



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 447/2024

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de diciembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Morales Saravia y Domínguez Haro, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Tiese emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Marco Antonio Chunque Cabanillas contra la resolución que obra a folios 559, de fecha 31 de mayo de 2023, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo lo actuado y concluido el proceso.

### ANTECEDENTES

La parte demandante, con fecha 21 de abril de 2021, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con el objeto de que se homologue su remuneración (S/1 393.00) con la que perciben sus compañeros de trabajo, obreros de limpieza pública con contrato de trabajo a plazo indeterminado; tal es el caso de los trabajadores Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, que percibirían la suma de S/2842.78. Afirma que ganó un proceso laboral en el que se reconoció que tenía un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo los alcances del DL 728, por lo que suscribió su contrato el 23 de febrero de 2015, para ejercer el cargo de obrero (cuya función consiste en el barrido de calles y el recojo de residuos); no obstante, percibe una remuneración menor que la de sus compañeros que ejecutan la misma labor. Ante ello alega la vulneración de sus derechos al trabajo, a la igualdad y no discriminación, y a percibir una remuneración justa y equitativa<sup>1</sup>.

El Tercer Juzgado Civil-sede Zafiros de Cajamarca, con fecha 11 de mayo de 2021, admitió a trámite la demanda<sup>2</sup>.

El procurador público de la demandada propone la excepción de

---

<sup>1</sup> F. 380.

<sup>2</sup> F. 398.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda. Aduce que los pares homólogos del actor homologaron su remuneración vía judicial con la de los trabajadores nombrados, razón por la cual no es posible comparar ambas remuneraciones. Precisa que siendo proceso de amparo de naturaleza residual, debe recurrirse al proceso laboral ordinario<sup>3</sup>.

El *a quo*, mediante resolución de fecha 4 de noviembre de 2021<sup>4</sup>, declaró infundada la excepción propuesta y con resolución de fecha 1 de abril de 2022<sup>5</sup> declaró fundada la demanda, por considerar que no existe una remuneración equitativa entre el actor y sus compañeros de trabajo, ya que ellos también son obreros que realizan las labores de limpieza pública, con contrato de trabajo a plazo indeterminado del régimen DL 728, por lo que no hay una justificación objetiva para dar dicho trato diferenciado.

La Sala superior revisora revocó en parte la resolución apelada y declaró, de conformidad con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC, fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo lo actuado y concluido el proceso, por devenir improcedente la demanda<sup>6</sup>.

La parte demandante interpuso recurso de agravio constitucional. Esgrimió, entre otros argumentos, que el proceso de amparo es idóneo para resolver la controversia, pues se denuncia que existen actos discriminatorios contra el actor y que no se requiere etapa probatoria, y que el Tribunal Constitucional ha resuelto por el fondo casos similares<sup>7</sup>.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se homologue la remuneración del actor (ascendente a S/1393.00) con la que perciben sus compañeros de trabajo, quienes son obreros de limpieza pública con contrato de trabajo a plazo indeterminado; tal es el caso de los trabajadores Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, que percibirían la suma de S/2842.78. Afirma que ganó un proceso laboral en el que se reconoció que tenía un

---

<sup>3</sup> F. 438.

<sup>4</sup> F. 463.

<sup>5</sup> F. 480.

<sup>6</sup> F. 559.

<sup>7</sup> F. 595.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

contrato de trabajo a plazo indeterminado con arreglo al DL 728; que en virtud de ello suscribió su contrato el 23 de febrero de 2015, para ejercer el cargo de obrero (y realizar el barrido de calles y el recojo de residuos); no obstante, percibe una remuneración inferior a la de sus compañeros que ejecutan la misma labor.

### **Cuestiones previas**

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 la línea jurisprudencial de este Tribunal, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, de conformidad con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe establecer si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.
3. Además de ello, 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 señala 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, 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

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 a la no discriminación*

6. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2 de la Constitución de 1993, de acuerdo al 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”. En otras palabras, se trata 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. 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; y es que la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable.
8. En relación con el principio-derecho de igualdad, este Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, para analizar si ha existido o no un trato discriminatorio, se precisa, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas: aquella que se juzga recibe el referido trato y aquella otra que sirve como término de comparación, a fin de determinar si, en efecto, se está ante una violación de la cláusula constitucional de igualdad. Al respecto, el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00012-2010-PI/TC expresó lo siguiente:
  6. Desde luego, la situación jurídica que se propone como término de comparación no puede ser cualquiera. Ésta debe ostentar ciertas características mínimas para ser considerada como un término de comparación “válido” en el sentido de pertinente para efectos de ingresar en el análisis de si la medida diferenciadora



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

supera o no el test de igualdad. Tales características son, cuando menos, las siguientes:

a) Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito. El fundamento de esta exigencia, desde luego, consiste en que de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste, por derivación, ampliaría el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario. b) La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica prima facie relevante. Contrario sensu, no resultará válido el término de comparación en el que ab initio pueda apreciarse con claridad la ausencia (o presencia) de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee (o no posee) la situación jurídica cuestionada.

9. En consecuencia, debe verificarse si lo peticionado por el recurrente está acorde con el ordenamiento jurídico.

### **La bonificación por costo de vida**

10. 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.

11. 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 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

12. 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 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 dictó norma alguna que en forma expresa disponga el incremento de la bonificación por costo de vida para los trabajadores de los Gobiernos locales.

13. Por otro lado, 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.

14. 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 rezaba como sigue: “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 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

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”.

15. 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. 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”.
16. 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 explicitada 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**

17. La pretensión contenida en la demanda es que se homologue la remuneración del actor con la que perciben otros trabajadores obreros que, al igual que él, realizarían las mismas labores en la municipalidad emplazada, pues, en su condición de trabajador sujeto al régimen del Decreto Legislativo 728, contratado a plazo indeterminado por mandato judicial<sup>8</sup> —para que realice la labor de “obrero” con una remuneración de S/ 1 300.00, contrato suscrito el 23 de febrero de 2015—, percibe una remuneración menor.
18. En este caso corresponde examinar si existe un término de comparación válido e idóneo que permita determinar si se ha vulnerado el principio de igualdad.

---

<sup>8</sup> F. 71.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

19. Consta de las boletas de pago de enero de 2020 a marzo de 2021<sup>9</sup> que el actor es un obrero con contrato de trabajo a plazo indeterminado que realiza la actividad en el servicio de limpieza pública. Allí se indica que se le paga por el concepto de costo de vida la suma de S/1 221.79, con un total mensual de S/1 393.00. Sin embargo, a partir de febrero de 2020 se advierte que ya no se le paga dicho concepto.
20. El Informe 320-2017-AL-OGGRRHH-MPC, de fecha 23 de octubre de 2017<sup>10</sup>, indica que “la actividad que realiza cada trabajador es indistinta a la palabra actividad que se verifica en las boletas, siendo esta utilizada por tema presupuestal” [sic] y que es la “oficina de presupuesto, quien es la encargada de manejar y designar la actividad del que será afectada el presupuesto para el pago de cada uno de los trabajadores, no teniendo nada que ver con la actividad que desarrollan los recurrentes.” Dicho de otro modo, no habría certeza de las labores que en realidad ejecutarían los obreros de la municipalidad demandada.
21. El Informe 974-2019-OGGRRHH-MPC<sup>11</sup>, de fecha 10 de diciembre de 2019, concluye que “los obreros están comprendidos dentro del régimen laboral del sector público N° 728, por tanto NO TIENEN NIVEL OCUPACIONAL, tal como sí lo tienen los trabajadores régimen laboral N° 276.” [sic].
22. Respecto del trabajador Aurelio Bacón Terán, que el actor pone como término de comparación, este trabajador aparece en las boletas de pago presentadas en la demanda como obrero con contrato de trabajo a plazo indeterminado en la actividad mantenimiento de parques y jardines de la Gerencia de Desarrollo Ambiental y percibe el concepto de “costo de vida” por la suma de S/2 764.57, con una remuneración total de S/2 927.78<sup>12</sup>. La boleta de diciembre de 2018 consigna que a dicho trabajador se le paga el mismo monto por el concepto de costo de vida, pero que percibe un total de S/2 935.78 de remuneración.  
En el caso del trabajador Andrés Cachi Alva, de la boleta de pago de agosto de 2019, que obra a folios 23, consta que es un obrero con contrato de trabajo a plazo indeterminado en la actividad mantenimiento de parques y jardines de la Gerencia de Desarrollo

---

<sup>9</sup> FF. 6-10.

<sup>10</sup> Informe que obra a folios 14 del Expediente 2891-2023-PA/TC.

<sup>11</sup> F. 76.

<sup>12</sup> FF. 14-22.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

Ambiental. Percibe el denominado costo de vida por la suma de S/ 2 764.57, haciendo un total remunerativo de S/ 2 842.78.

En el caso de la trabajadora Natividad Llanos Gutiérrez, su boleta de mayo de 2017<sup>13</sup> consigna que es obrera con contrato de trabajo a plazo indeterminado del servicio de limpieza pública, por lo que percibe el denominado costo de vida por la cantidad de S/ 2 506.14, con un total de S/ 2 669.35.

Debe precisarse que del Expediente 01515-2023-PA/TC se advierte que don Aurelio Bacón y don Andrés Cachi Alva tendrían sentencias de abril de 2016 y enero de 2015, respectivamente<sup>14</sup>, en las cuales se les habría reconocido la calidad de obreros de limpieza pública y que se les habría homologado su remuneración con la de los trabajadores obreros nombrados.

23. Asimismo, como se mencionó *supra*, de los documentos obrantes en autos se aprecia que los trabajadores que la parte recurrente propuso como término de comparación percibirían el denominado concepto “costo de vida”.
24. En relación con el concepto “costo de vida” que emplearía la municipalidad demandada para pagar las remuneraciones de sus trabajadores, este Tribunal corroboró dicha información con la documentación enviada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, en mérito del mandato dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Expediente 03887-2015-PA/TC, a fojas 434 del cuaderno del Tribunal Constitucional.
25. Cabe indicar que en el Expediente 04503-2015-PA/TC el Tribunal Constitucional, mediante decreto de fecha 6 de noviembre de 2017, reiteró un pedido de información a la municipalidad demandada, y que dicha comuna, con fecha 21 de diciembre de 2017, remitió el Oficio 282-2017-OGRRHH-MPC, de fecha 14 de diciembre de 2017<sup>15</sup>, adjuntando, entre otros documentos, las planillas de pago de los

---

<sup>13</sup> F. 13.

<sup>14</sup> FF. 669 y 677 del Expediente 01515-2023-PA/TC. En el presente proceso, a fojas 49 aparece también la sentencia respecto de don Aurelio Bacon; y a fojas 57 y 63 las sentencias de doña Natividad Llanos y don Andrés Cachi.

<sup>15</sup> F. 465 del Expediente 04503-2015-PA/TC.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

trabajadores de limpieza pública sujetos al régimen laboral privado, Decreto Legislativo 728.

26. Posteriormente, este Tribunal, mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018 (Expediente 03887-2015-PA/TC del cuaderno de este Tribunal) ofició al director de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos de la entidad emplazada, a fin de que, entre otros, informe acerca de la forma como se viene calculando el pago del concepto de “costo de vida” y de las razones por las cuales hay diferencia entre los montos que por este concepto perciben los obreros del régimen laboral privado.
27. En atención al pedido de información formulado por este Tribunal, la entidad emitió el Oficio 030-2018-OGGRRHH-MPC, de fecha 16 de marzo de 2018; el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 13 de marzo de 2018; las planillas de obreros; el Informe 058-2018-MEBC-AC-URRHH-OGA-MPC, de fecha 13 de marzo de 2018; y posteriormente el Informe 94-2018-WNB-R-AO&M-SGIRS-SGLPyOA-GDA-MPC, de fecha 19 de marzo de 2018<sup>16</sup>.
28. De los citados documentos no se observa que la entidad emplazada haya precisado de manera adecuada cuál es la justificación para que exista diferencia entre los montos que perciben los trabajadores de un mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado reiteradamente por este Tribunal.
29. Al revisar dichos documentos se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándose cantidades como S/ 1 611.69 y S/ 2 506.14, entre otras, en el mes de enero de 2018 (ff. 647, 649, 651 y 659 del Expediente 03887-2015-PA/TC del cuaderno de este Tribunal); esto es, sumas superiores a la percibida por el demandante, no obstante que, según la información brindada por la propia parte demandada, se trata de obreros del régimen regulado por el Decreto Legislativo 728, al cual también pertenece el recurrente.
30. Asimismo, en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, expedido por la Unidad de Recursos Humanos, tampoco se hace precisión alguna respecto al cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que ello fue

---

<sup>16</sup> FF. 802, 803, 812-1275, 1291 y 1300, Expediente 03887-2015-PA/TC del cuaderno de este Tribunal.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

requerido mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018, pues solo se consigna una lista de los conceptos comprendidos en la planilla de los trabajadores sujetos al régimen laboral público regulado por el Decreto Legislativo 276.

31. De igual modo, de las boletas de pago del mes de octubre de 2019, que obran en el CD entregado por la comuna emplazada y que forma parte del Expediente 05729-2015-PA/TC, se corrobora que existen trabajadores obreros de la municipalidad demandada que laboran en el servicio de limpieza pública, quienes perciben por el concepto “costo de vida” cantidades distintas que superan, por ejemplo, la suma de S/1286.79, pues sus ingresos mensuales sobrepasan la suma de S/1393.80 (páginas 45, 75, 233, 255, 297, 384, 408, entre otras, del CD). Dicha situación pone de manifiesto la diferenciación remunerativa existente conforme a lo precisado y detallado en los fundamentos *supra*.
32. De ello se desprende que la entidad municipal 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; ni tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral, que, se entiende, realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado en forma expresa y reiterada por este Tribunal.
33. Por tanto, atendiendo a lo expuesto y a lo referido en torno al denominado costo de vida, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que generen convicción a este Tribunal respecto a la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis de si existe un trato discriminatorio hacia él o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria, aunque dejando a salvo el derecho de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
34. En consecuencia, queda claro que existen hechos y afirmaciones contradictorios que es preciso dilucidar en un proceso lato que cuente con etapa probatoria.
35. Finalmente, habida cuenta de que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y que los funcionarios de la entidad municipal demandada no han indicado



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

con precisión la base legal para otorgar el denominado “costo de vida”, su forma de cálculo ni 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 le confiere 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, en virtud de lo cual deja 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.

**MORALES SARA VIA  
DOMÍNGUEZ HARO  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE MORALES SARA VIA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIERREZ TICSE**

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

#### **Petitorio**

1. En el presente caso, se solicita homologar la remuneración del demandante con la que perciben sus compañeros de trabajo que desempeñan la labor de limpieza pública en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado, sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor en comparación a la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral que realizan las mismas labores.

#### **El derecho a la remuneración**

2. 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”
3. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 23º, numeral 2 establece que “Toda persona que trabaja tiene derecho, sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual”. Asimismo, el numeral 3 señala que “Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.
4. En el presente caso, como lo hemos expresado en el petitorio, la pretensión contenida en la demanda de autos es que se homologue la remuneración del actor con la que perciben otros obreros, debido a que desarrollan las mismas labores, están en la misma área y régimen laboral.
5. Por consiguiente, corresponde analizar si el término de comparación propuesto por la recurrente es válido y, de ser así, se evaluará si la diferencia en el pago de la remuneración es razonable, teniendo en cuenta el monto otorgado a cada trabajador por concepto “Costo de vida”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

### **El trato desigual en el presente caso**

6. De las boletas de pago adjuntas a la demanda (fojas 6 al 10) y del "contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados" (fojas 71), se advierte que el accionante pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1 393.00 soles.
7. En el escrito de demanda se cita como término de comparación para sustentar el trato discriminatorio, los casos de don Aurelio Bacón Terán, don Andrés Cachi Alva y doña Natividad Llanos Gutiérrez, quienes vendrían percibiendo remuneraciones superiores a la suya pese a laborar como obreros, al igual que él y en las mismas condiciones.
8. Al respecto, don Aurelio Bacón Terán aparece en las boletas de pago presentadas como obrero con contrato de trabajo a plazo indeterminado en la actividad mantenimiento de parques y jardines de la Gerencia de Desarrollo Ambiental y percibe el concepto de "costo de vida" por la suma de S/2 764.57, con una remuneración total de S/ 2 927.78 (fojas 14 al 22).
9. Sobre el trabajador don Andrés Cachi Alva, de la boleta de pago de agosto de 2019, que obra a folios 23, consta que es un obrero con contrato de trabajo a plazo indeterminado en la actividad mantenimiento de parques y jardines de la Gerencia de Desarrollo Ambiental. Percibe el denominado costo de vida por la suma de S/2764.57, haciendo un total remunerativo de S/2842.78.
10. Igualmente, con relación a la trabajadora Natividad Llanos Gutiérrez, su boleta de mayo de 2017 consigna que es obrera con contrato de trabajo a plazo indeterminado del servicio de limpieza pública, por lo que percibe el denominado costo de vida por la cantidad de S/2 506.14, con un total de S/2 669.35.
11. De la revisión de las boletas de pago del recurrente y de los tres obreros antes mencionados, se observa que los cuatro trabajadores tienen la condición de obreros de la Municipalidad de Cajamarca. Por tanto, se aprecia que el término de comparación presentado por el recurrente es válido.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

### **La falta de colaboración de la Municipalidad emplazada**

12. En relación con el concepto “costo de vida” que emplearía la municipalidad demandada para pagar las remuneraciones de sus trabajadores, este Tribunal corroboró dicha información con la documentación enviada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, en mérito del mandato dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Expediente 03887-2015-PA/TC.
13. Cabe indicar que en el Expediente 04503-2015-PA/TC el Tribunal Constitucional, reiteró un pedido de información a la municipalidad demandada, y que dicha comuna, con fecha 21 de diciembre de 2017, adjuntó, entre otros documentos, las planillas de pago de los trabajadores de limpieza pública sujetos al régimen laboral privado, Decreto Legislativo 728. De las referidas planillas se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía entre un trabajador y otro, pues se les asigna cantidades como S/ 1300.00, S/ 1321.79, S/ 1601.79, S/ 2506.00, etc.
14. Luego, mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018 (cuaderno de este Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC), también ofició a la entidad emplazada, a fin de que informe cómo se viene calculando el pago del concepto de “costo de vida” y las razones por las cuales los montos de dicho concepto difieren entre un obrero del régimen laboral privado y otro.
15. En respuesta, la municipalidad remitió las planillas de los obreros (fojas 12 del cuadernillo del TC correspondiente al citado expediente), en las que también se puede apreciar que los montos por concepto de “costo de vida” varían de manera significativa entre aquellos que se dedican a la limpieza pública con sumas que oscilan entre los S/ 1321.79 y S/ 2506.14.
16. En el caso de autos no se observa, y la parte demandada tampoco ha demostrado, que haya una justificación objetiva y razonable que pueda determinar un tratamiento diferenciado entre la remuneración del demandante (que incluye el denominado "costo de vida"), y la de sus compañeros de trabajo, don Andrés Cachi Alva, Aurelio Bacón y Natividad Llanos Gutiérrez que se desempeñan como obreros en el área de mantenimiento, en las mismas condiciones laborales que él.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02890-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
MARCO ANTONIO CHUNQUE  
CABANILLAS

17. Como puede apreciarse, la ponencia ha reconocido que i) existe un trato diferenciado respecto del demandante en comparación con otros obreros en lo que concierne al pago de la bonificación por costo de vida; y, ii) que la municipalidad no ha justificado las razones objetivas para dicho trato diferenciado. Pese a esto, al mismo tiempo, sostiene que es forzoso concluir que debe declararse la improcedencia de la demanda por falta de medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal generar convicción sobre la validez o licitud del término de comparación propuesto por la parte recurrente (fundamento 33 y 34).
18. En su lugar, considero más adecuado sostener que nadie puede beneficiarse por su propio dolo. La negativa reiterada de la Municipalidad Provincial de Cajamarca de justificar las razones objetivas para dicho trato diferenciado no puede servir de base para una improcedencia que alargaría el proceso en su beneficio al retrasar una eventual contingencia económica y que iría en desmedro de los derechos a la remuneración e igualdad presuntamente afectados del demandante. Con base en el principio de previsión de consecuencias, dicha decisión incluso podría generar un incentivo perverso para que la municipalidad emplazada no cumpla con justificar su trato diferenciado, confiando en que necesariamente se declarará la improcedencia de la demanda en casos similares.
19. Por consiguiente, se ha vulnerado el derecho a la igualdad en conexión con el derecho a la remuneración equitativa del demandante para percibir una remuneración por igual labor y por igual categoría que la que perciben los otros trabajadores obreros sujeto al régimen laboral privado que se desempeñan como obreros de limpieza pública.

Por todo lo expuesto, mi voto es porque se declare:

**FUNDADA** la demanda de amparo; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la emplazada homologar la remuneración del actor con la que perciben sus compañeros de trabajo, quienes son obreros de limpieza pública con contrato de trabajo a plazo indeterminado.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**