Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/04/2025 13:03:06-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02183-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GREGORIO OCON TUCTO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gregorio Ocon Tucto contra la resolución de foja 643, de fecha 4 de marzo de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/04/2025 16:42:19-0500

Con fecha 18 de marzo de 2022, el recurrente interpuso demanda de amparo[1] contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que cese la discriminación y se le homologue su remuneración con la de otros obreros como Aurelio Terán Bacón y Andrés Cachi Alva, toda vez que vienen percibiendo una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Alega que la demandada ha cometido una discriminación y trato desigualitario puesto que sus compañeros de trabajo también realizan la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines; sin embargo, existe diferenciación en cuanto a los sueldos que perciben sin que haya justificación válida alguna para ello. Sostiene el actor que percibe un sueldo de S/ 930.00 mientras que los otros obreros homólogos reciben como contraprestación la suma de S/ 2843.78.

El Tercer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 31 de marzo de 2022, admitió a trámite la demanda[2].

El procurador público del municipio demandado se apersonó al proceso y solicitó que se declare improcedente o infundada la demanda por considerar que no se puede homologar la remuneración del actor al de los pares homólogos propuestos, en tanto estos últimos han alcanzado su nivel remunerativo al homologarlos con trabajadores del régimen laboral público, motivo por el cual no se constituyen como tercios comparativos válidos[3].

[1] Foja 452
[2] Foja 484
[3] Foja 534

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/2025/02183-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO
ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/04/2025 11:15:24-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/04/2025 11:41:41-0500

El *a quo*, mediante Resolución 7, de fecha 12 de abril de 2023[4], declaró fundada la demanda, por considerar que se ha acreditado que el demandante viene percibiendo una remuneración muy inferior al de sus pares homólogos, sin que la emplazada haya podido justificar el trato desigual, pese a que tanto el accionante como su par homólogo son obreros asignados a la misma Unidad de "Mantenimiento de Parques y Jardines".

La Sala revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por considerar que si bien existe diferencia remunerativa entre el demandante y los trabajadores con los cuales se pretende equiparar; no obstante, el trato diferenciado en el aspecto remunerativo, responde a circunstancias objetivas; por tanto, la sola existencia de una diferencia remunerativa no nos sitúa automáticamente frente a un supuesto de desigualdad de trato remunerativo[5].

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 de mantenimiento de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas labores.

Procedencia de la demanda

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del principio de igualdad y no discriminación recogido en el artículo 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.

[4] Foja 553
[5] Foja 643

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y 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.

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 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, 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.

Análisis del caso concreto

11. 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.

12. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6], de la sentencia emitida en el Expediente 01824-2014-0-0601-JR-LA01[7] 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 un haber mensual ascendente a S/ 930.00.

13. Así, debe señalarse también que, de los documentos que obran en autos, se puede apreciar que don Andrés Cachi Alva es un obrero que pertenece al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y que realiza la labor de obrero de parques y jardines. No obstante, corresponde precisar que conforme a la información obtenida del CD remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, el referido trabajador, por lo menos hasta octubre de 2019 percibía por el denominado concepto de "costo de vida" la suma de S/ 2764.57. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual de la parte demandante, en relación con otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto "costo de vida". Si bien en autos obran boletas de pago del año 2023 del señor Andrés Cachi Alva en las que ya no se consigna el citado concepto de "costo de vida", y se establece una remuneración de S/ 2842.78[9] debe precisarse que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01[10]. Ello se corrobora también con la adenda al contrato del referido trabajador en la que se consigna que se le pagará la citada remuneración por orden judicial[11].

14. Mientras que, en el caso de don Aurelio Bacón Terán se advirtió que, en sus boletas de pago de los años 2016, 2017, 2018, se consigna el denominado concepto de costo de vida, asignándole la suma de S/ 2764.57.[12]

---

[6] Fojas 4 a 19
[7] Fojas 21 a 47
[8] Foja 87
[9] Fojas 56 a 60 del Expediente 4390-2024-PA/TC
[10] Foja 109 del Expediente 02576-2024-PA/TC
[11] Foja 154 del Expediente 04847-2024-PA/TC
[12] Fojas 49 a 57

15. Así, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[13], la municipalidad demandada no 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.

    Dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[14], 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)

16. De lo expuesto, se puede concluir que la entidad edil 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 y que, se entiende, realizan funciones similares.

17. Siendo 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 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.

18. 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.

[13] Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC
[14] Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02183-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GREGORIO OCON TUCTO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que leconfiere 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 asus atribuciones.

Publíquese y notifíquese.
SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA