



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luis Alberto Cabrera Aldave contra la resolución de foja 398, de fecha 6 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito del 9 de febrero de 2024, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1703.61, con la de su compañero de trabajo, Martín Aquino Manya, quien percibe un monto de S/ 3146.39. Alegó que es obrero y presta servicios como obrero-seguridad patrimonial en la entidad emplazada y realiza las mismas actividades laborales que su compañero con el que corresponde que se homologue su remuneración. Sostuvo que es víctima de un trato desigualitario y discriminatorio, atentándose contra lo estipulado en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política, toda vez que, pese a realizar una misma labor y bajo las mismas características, sin justificación válida alguna se le paga una remuneración menor.

El Segundo Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 6 de marzo de 2024, admitió a trámite la demanda.²

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representado por su procurador público, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada.³ Señaló que el trabajador propuesto como homólogo, el señor Martín Aquino Manya, percibe una remuneración superior a la del demandante

¹ Foja 87

² Foja 99

³ Foja 327





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

debido a que desempeñan funciones distintas y reciben conceptos remunerativos diferentes. Además, refirió que su salario fue homologado erróneamente con empleados sujetos al régimen laboral público, regulado por el Decreto Legislativo 276, obteniendo la nivelación de su remuneración mediante un proceso judicial. Se precisó que en la boleta de pago del demandante figura que es serenazgo y sismuvi, mientras que la del par homólogo se consigna que es un obrero de limpieza pública, por lo que dicha situación no convierte al referido trabajador en par homólogo válido.

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 30 de abril de 2024, declaró improcedente la excepción propuesta y la demanda⁴, por considerar que no se presentan pruebas suficientes, como boletas o informes, que permitan analizar si existió afectación a sus derechos en el tiempo previo a la presentación de la demanda. Concluyó que don Martín Aquino Manya viene percibiendo una remuneración mayor por mandato judicial. Dispuso que al no cumplir con los criterios de urgencia e irreparabilidad, el proceso de amparo no es idóneo para este caso, por lo que debería tramitarse mediante el proceso ordinario, que cuenta con una amplia etapa probatoria en la que podrá dilucidarse la presente controversia.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos en aplicación del precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC.⁵

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de su compañero de trabajo, quien realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada, puesto que el recurrente percibe una remuneración menor en comparación con la de su compañero, por lo que estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, atentando contra lo estipulado en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

⁴ Foja 350

⁵ Foja 398



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

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 el 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

Gobierno Central, instituciones públicas sujetas a las Ley .N.º 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.ºs. 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 mencionados 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 **1440**, vigente a partir del 1 de enero de **2019**, 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.º 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

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”.

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. 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 discriminando a la parte 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 la parte demandante en el cargo de obrero de seguridad patrimonial, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Martín Aquino Manya.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

14. De las boletas de pago del actor que obran en autos correspondientes al año 2023⁶ y del “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados”⁷, se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como efectivo de serenazgo y sismuvi, y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1400.00.
15. El actor solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que percibe don Martín Aquino Manya. En la sentencia de fecha 10 de setiembre de 2020, emitida en el Expediente 03357-2015-PA/TC, este Tribunal Constitucional, por mayoría, declaró fundada la demanda de homologación de remuneración solicitada por don Martín Aquino Manya, quien se desempeñaba como obrero de limpieza pública, por lo que la remuneración que percibe actualmente dicho trabajador fue dispuesta por mandato judicial con calidad de cosa juzgada.

También debe señalarse que conforme a las boletas de pago del periodo de junio a setiembre de 2023 que obran en autos, el mencionado obrero, don Martín Aquino Manya se desempeña como obrero de limpieza pública.⁸

Por tanto, el citado trabajador no constituye para el presente caso un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración del demandante.

16. Asimismo, del CD que contiene información sobre boletas de pagos de los obreros remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, y de las boletas de pago del actor de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020⁹, se puede corroborar que una de las diferencias del ingreso mensual de la parte demandante radicaba en el concepto “costo de vida”, pues se le asignaba por este concepto la cantidad de S/ 1221.79 aproximadamente, al igual que a don Martín Aquino Manya conforme se advierte de autos.¹⁰

⁶ Fojas 4 a 9

⁷ Foja 2

⁸ Fojas 45 a 48

⁹ Fojas 122 a 146

¹⁰ Fojas 168 a 192



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

17. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 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.

Al responder 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)

18. 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.
19. Siendo así, conforme a lo señalado *supra*, 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 su persona o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque se deja a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.
20. Finalmente, y en atención 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

¹¹ Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹² Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04291-2024-PA/TC
CAJAMARCA
LUIS ALBERTO CABRERA
ALDAVE

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, y se 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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ