



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 927/2024

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de julio 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 Juan Carlos Linares Ocón contra la resolución de fojas 587, de fecha 21 de diciembre de 2023, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la apelación interpuesta contra la sentencia de primera instancia.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 15 de mayo de 2022 y escrito subsanatorio de junio de 2022, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de otros compañeros comprendidos dentro del Decreto legislativo 728, toda vez que vienen percibiendo una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Alega que dichos actos constituyen una violación a los derechos al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación, porque la demandada ha cometido una discriminación directa puesto que sus compañeros de trabajo también realizan la labor de serenazgo en el área de Seguridad Ciudadana y están sujetos el régimen de la actividad privada; sin embargo, existe diferenciación en cuanto a los sueldos que perciben sin que haya justificación válida alguna para ello. Sostiene el actor que percibe un sueldo de S/. 1,400.00 mientras que los otros obreros de serenazgo reciben como contraprestación la suma de S/. 2,842.78¹.

¹ Fojas 430 y 502.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 2, de fecha 15 de julio de 2022, admite a trámite la demanda².

El procurador público del municipio demandado contesta la demanda solicitando que se la declare infundada porque la pretensión del demandante requiere de actuación probatoria, lo cual no resulta posible en el proceso de amparo, por carecer de estación probatoria, por lo que la vía idónea para dilucidar la controversia es el proceso ordinario laboral. Asimismo, refiere que no hay vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que el actor y los obreros con los cuales pretende establecer un término de comparación realizan labores distintas, por lo que no proceder nivelar sus remuneraciones³.

El *a quo* mediante Resolución 5, de fecha 16 de noviembre de 2022⁴, declaró improcedente la demanda, por considerar que el demandante realiza funciones distintas a la de los obreros con quienes pretende nivelarse, pues estos son policía Sismuvi y el actor es obrero de serenazgo y de mantenimiento de parques y jardines; por tanto, no se ha podido demostrar la existencia del trato salarial discriminatorio que alega el demandante.

A su turno, la Sala revisora, declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de primera instancia y nulo el concesorio de este, por estimar que, al no haberse expresado los agravios ante la instancia superior, la apelación devino improcedente⁵.

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-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

² Fojas 505.

³ Fojas 509.

⁴ Fojas 560.

⁵ Fojas 587.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

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 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.

Cuestión previa

2. En el presente caso, si bien la resolución de segunda instancia declaró nulo el concesorio de la apelación de la sentencia de primera instancia e improcedente el recurso de apelación, materialmente, dicho pronunciamiento debe ser entendido como un rechazo de la demanda y, por lo tanto, como una resolución denegatoria de segunda instancia; por lo que procedía la concesión del recurso de agravio constitucional.

Procedencia de la demanda

3. 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 que, conforme a su línea jurisprudencial, 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

4. 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”.
5. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC, ha precisado lo siguiente respecto a la remuneración:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

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

6. 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”. 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.
7. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

La bonificación por costo de vida

8. 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.

9. 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.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

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.

10. 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.

11. 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, publicado 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 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

12. 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”.
13. 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 de 2006 a 2019.

Análisis del caso concreto

14. 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 serenazgo, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
15. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶, de la sentencia judicial emitida en el Expediente 0689-2015-0-0601-JR-LA-03⁷ y del “contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial sujeto al Decreto Legislativo 728”⁸ se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial desde el 4 de marzo de 2011, se

⁶ Fojas 4-21.

⁷ Fojas 25-52.

⁸ Fojas 22.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

desempeña como obrero de serenazgo y como obrero de mantenimiento de parques y jardines; y, a la fecha de la interposición de la demanda, percibía un haber mensual ascendente a S/ 1,400.00 (ingreso total S/ 1,493.00).

Debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que una de las diferencias entre el ingreso mensual del demandante y el de otros obreros con los que pretende homologar su remuneración radica en el concepto denominado “costo de vida”⁹. En efecto, se puede constatar que el concepto “costo de vida” varía y que se consigna la cantidad de S/. 2,731.34¹⁰. 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]¹¹.

Asimismo, de las boletas de pago de los obreros con los que el actor pretende que se le homologue su remuneración se advierte que, si bien están sujetos al régimen laboral privado, realizan actividades diferentes como policía municipal¹², mientras que el actor se desempeña como serenazgo y en mantenimiento de parques y jardines.

16. Cabe mencionar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹³, 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 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.

⁹ Fojas 54-68.

¹⁰ Fojas 68.

¹¹ Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 06734-2015-PA/TC.

¹² Fojas 65.

¹³ Fojas 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹⁴, al cual 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 se desprende 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. Y si bien en las boletas de pago del actor ya no se consigna el denominado “costo de vida”, en las de los otros obreros dicho concepto se sigue manteniendo conforme obra en autos.
18. Siendo ello así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan generar convicción en este Tribunal respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, 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 del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.
19. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad 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, debe notificarse a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

¹⁴ Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 03382-2016-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

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 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

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 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 no realizarían las mismas labores y que la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”. 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00726-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUAN CARLOS LINARES OCON

demanda; aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si así lo considera pertinente.

Cabe añadir que a pesar de lo expuesto hasta aquí y no considerar pertinente el disponer la notificación a la Contraloría General de la República tal y cual lo señala la ponencia he decidido sin embargo, apoyar la resolución del presente caso, ya que insistir en mi discrepancia en el extremo antes expuesto generaría una innecesaria demora en la tramitación del presente caso, toda vez que al producirse una discordia esta tendría que ser tramitada y resuelta por otro colega, integrante de la Sala Primera del Tribunal Constitucional. Al ser mi posición la minoritaria en este tipo de casos una eventual insistencia por vía de voto singular, solo generará mayor dilación para que al demandante se le brinde respuesta a lo centralmente pretendido.

En las circunstancias descritas y salvando mi posición sobre el extremo expuesto, suscribo la resolución del caso en su totalidad, en aplicación de los principios procesales de economía y de socialización regulados en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

OCHOA CARDICH