



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Sala Segunda. Sentencia 0272/2025

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 1 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 Mery René Casanova Quiroz contra la resolución de fojas 225, de fecha 6 de septiembre de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 2 de abril de 2024, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca<sup>1</sup>, para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1603.61, con la de su compañero Carlos Augusto Chávez Incil, quien percibe el monto de S/2892.78. Alega que es obrera en el área de Serenazgo y SISMUVI en la entidad emplazada, y que realiza las mismas actividades laborales que su compañero. Sostiene que estaría recibiendo una discriminación salarial y que se estaría vulnerando el principio de igualdad.

El Primer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 11 de abril de 2024, admite a trámite la demanda<sup>2</sup>.

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, deduce la excepción de incompetencia por razón

<sup>1</sup> Foja 97.

<sup>2</sup> Foja 107.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada<sup>3</sup>. Señala que ambos pertenecen a regímenes laborales distintos, pues el demandante labora con arreglo al régimen del Decreto Legislativo 728 (actividad privada), mientras que don Carlos Augusto Chávez Incil labora conforme al régimen establecido por el Decreto Legislativo 276 (sector público). Afirma que la diferenciación en sus remuneraciones es objetiva y razonable, basada en la naturaleza de sus regímenes laborales, acceso y beneficios distintos, y que el Tribunal Constitucional ha reconocido que estos regímenes son independientes y no equiparables.

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 10 de mayo de 2024, declaró improcedente la demanda<sup>4</sup>, por considerar que el demandante no presenta pruebas suficientes para justificar su pretensión a través de la vía constitucional del amparo. Además, los trabajadores pertenecen a regímenes laborales distintos (privado y público), lo que impide una comparación válida. Por otro lado, la acción de amparo no es la vía idónea para dicho tipo de reclamo, ya que este proceso es residual y requiere urgencia e irreparabilidad del daño, elementos que no se cumplen en este caso.

A su turno, la Sala Superior revisora<sup>5</sup> confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la de su compañero, quien según la parte actora realiza

---

<sup>3</sup> Foja 170.

<sup>4</sup> Foja 188.

<sup>5</sup> Foja 225.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

las mismas labores en la municipalidad emplazada. La recurrente afirma que percibe una remuneración menor que la de su compañero de trabajo, por lo que está siendo víctima de una discriminación salarial y que se está vulnerando el principio de igualdad.

### **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 Constitución; y que, conforme a su línea jurisprudencial, 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.

[...]



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

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.
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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

### **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 regula 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

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.

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 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.

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 Decreto Supremo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

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 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**

13. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminando a la parte



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

demandante” por tratarse de una trabajadora-obrera que en virtud de 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 en el área de Serenazgo y SismuviI, sujeta al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Carlos Augusto Chávez Incil, quien se desempeñaría en el mismo cargo.

14. Ahora bien, de las boletas de pago de la actora obrantes en autos, que corresponden al periodo de noviembre de 2014, mayo y junio de 2015, enero a junio de 2016, enero a junio de 2017, enero a junio de 2019, enero hasta junio de 2020, enero hasta junio de 2021, enero a junio de 2022, enero hasta septiembre de 2023<sup>6</sup>, octubre a marzo de 2024<sup>7</sup>; además del contrato de trabajo por orden judicial a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728<sup>8</sup>, de la sentencia emitida en el Expediente 01943-2012<sup>9</sup> y del Informe Escalafonario 0514-2024-MPC-OGGRHH-ORE-YZP, del 26 de abril de 2024<sup>10</sup> se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, fue contratada a plazo indeterminado por disposición judicial, desempeña el cargo de obrera en el área de Serenazgo y Seguridad Ciudadana y su remuneración mensual ascendería a la suma de S/1300.00 .

Importa mencionar que, en las boletas de pago de la actora de los años de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020, se consignaba el denominado “costo de vida” por la suma de S/1221.79 <sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Foja 59-77.

<sup>7</sup> Foja 136-140.

<sup>8</sup> Foja 28.

<sup>9</sup> Foja 24.

<sup>10</sup> Foja 129.

<sup>11</sup> Fojas 60-69.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

15. La parte demandante alega que su remuneración debe ser equivalente a la que percibe don Carlos Augusto Chávez Incil. Al respecto, en cuanto al homólogo referido, en autos obran sus boletas de pago de los años 2023 y 2024<sup>12</sup>, respectivamente, en las que se consignaban un monto por concepto de “costo de vida” que ascendía a la suma de S/2719.90, y que se desempeña en el cargo de policía sismuvi. Además, obra el Informe Escalafonario 547-2024-OGRRHH-MPC, del 26 de abril de 2024<sup>13</sup>, en el que se da cuenta de que dicho trabajador fue nombrado a partir del 1 de febrero de 2008 con nivel remunerativo SA-E bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276 según el mérito de la Resolución de Alcaldía 043-2008-MPC, del 31 de enero de 2008.
16. Al respecto, es pertinente recordar que en la Sentencia 00002-2010-PI/TC este Tribunal precisó lo siguiente:

El ordenamiento jurídico peruano contiene cuando menos dos regímenes laborales generales, alrededor de los cuales giran otros más específicos. Nos referimos a los regulados por los Decretos Legislativos N.º 276 y 728, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del Empleo, el segundo, los cuales contienen la legislación marco aplicable tanto al sector público como al sector privado, respectivamente. El acceso, características, derechos y obligaciones, finalización de la relación laboral, etc., están regulados en cada caso de manera específica y expresa, lo que a su vez ha dado lugar a que los mecanismos de protección de tales regímenes sean diferentes y específicos, como de alguna manera lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el denominado caso Baylón (Sentencia 206-2005-PA/TC) (fundamento 23).

Cabe añadir que también en el literal “b” del fundamento 4 de la Sentencia 03818-2009-PA/TC se señaló que “(...) con relación al tratamiento que brindan el régimen laboral público y el régimen laboral privado, ya que los tres regímenes presentan diferencias de tratamiento que los caracterizan y que se

---

<sup>12</sup> Fojas 150-157.

<sup>13</sup> Foja 130.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

encuentran justificadas en forma objetiva y razonable”. En la citada sentencia se concluye que el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 es diferente del régimen del Decreto Legislativo 276.

17. Además, este Tribunal, en la Sentencia 01008-2013-PA/TC dejó establecido lo siguiente:

3.2.6 El régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 276 regula la carrera administrativa de los funcionarios y servidores del sector público. Se sustenta en un sistema de méritos y calificaciones, y está estructurado en grupos ocupacionales con sus respectivos niveles de carrera, donde el ingreso y promoción a cada uno de ellos está determinado por requisitos preestablecidos, como la capacitación, la antigüedad, la evaluación, etc. Este régimen se rige sobre un Sistema Único de Remuneraciones, donde la Administración Pública constituye una única institución y la remuneración está determinada según el nivel y el grupo ocupacional en el que se encuentra el trabajador.

3.2.7 Por el contrario, en el caso del personal del régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 (al que pertenece el demandante), no es un trabajador de carrera y no tiene un nombramiento, sino un contrato de trabajo. Las escalas remunerativas en este régimen a diferencia del Decreto Legislativo N.º 276 (al que pertenece el demandante), están determinadas por cada institución y según el presupuesto asignado, pudiendo variar según la negociación que pudiera tener directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que la situación laboral de un trabajador del régimen laboral privado, en ese sentido, no es un *término de comparación* válido para apreciar un trato desigual respecto a la situación del demandante, en vista de que sus regulaciones y formas de determinar la remuneración son sustancialmente distintas.

18. Habida cuenta de lo expuesto, al no existir un estatus jurídico semejante entre los servidores que pertenecen al régimen laboral público y los que laboran bajo el régimen laboral privado, el trabajador propuesto por el demandante no constituye un término de comparación válido con el cual pueda evaluarse la relevancia de las diferencias denunciadas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04420-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
MERY RENÉ CASANOVA QUIROZ

19. Por tanto, el citado trabajador, don Carlos Augusto Chávez Incil, no constituye para el presente caso un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración de la parte demandante. Siendo ello 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 sobre si existe o no la discriminación salarial que alega la parte recurrente, 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.

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 de la parte recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**PONENTE OCHOA CARDICH**