Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 17/10/2025 14:04:56-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04363-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MIGUEL FERNANDO BECERRA CELIS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de septiembre 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 don Miguel Fernando Becerra Celis contra la resolución de foja 348, de fecha 6 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Especializada 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: 13/10/2025 15:18:44-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de febrero de 2024, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración ascendente a S/ 1550.00, con la de sus compañeros de trabajo María Soledad Díaz Carrera y Teonila Huaripata Sánchez que percibe un monto de S/ 3146.39, siendo mayor al del recurrente. Alegó que ambos realizan las mismas funciones como obreros de limpieza pública, sujetos al régimen laboral de la actividad privada, pero que, pese a ello, no se le ha reconocido la homologación de su remuneración con la de su compañero, y recibe un trato desigual y discriminatorio, lo cual vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.[1]

El Tercer Juzgado Civil – Sede Zafiros, mediante la Resolución 1, de fecha 14 de marzo de 2024, admitió a trámite la demanda.[2]

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada o improcedente. Señaló que la homologación de remuneraciones como pretensión tiene una vía procedimental específica, que se tramita en la vía del proceso laboral ordinario. Agregó que las trabajadoras

[1] Foja 57
[2] Foja 73

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/2025/04363-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 12:35:17-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/10/2025 21:38:02-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María Soledad Díaz Carrera y Teonila Huaripata Sánchez, propuestas por el actor como pares homólogos, no constituyen unos términos de comparación válidos debido a que ambas perciben sus remuneraciones en cumplimientos de sentencias judiciales que ordenaron su homologación, y no por decisión de la entidad emplazada, razón por la que la diferencia remunerativa entre ambos se justifica por las circunstancias objetivas referidas.[3]

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 3 de mayo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda, por considerar que el actor formuló un pedido genérico de homologación, y no precisó con claridad desde qué fecha se habría producido la alegada discriminación. Finalizó, al señalar que existen otras vías legales, como el proceso ordinario laboral, que son más adecuadas para tratar y resolver el caso, ya que permiten una mayor actuación de pruebas.[4]

A su turno, la Sala Superior confirmó la apelada por aplicación de lo dispuesto en el precedente Elgo Ríos, emitido en el Expediente 02383-2013-PA/TC, por cuanto la controversia debe ser dilucidada en otra vía igualmente satisfactoria.[5]

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeras de trabajo María Soledad Díaz Carrera y Teonila Huaripata Sánchez, quienes realizan las mismas labores de limpieza pública en la municipalidad emplazada. El recurrente sostiene que percibe una remuneración menor en comparación con la de las referidas trabajadoras, por lo que considera que estaría recibiendo un trato desigual y discriminatorio, lo que vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política del Estado.

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 282
[4] Foja 303
[5] Foja 348

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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04363-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MIGUEL FERNANDO BECERRA CELIS

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.

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".

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. 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 presupuestos públicos de 2006 a 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 un trabajador – obrero que en virtud a un mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la parte demandante en el cargo de obrero de limpieza pública, sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, con la que perciben las trabajadoras María Soledad Diaz Carrera y Teonila Huaripata Sánchez.

14. Ahora bien, de la boleta de pago del actor[6] y del "contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial sujeto al Decreto Legislativo 728"[7], se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene el cargo de obrero de limpieza pública, con un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial y que su remuneración mensual asciende a la suma de S/ 1458.00.

    Así cabe precisar que de las boletas de pago del actor de diciembre 2017 hasta enero de 2020, se consigna el denominado concepto de costo de vida por la suma ascendente a S/ 1286.79.[8]

15. El actor solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que perciben las trabajadoras María Soledad Díaz Carrera y Teonila Huaripata Sánchez.

16. Así, respecto de la trabajadora María Soledad Díaz Herrera se puede apreciar que realiza las mismas funciones que el recurrente al desempeñarse como obrera de limpieza pública, pero si bien obran en autos boletas de pago del año 2023 en las que se consigna una remuneración mayor[9], esta Sala del Tribunal Constitucional advierte que en la sentencia judicial con calidad de cosa juzgada emitida en el Expediente 00405-2022-0-0601-JR-CI-03 se ordenó homologar la remuneración de dicha trabajadora con obreros de mantenimiento de parques y jardines con base en el denominado concepto de costo de vida.[10]

17. De otro lado, con relación a doña Teonila Sánchez Huaripata, si bien en autos obran boletas de pago de setiembre de 2022 hasta enero de 2024, en las que se consigna una remuneración mayor[11]; también se advierte que en la sentencia emitida en el Expediente 03172-2023-PA/TC, por el voto en mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, se declaró improcedente la demanda que interpuso para que se homologue su remuneración, por carecer de medios probatorios idóneos y suficientes que permita tener convicción sobre la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto. También señalar que en autos obran boletas de

[6] Fojas 103 a 131
[7] Foja 2
[8] Fojas 103 a 111
[9] Fojas 144 a 152
[10] Foja 181 del Expediente 04442-2024-PA/TC
[11] Fojas 186 a 192

pago de la referida obrera del año 2014 a enero de 2020 en los que se consignaba el denominado costo de vida por el monto de S/ 913,79.[12]

18. Sobre ello, 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.

    En 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)

19. 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.

20. 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 ala 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.

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

[12] Fojas 153 a 176
[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.° 04363-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MIGUEL FERNANDO BECERRA CELIS

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 **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