



EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de febrero 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 Herlinda Isabel Yopla Urbina contra la resolución de foja 321, de fecha 28 de diciembre de 2023, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 25 de mayo de 2022, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de otros compañeros comprendidos dentro del Decreto Legislativo 728, toda vez que vienen percibiendo una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Alega que dichos actos constituyen una violación al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, el derecho a la igualdad, el derecho a la protección frente a la discriminación, pues la demandada ha cometido una discriminación directa puesto que sus compañeros de trabajo también realizan la labor de limpieza pública; sin embargo, existe diferenciación en cuanto a los sueldos que perciben sin que haya justificación válida alguna. Sostuvo la actora que percibe un sueldo de S/ 1301.00 mientras que los otros obreros de limpieza pública reciben como contraprestación la suma de S/ 2842.78<sup>1</sup>.

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 1 de junio de 2022, admitió a trámite la demanda<sup>2</sup>.

El procurador público del municipio demandado propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada por considerar que la pretensión de la demandante requiere

<sup>1</sup> F. 104

<sup>2</sup> F. 130



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

de actuación probatoria, lo cual no resulta posible en el proceso de amparo por carecer de estación probatoria, por lo que la vía idónea para dilucidar la controversia es el proceso ordinario laboral. Asimismo, refirió que no hay vulneración del derecho a la igualdad toda vez que la actora y los obreros con los cuales pretende establecer un término de comparación, realizan labores distintas o pertenecen a otro régimen laboral, por lo que no procede nivelar sus remuneraciones<sup>3</sup>.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 18 de julio de 2022<sup>4</sup>, declaró infundada la excepción propuesta y, por Resolución 7, del 20 de enero de 2023<sup>5</sup>, declaró improcedente la demanda por considerar que no se acreditó que la demandante realice funciones similares a la de los obreros con quienes pretende nivelarse; por tanto, debe dilucidarse la controversia en una vía que cuente con una amplia etapa probatoria. Además, refiere que las diferencias remunerativas obedecen a mandatos judiciales.

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada por estimar que conforme al precedente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2023-PA/TC, la controversia debe ser dilucidada en una vía igualmente satisfactoria<sup>6</sup>.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero-limpieza pública 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 en comparación con la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral, que realizan las mismas labores. Se alega la vulneración tanto del principio-derecho de igualdad como del principio a la no discriminación, así como del derecho a una remuneración justa y equitativa.

---

<sup>3</sup> F. 201

<sup>4</sup> F. 237

<sup>5</sup> F. 265

<sup>6</sup> F. 321



EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

### **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 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 estable 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

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.

#### **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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

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 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 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

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. 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 consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminado a la 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 demandante en el cargo de obrero de limpieza pública, sujeta 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda<sup>7</sup> y del "contrato de trabajo a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728"<sup>8</sup> se advierte que la recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se ha desempeñado como obrera de limpieza pública y que percibía un haber mensual que oscilaba entre S/ 1293.00 y S/. 1301.00.

Debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que una de las diferencias del ingreso mensual de la demandante en relación con otros obreros con los que pretende que se les homologue la remuneración, radica en el concepto "costo de vida"<sup>9</sup>. Sobre ello, 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)<sup>10</sup>.

15. También, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos<sup>11</sup>, 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.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC<sup>12</sup>, 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).

---

<sup>7</sup> F. 2 a 5

<sup>8</sup> F. 6

<sup>9</sup> F. 3 a 5

<sup>10</sup> Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06734-2015-PA/TC.

<sup>11</sup> Obra a foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.

<sup>12</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03382-2016-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

16. 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. Y si bien en el caso de la actora ya no se consigna en las boletas de pago el denominado “costo de vida”, sin embargo, no puede afirmarse de autos que en el caso de los otros obreros dicho concepto se sigue o no manteniendo en sus boletas de pago.
17. 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 recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio hacia ella, 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, y 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 leconfiere la Constitución Política del Perú,

#### **HA RESUELTO**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando 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.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00709-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
HERLINDA ISABEL YOPLA  
URBINA

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ  
MORALES SARAVIA  
MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**