foja 896

⁴ Foja 926

⁵ Foja 967



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

compañeros, por lo que se le estaría vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo, a la remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

Cuestión previa

2. Este Tribunal 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 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.

El derecho a la remuneración

4. El artículo 24 de la Constitución Política del Perú prescribe que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”.
5. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC, ha precisado lo siguiente respecto a la remuneración:
 22. En síntesis, la "remuneración equitativa", a la que hace referencia el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución.
[...]
 23. En consecuencia, la remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo- bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva-de tal forma que no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad.

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y no discriminación

6. 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.
7. 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

8. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

9. 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.

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.

10. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

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.

11. 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”.

12. 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”.
13. 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 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

Análisis del caso concreto

14. 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 a 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 mantenimiento de parques y jardines, 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.
15. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶, de la sentencia judicial emitida en el Expediente 0804-2017-0-0601-JR-01⁷ y del "contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial, sujeto al decreto legislativo N° 728"⁸ se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero de mantenimiento de parques y jardines y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual ascendente a S/ 1,450.00 soles.
16. La parte demandante refiere que su remuneración debe ser equivalente a la que perciben los señores Aurelio Terán Bacón, Andrés Cachi Alva, Silverio Valdez Ayay y José Santiago Llanos López. Al respecto, cabe señalar que con relación a don Silverio Valdez Ayay, se advierte que por mandato judicial se ordenó la homologación de su remuneración. Ello se desprende de la sentencia emitida en el Expediente 00928-2017-PA/TC, en la que, con el voto en mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, se ordenó su nivelación. Esto es, que la remuneración que perciben el citado trabajador obedece a lo dispuesto en un mandato judicial.

Mientras que con relación a don Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva debe señalarse que en el Expediente 03173-2023-PA/TC obran sus boletas de pago del año 2018 y 2019, respectivamente, en las que se consignaban un monto por concepto de costo de vida que ascendía a la suma de S/. 2764.57 soles; al igual que en el presente proceso se

⁶ F. 33 a 37

⁷ F. 2 a 30

⁸ F. 31



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

adjunta boletas de pago de Andrés Cachi Alva en la que obra el referido concepto⁹. Así también, en el Expediente 05729-2015-PA/TC obra la boleta de pago de octubre de 2019 de don José Llanos López en la cual también se consignó el denominado “costo de vida” por la suma de S/. 2764.57 soles.

17. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual del demandante, en relación con otros obreros que realizan la misma actividad- hasta por lo menos los años 2018 y 2019-, radicaba en el concepto “costo de vida”. Así, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹⁰, no se precisó cuál es la forma de cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que fue requerido mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018, y solo se hace una lista de los conceptos comprendidos en la planilla de los trabajadores 276. Adicionalmente, mediante decreto de fecha 18 de setiembre de 2018, emitido en el Expediente 06613-2015-PA/TC, este Tribunal también solicitó a la Municipalidad de Cajamarca que informara, entre otras cosas, las razones por las que se vendría pagando montos diferentes por concepto de “costo vida” a los trabajadores obreros.

Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹¹, en el que adjuntan, entre otros documentos, el Informe 298-2018-URBSSO-AP-MPC, en el que se limita a señalar que “El Costo de vida, varía según la Remuneración de cada trabajador” (sic).

18. De lo expuesto se puede concluir que la entidad edil demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de 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.
19. Siendo ello así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal generar convicción respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis

⁹ F. 39 a 43

¹⁰ Fojas 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹¹ Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

de si existe un trato discriminatorio, o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

20. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad edil 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.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el siguiente fundamento de voto, pues si bien coincido con parte del fallo adoptado en la ponencia suscrita por la mayoría, mediante el cual se declara: 1. **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando 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; dejo constancia que de mi postura en relación a la notificación dispuesta para la Contraloría General de la República.

1. Desde mi punto de vista si bien existen razones atendibles para declarar fundada la excepción de incompetencia por razón de materia e improcedente la demanda me aparto del extremo en el que se dispone notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones, sin que ello implique que no coincida en el hecho de que los funcionarios de la entidad municipal 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 que realizan funciones similares.
2. En efecto, el objeto del caso de autos se requiere que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeta al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración ascendente a S/ 1,450.00 que resulta menor que la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas labores.
3. Conforme a lo expuesto en la ponencia, la remuneración que percibe don Silverio Valdez Ayay, citado como término de comparación, se debe a un mandato judicial que ordenó la homologación de su remuneración; por otro lado, en relación con don Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, de las boletas de pago de los obreros municipales que obran en el Expediente 03173-2023-PA/TC, se advierte que una de las diferencias de lo que perciben en relación con el ingreso mensual de la actora radica en el concepto “costo de vida”. De otra parte, en el Expediente 05729-2015-PA/TC obran las boletas de don José Llanos López, de las que se advierte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02967-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NELSON SALAZAR PENAS

que la diferencia de haberes con la actora también radica en el concepto “costo de vida”.

4. En ese sentido, coincido en que la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento del denominado “costo de vida”, ni cuáles son los criterios utilizados para fijar los montos por dicho concepto, ni ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral, los cuales, se entiende, realizan funciones similares.
5. Por lo cual, concuerdo en sostener que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal Constitucional generar convicción respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por la parte recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio o no. Por ello, corresponde declarar improcedente la demanda; aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si así lo considera pertinente.
6. A pesar de lo expuesto hasta aquí estimo impertinente disponer la notificación a la Contraloría General de la Republica como lo señala la ponencia; sin embargo, apoyo la resolución del presente caso, ya que insistir en mi discrepancia en este extremo generaría una innecesaria demora en la tramitación del presente caso, toda vez que al producirse una discordia esta tendría que ser tramitada y resuelta por otro colega, integrante de la Sala Primera del Tribunal Constitucional. Al ser mi posición la minoritaria en este tipo de casos una eventual insistencia por vía de voto singular, solo generará mayor dilación para que al demandante se le brinde respuesta a lo centralmente pretendido.

En las circunstancias descritas y salvando mi posición sobre el extremo expuesto, suscribo la resolución del caso en su totalidad, en aplicación de los principios procesales de economía y de socialización regulados en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

OCHOA CARDICH