Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 28/11/2025 18:19:15-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1618 /2025

EXP. N.° 02612-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ROSA MARCELIANO FLORES

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 02612-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/11/2025 06:14:42-0500

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

3. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Dicha resolución está conformada por el voto del magistrado Domínguez Haro, y los votos de los magistrados Hernández Chávez y Monteagudo Valdez, quienes fueron convocados para dirimir la discordia suscitada en autos.

Se deja constancia de que los magistrados concuerdan con el sentido del fallo y que la resolución alcanza los tres votos conformes, tal como lo prevé el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, en concordancia con el artículo 5, cuarto párrafo, de su Ley Orgánica. Asimismo, se acompañan el voto conjunto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, y el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Ticse.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza los votos antes referidos y que los magistrados intervinientes la firman digitalmente en señal de conformidad.

Lima, 7 de noviembre de 2025.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2025 13:21:32-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/11/2025 12:46:05-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/11/2025 19:01:14-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/11/2025 14:22:03-0500

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/2025/02612-2024-AA.pdf

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis honorables colegas, emito el presente voto singular debido a que considero que, en el presente caso, al haberse estimado la excepción de incompetencia por razón de la materia en segunda instancia, siendo materia del recurso de agravio constitucional; aunado a los mismos fundamentos expuestos en la ponencia respecto al costo de vida, considero que se deben agregar 2 puntos resolutivos, quedando de la siguiente manera:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

3. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Al respecto, debo precisar 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, corresponde notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al voto del magistrado Domínguez Haro. En ese sentido, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

3. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la discordia suscitada en autos, me adhiero al voto singular del magistrado Domínguez Haro, por las razones allí expuestas. En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho de la recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

3. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Rosa Marcelino Flores contra la resolución de fojas 763, de fecha 02 de noviembre de 2023, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia; en consecuencia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 24 de febrero de 2022, la demandante interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1], para que se homologue su remuneración comprendida en S/1,133.00 soles, con la de sus compañeros de trabajo, Aurelio Terán Bacon y Andrés Cachi Alva, quienes perciben una remuneración de S/2,842,78 soles, la cual es mayor a la que ella percibe.

Alega, que es obrera de limpieza pública en la entidad emplazada, realizando las mismas actividades laborales que sus compañeros a homologar. Y que, mediante un proceso laboral se le reconoció como trabajadora del régimen laboral privado bajo los alcances del Decreto Legislativo 728; empero, no se ha dispuesto la homologación de su remuneración con la de sus compañeros obreros; por tanto, con dicha situación se vulnera sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 9 de marzo de 2022, admite a trámite la demanda[2].

Contestación de la demanda

La Municipalidad Provincial de Cajamarca deduce excepción de incompetencia por razón de la materia. Contesta la demanda y solicita que

[1] Foja 476.
[2] Foja 510.

se declare improcedente o infundada[3] la demanda. Alega que los trabajadores obreros que la demandante cita como término de comparación, obtuvieron la remuneración que perciben debido a que se homologaron mediante procesos de amparo en los que se nivelaron su remuneración con respecto a obreros nombrados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276. Asimismo, sostiene que, aunque la demandante y los trabajadores que menciona pertenecen al mismo régimen laboral, sus actividades y beneficios no son equivalentes. Finalmente, afirma que el proceso de amparo es de carácter residual y subsidiario, y que solo procede cuando no existe otra vía igualmente eficaz para la protección de los derechos reclamados.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El *a quo*, mediante Resolución 3 de fecha 13 de junio de 2022, declara improcedente la excepción de incompetencia por razón de la materia[4] y mediante Resolución 7 de fecha 17 de agosto de 2022, declara fundada la demanda[5], por considerar que los compañeros a homologar de la demandante tienen el mismo cargo, el mismo régimen laboral, y también realizan funciones similares. Concluye que, aunque estos han sido homologados a obreros nombrados del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, ello no justifica la diferencia salarial con la actora, ya que todos están sujetos al mismo régimen laboral privado.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 17 del 2 de noviembre de 2023, declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, dio por anulado lo actuado y concluido el proceso. Señaló que carecía de objeto emitir pronunciamiento respecto a la apelación de la sentencia al haberse estimado la referida excepción[6].

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la de sus compañeros de trabajo, quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada. Toda vez que percibe una remuneración menor que la de sus compañeros sin que exista justificación válida para ello. Afirma que estaría recibiendo

[3] Foja 564.
[4] Foja 592.
[5] Foja 616.
[6] Foja 763.

un trato discriminatorio, el cual atenta contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

Procedencia de la demanda

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

Sobre el principio - derecho de igualdad y a la no discriminación

3. 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.

4. 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

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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".

   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".

9. 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".

10. 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 del 2006 al 2019

Análisis del caso concreto

11. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, "se está discriminando a la demandante" por tratarse de una trabajadora-obrera 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 parte demandante en el cargo de obrera de parques y jardines sujeta 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.

12. De las boletas de pago adjuntas a la demanda[7], del contrato de trabajo[8] y de la sentencia emitida en el Expediente 0443-2014-0-0601-JR-01[9], se advierte que la recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada; que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial; que se ha desempeñado como obrera de limpieza y que percibía una remuneración de S/. 1,133.00.

13. Así, 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 mantenimiento de parques y jardines[10], esto es, una actividad distinta a la que realiza la parte actora, quien se desempeñaría como obrera de limpieza pública. Asimismo, es necesario mencionar que, conforme a las boletas que obran en autos de los años 2019, 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014, así como de acuerdo a la información obtenida del CD remitido por la

[7] Foja 4-15.
[8] Foja 17.
[9] Foja 20-47.
[10] Foja 58-82.

Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, el referido 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 entre el ingreso mensual de la parte demandante y la del otro obrero radicaba en el concepto "costo de vida".

Y si bien en las boletas de pago del año 2023 del señor Andrés Cachi Alva ya no se consigna el citado concepto de "costo de vida" y se establece una remuneración de S/ 2842.78[11] esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01[12]. Ello se corrobora también con la adenda al contrato del referido trabajador, en la que se consigna que se le pagará la citada remuneración por orden judicial[13].

14. Por su parte, en el caso de don Aurelio Bacón Terán se advirtió que, en sus boletas de pago de los años 2016, 2017, 2018, se indica que es obrero de mantenimiento de parques y jardines, se consigna el denominado concepto de costo de vida y se le asigna S/.2764.57[14]. Y que, por mandato judicial emitido en el Expediente 03331-2014-0-0601-JR-CI-03[15] se habría dispuesto la homologación de su remuneración con la de obreros sujetos al régimen laboral público.

15. Respecto al concepto costo de vida no obra medio probatorio alguno del que se pueda apreciar cuál es la base legal para el otorgamiento del mismo, ni tampoco cuáles serían los criterios que utiliza la comuna demandada para fijar los montos que perciben los obreros que laboran en ella por dicho concepto.

16. Por tanto, en lo concerniente al denominado "costo de vida", se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a esta Sala del Tribunal generar convicción de la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis para determinar si existe un trato discriminatorio hacia él o no.

17. En ese sentido corresponde dictar sentencia inhibitoria dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria que cuenta

[11] Foja 56-60 del Expediente 4390-2024-PA/TC.
[12] Foja 532.
[13] Foja 154 del Expediente 04847-2024-PA/TC
[14] Foja 49-57.
[15] Foja 524.

con la etapa probatoria necesaria, en busca de tutela, si lo considera pertinente. Y resulta de aplicación el artículo 7 inciso 2 el nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo y dejar a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

En la presente causa, si bien concuerdo con la parte resolutiva de la sentencia, considero necesario precisar lo siguiente:

1. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se está discriminando a la demandante, una trabajador-obrera que en virtud de un mandato judicial fue contratada a plazo indeterminado. Para ello, se presenta como par homólogo a Aurelio Bacon Terán y Andrés Cachi Alva.

2. La sentencia desestima la pretensión de la demandante con base en que la remuneración que perciben los trabajadores propuestos por la actora como términos de comparación, obedece a lo dispuesto en un mandato judicial. Ello se fundamenta en el mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01 en la que se establece una remuneración de S/ 2842.78 a favor de Andrés Cachi Alva y en el mandato judicial emitido en el Expediente 03331-2014-0-0601-JR-CI-03 mediante el cual se dispuso la homologación de la remuneración de Aurelio Bacón Terán.

3. Discrepo con dicho argumento, ya que, aunque es cierto que las sentencias mencionadas son las que establecen una remuneración superior para los trabajadores propuestos como pares homólogos, el fundamento de dichas sentencias radica en la diferencia de ingresos mensuales debido a una bonificación por costo de vida.

4. Considero que la razón para desestimar la demanda interpuesta es la falta de un término de comparación válido. De acuerdo con la boleta de pago adjunta a la demanda[16], la recurrente se encuentra sujeta al Decreto Legislativo N° 728 y se desempeña como obrera de limpieza pública. Mientras que, según las boletas de pago adjuntas de sus pares homólogos, Aurelio Bacon Terán[17] y Andrés Cachi Alva[18] se desempeñan bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 como obreros en la Actividad: Mantenimiento de parques y jardines. Siendo así, no se observa que ejerzan las mismas funciones.

[16] Fojas 4 - 13.
[17] Fojas 49 - 57.
[18] Fojas 58 - 82.

5. Esta es la razón concreta por la que juzgo que la demanda de autos debe desestimarse.

S.

GUTIERREZ TICSE