Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 24/10/2025 15:02:48-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02665-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MERCEDES RAMÍREZ POMPA DE BUSTAMANTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 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 Mercedes Ramírez Pompa de Bustamante contra la resolución de foja 824, de fecha 15 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil Transitoria de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

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

ANTECEDENTES

Con escrito de fecha 22 de mayo de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1064.40, con la de sus compañeros de trabajo Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, Silverio Valdez Ayay y José Santiago Llanos López, que perciben un monto de S/ 2842.78, siendo mayor al de la recurrente. Alegó que sus compañeros realizan las mismas labores, funciones y responsabilidades que ella, que es obrera de parques y jardines de la misma área, pues a través de un proceso ordinario laboral tramitado en el Expediente 1445-2013-0-0601-JR-LA-01, se le reconoció la adscripción al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, pero pese a ello no se le ha reconocido la homologación con sus compañeros, violentándose sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.[1]

El Primer Juzgado Civil - Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 31 de mayo de 2023, 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, contestó la demanda y solicitó que se declare improcedente o

[1] Foja 395
[2] Foja 430

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/2025/02665-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:38:23-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:11:56-0500

infundada. Señaló que los trabajadores con los que la demandante busca compararse recibieron su remuneración bajo circunstancias particulares. Además, las sentencias emitidas en esos casos, al estar protegidas por el principio de independencia jurisdiccional, no pueden ser cuestionadas por tratarse de cosa juzgada. Por ello, no resultan válidas como referencia para la homologación solicitada, ya que las situaciones jurídicas de dichos trabajadores son completamente distintas. Asimismo, se resalta que pertenecen a regímenes laborales diferentes, cada uno con particularidades que regulan su formalidad. Esto implica que nos enfrentamos a sistemas laborales con características distintas, lo que constituye un criterio objetivo para establecer diferencias remunerativas entre los trabajadores.[3]

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 28 de noviembre de 2023, declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia y fundada en parte la demanda, por considerar que se ha verificado que, desde febrero de 2020, varios trabajadores que realizan funciones similares a las de la demandante, bajo el régimen laboral privado y con contratos a plazo indeterminado como obreros, perciben una remuneración mayor al de la demandante a pesar de desempeñar el mismo tipo de trabajo en el área de parques y jardines. Según las pruebas documentales, todos los trabajadores comparados pertenecen al régimen privado y cumplen las mismas funciones.[4]

A su turno, la Sala Superior revisora revocó la apelada y reformándola, declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia.[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 también desempeñan las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostuvo que la recurrente percibe una remuneración menor en comparación con la de sus compañeros, por lo que considera que se le ha violentado sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

[3] Foja 740
[4] Foja 767
[5] Foja 824

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02665-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MERCEDES RAMÍREZ POMPA DE BUSTAMANTE

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.

3. Además de ello, en segunda instancia se ha estimado la excepción de incompetencia por razón de la materia, alegándose que para resolver la controversia existe una vía procesal igualmente satisfactoria.

El derecho a la remuneración

4. 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”.

5. 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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02665-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MERCEDES RAMÍREZ POMPA DE BUSTAMANTE

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y no discriminación

6. 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.

7. 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

8. 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.

9. Mediante Decreto Supremo 264-90-EF, se efectuó un incremento en dichos conceptos; en el artículo 4, se precisó 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 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.

10. 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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. 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".

12. 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".

13. 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

14. 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 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, sujeto al

régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con las que perciben Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, Silverio Valdez Ayay y José Santiago Llanos López, quienes desempeñan el mismo cargo y régimen laboral.

15. Ahora bien, de las boletas de pago de la actora que obran en autos, que corresponden a los meses de enero del año 2016, noviembre y diciembre de 2017, enero, febrero y marzo de 2018, septiembre y diciembre de 2019, febrero de 2020, enero y febrero de 2023[6], además del "contrato de trabajo por orden judicial a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728"[7], y de las sentencias judiciales emitidas en el Expediente 01445-2013[8] 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 el cargo que desempeña es el de obrero de parques y jardines; y que sus ingresos mensuales ascenderían a la suma de S/ 1149.40, S/ 1157.40, S/ 1500.00. Así también se verificaba que como remuneración mensual se consignaba la suma de S/ 1064.40. Y, bajo el denominado concepto de costo de vida se le otorgaba la suma de S/ 986.19.[9]

16. La parte demandante refirió que su remuneración debe ser equivalente a la que perciben los señores Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, Silverio Valdez Ayay y José Santiago Llanos López. Al respecto, cabe señalar que, en relación con don Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, obran sus boletas de pago del año 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/ 1054.89, S/ 2764.57 y S/ 1021.79.[10] En el Informe 205-2023 MPC-UGRRHH-UPDP-ARE-MSA, del 14 de junio de 2023[11], se señala que don Andrés Cachi Alva es obrero de limpieza pública. Así también, en autos obran boletas de pago de don José Llanos López en las que también se consignó el denominado "costo de vida" por la suma de S/ 986.19 y S/ 2764.57.[12]

---

[6] Fojas 32 a 37
[7] Foja 30
[8] Fojas 2 a 29
[9] Fojas 464 a 481
[10] Fojas 504 a 528, 549 a 573
[11] Foja 453
[12] Fojas 639 a 663

17. Mientras que, respecto a don Silverio Valdez Ayay, se advierte que por mandato judicial se ordenó la homologación de sus remuneraciones. Ello se desprende de la sentencia emitida en el Expediente 00928-2017-PA/TC en la que, con el voto en mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, se ordenó su nivelación. Esto es, que la remuneración que percibe el citado señor obedece a lo dispuesto en un mandato judicial.

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

19. En efecto, de autos se ha podido advertir que una de las diferencias del ingreso mensual de la demandante, en relación con otros obreros que realizan la misma actividad, radicaba en el concepto "costo de vida". Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[13], 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 vendrían pagando montos diferentes por concepto de "costo vida" a los trabajadores obreros.

    Dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[14], 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)

20. 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.

[13] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.
[14] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02665-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MERCEDES RAMÍREZ POMPA DE BUSTAMANTE

21. 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.

22. Finalmente, en atención a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de laentidad 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 **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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ