



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de noviembre de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ramón Fernando Vargas Alvarado contra la resolución que obra a folio 624, de fecha 15 de diciembre de 2022, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

La parte demandante, con fecha 17 de mayo de 2021, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca<sup>1</sup>, con el objeto de que se homologue su remuneración (S/ 1493.00) con la de sus compañeros de trabajo, quienes perciben la suma de S/ 2842.78 en la función de “obrero serenazgo”, en la misma área donde desarrollan funciones y labores iguales. Afirma que ganó un proceso laboral en el que se reconoció que tenía un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, suscribiendo su contrato el 26 de abril de 2018; no obstante, percibe una remuneración menor a la de sus compañeros que ejecutan la misma labor. Alega la vulneración de sus derechos al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, el derecho a la igualdad, el derecho a la protección frente a la discriminación.

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros de Cajamarca, mediante Resolución 2, de fecha 18 de junio de 2021, admitió a trámite la demanda<sup>2</sup>.

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Cajamarca propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda<sup>3</sup> y alegó que los pares homólogos del actor laboran en la entidad

<sup>1</sup> Foja 3

<sup>2</sup> Foja 468

<sup>3</sup> Foja 484



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

mediante contrato de trabajo a plazo indeterminado, bajo los alcances del Decreto Legislativo 728. Además, presenta como medios de prueba documentos que no se ajustan a la realidad de los hechos, pues señaló que el demandante no realiza las mismas funciones o actividades que sus pares a homologarse, lo que evidencia una marcada diferencia en el trato entre el demandante y las personas con quienes pretende nivelarse. Además, en ningún caso señalado por el demandante se ha homologado la remuneración a los obreros contratados a plazo indeterminado con la de un obrero nombrado al amparo del Decreto Legislativo 276, toda vez que la remuneración del trabajador nombrado obedece a diversos factores tales como el nivel ocupacional, entre otros aspectos.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 12 de enero de 2022, declaró infundada la excepción propuesta<sup>4</sup> y, con Resolución 5, de fecha 4 de abril de 2022, declaró fundada la demanda<sup>5</sup>, por considerar que existe una diferenciación en la remuneración salarial entre el demandante y sus compañeros de trabajo, dándole un trato desigual y arbitrario, pese a que los otros trabajadores realizan las mismas labores y tienen un contrato de trabajo a plazo indeterminado dentro del régimen del Decreto Legislativo 728.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 15 de diciembre de 2022<sup>6</sup>, revocó la apelada y reformándola declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que el demandante no ha demostrado estar en idénticas condiciones laborales en comparación con los trabajadores indicados como término comparativo, pues existe disparidad entre ellos, por cuanto mientras el demandante pertenece al régimen laboral privado, los otros obreros son del Decreto Legislativo 276<sup>7</sup>.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se homologue la remuneración del actor (S/ 1493.00) con la que perciben sus compañeros de trabajo, cuyos contratos de trabajo son a plazo indeterminado, percibiendo 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

---

<sup>4</sup> Foja 509

<sup>5</sup> Foja 514

<sup>6</sup> Foja 624

<sup>7</sup> Foja 624



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

Decreto Legislativo 728 y que ocupaba el cargo de obrero de serenazgo; no obstante, percibe una remuneración menor a la de sus compañeros que ejecutan la misma labor.

### **Cuestiones previas**

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 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.

### **Análisis de la controversia**

#### ***El derecho a la remuneración***

3. 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”.
4. Este Tribunal, en la Sentencia 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

***Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y a la no discriminación***

5. 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”. Es decir, 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.
  
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 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 el Decreto Supremo 264-90-EF se efectuó un incremento en dichos conceptos; en el artículo 4, se precisa lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

Compréndase en el presente Decreto Supremos al personal que regula sus remuneraciones en base a lo dispuesto por el artículo 66 del Decreto Legislativo 543 [...]

Asimismo, compréndase a los servidores a cargos de las Municipalidades, al trabajador contratado, obrero permanente y trabajador de proyectos por Administración Directa, Proyectos Especiales y reparticiones públicas del Gobierno Central, instituciones públicas sujetas a las Ley N° 4916.

En ambos casos la bonificación especial por costo de vida y compensación por movilidad no será superior a I/. 4'500,00.00.

Además, en el artículo 6 se hizo hincapié en 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.

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

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”.

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 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**

13. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe “se está discriminado al demandante” por tratarse de un trabajador – obrero que en virtud de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

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 serenazgo, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.

14. Ahora bien, de la sentencia judicial emitida en el Expediente 01369-2015-0-0601-JR-LA-01<sup>8</sup> y del contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial sujeto al Decreto Legislativo 728<sup>9</sup> se advierte 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 y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1400.00.
15. Con el objeto de establecer el término de comparación, en autos obran las boletas de pago de trabajadores de dicha municipalidad que no tienen el mismo cargo que el del actor<sup>10</sup>, pues si bien el actor sostiene ser obrero de serenazgo, conforme a su boletas de pago se trataría de un obrero de limpieza pública<sup>11</sup>; mientras que los otros obreros son de la Gerencia “Serenazgo y Sismuvi” con los cargos de “Policía Sismuvi” o “Policía Municipal”. Además, se advierte de las boletas de pago, que la diferencia entre sus ingresos y las de ellos radicaría principalmente en el denominado “costo de vida”.
16. Así, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos<sup>12</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> Foja 52

<sup>9</sup> Foja 107

<sup>10</sup> Fojas 65 a 105

<sup>11</sup> Fojas 46 a 50

<sup>12</sup> Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC<sup>13</sup>, 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)

17. 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 los trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares. Y si bien en el caso del actor se advierte que desde setiembre de 2020 ya no se consigna en las boletas el denominado “costo de vida”, sin embargo, en el caso de los otros obreros dicho concepto se siguió manteniendo en sus boletas de pago.
18. 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 el recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio hacia ella o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
19. 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 le confiere la Constitución Política del Perú,

---

<sup>13</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03382-2016-PA/TC



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01805-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
RAMÓN FERNANDO VARGAS  
ALVARADO

**HA RESUELTO**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.
2. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ  
MORALES SARAVIA  
MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE MORALES SARAVIA**