Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 24/10/2025 15:02:18-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00032-2025-PA/TC
CAJAMARCA
OSCAR PABLO ARCE HUACCHA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de octubre 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 Oscar Pablo Arce Huaccha contra la resolución de foja 191, de fecha 23 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/10/2025 15:25:35-0500

ANTECEDENTES

Con escrito de fecha 27 de noviembre de 2023, el recurrente interpuso una demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1] para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1550.00 con la de su compañero Walter Nilo Guevara Saucedo, quien percibe una remuneración superior equivalente a la suma de S/ 3022.96. Alegó que es obrero de limpieza pública y realiza las mismas actividades laborales que su compañero con el que corresponde que se homologue su remuneración. Sostuvo que se estaría violando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

El Tercer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 19 de marzo de 2024, admitió a trámite la demanda.[2]

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Cajamarca dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda y argumentó que no es válido el término de comparación propuesto por la parte demandante, toda vez que su par homólogo obtuvo la nivelación de su remuneración al ser comparado con trabajadores nombrados pertenecientes al régimen laboral público, esto es, que se homologaron remuneraciones de trabajadores que pertenecen a regímenes laborales diferentes.[3]

[1] Foja 60
[2] Foja 75
[3] Foja 93

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/2025/00032-2025-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:37:43-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:11:36-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00032-2025-PA/TC
CAJAMARCA
OSCAR PABLO ARCE HUACCHA

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 9 de mayo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda[4], al aplicar el precedente Elgo Rios previsto en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, según el cual existe una vía igualmente satisfactoria en la que se puede dilucidar la presente controversia.

A su turno, la Sala Superior Revisora confirmó la apelada por similar fundamento.[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. Sostuvo que el recurrente percibe una remuneración menor en comparación con la de su compañero de trabajo, por lo cual, se estaría violentando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y 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 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 debe analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

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

[4] Foja 142
[5] Foja 191

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 a exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratada del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación.

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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La bonificación por costo de vida

7. 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 del 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 estos 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.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 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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

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 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".

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".

12. 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 el artículo 8 de la Ley 28652, el artículo 4 de la Ley 28927, el artículo 5 de las leyes 29142 y 29289 y el artículo 6 de las leyes 29564, 29626, 29812, 29951, 30114, 30281, 30372, 30518, 30693, 30879, leyes de los prepuestos públicos del 2006 al 2019.

Análisis del caso concreto

13. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se está discriminado 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 el demandante en el cargo de obrero de limpieza pública, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Walter Nilo Guevara Saucedo, quien también realizaría la misma labor y estaría sujeto al mismo régimen laboral.

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6] y del "contrato de trabajo por orden judicial, a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo N.° 728", suscrito en el 2013[7], se verifica 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 limpieza pública y que percibía una remuneración del S/ 1133.00.

15. Con el objeto de establecer el término de comparación para que se ordene la homologación de su remuneración, la parte demandante hace referencia al obrero Walter Nilo Guevara Saucedo.

16. Al respecto, cabe señalar que, con relación a don Walter Nilo Guevara Saucedo, si bien en sus boletas de pago se consigna que sería obrero de limpieza pública, del Expediente 01268-2024-PA/TC se advierte que la Sala superior en la Sentencia de Vista determinó que la remuneración de don Walter Guevara se habría dispuesto por mandato judicial en el Expediente 01852-2017-0-0601-JR-LA-03, en el cual se ordenó su nivelación con la de un obrero del régimen laboral público, esto es, con un

[6] Foja 4
[7] Foja 2

obrero que pertenecería a un régimen laboral distinto. Asimismo, cabe señalar que, según la información que obra en el Expediente 05729-2015-PA/TC, existen boletas de pago del trabajador en las que se consignaba que percibía por el concepto de costo de vida la cantidad de S/ 2591.14. También existen boletas de pago del citado obrero de las que se aprecia el concepto de costo de vida.[8]

17. En ese sentido, 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).

18. Así, en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[9], no se precisó cuál es la forma de cálculo del denominado "costo de vida", a pesar de 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 otrascosas, las razones por las que se estaría pagando montos diferentes por concepto de "costo vida" a los trabajadores obreros.

    Como respuesta al requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, laemplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[10], en el que adjuntan, entre otros documentos, el Informe 298-2018- URBSSO-AP-MPC, 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. Tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares.

20. Po lo tanto, 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

[8] Fojas 41 y 42 del Expediente 02897-2024-PA/TC
[9] Foja 14 del cuaderno del Tribunalcorrespondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC
[10] Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 06613-2015-PA/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Sin embargo, se deja a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente, donde podrán actuarse diversos medios probatorios para determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa.

21. Finalmente, en atención 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 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 asus atribuciones.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA