



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 722/2025

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 02576-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho de la parte 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 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, 24 de junio 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 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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 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.

En tal sentido, considero que se debe:

1. Declarar IMPROCEDENTE la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho de la parte 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 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

He sido convocado para dirimir la presente controversia. En ese sentido, y de la revisión de los actuados en este proceso, estimo que en realidad corresponde que se examine el asunto planteado en otra vía procesal con mayor estación probatoria. Por otro lado, considero que también corresponde notificar a la Contraloría General de la República para que se examine el asunto relativo al costo de vida. En tal sentido, considero que se debe:

1. Declarar IMPROCEDENTE la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho de la parte 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.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

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

1. En el presente caso, la recurrente solicita que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben otro trabajador que también desempeña la labor de obrero de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor pese a desempeñar iguales funciones.
2. Al respecto, considero que los cuestionamientos formulados por la 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 ciudadano 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° 30-2021-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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Rocío Esperanza Salazar Chuan contra la resolución de fojas 161, de fecha 2 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 20 de julio de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1397.50, con la de su compañero de trabajo Andrés Cachi Alva, percibe una remuneración de S/3043.89, 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 discriminación directa pues su referido compañero realiza labores de obrero de parques y jardines igual que ella; sin embargo, existe diferencias en cuanto a las remuneraciones que perciben sin que cuente con justificación válida alguna para ello.

El Segundo Juzgado Civil-Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 14 de agosto de 2023 admite a trámite la demanda².

Contestación de la demanda

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare infundada³. Aduce que la solicitud de nivelación de salario de la demandante con el de su compañero de labores Andrés Cachi Alva no cuenta con respaldo

¹ Foja 48.

² Foja 63.

³ Foja 117.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

probatorio suficiente, dado que la diferencia en la remuneración se justifica por criterios objetivos y específicos que legitiman el trato desigual, pero no discriminatorio.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 18 de octubre de 2023, declaró improcedentes la excepción propuesta y también la demanda⁴, por considerar que si bien ambos trabajadores son obreros que laboran en áreas similares dentro de la municipalidad, la remuneración de Andrés Cachi Alva fue establecida no por la entidad empleadora, sino por mandato judicial. Esto sugiere que el trato remunerativo recibido no se debe a una decisión unilateral de la municipalidad, sino a una resolución externa que obliga a la entidad. En consecuencia, como no se advierte una conducta discriminatoria en la fijación de su salario, no se vulneran los derechos constitucionales de igualdad, no discriminación y remuneración equitativa invocados por la demandante.

A su turno, la Sala Superior Revisora, mediante Resolución 7, de fecha 2 de abril de 2024⁵, confirmó la apelada por fundamentos similares.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben otro trabajador que también desempeña la labor de obrero de parques y jardines 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

⁴ Foja 131.

⁵ Foja 161.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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

Análisis de la controversia

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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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 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.

Además, en el artículo 6 se hizo hincapié en que

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 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

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 que 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 efectuarse por convenio colectivo o, en su defecto, por mandato expreso de la ley. Es menester 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 está plasmada en los artículos 8 de la Ley 28652, 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 presupuestos públicos de 2006 a 2019.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

Análisis del caso concreto

11. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminado a la parte demandante” por tratarse de una trabajadora-obrera que en virtud de un mandato judicial fue contratada a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la demandante en el cargo de obrera de parques y jardines sujeta al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 con la que perciben otro obrero que desempeña el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
12. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ y de las sentencias emitidas en el Expediente 01200-2012⁷ se advierte que la recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada; que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial; que se ha desempeñado como obrera de parques y jardines, pero que ha sido rotada a la Subgerencia de Limpieza Pública y Ornato Ambiental, y que percibía una remuneración mensual de S/1 064.00.
13. Se debe indicar 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 concepto “costo de vida” la suma de S/ 2764.57. Por tanto, una de las diferencias entre el ingreso mensual de la demandante y el de otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto denominado “costo de vida”. Y si bien en autos obran boletas de pago de los años 2022 y 2023 de don Andrés Cachi Alva, en las que ya no se consigna el concepto “costo de vida” y se establece una remuneración de S/2842.78⁸, esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01⁹.

⁶ Foja 4.

⁷ Fojas 82-99.

⁸ Fojas 5-11.

⁹ Foja 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02576-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROCÍO ESPERANZA SALAZAR
CHUAN

14. 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.
15. 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.
16. 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, considero que se debe

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho de la parte recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

S.

OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH