



EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de marzo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Flor de Adela Medina Arnau contra la resolución de foja 152, de fecha 17 de julio de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1603.61, con la de su compañero Andrés Cachi Alva, quien percibe el monto de S/ 3043.89, que es mayor al de la recurrente, pues esta viene recibiendo la cantidad de S/ 1603.61. Alegó que es obrera de parques y jardines en la entidad emplazada, que realiza las mismas actividades laborales que su compañero de trabajo con el que debe procederse a homologar su remuneración. Sostuvo que estaría recibiendo 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 la Resolución 1, de fecha 31 de julio de 2023, admitió a trámite la demanda.²

La Municipalidad Provincial de Cajamarca debidamente representada por su procurador público contestó la demanda y solicitó que se declare improcedente o infundada.³ Señaló que la comparación no es válida, ya que el trabajador con quien pretende homologarse obtuvo su homologación mediante la comparación con un trabajador perteneciente al régimen laboral público, es decir, un régimen distinto al privado al que pertenece la demandante.

¹ Foja 52

² Foja 68

³ Foja 100





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 3 de julio de 2023, declaró improcedente la demanda⁴, por considerar que no presenta pruebas suficientes para justificar su pretensión a través de la vía constitucional. Además, el caso involucra aspectos laborales que requieren un análisis más profundo y medios probatorios que exceden las capacidades del proceso de amparo. La Ley 29497 establece que este tipo de conflictos debe ser tratado en la vía ordinaria laboral, la cual es más adecuada por su especialización y posibilidad de actuación probatoria. Asimismo, no se cumple con los criterios de urgencia e irreparabilidad, ya que la supuesta discriminación se ha prolongado sin generar un daño irreparable demostrado.

A su turno, la Sala Superior Revisora⁵ confirmó la apelada por similares fundamentos en mérito al precedente establecido en la sentencia del Expediente 02383-2013-PA/TC.

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 realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostiene la recurrente que percibe una remuneración menor en comparación con la de su compañero sin que exista justificación válida para ello. Sostiene que estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, que atenta contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

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 117

⁵ Foja 152



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

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 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 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

La bonificación por costo de vida

7. Mediante el 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 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.º 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.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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

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.º 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”.
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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

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 parte 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 parques y jardines, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que desempeñan el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶, del contrato de trabajo⁷ y de la sentencia emitida en el Expediente 00719-2023-0-0601-JR-CI-01⁸, 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 parques y jardines; y que percibía una remuneración mensual de S/ 1300.00.
15. Así, debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que don Andrés Cachi Alva es un obrero que pertenece al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y que realiza la labor de obrero de parques y jardines. No obstante, corresponde precisar que conforme a la información obtenida del CD remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, el referido trabajador, por lo menos hasta octubre de 2019, percibía por el denominado concepto de “costo de vida” la suma de S/ 2764.57. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual de la demandante, en relación con otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto “costo de vida”. Si bien en autos obran boletas de pago del año 2022 y 2023 del señor Andrés Cachi Alva en las que ya no se consigna el citado concepto de “costo de vida”, y se establece una remuneración de S/ 2842.78⁹ debe precisarse que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01.¹⁰

⁶ Fojas 4 y 5

⁷ Foja 2

⁸ Foja 117

⁹ Fojas 6 a 12

¹⁰ Foja 109 del Expediente 02576-2019-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03494-2024-PA/TC
CAJAMARCA
FLOR DE ADELA MEDINA
ARNAU

16. 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 parte 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 parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
17. Finalmente, y con 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 le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho de la parte 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 SARA VIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARA VIA