Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 29/09/2025 16:39:32-0500

EXP. N.° 01223-2025-PA/TC
CAJAMARCA
MARTHA ELIZABETH BARBOZA CASAS

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 07:46:04-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de agosto de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Martha Elizabeth Barboza Casas contra la resolución de fojas 230, de fecha 7 de enero de 2025, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 29 de mayo de 2024, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración, de S/ 1803.61, con la de sus compañeros Lázaro Sánchez Sánchez, Junior Alexander Zamora Carranza, Máximo Heras Zelada y Edhi Inés Barrueto Romo, que perciben S/ 3079.92, monto mayor al de la recurrente. Alega que realiza funciones como controladora de personal en el Área de Recursos Humanos; y que, a través de un proceso ordinario laboral se le reconoció como trabajadora sujeta al régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, pero, pese a ello, no se le ha reconocido la homologación con sus compañeros de trabajo que realizan las mismas funciones, vulnerándose sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación[1].

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 29 de mayo de 2024, admite a trámite la demanda[2].

[1] Foja 78
[2] Foja 105

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/2025/01223-2025-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/09/2025 10:12:24-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/09/2025 15:21:08-0500

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, deduce excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se declare infundada o improcedente. Señala que no hay vulneración del principio de igualdad, porque dichos trabajadores pertenecen al régimen laboral público y tienen la condición de nombrados, mientras que la demandante está bajo el régimen privado, lo que constituye una diferencia objetiva y razonable. Además, la igualdad remunerativa solo se exige cuando hay identidad de condiciones, lo que no se cumple[3].

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 17 de setiembre de 2024, declara infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia e improcedente la demanda, por considerar que los pares señalados como comparación no son válidos, pues pertenecen a un régimen distinto al de la demandante, lo que implica diferencias estructurales en contratación, carrera y remuneración. Además, respecto al trabajador Zamora Carranza, que sí se encuentra en el mismo régimen, se verificó que su nivelación salarial fue ordenada por sentencia judicial y no por decisión administrativa, por lo que no constituye prueba de trato desigual por parte de la empleadora[4].

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

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la de sus compañeros, quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada. Considera que se le estaría vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

[3] Foja 169
[4] Foja 189
[5] Foja 230

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 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; en el artículo 4, se precisa que:

> 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°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 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 Decreto Supremo 040-2014-PCM, publicada el 13 de junio de 2014, en su artículo 1 señalaba lo siguiente: "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 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 prepuestos 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 una trabajadora-obrera que en virtud de un mandato judicial fue contratada a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la parte demandante en el cargo de controladora de personal, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben Lázaro Sánchez Sánchez, Junior Alexander Zamora Carranza, Máximo Heras Zelada y Edhi Inés Barrueto Romo.

14. Ahora bien, de las boletas de pago de la actora correspondientes que obran en autos[6], de la "constancia de trabajo 067-2023-MPC-OGGRRHH"[7], y del Informe Escalafonario 0817-2024-MPC-OGGRRHH-ORE-KEVA del 18 de junio de 2024[8], se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene el cargo de controlador, que está bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, que según la constancia de trabajo estuvo laborando en virtud a una medida cautelar hasta el 6 de noviembre de 2023, y que desde el 7 de noviembre de 2023 tiene un contrato laboral a plazo indeterminado por mandato judicial con calidad de cosa juzgada. Asimismo, se verifica que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1500.

15. La recurrente solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que perciben Lázaro Sánchez Sánchez, Junior Alexander Zamora Carranza, Máximo Heras Zelada y Edhi Inés Barrueto Romo.

16. Al respecto, se advierte que mediante el Informe Escalafonario 816-2024-OGGRRHH-MPC[9], don Lázaro Sánchez Sánchez laboró en la Municipalidad Provincial de Cajamarca inicialmente bajo contrato de

[6] Fojas 6-8
[7] Foja 10
[8] Foja 129
[9] Foja 130

servicios personales y, posteriormente, fue nombrado como obrero permanente mediante la Resolución Municipal 026-92-A-MPC, obteniendo el nivel remunerativo SA-C[10]. Posteriormente, ascendió al cargo de controlador de personal, con nivel remunerativo ST-A, bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, según Resolución de Alcaldía 479-2003-A-MPC[11]. Es decir, que don Lázaro Sánchez Sánchez pertenece a un régimen laboral distinto al de la recurrente; por tanto, no configura un término de comparación válido para efectos de la homologación de remuneración solicitada en autos.

17. Respecto a don Junior Alexander Zamora Carranza, obra en autos el "Historial de sueldos gratificaciones y bonificaciones al 18 de diciembre de 2023"[12], en el que se describe que es un obrero con contrato laboral a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728 y que trabajaría como obrero de parques y jardines. Asimismo, en el Expediente 01763-2024-PA/TC, se declaró improcedente la demanda del referido trabajador en la que pretendía la homologación de su remuneración con otros obreros del municipio de Cajamarca. En consecuencia, la demandante y don Junior Zamora son trabajadores municipales que realizarían funciones distintas, puesto que mientras que la primera de ellas laboraría como controladora, don Junior Zamora se desempeñaría como obrero de parques y jardines según información del año 2023.

18. Respecto a don Máximo Heras Zelada, se aprecia que, según sus boletas de pago de los meses de junio y julio del año 2023, el homólogo pertenecería a la unidad orgánica de Gerencia de Infraestructura, como controlador de personal de Desarrollo Urbano y que recibiría, por concepto de costo de vida, S/ 2752.92, además de estar sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y tener nivel remunerativo SAA[13]. Finalmente, respecto a doña Edhi Inés Barrueto Romo, se tiene que, en sus boletas de pago del 2023[14], se consigna que pertenece también al régimen laboral público con nivel remunerativo STA y que

[10] Foja 134
[11] Foja 137
[12] Foja 45
[13] Fojas 49-51
[14] Fojas 53-55

labora en la unidad orgánica de Recursos Humanos, desempeñándose como control de personal, mientras que por el concepto de costo de vida percibía un total de S/ 2853.94.

19. Por tanto, los citados trabajadores no constituyen para el presente caso un término de comparación valido para efectos de homologar la remuneración de la demandante.

20. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[15], 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 de 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[16], en el que 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).

21. 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.

22. Siendo ello así, conforme a lo señalado *supra*, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan

[15] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC
[16] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC

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 dejando a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

23. 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,

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.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

EXP. N.° 01223-2025-PA/TC
CAJAMARCA
MARTHA ELIZABETH BARBOZA CASAS

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 otro colaboradores de la entidad demandante que también desempeña la misma labor, debido a que, en su condición de trabajadora contratada 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 que realizan las mismas labores.

Conforme a lo expuesto en la ponencia, de los actuados resulta claro que los trabajadores con los cuales indica la demandante deben ser homologada no constituyen un término de comparación valido para dicho efecto. Y que, 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 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 sobre la impertinencia de disponer la notificación a la Contraloría General de la Republica y no encontrarme conforme con lo señalado en la ponencia respecto de ello he decido; 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