



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de noviembre de 2024, 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 Fermín Cueva Calua contra la resolución de foja 815, de fecha 14 de diciembre de 2022, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada su demanda de amparo.

### ANTECEDENTES

Con fecha 7 de mayo de 2021, 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. Alega que dichos actos constituyen una violación al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa y al derecho a la igualdad. Sostiene el actor que a los trabajadores le corresponde igual contraprestación por desarrollar igual función en su centro de labores, como es en este caso, la labor de obrero de limpieza pública (barrido) que realiza desde el año 2013, pero por la cual recibe una remuneración menor (S/ 1393.00), en comparación con otros obreros que también se desempeñan como obreros de limpieza pública (S/ 2842.78), sin que exista una justificación legal válida para ello<sup>1</sup>.

El Tercer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 13 de mayo de 2021, admitió a trámite la demanda<sup>2</sup>.

El procurador público de la Municipalidad de Cajamarca se apersonó y dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada por considerar que el actor no ha demostrado en autos la discriminación salarial que alega, por lo

<sup>1</sup> F. 476

<sup>2</sup> F. 509





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

que, en todo caso, la pretensión del demandante requiere de actuación probatoria; sin embargo, en el proceso de amparo, esto no es viable por carecer de estación probatoria, por lo tanto, correspondería que la controversia se dilucide en una igualmente satisfactoria, como es el proceso ordinario laboral<sup>3</sup>.

El *a quo*, mediante Resolución 5, de fecha 21 de febrero de 2022<sup>4</sup>, declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia. Y, mediante Resolución 6, de fecha 4 de abril de 2022, declaró fundada la demanda, por considerar que se debe equiparar los ingresos que percibe el demandante con los ingresos de los demás obreros que realizan la misma función, pues la parte emplazada no ha justificado el porqué de la existencia de la diferenciación remunerativa entre obreros de limpieza pública<sup>5</sup>.

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró infundada por considerar que la sola existencia de una diferencia remunerativa no conlleva necesariamente a un supuesto de desigualdad de trato remunerativo y es que también debe acreditarse que no existen causas objetivas ni razonables que justifiquen el trato diferenciado, lo cual no ha efectuado el demandante en autos, pues tampoco ha acreditado estar en idénticas condiciones laborales con respecto a los obreros de trabajo que ofrece como tercio comparativo<sup>6</sup>.

## 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 limpieza pública en la municipalidad emplazada, 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 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.

---

<sup>3</sup> F. 693

<sup>4</sup> F. 741

<sup>5</sup> F. 748

<sup>6</sup> F. 815



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

### **Cuestión previa**

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a percibir una remuneración justa y equitativa, así como del principio de igualdad y no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

### **Análisis de la controversia**

#### ***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 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

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. Al respecto, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

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 de 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 de limpieza pública, 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 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>7</sup>, del contrato de trabajo<sup>8</sup> y de la sentencia judicial emitida en el Expediente 01171-2013-0-0601-JR-LA-01<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 de servicio de limpieza pública; y que, a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual ascendente a S/ 1300.00 (ingreso total S/ 1393.00).

Así, 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 radicaba en el concepto “costo de vida”<sup>10</sup>. La propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018<sup>11</sup>, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador” (sic).

15. Así tenemos que, en autos obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada que, si bien serían obreros, sin embargo, realizan labores de mantenimiento de parques y jardines y no las labores de limpieza pública como las que efectúa el demandante. Asimismo, del tenor de dichas boletas de pago se advierte que los trabajadores con los cuales el demandante hace la comparación de su remuneración no solo efectúan la labor de mantenimiento de parques y jardines, sino que, además, la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida” conforme se ha señalado *supra*<sup>12</sup>.
16. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos<sup>13</sup>, 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

---

<sup>7</sup> F. 5 a 20

<sup>8</sup> F. 77

<sup>9</sup> F. 30

<sup>10</sup> F. 8 a 20

<sup>11</sup> Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06734-2015-PA/TC

<sup>12</sup> F. 42 a 75

<sup>13</sup> Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

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-MPC<sup>14</sup>, 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).

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.

17. 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 la parte 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.
18. 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,

---

<sup>14</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03382-2016-PA/TC





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01570-2023-PA/TC  
CAJAMARCA  
FERMÍN CUEVA CALUA

**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 MORALES SARAVIA**