Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2025 22:39:17-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 07:43:28-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de agosto de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich, y el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Tania Elizabeth Morales Peña contra la resolución de fojas 174, de fecha 13 de agosto de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de junio de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1], solicitando la homologación de su remuneración, ascendente a S/1500.00, con la de su compañero Andrés Cachi Alva, quien recibe un monto de S/3043.89. Alega que es obrera de parques y jardines en la entidad emplazada, y que realiza las mismas actividades laborales que las del compañero mencionado. Sostiene que mediante un proceso laboral fue reconocida como trabajadora bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, y que pese a ello no se le ha reconocido la homologación con la de su compañero de trabajo, lo que ha resultado en un trato discriminatorio y desigualitario que atenta contra lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política del Perú.

El Segundo Juzgado Civil-Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 10 de julio de 2023, admite a trámite la demanda[2].

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/2025/04036-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 20:33:46-0500

[1] Foja 58.
[2] Foja 73.

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 12:05:33-0500

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

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Cajamarca deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada[3], pues, a pesar de estar bajo el régimen laboral de la actividad privada, el trabajador con el que quiere homologarse la demandante logró equiparar su remuneración con un trabajador del régimen laboral público; por tanto, no puede usarse como referencia para la nivelación de la remuneración de la demandante, dado que sus regímenes de contratación laboral son distintos.

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 28 de noviembre de 2023, declaró improcedentes la excepción de incompetencia y la demanda[4]. Señala que el trabajador propuesto como homólogo percibe una remuneración mayor debido a que su contrato y salario fueron determinados mediante una sentencia judicial en un proceso laboral previo.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos[5]. Además, señala que el proceso constitucional no es el adecuado para resolver la presente controversia, ya que debido a la falta de pruebas la vía ordinaria laboral es más idónea.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la de su compañero, dado que, aunque ambos desempeñan las mismas labores en la municipalidad emplazada, la recurrente percibe una remuneración inferior a la de su compañero, por lo por lo que estaría recibiendo un trato desigual y discriminatorio, violentándose lo estipulado 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 principio de igualdad y no discriminación, recogido en el artículo 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

[3] Foja 116.
[4] Foja 133.
[5] Foja 174.

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.

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y 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 Concejos 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 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.

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 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

11. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se está discriminando al 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 el demandante en el cargo de obrero de mantenimiento 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 laboral.

12. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6] y del contrato de trabajo[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 de mantenimiento de parques y jardines, y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual ascendente a S/ 1 064.00.

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 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 referido trabajador percibía por el denominado concepto de "costo de vida" la suma de S/ 2 764.57. Ello se corrobora con las boletas de pago de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020 que obran en el Expediente 04025-2024-PA/TC[8]. Esto es, que una de las diferencias entre el ingreso mensual de la parte demandante y el de otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto "costo de vida". Y si bien también obran boletas de pago de los años 2022 y 2023 de don Andrés Cachi Alva, en las que ya no se consigna el citado concepto de "costo de vida" y se establece una remuneración de S/ 2 842.78[9], esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01[10]. 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[11].

14. Cabe mencionar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[12] , la

[6] Fojas 6-14.
[7] Foja 3.
[8] Fojas 31-55 del Expediente 04025-2024-PA/TC.
[9] Fojas 15-21.
[10] Foja 106.
[11] Foja 154 del Expediente 04847-2024-PA/TC.
[12] Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.

municipalidad demandada no 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 del régimen 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, sobre las razones por las que se vendría pagando montos diferentes por concepto de "costo vida" a los trabajadores obreros.

15. En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[13], al 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).

16. De lo expuesto se puede colegir que la entidad municipal 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.

17. Siendo ello así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal generar convicción de 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 dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

18. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado 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 y que realizan funciones similares, debe notificarse a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

[13] Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 06613-2015-PA/TC.

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, por lo que 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.

DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

EXP. N.° 04036-2024-PA/TC
CAJAMARCA
TANIA ELIZABETH MORALES PEÑA

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 otros obreros que también desempeñan la labor de limpieza en la municipalidad emplazada, 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 obreros que realizan las mismas labores.

Conforme a lo expuesto en la ponencia, obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada, los que, si bien serían obreros al igual que la demandante, la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado "costo de vida". Asimismo, 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

EXP. N.° 04036-2024-PA/TC
CAJAMARCA
TANIA ELIZABETH MORALES PEÑA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia en mayoría, señalo los siguientes fundamentos que sustentan mi decisión:

1. En el presente caso, la recurrente alega la vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación, y a percibir una remuneración justa y equitativa. Solicita por medio de su demanda que se homologue su remuneración con la de sus compañeros de trabajo, a quienes propone como término de comparación en su demanda, adjuntando boletas de pago y otros medios probatorios.

2. No obstante, de la revisión de los actuados, se advierte que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permita tener convicción sobre la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el demandante. Esto no permite determinar si existe o no un trato discriminatorio en el presente caso, razón por la cual debe declararse improcedente para dejar a salvo el derecho del recurrente a dilucidar dicha controversia en la vía ordinaria pertinente.

3. Asimismo, del caso se advierte una situación irregular respecto a la modalidad de contratación, asignación de conceptos y montos en las remuneraciones percibidas por los trabajadores, así como una discordancia entre lo alegado por las partes y lo indicado en las boletas de pago ofrecidas como medios probatorios. Por dicha razón, se debe de notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

En tal sentido, mi voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo y dejar 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.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

EXP. N.° 04036-2024-PA/TC
CAJAMARCA
TANIA ELIZABETH MORALES PEÑA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por los siguientes argumentos que paso a exponer:

1. Me aparto del punto resolutivo 2, en la medida que notifica "a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones".

2. Al respecto, considero innecesario dicho traslado toda vez que las diferencias salariales en el Estado son una problemática recurrente, por lo que más allá de eventuales responsabilidades administrativas, lo que debe suceder es la reforma del empleo público de manera integral, para evitar este tipo de distorsiones que generan diferencias salariales por similar función en miles de casos.

S.

GUTIÉRREZ TICSE