



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 907/2024

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de mayo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Julio Jhanino Rojas Vásquez contra la resolución de fojas 240, de fecha 19 de octubre de 2023, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito del 21 de setiembre de 2022, el recurrente interpone 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 agente de seguridad patrimonial y serenazgo, 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 la de otros trabajadores, pese a realizar las mismas funciones y labores. Sostiene que tiene un contrato de trabajo a plazo indeterminado desde el 17 de noviembre de 2010, en mérito de un mandato judicial. Agrega que viene percibiendo una remuneración de S/ 1,302.50, mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores y cumplir un mismo horario de trabajo, perciben una remuneración mayor que asciende a la suma de S/ 3,129.10; lo que vulnera su derecho a la no discriminación, así como el derecho a una remuneración equitativa y suficiente<sup>1</sup>.

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 29 de setiembre de 2022, admite a trámite la demanda<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Fojas 134.

<sup>2</sup> Fojas 156.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

El procurador público de la municipalidad emplazada propone la excepción de incompetencia por razón de la materia; a su vez contesta la demanda afirmando, entre otros argumentos, que el demandante y los obreros con los que pretende compararse realizan funciones distintas y también pertenecen a regímenes laborales diferentes<sup>3</sup>.

El *a quo*, a través de la Resolución 2, de fecha 28 de diciembre de 2022, declaró infundada la excepción propuesta<sup>4</sup>; y mediante Resolución 4, de fecha 10 de marzo de 2023<sup>5</sup>, declaró improcedente la demanda, por considerar que los obreros que el actor pretende que se tomen como término de comparación válida para acreditar la discriminación remunerativa que reclama en autos son obreros que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, esto es, un régimen laboral distinto al que tiene el demandante, pues este está sujeto al régimen laboral privado regulado por el TUO del Decreto Legislativo 728..

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada, por estimar que, conforme al precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, la controversia debe dilucidarse en la vía ordinaria laboral por constituir una vía igualmente satisfactoria<sup>6</sup>.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de seguridad-serenazgo en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas 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 equitativa y suficiente.

---

<sup>3</sup> Fojas 187.

<sup>4</sup> Fojas 209.

<sup>5</sup> Fojas 212.

<sup>6</sup> Fojas 240.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

### **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; por lo que, conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados conforme lo establece la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe previamente revisar 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 el 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 con el cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

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 Concejos 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 lo siguiente:

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

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 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 dispusiera 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 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

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”.

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 del convenio colectivo. Tal prohibición se explicita 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 de 2006 a 2019.

### **Análisis del caso concreto**

13. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminado al demandante” por ser 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 seguridad, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>7</sup> y del Contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados a plazo indeterminado<sup>8</sup> se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial suscrito en el año 2013 y fija como inicio de la relación laboral el 17 de noviembre de 2010. Fue contratado para laborar como obrero de seguridad ciudadana; desde el 2020 pertenecía a la Gerencia de Serenazgo y Sismuvi, y a la fecha de la interposición de la demanda percibía un total de ingresos ascendente a S/ 1,302.50 (S/. 1,100.00 de remuneración).

Debe señalarse también que, conforme a los documentos que obran en autos<sup>9</sup>, el demandante se vendría desempeñando en la Subgerencia de Serenazgo. También se puede apreciar que el actor ha presentado boletas de obreros que realizarían la misma labor al desempeñar funciones en el Área de Serenazgo y Seguridad Ciudadana, pero se advierte que son obreros sujetos al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo 276<sup>10</sup>. De otro lado se corrobora que una de las diferencias del ingreso mensual del demandante, en relación con dichos obreros, radica en el concepto denominado “costo de vida”<sup>11</sup>. Al respecto, la propia demandada ha manifestado 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]. En efecto, al verificarse las boletas de pago de los obreros se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándoles cantidades diferentes como la suma de S/. 2,731.74.

15. En autos obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada, los cuales serían obreros al igual que el actor. Sin embargo, del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su

---

<sup>7</sup> Fojas 4-35.

<sup>8</sup> Fojas 2.

<sup>9</sup> Fojas 37-85.

<sup>10</sup> Fojas 88-91 y 93-96.

<sup>11</sup> Fojas 93-96.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

remuneración, si bien realizarían también labores de seguridad en el Área de Serenazgo y Seguridad Ciudadana, pertenecen a otro régimen laboral y la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”.

16. Cabe hacer notar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, de 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 dicha información fue requerida 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 del Régimen 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, sobre 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-MPC<sup>13</sup>, al que adjunta, 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 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 esa comuna por dicho concepto; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral, que, se entiende, realizan funciones similares.
18. Siendo ello 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 cual, a su vez, impide entrar en el análisis de si existe un trato discriminatorio hacia él o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque dejando a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de

---

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

<sup>13</sup> Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 03382-2016-PA/TC.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

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 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, por lo que deja 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.

**GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH**

Emito el presente voto a favor del sentido resolutorio de la ponencia y por el cual se declara improcedente la demanda; no obstante, me aparto del extremo en el que se dispone notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones, sin que ello implique que no coincida en el hecho de 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 que realizan funciones similares.

En efecto, el objeto del caso de autos, conforme a lo expuesto en el petitorio de la demanda, es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de agente de seguridad patrimonial y serenazgo en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajador contratado a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor que la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas labores.

Conforme a lo expuesto en la ponencia, obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada, los que, si bien serían obreros al igual que el actor, del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante compara su remuneración realizarían las mismas labores y que la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”, pero dichos obreros pertenecen al régimen laboral del DL 276. Asimismo, la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de denominado “costo de vida”, ni cuáles son los criterios utilizados para fijar los montos por dicho concepto, ni ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral, los cuales, se entiende, realizan funciones similares.

En ese sentido, concuerdo en sostener que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan al Colegiado generar



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00625-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JULIO JHANINO ROJAS VÁSQUEZ

convicción respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por la parte recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio o no. Por ello, corresponde declarar improcedente la demanda; aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si así lo considera pertinente.

**S.**

**OCHOA CARDICH**