



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de febrero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Milsiades Gallardo Mendoza contra la resolución de foja 585, de fecha 28 de diciembre de 2023, expedida por Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de abril de 2021, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, 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 policía municipal, comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728. 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, pese a realizar las mismas funciones y labores de barrido de calles.

Sostiene que ingresó a laborar para la demandada el 1 de febrero de 2007, pero que recién fue contratado a plazo indeterminado desde el 1 de abril de 2008, en mérito de un mandato judicial emitido en el Expediente 150-2015-0-601-JR-LA-03. Agrega que viene percibiendo una remuneración de S/ 1400.00, mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores y cumplir un mismo horario de trabajo, perciben una remuneración mayor ascendente a la suma de S/ 2842.78, lo que vulnera el derecho a la igualdad y el derecho a una remuneración justa y equitativa¹.

El Tercer Juzgado Especializado Civil de Cajamarca, mediante la Resolución 1, de fecha 2 de julio de 2021, admitió a trámite la demanda².

¹ F. 458

² F. 493





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

El procurador público de la municipalidad emplazada se apersonó al proceso y dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Señala que no existe diferenciación remunerativa que le cause agravio al demandante y que el actor deberá en todo caso recurrir a la vía del proceso ordinario laboral toda vez que esta cuenta con una amplia etapa probatoria para dilucidarse la controversia planteada en autos³.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 21 de febrero de 2022, declaró infundada la excepción propuesta⁴; y por la Resolución 5, de fecha 20 de abril de 2022, declaró fundada la demanda, por considerar que la municipalidad está discriminando al demandante dándole un trato desigual y arbitrario a comparación de sus otros trabajadores por lo que su pretensión debe ampararse, toda vez que existe vulneración a la igualdad y derecho a la no discriminación y derecho a una remuneración equitativa, puesto que se ha acreditado realizar las mismas funciones que sus compañeros de trabajo⁵.

La Sala revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda por considerar que al no tener certeza de que los pares homólogos propuestos se encuentran dentro del mismo régimen laboral que el demandante, estos no resultan ser términos de comparación válida para determinar alguna posible violación del principio de igualdad al que hace referencia el demandante⁶.

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 policía municipal en la municipalidad demandada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeta al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral, que realizan las mismas

³ F. 509

⁴ F. 526

⁵ F. 533

⁶ F. 585



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

labores. Se alega la vulneración tanto del principio-derecho de igualdad como del principio a la no discriminación, así como del derecho a una remuneración justa y equitativa.

Procedencia de la demanda

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.

El derecho a la remuneración

3. El artículo 24 de la Constitución Política del Perú prescribe que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”.
4. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC, ha precisado lo siguiente respecto a la remuneración:
 22. En síntesis, la "remuneración equitativa", a la que hace referencia el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución.
 - [...]
 23. En consecuencia, la remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo- bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva-de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad.

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

5. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

de la Constitución de 1993, de acuerdo con el cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Se trata, pues, de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas 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 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 [...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

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 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.

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

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 a 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-policía municipal, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁷, de la sentencia judicial emitida en el Expediente 0150-2015-0-0601-JR-LA-03⁸ 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 policía municipal y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1400.00.

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 que realizan la misma actividad de policía municipal-serenazgo, radicaba hasta enero de 2020, en el concepto denominado “costo de vida”⁹. La propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador” (sic). Así también, al verificar las boletas de pago de los obreros de serenazgo – policía municipal se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándoles cantidades diferentes, esto es, sumas variables respecto al demandante, pues a este último se le consigna la cantidad de S/ 1321.79 por este concepto; mientras que a otros obreros las sumas de S/ 2731.34¹⁰.

15. 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 actor. Del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su remuneración se desempeñan como obreros policías municipales y perciben remuneraciones superiores a la que percibe el actor. Advirtiéndose que la diferencia en el ingreso total mensual radicaría en el denominado concepto de costo de vida y que pertenecerían al régimen laboral público.

16. Así, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13

⁷ FF. 5 a 26

⁸ F. 28

⁹ FF. 5 a 17

¹⁰ FF. 44 a 59, 61 a 80, 82 a 84



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹¹, 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.

Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹², 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 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 febrero 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 sigue manteniendo en algunas de 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 parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.

¹¹ Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹² Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03382-2016-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00727-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MILSIADES GALLARDO MENDOZA

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,

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 HERNÁNDEZ CHÁVEZ