Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 24/10/2025 15:02:11-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00059-2025-PA/TC
CAJAMARCA
ESPERANZA ZAMBRANO INFANTE DE HUARIPATA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de octubre de 2025, 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 doña Esperanza Zambrano Infante de Huaripata contra la resolución de fojas 178, de fecha 3 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de amparo.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/10/2025 15:17:11-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de marzo de 2024, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca para que se homologue su remuneración con la de su compañero de trabajo don Aurelio Bacon Terán porque percibe una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Alegó que dichos actos constituyen una violación al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, el derecho a la igualdad y el derecho a la protección frente a la discriminación, pues la demandada cometió una discriminación directa dado que su compañero de trabajo también realiza la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines y están sujetos al 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 la actora que percibe un sueldo de S/ 1550.00, mientras que don Aurelio Bacón Terán recibe como contraprestación la suma de S/ 3,146.39.[1]

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 21 de marzo de 2024, admitió a trámite la demanda.[2]

El procurador público del municipio demandado dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada por considerar que la pretensión de la demandante requiere de actuación probatoria, por lo que la vía idónea para dilucidar la controversia es el proceso ordinario laboral. Asimismo, señaló que no hay vulneración del derecho

[1] F. 67
[2] F. 82

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00059-2025-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:25:21-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:12:01-0500

a la igualdad toda vez que de los medios de prueba ofrecidos se advierte que la actora labora en mantenimiento de parques y jardines, en cambio el obrero don Aurelio Bacón Terán es de limpieza pública y se ordenó su homologación judicialmente, pero por un error en el proceso judicial se dispuso homologar su remuneración con la de obreros nombrados bajo el régimen laboral público.[3]

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 6 de mayo de 2024, declaró improcedente la demanda[4], por considerar que en autos se acreditó que la demandante sea víctima de discriminación, puesto que el obrero propuesto como par homólogo realiza labores distintas a las que ejecuta la actora.

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda por considerar que la controversia debe ser dilucidada en la vía ordinaria a fin de que pueda efectuarse una amplia actividad probatoria que permita determinar si corresponde o no la alegada homologación de remuneración solicitada por la parte demandante.[5]

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con la de don Aurelio Bacón Terán quien pertenece al mismo régimen laboral y realiza la misma labor. 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.

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. Asimismo, conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y

[3] F. 121
[4] F. 133
[5] F. 178

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 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 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, cuyo artículo 4 precisa lo siguiente:

> Compréndase en el presente Decreto Supremos al personal que regulas 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. 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 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 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 el artículo 8 de la Ley 28652, artículo 4 de la Ley 28927, artículo 5 de las leyes 29142 y 29289 y artículo 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 consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, "se está discriminado a la parte demandante" por tratarse de una trabajadora – obrero que en virtud a un mandato judicial fue contratada a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la demandante en el cargo de obrero de mantenimiento de parques y jardines, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Aurelio Bacón Terán.

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6] y del "contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados"[7] 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 parques y jardines, y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual de S/ 1064.00.

15. La parte demandante indica que su remuneración debe ser equivalente a la que percibe el obrero Aurelio Bacon Terán. Al respecto, cabe señalar que, según sus boletas de pago de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 2019 y enero de 2020, en las que se consignaban un monto por concepto de "costo de vida" que ascendía a la suma de S/ 1,054.89.[8]

[6] F. 15 y 16
[7] F. 2
[8] F. 504 a 528 del Expediente 02665-2024-PA/TC

16. Así, se puede apreciar que una de las diferencias del ingreso mensual del demandante radicaba en el concepto "costo de vida". La propia demandada ha señalado 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)

17. En el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[9], 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.

    Como respuesta al requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[10], 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 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; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares.

19. 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 demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.

---

[9] Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC
[10] Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Finalmente, 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 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, 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 MONTEAGUDO VALDEZ