



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de mayo 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 Agueda Dávila de Chilón contra la resolución de foja 158, de fecha 3 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de julio de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca para que cese la discriminación y se le homologue su remuneración con la de otros compañeros como Fidelia Patrocinia Longa Velásquez, Alfonso Chilón Chávez, María Soledad Díaz Carrera, Catalino Quispe Sánchez y Martín Aquino Manya. Alega que dichos actos constituyen una violación al derecho al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, al derecho a la igualdad, y 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 obrero de mantenimiento de parques y jardines y están sujetos también al régimen de la actividad privada; sin embargo, existe diferenciación en cuanto a los sueldos que perciben sin que haya justificación válida alguna para ello. Sostiene la actora que percibe un sueldo de S/ 1300.00 mientras que los otros obreros homólogos reciben como contraprestación la suma de S/ 2842.78¹.

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 13 de julio de 2023, admitió a trámite la demanda². Y mediante Resolución 2, declaró improcedente por extemporánea la contestación de la demanda y declaró rebelde al demandado³.

¹ Foja 14

² Foja 36

³ Foja 116





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 5 de octubre de 2023, declaró fundada la demanda, por considerar que existe una vulneración evidente de los derechos fundamentales de la demandante al percibir una remuneración inferior a la de sus pares obreros que realizan las mismas funciones. Concluye que la municipalidad no ha logrado acreditar diferencias sustanciales en las funciones, cargos o responsabilidades que justifiquen la disparidad salarial entre el demandante y los otros obreros⁴.

La Sala revisora revocó la apelada y, en consecuencia, declaró improcedente la demanda de autos, por considerar que existe una vía igualmente satisfactoria para la tutela del derecho invocado, máxime si la pretendida homologación debe estar sujeta a probanza lata⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral y 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.

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 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.

⁴ Foja 120

⁵ Foja 158



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

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.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

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; al respecto, en el artículo 4, se precisa lo siguiente:

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. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

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 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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

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 discriminando 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 mantenimiento de parques y jardines, sujeto 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.
14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ y del contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial, sujeto al decreto legislativo 728⁷ 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 desempeña como obrera de mantenimiento de parques y jardines y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1300.00.
15. 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 Fidelia Patrocinia Longa Velásquez, Alfonso Chilón Chávez, María Soledad Díaz Carrera, Catalino Quispe Sánchez y Martín Aquino Manya
16. Cabe señalar que, con relación a los señores Martín Aquino Manya, Catalino Quispe Sánchez y Fidelia Patrocinia Longa Velásquez, se advierte que por mandato judicial se ordenó la homologación de sus remuneraciones. Ello se desprende de las sentencias emitidas en los

⁶ Fojas 4 a 6

⁷ Foja 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

expedientes 03357-2015-PA/TC, 06613-2015-PA/TC y 06270-2015-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 señores obedece a lo dispuesto en un mandato judicial.

17. De otro lado, en las boletas de pago de don Alfonso Chilón Chávez 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; además, se advierte que según su historial de sueldos⁸, 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 año⁹.
18. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹⁰, 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.
19. Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹¹, 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).
20. 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.

⁸ F. 45 del Expediente 03015-2024-PA/TC

⁹ F. 47 del Expediente 03015-2024-PA/TC

¹⁰ Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹¹ Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02600-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARÍA AGUEDA DÁVILA DE
CHILÓN

21. 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 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 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.
22. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y debido a 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 con el 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 dejar 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 MONTEAGUDO VALDEZ