Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA JANET
PILAR FIR 06251899 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 31/03/2025 15:07:32-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02994-2024-PA/TC
CAJAMARCA
IGOR ELISTER URBANO MENDOZA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de febrero 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 Igor Elister Urbano Mendoza contra la resolución de foja 157, de fecha 10 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 e improcedente la demanda de amparo.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/03/2025 16:28:02-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de agosto de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se le homologue su remuneración con la de don Martín Aquino Manya, obrero que también se desempeña como efectivo de seguridad patrimonial, pues este viene percibiendo una remuneración mucho mayor pese a realizar similares funciones. Alega que dichos actos constituyen una violación al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, el derecho a la igualdad, el derecho a la protección frente a la discriminación, pues la demandada ha cometido una discriminación directa dado que otro obrero de seguridad patrimonial percibe un sueldo mayor sin que haya justificación válida alguna para ello. Sostiene el actor que percibe un sueldo de S/ 1803.61 mientras que don Martín Aquino Manya reciben como contraprestación la suma de S/ 3146.39[1].

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 15 de agosto de 2023, admitió a trámite la demanda[2].

El procurador público del municipio demandado propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda argumentando que el obrero con el cual el actor pretende que se homologue su remuneración

[1] F. 64
[2] F. 76

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/2025/02994-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/03/2025 14:36:46-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/03/2025 11:40:35-0500

realiza funciones distintas, por tanto, no puede considerarse como un término de comparación válido. Señala también que la controversia debe dilucidarse en otra vía que cuente con una amplia etapa probatoria[3].

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 29 de setiembre de 2023[4], declaró fundada la demanda, por considerar que la remuneración del actor debe ser homologada con la del obrero Martín Aquino Manya porque ambos pertenecen al régimen laboral privado y realizan las mismas labores, pero sin una justificación legal válida este último viene recibiendo una contraprestación mayor que el actor, lo cual constituye la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación en agravio del demandante.

A su turno, la Sala revisora integró la sentencia apelada en el extremo que omitió declarar infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia; y reformándola declaró fundada dicha excepción dando por concluido el proceso. Estima que conforme al precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, la controversia debe ser ventilada en la vía ordinaria laboral en la que pueda determinarse si al actor le corresponde o no la alegada homologación de su remuneración[5].

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que percibe don Martín Aquino Manya, obrero que también desempeña la labor de efectivo de seguridad patrimonial en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con la del referido trabajador aun cuando realizan las mismas labores. Se alega la vulneración del derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, derecho a la igualdad, derecho 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

[3] F. 82
[4] F. 101
[5] F. 157

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 deben analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

3. Además, 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.

Análisis de la controversia

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 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.

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 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.

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 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 de 2006 a 2019.

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 a la parte 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 la parte demandante en el cargo de obrero de seguridad patrimonial, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Martín Aquino Manya.

15. Ahora bien, de las boletas de pago del actor que obran en autos

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondientes al periodo enero a abril de 2023[6], y del "contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados"[7], se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial desde el 7 de diciembre de 2017, que se desempeña como obrero de parques y jardines y como efectivo de seguridad patrimonial, y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1500.00. Así también, cabe precisar que conforme al Memorando 013-2021-SGSySEPAT-GSC-MPC, del 7 de julio de 2021, el actor por esa fecha había sido rotado a la unidad de Seguridad Patrimonial[8], y también se advierte que según los documentos sobre "rol de servicios", el actor habría estado asignado en octubre de 2022 y marzo, abril de 2023 a la Subgerencia de Serenazgo[9] y a a la oficina de Abastecimiento y Control Patrimonial en julio y agosto de 2023.[10]

16. El actor solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que percibe don Martín Aquino Manya. En la sentencia de fecha 10 de setiembre de 2020 emitida en el Expediente 03357-2015-PA/TC este Tribunal Constitucional, por mayoría, declaró fundada la demanda de homologación de remuneración solicitada por don Martín Aquino Manya, quien se desempeñaba como obrero de limpieza pública, por lo que la remuneración que percibe actualmente dicho trabajador fue dispuesta por mandato judicial con calidad de cosa juzgada.

    También debe señalarse que conforme a las boletas de pago del periodo setiembre de 2022 a febrero de 2023 que obran en autos el referido obrero, don Martín Aquino Manya se desempeña como obrero de limpieza pública[11].

    Por tanto, el citado trabajador no constituye para el presente caso un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración del demandante.

17. Asimismo, del CD que contiene información sobre boletas de pago de los obreros remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el

[6] FF. 4 y 5
[7] F. 2
[8] F. 6
[9] FF. 7, 9, 11 y 20
[10] FF. 22 y 24
[11] FF. 32 a 37

Expediente 05729-2015-PA/TC, se puede corroborar que, al menos hasta octubre de 2019, una de las diferencias del ingreso mensual de la parte demandante radicaba en el concepto "costo de vida", pues se le asignaba por este concepto la cantidad de S/ 1421.79. Mientras que por el mismo concepto don Martín Aquino Manya percibía S/ 1021.79, esto es, un monto menor al que se le pagaba al demandante.

18. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[12], 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-MPC[13], 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).

19. 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.

20. Siendo así, 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; lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio hacia su persona o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque dejando a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02994-2024-PA/TC
CAJAMARCA
IGOR ELISTER URBANO MENDOZA

ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.

21. 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 leconfiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.

2. **Declarar IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

3. 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