



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de diciembre de 2023, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Antonio Soriano Carrera contra la resolución que obra a foja 227, de fecha 8 de setiembre de 2015, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia en razón de la materia.

ANTECEDENTES

La parte demandante, con fecha 20 de noviembre de 2013, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, a fin de que se ordene la homologación de 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, por ser un trabajador contratado a plazo indeterminado en virtud de un mandato judicial, viene percibiendo una remuneración menor en comparación con otros trabajadores del mismo nivel y pese a realizar las mismas funciones dentro del régimen laboral de la actividad privada (obrero de limpieza pública: barrido y chofer).

Sostiene que ingresó a laborar mediante concurso público para ejercer el cargo de chofer de compactadora en el área de limpieza pública, pero que recién fue contratado a plazo indeterminado desde el 1 de febrero de 2013, en mérito a un mandato judicial. Agrega que viene percibiendo una remuneración de S/ 1150.00, mientras que sus compañeros de trabajo que realizan las mismas labores y cumplen un mismo horario perciben una remuneración mayor, ascendente a la suma de S/ 2842.78, lo que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación y a una remuneración justa y equitativa.

El Primer Juzgado Civil-sede Comercio de Cajamarca, con Resolución 1, de fecha 22 de noviembre de 2013, admitió a trámite la demanda².

¹ F. 86

² F. 126



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

El procurador público municipal propuso las excepciones de prescripción extintiva e incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda³. Señaló que la nivelación remunerativa solo corresponde a quienes, habiendo ingresado a la carrera administrativa, han alcanzado un nivel ocupacional dentro de la estructura administrativa, y que no es el caso del recurrente. Agrega que existen diferencias objetivas, puesto que el demandante, a diferencia de un trabajador nombrado, no cuenta con un legajo personal, y su modo de ingreso a planillas fue mediante una resolución judicial. Finalmente, señala que, respecto al personal contratado, su remuneración es fijada en el respectivo contrato de acuerdo con la voluntad de las partes y no puede ser modificada por leyes u otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución, y que en las entidades públicas la remuneración depende del presupuesto aprobado.

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, con Resolución 3, de fecha 9 de junio de 2014, declaró infundadas las excepciones propuestas⁴. Así también, por Resolución 6, de fecha 8 de setiembre de 2014, declaró fundada la demanda⁵ por estimar que los obreros choferes con quienes el demandante hace la comparación (a pesar de ser nombrados), realizan las mismas funciones que el recurrente, correspondiéndole, en su defecto, la misma remuneración.

La Sala Superior competente declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, anula lo actuado y da por concluido el proceso⁶, por considerar que el amparo no es la vía adecuada, en tanto se requiere de mayor actividad probatoria que permita establecer la identidad entre la labor realizada por el demandante y la de sus compañeros de trabajo. Asimismo, dispuso que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la apelación de la excepción de prescripción y de la sentencia.

La parte demandante interpuso recurso de agravio constitucional⁷ al alegar que ya el Tribunal Constitucional ha determinado que el amparo es la vía idónea para la protección de la discriminación en materia remunerativa.

Este Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 20 de noviembre de 2018 declaró nulo el concesorio del recurso de agravio constitucional,

³ F. 140

⁴ F. 156

⁵ F. 151

⁶ F. 227

⁷ F. 249



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

improcedente dicho recurso y nulo lo actuado en este Tribunal⁸, por considerar que se produjo el quebrantamiento de la forma, pues la resolución que pone fin a la instancia requiere de tres votos conformes, según lo establecido en el artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dispuso la devolución de los actuados a la Sala Civil Transitoria de Cajamarca.

La Sala Civil Permanente de Cajamarca, mediante Resolución 17, de fecha 16 de febrero de 2021⁹, da cuenta que recibidas las copias certificadas de la resolución de vista, en el que obran los votos de los 3 magistrados que integraron el Colegiado cuando se emitió dicha resolución, resuelve tener por cumplido el mandato ordenado en la Resolución 16, de fecha 9 de febrero de 2021, razón por la cual “vuélvase” a remitir el presente proceso al Tribunal Constitucional, conforme se ha ordenado en la Resolución 13, de fecha 6 de octubre de 2015.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero de limpieza pública (chofer) 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, en cumplimiento de un mandato judicial, percibe una remuneración menor en comparación con la de los citados trabajadores.

Consideraciones 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, y debiera desestimarse la excepción propuesta conforme lo establece la sentencia recaída en el

⁸ F. 425

⁹ F. 466



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, deben revisarse algunas consideraciones al respecto que imposibilitan analizar el fondo de la controversia en el presente caso.

Análisis de la controversia

Sobre el principio - derecho de igualdad y a la no discriminación

3. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2 de la Constitución de 1993, de acuerdo con el cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Esto es, 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.
4. 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

5. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

movilidad que serán fijados por los respectivos consejos Municipales, con cargo a sus recursos propios, por tanto no significará demandas adicionales al Tesoro Público. [resaltado agregado]

6. Mediante Decreto Supremo 264-90-EF se efectuó un incremento en dichos conceptos y 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.

7. 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.

8. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

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.

9. 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”.
10. 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”.
11. 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, de los presupuestos públicos de 2006 a 2019.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

Análisis del caso concreto

12. 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 mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe el demandante en el cargo de obrero de limpieza pública (chofer), 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.
13. De las boletas de pago¹⁰ y del “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados”¹¹, se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral privado, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero chofer y que viene percibiendo como remuneración el monto de S/ 1150.00. No obstante, en la boleta de pago de enero a octubre de 2018¹² consta que el actor estaría percibiendo S/ 1585.00 de remuneración y S/ 1506.79 por el concepto de costo de vida.
14. Es importante precisar que en el Informe 0589-2018-SGLPyOA-MPC, de fecha 22 de octubre de 2018¹³, consta que el actor, por motivos médicos, se desempeña “desde mayo” como ayudante de mecánica, por solicitud del propio trabajador recurrente, es decir, estaría realizando funciones distintas por recomendación médica.
15. Debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que una de las diferencias del ingreso mensual del demandante, en relación con otros obreros, radica en el concepto “costo de vida”¹⁴. La propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018¹⁵, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador” (sic). Así también,

¹⁰ F. 14 a 16

¹¹ F. 17

¹² F. 376 a 385 del cuaderno del Tribunal Constitucional

¹³ F. 364 del cuaderno del Tribunal Constitucional

¹⁴ F. 343, 348, 350 a 354, y otros del cuaderno del Tribunal Constitucional

¹⁵ F. 374 del cuaderno del Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

al verificar las boletas de pago de los obreros choferes sujetos al régimen laboral privado se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándoles cantidades diferentes¹⁶, esto es, sumas variables respecto al demandante, pues a este último se le consigna la cantidad de S/ 1071.79¹⁷ y en el año 2018, como se señaló, S/ 1506.79 por este concepto.

16. Con el objeto de establecer el término de comparación, en autos obran las boletas de pago de los trabajadores de dicha municipalidad que tienen el mismo cargo que el del actor¹⁸. 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 y perciben remuneraciones superiores e inferiores a la remuneración mensual que percibe el actor.
17. En ese sentido, se puede concluir que la entidad edil demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de 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.
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 del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.
19. Finalmente, y 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

¹⁶ F. 343, 348, 350 a 354, y otros del cuaderno del Tribunal Constitucional

¹⁷ F. 14

¹⁸ Documentos presentados por la demandada que obran en el cuaderno del Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06734-2015-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ ANTONIO SORIANO
CARRERA

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, **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.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH