EXP. N.° 04262-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA TEODOLINDA CARRASCO AMAMBAL

Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 08/05/2025 09:33:05-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/05/2025 16:58:04-0500

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de abril de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

## ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Teodolinda Carrasco Amambal contra la resolución de fojas 342, de fecha 6 de septiembre 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

### Demanda

Con escrito de fecha 22 de febrero de 2024, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1], para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1500.00, con la de sus compañeras María Soledad Díaz Carrera y Teonila Sánchez Huaripata, quienes perciben una remuneración de S/3146.39. Pues las tres realizan labores de obreras en limpieza pública en la entidad emplazada. Alega que la diferencia en la remuneración constituye un trato desigualitario y discriminatorio que atenta contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

El Primer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 14 de marzo de 2024, admite a trámite la demanda[2].

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2025 09:29:40-0500

### Contestación de la demanda

El procurador público a cargo de los Asuntos Judiciales de la Municipalidad Provincial de Cajamarca deduce la excepción de

[1] Foja 59.
[2] Foja 75.

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/2025/04262-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/05/2025 11:22:27-0500

incompetencia por razón de la materia. Y solicita que la demanda se la declare improcedente o infundada[3]. Explica que María Díaz Carrera percibe un salario mayor debido a que su remuneración fue nivelada a través de un proceso judicial con trabajadores del régimen laboral público regulado por el Decreto Legislativo 276 y que, con relación a doña Teonila Sánchez Huaripata, el monto percibido se debe a una nivelación salarial obtenida mediante un proceso judicial (Expediente 00182-2022-0-0601-JR-CI-03); sin embargo, dicha sentencia judicial aún no es firme ni tiene calidad de cosa juzgada, por lo que no puede considerarse un término de comparación válido.

**Resoluciones de primer y segundo grado o instancia**

El *a quo*, mediante Resolución 2 de fecha 8 de abril de 2024, declaró improcedente la demanda[4], por considerar que se requiere un análisis más profundo y la actuación de diversos medios probatorios; que, para ello, existe una vía igualmente satisfactoria como la del proceso ordinario laboral, que permite un procedimiento especializado y la valoración de pruebas. Además, no se advierte un riesgo de irreparabilidad que justifique la urgencia del amparo.

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 de la demandante con la de sus compañeras quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada. Invoca vulneración a sus derechos reconocidos en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

**Procedencia de la demanda**

2. Este Tribunal aprecia que lo que se ha demandado 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 Constitución; y que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de

[3] Foja 285.
[4] Foja 306.
[5] Foja 342.

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.

**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 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 a la parte demandante" por tratarse de una trabajadora-obrera que en virtud de un mandato judicial fue contratada a plazo indeterminado. En tal sentido, se deberá evaluar 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 la que percibe María Soledad Díaz Carrera y Teonila Sánchez Huaripata, quienes desempeñan el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.

12. Ahora bien, de las boletas de pago de la actora, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2023[6] que obran en autos, y del contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial 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 se desempeña como obrera de limpieza pública y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/1500.00 .

13. Asimismo, cabe precisar que en autos obran boletas de pago de la actora que corresponden a los años 2017, 2018, 2019 y enero de 2020, en las que se consigna el denominado concepto de costo de vida por una suma ascendente a S/ 921.79[8].

14. Con el objeto de establecer el término de comparación para que se ordene la homologación de su remuneración, la parte demandante hace referencia a los obreros María Soledad Díaz Carrera y Teonila Sánchez Huaripata.

15. Así, en el caso de doña María Soledad Díaz Carrera en autos obra la sentencia judicial con calidad de cosa juzgada emitida en el Expediente 00405-2022-0-0601-JR-CI-03, en la que se ordenó homologar la

[6] Fojas 4-6.
[7] Foja 2.
[8] Fojas 105-114.

remuneración de dicha trabajadora con obreros de mantenimiento de parques y jardines con base en el denominado concepto de costa de vida[9].

16. Y, respecto a doña Teonila Sánchez Huaripata, 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 permitan tener convicción sobre la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto. También se debe señalar que en autos obran boletas de pago de la referida obrera, del año 2014 a enero de 2019, en los que se consignaba el costo de vida por el monto de S/ 913.79[10].

17. De otro lado, teniendo en cuenta lo indicado en el fundamento 15 *supra*, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[11] , 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 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 de 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[12], 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).

18. 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

[9] Foja 199.
[10] Fojas 156-179.
[11] Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.
[12] Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC.

ella por dicho concepto.

19. 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.

20. En ese sentido corresponde dictar sentencia inhibitoria dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria que cuenta 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, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que se deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO**
**GUTIÉRREZ TICSE**
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**