



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Alberto Tudela Portal contra la resolución de foja 510, de fecha 27 de marzo de 2024, expedida por la Sala Civil Transitoria-Sede Comercio de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de agosto de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, con la finalidad de que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1100.00, con la de sus compañeros Judith Briceño Becerra, Eduardo Alfredo Huamán Valderrama y Carlos Alberto Requelme Chávez, quienes perciben un monto de S/ 2842.78 y S/ 2200.00. Alegó que es obrero y presta servicios como obrero-policía municipal y realiza las mismas actividades laborales que sus compañeros con los que corresponde que se homologue su remuneración. Sostuvo que se está violentando sus derechos constitucionales a la protección frente a la discriminación, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y el derecho al trabajo, toda vez que pese a realizar una misma labor y bajo las mismas características, sin justificación válida se le paga una remuneración menor.

El Primer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante la Resolución 1, de fecha 4 de setiembre de 2023, admitió a trámite la demanda.²

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representada por su procurador público dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda. Sostuvo que no procede la homologación de la remuneración puesto que los trabajadores propuestos como supuestos pares

¹ Foja 143

² Foja 351





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

homólogos obtuvieron la remuneración que vienen percibiendo dado que en su oportunidad se les homologó la remuneración con la que perciben obreros del régimen laboral público.³

El *a quo*, mediante la Resolución 2, de fecha 9 de noviembre de 2023, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda⁴, por considerar que el pedido del demandante es genérico, pues no presenta medios probatorios suficientes, como boletas o informes, que permitan analizar si existió afectación a sus derechos en el tiempo previo a la presentación de la demanda. Además, al no cumplir con los criterios de urgencia e irreparabilidad, el proceso de amparo no es idóneo para este caso, puesto que es una vía excepcional. La demanda, en cambio, debería tramitarse mediante el proceso ordinario laboral.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada en el extremo que declaró improcedente conforme a lo previsto en el precedente emitido por el Tribunal Constitucional en el Expediente 02383-2013-PA/TC.⁵

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros de trabajo, quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada, sosteniendo que el recurrente percibe una remuneración menor en comparación con la de sus compañeros. Sostuvo que se está violentando sus derechos constitucionales a la protección frente a la discriminación, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y el derecho al trabajo.

Procedencia de la demanda

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

³ Foja 464

⁴ Foja 483

⁵ Foja 510



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

proteger los derechos constitucionales alegados conforme lo establece la 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.

El derecho a la remuneración

3. 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”.
4. 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 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

5. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

6. 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

7. Mediante el 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.

8. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

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.ºs. 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 mencionados 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.

9. 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 1440, vigente a partir del 1 de enero de 2019, 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.º 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.

10. 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 el 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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

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”.

11. 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”.

Análisis del caso concreto

12. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminando a la parte 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 la parte demandante en el cargo de obrero-serenazgo sismuvi, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben Judith Briceño Becerra, Eduardo Alfredo Huamán Valderrama, Carlos Alberto Requelme Chávez y Gladis Marrufo Olivera, propuestos como pares homólogos en la demanda.
13. De las boletas de pago del actor que obran en autos⁶, la sentencia emitida en el Expediente 2012-01290-0-0601-JR-LA-01⁷, se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero-serenazgo y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1100.00.

⁶ Fojas 3 y 4

⁷ Foja 6



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

14. El demandante pretende que en el presente proceso se ordene que se homologue su remuneración con la que perciben los trabajadores obreros, don Eduardo Huamán Valderrama, Judith Briceño Becerra y Carlos Alberto Requelme Chávez, a quienes propone como término de comparación para efectos de la alegada homologación de su remuneración en la suma de S/ 2220.00 y S/ 2842.78.
15. Debe señalarse, respecto a don Eduardo Huamán Valderrama, que de la sentencia judicial de fecha 8 de noviembre de 2019, emitida en el Expediente 03178-2018-0-0601-JR-LA-03⁸, se verifica que se ordenó la reposición del citado trabajador como obrero con una relación laboral de naturaleza indeterminada con el mismo nivel remunerativo que tenía al momento en el que fue cesado. Que según documento que obra en el Expediente 02613-2024-PA/TC, se aprecia que dicho trabajador habría estado sujeto a una “Planilla de medida cautelar”; mientras que de su contrato de trabajo se observa que en mérito al citado proceso judicial y a las sentencias emitidas en el mismo se dispuso su contratación a plazo indeterminado desde el 1 de agosto de 2018 y se estableció que su remuneración mensual ascendería a S/ 2200.00.⁹ Esto es, que al citado trabajador se le estaría pagando dicha suma de dinero en mérito a un mandato judicial.
16. Adicionalmente, cabe señalar que según el Informe Escalafonario 30-2023-MPC-OGGRRHH-UPDP-ARE, del 16 de enero de 2023¹⁰, el mencionado trabajador don Eduardo Alfredo Huamán Valderrama habría efectuado también otras labores como operador e inspector, a diferencia de lo que ocurriría con el demandante.
17. Por otro lado, con relación a doña Judith Briceño Becerra, de su boleta de pago de octubre de 2019, se advierte que esta percibía como remuneración la suma de S/ 1300.00.¹¹ Y, posteriormente, dicha trabajadora pasaría a recibir una remuneración superior en virtud a un mandato judicial del año 2023 emitido en primera instancia.¹² Similar situación ocurría respecto a don Carlos Alberto Requelme Chávez, pues

⁸ A foja 36 del Expediente 03014-2024-PA/TC

⁹ A foja 55 del Expediente 03014-2024-PA/TC

¹⁰ A foja 134 del Expediente 03014-2024-PA/TC

¹¹ Obra en el Expediente 05729-2015-PA/TC

¹² Foja 37 del Expediente 02605-2024-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

se verifica que, según su boleta de octubre de 2019, percibía con la denominación “costo de vida” la suma de S/ 1221.79¹³; mientras que, por mandato judicial del año 2022 pasó a recibir una remuneración mayor.¹⁴ Esto es, que en ambos casos dichos trabajadores vendrían percibiendo una remuneración superior en mérito a lo dispuesto en sentencias judiciales emitidas en sus respectivos procesos en primera instancia.

18. Conforme a lo señalado *supra*, 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 la parte recurrente.
19. La propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador”. (sic)
20. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹⁵, 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 el 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.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹⁶, 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)

¹³ Obra en el Expediente 05729-2015-PA/TC

¹⁴ Foja 51 del Expediente 02604-2024-PA/TC

¹⁵ Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹⁶ Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

21. 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.
22. 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 la parte 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 se deja a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente, y en la que podrán actuarse diversos medios probatorios para determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa.
23. 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 con el 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 y se deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02611-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN ALBERTO TUDELA PORTAL

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ