



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 615/2024

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de noviembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Morales Saravia y Domínguez Haro, con la participación del magistrado Monteagudo Valdez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, toda vez que esta no fue resuelta con el voto del magistrado Hernández Chávez, ha dictado la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse 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 Alberto Valdez Terrones contra la resolución de fojas 692, de fecha 26 de enero de 2023, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

La parte demandante, con fecha 3 de mayo de 2021, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, solicitando homologar su remuneración con la que perciben sus compañeros de trabajo que desempeñan la labor de obrero de limpieza pública en la municipalidad emplazada. Refiere que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado, percibe una remuneración inferior a la de sus compañeros que desempeñan la misma labor y en la misma área. Sostiene que ingresó en la Municipalidad el 1 de enero de 2005 como obrero del área de limpieza pública, con contrato a plazo indeterminado desde el 1 de noviembre de 2013, y que percibe una remuneración de S/ 1 185.00; mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores, en el mismo horario de trabajo y régimen laboral, perciben una remuneración ascendente a S/ 2 842.78, lo que vulnera sus derechos al trabajo, a la igualdad ante la ley, a una remuneración justa y equitativa, y a la no discriminación.<sup>1</sup>

---

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

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 propone la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda alegando que el actor no ha sufrido discriminación, dado que existe una marcada diferencia con los trabajadores con los que el actor pretende que se homologue su remuneración, pues no realizan las mismas actividades y ninguno de ellos ha tenido proceso alguno sobre nivelación contra la demandada; por lo cual dichas remuneraciones no pueden ser tomadas como ejemplo para la solicitada nivelación. Además, en ningún caso se les ha homologado la remuneración a los obreros contratados a plazo indeterminado con la de un obrero nombrado, puesto que la remuneración del trabajador nombrado obedece a otros factores tales como el nivel ocupacional, y no como es el régimen laboral privado.<sup>3</sup>

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 12 de enero de 2022<sup>4</sup>, declaró infundada la excepción de incompetencia propuesta, y con Resolución 6, de fecha 4 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, toda vez que estos también se encuentra bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, son "Obreros" y realizan actividad de "Manejo de Residuos Sólidos Municipales", "Servicio de Limpieza Pública" y "Mantenimiento de Parques y Jardines"; por lo tanto, la Municipalidad demandada está discriminando al actor, dándole un trato desigual y arbitrario.

La Sala superior revisora revocó la sentencia apelada y la declaró infundada, por considerar que, si bien el accionante como sus pares son obreros contratados a plazo indeterminado dentro del régimen laboral del Decreto Legislativo 728, sus actividades no son similares (unos están en parques y jardines, otro en mantenimiento de residuos sólidos y el demandante en limpieza pública); lo que podría justificar —al no existir medios probatorios adicionales, pues unos realizan el barrido de calles, aseo de locales municipales, recojo de basura, etcétera—, la diferencia remunerativa existente entre ellos.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> F. 533.

<sup>3</sup> F. 559.

<sup>4</sup> F. 577.

<sup>5</sup> F. 587.

<sup>6</sup> F. 692.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

La parte demandante interpuso recurso de agravio constitucional alegando que sí ha acreditado que es víctima de un acto discriminatorio y que si bien de las boletas de pago de sus compañeros de trabajo consta que tendrían el cargo “de parques y jardines” “dichas boletas en relación al cargo no corresponde a la realidad”; además, precisa que “tanto los trabajadores de limpieza como los trabajadores de parques y jardines tienen la misma subgerencia conforme se puede ver, incluso existe alta rotabilidad entre dichos puestos” (sic).<sup>7</sup>

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue 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.

#### Cuestiones previas y procedencia de la demanda

2. Al respecto, este Tribunal Constitucional aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a una remuneración justa y equitativa, así como del principio-derecho de igualdad y del principio a la no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que hace notar que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituye la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, razón por la cual se procederá a analizar el fondo de la controversia, a fin de determinar si en el caso de autos existió la vulneración denunciada.
3. Por otro lado, en el precedente establecido en la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC, en referencia al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, se establece lo siguiente:

---

<sup>7</sup> F. 719.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

12. Sistematizando la jurisprudencia vigente de este Tribunal, puede afirmarse que existen dos perspectivas para entender cuándo una vía puede ser considerada “igualmente satisfactoria”: una objetiva, vinculada al análisis de la vía propiamente dicha (vía idónea); y otra subjetiva, relacionada con el examen de la afectación al derecho invocado (urgencia iusfundamental).
  13. Desde la perspectiva objetiva, el análisis de la vía específica idónea puede aludir tanto: (1) a la estructura del proceso, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz (estructura idónea)[1], o (2) a la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso iusfundamental que se ponga a su consideración (tutela idónea)[2]. Este análisis objetivo, claro está, es independiente a si estamos ante un asunto que merece tutela urgente.
  14. De otra parte, desde una perspectiva subjetiva, una vía ordinaria puede ser considerada igualmente satisfactoria si: (1) transitarla no pone en grave riesgo al derecho afectado, siendo necesario evaluar si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada (urgencia como amenaza de irreparabilidad)[3]; situación también predicable cuanto existe un proceso ordinario considerado como “vía igualmente satisfactoria” desde una perspectiva objetiva; (2) se evidencia que es necesaria una tutela urgente, atendiendo a la relevancia del derecho involucrado o la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño)[4].
  15. Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:
    - Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;
    - Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;
    - Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y
    - Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.[...]
  16. Esta evaluación debe ser realizada por el Juez o por las partes respecto de las circunstancias y derechos involucrados en relación con los procesos ordinarios. Es decir, los operadores deben determinar si la vía es idónea (en cuanto permite la tutela del derecho, desde el punto de vista estructural, y es susceptible de brindar adecuada protección) y, simultáneamente, si resuelta igualmente satisfactoria (en tanto no exista riesgo inminente de que la agresión resulte irreparable ni exista necesidad de una tutela de urgencia).
4. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda supera el análisis de pertinencia de la vía constitucional, toda vez que existe una afectación de especial urgencia que exime a la demandante de acudir a otra vía para discutir su pretensión. Ello se configura porque el caso



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

de autos versa sobre una controversia referida a una supuesta afectación a su derecho a una remuneración justa y equitativa y al principio-derecho de igualdad y a la no discriminación, el cual goza de protección a través del amparo, conforme a los artículos 2.2 y 24 de la Constitución Política del Perú. Por tanto, el Tribunal Constitucional estima que el proceso de amparo es idóneo para resolver la controversia.

### **Análisis de la controversia**

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

5. 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”.
6. 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 ponga en peligro 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***

7. 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

8. 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.
9. 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 para juzgar 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 señaló 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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

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.

En tal sentido, debe verificarse que lo peticionado por el recurrente esté 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.

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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

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.

13. 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.

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 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”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

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 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”.
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 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**

17. La pretensión contenida en la demanda es que se homologue la remuneración del actor con la que perciben otros obreros que, al igual que él, realizarían labores de limpieza pública en la municipalidad emplazada, pues en su condición de trabajador sujeto al régimen del Decreto Legislativo 728, contratado a plazo indeterminado por mandato judicial, percibe una remuneración menor. De los documentos obrantes en autos se aprecia que la diferencia del ingreso mensual del demandante, en relación con otros obreros, está en el concepto “costo de vida”.
18. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>8</sup> y del “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados”<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/ 1193.00.

---

<sup>8</sup> F. 75.

<sup>9</sup> F. 143.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

19. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si “se está discriminando al demandante” por tratarse de un trabajador obrero contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe el demandante en el cargo de “obrero” sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 con la que perciben otros obreros que también se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral que el actor.
20. En efecto, el demandante solicita que se homologue su remuneración con la que perciben otros obreros que, al igual que él se desempeñan como “obrero de limpieza pública”, pertenecen al régimen laboral de la actividad privada a plazo indeterminado –Decreto Legislativo 728– y realizan labores de limpieza pública, pero que reciben una remuneración superior a la de él.
21. En este caso corresponde examinar si existe un término de comparación válido que permita determinar si se ha vulnerado el principio de igualdad.
22. Sobre el particular, en autos obran las boletas de pago del demandante<sup>10</sup> y el contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada<sup>11</sup>, de cuyas instrumentales se advierte que en virtud de un mandato judicial el recurrente tiene un contrato a plazo indeterminado, pertenece al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728), se desempeña como obrero de limpieza pública y, a la fecha de la interposición de la demanda, percibía como remuneración mensual el monto de S/. 1193.00 mensuales.
23. Debe señalarse que de los documentos obrantes en autos se puede apreciar que la diferencia del ingreso mensual del demandante en relación con otros obreros radica en el concepto “costo de vida”. Dicha información es corroborada 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, a fojas 434 del cuaderno del Tribunal Constitucional.

---

<sup>10</sup> F. 75-94.

<sup>11</sup> F. 143.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

24. Con el objeto de establecer el término de comparación, el demandante presenta las boletas de pago de trabajadores de dicha municipalidad que realizan la misma labor que él desarrolla, las cuales obran en autos<sup>12</sup>. Del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su remuneración pertenecen también al régimen laboral de la actividad privada, se desempeñan como obreros de limpieza pública y perciben remuneraciones por la suma aproximada de S/. 2 669.35, es decir, una suma superior a la remuneración mensual que percibe el actor.
25. Sin embargo, debe señalarse que, en el Expediente 04503-2015-PA/TC, este Tribunal Constitucional, mediante decreto de fecha 6 de noviembre de 2017, reiteró un pedido de información a la municipalidad demandada, la cual, con fecha 21 de diciembre de 2017, remitió el Oficio 282-2017-OGGRRHH-MPC, de fecha 14 de diciembre de 2017<sup>13</sup>, adjuntando, entre otros documentos, las planillas de pago de los trabajadores de limpieza pública sujetos al régimen laboral privado, Decreto Legislativo 728.
26. Posteriormente, este Tribunal Constitucional, 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 las razones por las cuales los montos de este concepto difieren entre uno y otro obrero 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 (ff. 802, 803, 812-1275, 1291 y 1300, Expediente 03887-2015-PA/TC del cuaderno de este Tribunal).

---

<sup>12</sup> FF. 107-141.

<sup>13</sup> F. 465 del Expediente 04503-2015-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

28. De los referidos 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 por este Tribunal en forma reiterada.
29. Al revisar dichos documentos, se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándose cantidades como S/ 1611.69 y S/ 2506.14, 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 pertenecientes al 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 precisa respecto al cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que fue 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 referido Expediente 05729-2015-PA/TC, se corrobora que existen trabajadores obreros de la municipalidad demandada que laboran en el servicio de limpieza pública que perciben por el concepto “costo de vida” cantidades distintas que superan, por ejemplo, la suma de S/ 1286.79, y sus ingresos mensuales sobrepasan la suma de S/ 1393.80 (páginas 45, 75, 233, 255, 297, 384, 408, entre otras del CD). Dicha situación evidencia la diferenciación remunerativa existente conforme a lo precisado y detallado en los fundamentos *supra*.
32. Así pues, pese a corroborar que cada obrero gana un monto distinto por dicho concepto, la municipalidad emplazada no ha cumplido con indicar las razones objetivas que justifiquen tal distinción, aun cuando, como ya se ha señalado en los fundamentos *supra*, estos ejercen las mismas actividades.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

33. De lo expuesto queda claro 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 dicha comuna por tal concepto; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado en forma expresa y reiterada por este Tribunal.
34. Siendo ello así, es forzoso concluir que en autos no obran 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, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis de si existe un trato discriminatorio hacia ella o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria, aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
35. En este sentido, viene al caso lo afirmado por el propio actor en el RAC, pues afirmó que si bien de las boletas de pago de sus compañeros de trabajo consta que tendrían el cargo “de parques y jardines” “dichas boletas en relación al cargo no corresponde a la realidad”<sup>14</sup>, es decir, que existirían otros hechos y afirmaciones que es preciso dilucidar en un proceso lato que cuente con etapa probatoria.
36. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad municipal 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>14</sup> F. 719.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

**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.

**MORALES SARAVIA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE MORALES SARAVIA**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

**VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ**

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero a la posición que opta por declarar como **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, y que dispone que los actuados sean notificados a la Contraloría General de la República, a fin que analice la problemática sobre la determinación del concepto “costo de vida”.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

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

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.
2. Al respecto, considero que los cuestionamientos formulados por el demandante, relacionados con una supuesta afectación a su derecho a una remuneración justa y equitativa y al principio-derecho de igualdad y a la no discriminación, revisten relevancia constitucional.
3. La ponencia señala que «de los documentos obrantes en autos se aprecia que la diferencia del ingreso mensual del demandante, en relación con otros obreros, está en el concepto “costo de vida”» (fundamento 17). A lo que luego se agrega lo siguiente:
  32. Así pues, pese a corroborar que cada obrero gana un monto distinto por dicho concepto, la municipalidad emplazada no ha cumplido con indicar las razones objetivas que justifiquen tal distinción, aun cuando, como ya se ha señalado en los fundamentos *supra*, estos ejercen las mismas actividades.
  33. De lo expuesto queda claro 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 dicha comuna por tal concepto; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado en forma expresa y reiterada por este Tribunal.
4. 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

convicción sobre la validez o licitud del término de comparación propuesto por la parte recurrente (fundamento 34).

5. 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.
6. Conforme a lo expuesto, el presente caso merece un pronunciamiento de fondo, previa audiencia pública, máxime si como lo dice la ponencia, existe una presunta afectación de especial urgencia (fundamento 4). De lo contrario, dejar sin posibilidad de informar oralmente a las partes solo abona en el rechazo al sistema legal y no pacificamos el ordenamiento jurídico. Es pertinente otorgar a los actores las condiciones que se requieran sobre todo en casos de relevancia social y complejidad, entre otros criterios que el colegiado debe tomar en consideración.
7. Lo expuesto es compatible con la interpretación efectuada por este Tribunal Constitucional en la STC N° 00030-2021-PI/TC, en la cual se señala que la convocatoria de la causa en audiencia pública y el ejercicio de la defensa pueden hacerse de forma oral cuando corresponda expedir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y en aquellos casos en los que el Pleno lo considere indispensable.

Por las consideraciones expuestas, en el presente caso mi voto es porque **EL CASO TENGA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE ESTA SALA SEGUNDA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

**S.**

**GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01919-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
ALBERTO VALDEZ TERRONES

**VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido del voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, que resuelve: **DECLARAR QUE EL CASO TENGA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE ESTA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, por cuanto los cuestionamientos formulados por el demandante, relacionados con una supuesta afectación a su derecho a una remuneración justa y equitativa y al principio-derecho de igualdad y a la no discriminación, revisten relevancia constitucional.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**