



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

## 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 Virgilio Reynaldo Bardales Sangay contra la resolución de foja 159, de fecha 20 de agosto de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 1 de diciembre de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca<sup>1</sup> para que se homologue su remuneración con la de su compañero Andrés Cachi Alva, que percibe un monto de S/ 3043.39. Alegó que son obreros de parques y jardines en la entidad emplazada, que realizan las mismas actividades laborales; y que, a través de un proceso ordinario laboral se le reconoció la adscripción al régimen laboral privado bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, pero pese a ello no se le ha reconocido la homologación de su remuneración con su compañero, recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, atentando contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiro, mediante Resolución 1, de fecha 6 de diciembre de 2023, admitió a trámite la demanda.<sup>2</sup>

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representada por su procurador público dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada o improcedente.<sup>3</sup> Señaló que el actor está comparándose con un trabajador que no pertenece al mismo régimen laboral. Sostuvo que no toda diferencia salarial es discriminación porque puede estar justificada mediante razones objetivas.

<sup>1</sup> Foja 50

<sup>2</sup> Foja 65

<sup>3</sup> Foja 91





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

Manifestó que, en el presente caso, las diferencias entre los regímenes laborales y las características de los trabajadores justifican la disparidad en sus salarios.

El *a quo*, mediante la Resolución 4, de fecha 7 de mayo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda<sup>4</sup>, por considerar que no se acreditó la alegada discriminación salarial en perjuicio del actor y porque para dilucidar tal controversia existen otras vías legales, que son más adecuadas ya que permiten una mayor actuación de pruebas.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada en el extremo que declaró improcedente la demanda de autos por similares fundamentos.<sup>5</sup>

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la de su compañero de trabajo, quien realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostuvo la parte recurrente que percibe una remuneración menor en comparación con la de su compañero sin que exista justificación válida para ello. Afirmó que estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, pues se atenta lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

### 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.

---

<sup>4</sup> Foja 114

<sup>5</sup> Foja 159



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

### ***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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

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 el 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 indicó 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

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 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”.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

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”.

### **Análisis del caso concreto**

12. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminado 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 parques y jardines, 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.
13. De las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>6</sup> y del contrato de trabajo<sup>7</sup> 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 ha desempeñado como obrero de parques y jardines y que percibía una remuneración mensual de S/ 1400.00.
14. Debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que don Andrés Cachi Alva es un obrero que pertenece al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y que realiza la labor de obrero de parques y jardines. No obstante, corresponde precisar que conforme a la información obtenida del CD remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, el trabajador, por lo menos hasta octubre de 2019, percibía por el denominado concepto de “costo de vida” la suma de S/ 2764.57. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual de la demandante, en relación con otro obrero de parques y jardines, radicaba en el “costo de vida”. Si bien obran boletas de pago del año 2023 de Andrés Cachi Alva en las que ya no se consigna el citado “costo de vida” y se establece una remuneración de S/ 2842.78<sup>8</sup> se debe precisar que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Fojas 4 a 6

<sup>7</sup> Foja 2

<sup>8</sup> Fojas 7 a 10

<sup>9</sup> Foja 96 del Expediente 04094-2024-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

15. 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>10</sup>, la municipalidad demandada no precisó cuál es la forma de cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que fue requerido mediante decreto del 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 del 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, las razones por las que estaría pagando montos diferentes por concepto de “costo vida” a los trabajadores-obreros.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC<sup>11</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)

16. De lo expuesto, se puede concluir que la entidad edil demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de 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.
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 el recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio 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.
18. 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 los trabajadores que tienen el mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, debe notificarse a la Contraloría General de la República con el fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

<sup>10</sup> Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

<sup>11</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04379-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
VIRGILIO REYNALDO BARDALES  
SANGAY

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 |
|--------------------------|