Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 24/10/2025 15:02:35-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04344-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA ANTONIA LÓPEZ GALARZA

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 María Antonia López Galarza contra la resolución de foja 1118, de fecha 23 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia 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 15:10:19-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de abril de 2024, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1], para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1133.00, con la de sus compañeros María Juana Terán Ispilco, Fidelia Patrocinia Longa, Catalino Quispe Sánchez, José Manuel Cueva García, Silverio Valdez Ayay, Alfonso Chávez Chilón, Silvia Angélica Culqui Bringas, José Celidonio Valdez Chegne, Alberto Valdez Terrones, Wilson Chávez Meza, José Gonzalo Aquino Pisco, Edwin Cortez Ocas, María Nimia Mestanza Gonzales, Walter Nilo Guevara Saucedo, Marcelino Alberto Chilón Calua, Natividad Llanos Gutiérrez y Clemente Cueva Chávez; quienes perciben una remuneración mucho mayor. Alegó que es obrera de limpieza pública en la entidad demandada y que realiza las mismas actividades laborales que sus compañeros con los que corresponde la homologación. Sostuvo que se están vulnerando sus derechos constitucionales a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación, toda vez que pese a realizar una misma labor y bajo las mismas características, sin justificación válida alguna se le paga una remuneración menor.

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 5 de abril de 2024, admitió a trámite la demanda.[2]

[1] Foja 53
[2] Foja 86

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/2025/04344-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:26:28-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:12:31-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04344-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA ANTONIA LÓPEZ GALARZA

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representado por su procurador público dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda con la finalidad de que se declare improcedente o infundada.[3] Señaló que la demandante no ha sido víctima de discriminación remunerativa, ya que su salario responde a una justificación objetiva basada en su régimen de contratación y funciones específicas. Aunque sus homólogos perciben mayores remuneraciones, esto obedece a factores como la antigüedad, el nivel remunerativo y la naturaleza de sus actividades, los cuales justifican la diferencia salarial. Además, la vía de amparo no es idónea para lo pretendido.

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 15 de mayo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda[4], por considerar que no se cumplen los requisitos para considerar la existencia de una discriminación salarial, pues las remuneraciones de los trabajadores comparados no fueron establecidas arbitrariamente por la municipalidad, sino que respondieron a disposiciones jurisdiccionales previas. Además, este tipo de controversias requieren una evaluación probatoria más detallada que deben ser ventiladas en la vía ordinaria.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos.[5]

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros de trabajo, pues alega que realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada, y que sin justificación alguna percibe una remuneración menor en comparación con la de sus compañeros. Sostuvo que se están vulnerando sus derechos constitucionales a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

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

[3] Foja 1031
[4] Foja 1064
[5] Foja 1118

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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04344-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA ANTONIA LÓPEZ GALARZA

> 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.

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 del 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 de 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 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 limpieza pública, sujeta al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con las que perciben los señores María Juana Terán Ispilco, Fidelia Patrocinia Longa, Catalino Quispe Sánchez, José Manuel Cueva García, Silverio Valdez Ayay, Alfonso Chávez Chilón, Silvia Angélica Culqui Bringas, José Celidonio Valdez Chegne, Alberto Valdez Terrones, Wilson Chávez Meza, José Gonzalo Aquino Pisco, Edwin Cortez Ocas, María Nimia Mestanza Gonzales, Walter Nilo Guevara Saucedo, Marcelino Alberto Chilón Calua, Natividad Llanos Gutiérrez y Clemente Cueva Chávez.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Ahora bien, de las boletas de pago de la actora que obran en autos[6], además del "contrato de trabajo por orden judicial a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728"[7], 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 limpieza pública; y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1133.00.

15. Con el objeto de establecer el término de comparación, obran en autos sentencias de varios obreros del municipio demandado, respecto de los cuales el actor pretende que se homologue su remuneración.

16. Cabe señalar que con relación a María Juana Terán Ispilco, Fidelia Patrocinia Longa, Catalino Quispe Sánchez, José Manuel Cueva García, Silverio Valdez Ayay, María Nimia Mestanza Gonzales y José Celidonio Valdez Chegne se advierte que por mandato judicial se ordenó la homologación de sus remuneraciones. Ello se desprende de las sentencias emitidas en los expedientes 04503-2015-PA/TC, 06270-2015-PA/TC, 06613-2015-PA/TC, 03382-2016-PA/TC, 00928-2017-PA/TC, 02700-2016-PA/TC y 04319-2019-PA/TC, en las que, con el voto en mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, se ordenó sus nivelaciones. Esto es, que la remuneración que perciben los citados trabajadores obedece a lo dispuesto en un mandato judicial.

17. Asimismo, en las boletas de pago de don Alfonso Chávez Chilón, remitidas por el municipio demandado en el Expediente 05729-2015-PA/TC, figura que en el año 2019 percibía por el denominado concepto de “costo de vida”, la suma de S/ 1054.79. Lo mismo se corrobora con las boletas que obran en autos desde el año 2017 hasta enero de 2020.[8] Además, se advierte que según su historial de sueldos[9], hasta julio de 2022 recibía como remuneración la cantidad de S/ 1302.50, sin tener certeza en autos de los motivos que sustentaron el incremento sustancial en su remuneración obtenido desde agosto del citado año.

18. En el caso de Alberto Valdez Terrones, en la sentencia emitida en el Expediente 01919-2023-PA/TC, se declaró improcedente la demanda sobre homologación de remuneraciones.

---

[6] Fojas 22 a 24
[7] Foja 20
[8] Foja 417 a 429
[9] Foja 449 a 458

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Respecto a don Wilson Chávez Meza, en el Expediente 04799-2024-PA/TC obran boletas de pago del referido trabajador en la que se consigna el concepto denominado "costo de vida", con una cantidad ascendente a la suma de S/ 921.79[10], durante los años 2017, 2018, 2019 y enero 2020. Lo mismo ocurre con don José Gonzalo Aquino Pisco en sus boletas de pago de los años 2017, 2018, 2019, enero 2020 (costo de vida S/ 1021.79)[11]; Marcelino Alberto Chilón Calua en sus boletas de pago de los años 2017, 2018, 2019, enero de 2020 (costo de vida S/ 1054.79)[12]; y con don Clemente Cueva Chávez en sus boletas de pago de los años 2017, 2018, 2019, enero 2020 (costo de vida S/ 1421.79).[13] Mientras que con respecto a doña Silvia Angélica Culqui Bringas en sus boletas de pago del 2017 a enero de 2020 que obran en autos también se advierte el denominado concepto de costo de vida por la suma de S/ 1129.79.[14]

20. Con relación a don Edwin Cortez Ocas según el Informe Escalafonario 1095-2023-MPC-OGGRRHH-ORE, del 14 de diciembre de 2023, el referido obrero se desempeñaría como operador de maquinaria[15], y según sus boletas de pago pertenecería al área de Ejecución Coactiva.[16]

21. Por su parte, en el caso de don Walter Nilo Guevara Saucedo, si bien en sus boletas de pago se consigna que sería obrero de limpieza pública, no obstante, del Expediente 01268-2024-PA/TC se advierte que la Sala Superior, en la sentencia de vista determinó que la remuneración de don Walter Guevara se habría dispuesto por mandato judicial en el Expediente 01852-2017-0-0601-JR-LA-03, en el cual se ordenó su nivelación con la de un obrero del régimen laboral público, esto es, con un obrero que pertenecería a un régimen laboral distinto. Asimismo, cabe señalar que, según la información que obra en el Expediente 05729-2015-PA/TC, existen boletas de pago del referido trabajador en las que se consignaba que percibía por el concepto de costo de vida la cantidad de S/ 2591.14.

---

[10] Foja 814 a 825 del Expediente 04799-2024-PA/TC
[11] Fojas 900 a 911 del Expediente 04799-2024-PA/TC
[12] Fojas 856 a 867 del Expediente 04799-2024-PA/TC
[13] Fojas 944 a 955 del Expediente 04799-2024-PA/TC
[14] Fojas 459 a 471
[15] Foja 49 del Expediente 04799-2024-PA/TC
[16] Fojas 50 a 55 del Expediente 04799-2024-PA/TC

22. Por último, en el caso de doña Natividad Llanos Gutiérrez en el Expediente 03421-2024-PA/TC obran boletas de pago de la referida trabajadora en la que se consigna el concepto denominado "costo de vida", con una cantidad ascendente a la suma de S/ 2506.14, y en el Expediente 04799-2024-PA/TC también obran boletas de pago de dicha trabajadora consignándose el citado concepto de costo de vida durante los años 2017, 2018, 2019 y enero 2020.[17]

23. Así, tenemos que 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).

24. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[18], 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.

    Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[19], 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).

25. 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; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares.

---

[17] Foja 54 del Expediente 03421-2024-PA/TC. Fojas 716 a 727 del Expediente 04799-2024-PA/TC.
[18] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC
[19] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04344-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA ANTONIA LÓPEZ GALARZA

26. 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 la parte 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 parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente y en la que podrán actuarse diversos medios probatorios para determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa.

27. 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, y 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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA