



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1566/2024

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 00623-2024-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 el voto conjunto 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, 20 de mayo de 2024.

SS.

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

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis honorables colegas, emito el presente voto singular debido a que considero, por los mismos fundamentos expuestos en la ponencia, que se debe agregar el siguiente punto resolutivo:

1. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Al respecto, debo precisar 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, corresponde notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

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, 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 solo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido del voto del magistrado Domínguez. Al respecto, señalo los fundamentos que sustentan mi decisión:

1. En el presente caso, el recurrente alega la vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación, y a percibir una remuneración justa y equitativa. Solicita por medio de su demanda que se homologue su remuneración con la de sus compañeros de trabajo, a quienes propone como término de comparación en su demanda, adjuntando boletas de pago y otros medios probatorios.
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 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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jesús Manuelito Bacon Cueva contra la resolución de fojas 200, de fecha 16 de octubre de 2023, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Mediante escrito del 24 de octubre de 2022, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, a fin de que se ordene la homologación de su remuneración con la que perciben sus compañeros de trabajo que desempeñan la labor de seguridad patrimonial en la Subgerencia de Serenazgo, comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Refiere que, por ser un trabajador contratado a plazo indeterminado en virtud de un mandato judicial, viene percibiendo una remuneración menor en comparación con otros trabajadores, pese a realizar las mismas funciones y labores. Sostiene que tiene un contrato de trabajo a plazo indeterminado desde el 19 de junio de 2008, en mérito de un mandato judicial. Agrega que viene percibiendo una remuneración de S/ 1,582.60, mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores y cumplir un mismo horario de trabajo, perciben una remuneración mayor que asciende a la suma de S/ 3,129.10; lo que vulnera su derecho a la no discriminación, así como el derecho a una remuneración equitativa y suficiente¹.

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 8 de noviembre de 2022, admite a trámite la demanda².

El procurador público de la municipalidad emplazada propone la excepción de incompetencia por razón de la materia. A su vez contesta la demanda alegando, entre otras cosas, que el demandante y los obreros con los que pretende compararse realizan funciones distintas y pertenecen a regímenes laborales diferentes³.

¹ Fojas 80.

² Fojas 103.

³ Fojas 144.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

El *a quo*, a través de la Resolución 4, de fecha 11 de abril de 2023⁴, rechazó la contestación de la demanda y declaró infundada la demanda, por considerar que para acreditar la discriminación remunerativa que reclama en autos el actor pretende tomar como término de comparación válida a obreros que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, esto es, un régimen laboral distinto al que pertenece el demandante, porque está sujeto al régimen laboral privado regulado por el TUO del Decreto Legislativo 728.

A su turno, la Sala revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por considerar que conforme al criterio adoptado por el Tribunal Constitucional la situación laboral de un trabajador del régimen laboral público no es un término de comparación válido para apreciar un trato desigual respecto de la situación de un trabajador del régimen laboral de la actividad privada y porque las labores realizadas por los otros trabajadores ofrecidos como términos de comparación son diferentes de las realizadas por el actor⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de seguridad en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas labores. Se alega la vulneración tanto del principio-derecho de igualdad como del principio de no discriminación, así como del derecho a una remuneración equitativa y suficiente.

Consideraciones previas

2. Este Tribunal 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 conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados conforme lo establece la

⁴ Fojas 172.

⁵ Fojas 200.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, deben previamente revisarse algunas consideraciones al respecto que imposibilitan efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia en el presente caso.

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”. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

6. Mediante Decreto Supremo 264-90-EF se efectuó un incremento en dichos conceptos; en el artículo 4 se precisa lo siguiente:

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.

7. 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.

8. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

9. 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 lo siguiente: “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”.
10. 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”.
11. 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 de 2006 a 2019.

Análisis del caso concreto

12. En el presente caso, la controversia se centra 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 seguridad, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

13. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ y del Contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados⁷ se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial suscrito en el año 2015, que se lo contrató para laborar como obrero en la Subgerencia de Obras y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un total de ingresos ascendente a S/ 1,582.60 (S/. 1,430.10 remuneración).
14. Debe señalarse también que conforme a los documentos que obran en autos⁸, el demandante se vendría desempeñando en la Subgerencia de Seguridad Ciudadana. Además de ello, se aprecia que el actor ha presentado boletas de obreros que realizarían la misma labor al desempeñar funciones en el Área de Serenazgo, pero se advierte que son obreros sujetos al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo 276⁹. También se corrobora que una de las diferencias entre el ingreso mensual del demandante y el de dichos obreros radica en el concepto “costo de vida”¹⁰. Así, la propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018- URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018¹¹, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador” (sic). En efecto, al verificarse las boletas de pago de los obreros se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándoles cantidades diferentes, como 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 serían obreros al igual que 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, aun cuando realizarían también labores de seguridad en el Área de Seguridad Ciudadana pertenecen a otro régimen laboral y la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”.
16. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹¹, no se precisó cuál es la forma de cálculo del denominado “costo de vida”, pese

⁶ Fojas 4-11.

⁷ Fojas 2.

⁸ Fojas 12-22.

⁹ Fojas 27-34 y 38-43.

¹⁰ Fojas 38-43.

¹¹ Fojas 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00623-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JESÚS MANUELITO BACON CUEVA

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, sobre 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-MPC¹², al que adjunta, 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).

17. De lo expuesto se aprecia que la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento del 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, los cuales, se entiende, realizan funciones similares.
18. 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 de si existe un trato discriminatorio hacia él o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

Por estos fundamentos, nuestro 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.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH

¹² Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03382-2016-PA/TC.