



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto 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 Yenni Liliana Terrones Cruz contra la resolución de foja 291, de fecha 12 de agosto de 2024, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia e improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de diciembre de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se le homologue su remuneración con la de otros compañeros de trabajo como María Margarita Tanta de la Cruz y Tomás Huatay Caja, toda vez que percibe una remuneración mucho mayor pese a realizar las mismas labores. Alegó que la demandada ha cometido una discriminación y trato desigualitario puesto que sus compañeros de trabajo también realizan la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines y están sujetos 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. Sostuvo que percibe un sueldo de S/ 1100.00 mientras que los otros obreros reciben como contraprestación la suma de S/ 2842.78.¹

El Segundo Juzgado Especializado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 28 de diciembre de 2023, admitió a trámite la demanda.²

El procurador público del municipio demandado se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada por considerar

¹ F. 16

² F. 48



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

que, si bien existe diferencia remunerativa, el trato diferenciador responde a circunstancias objetivas que justifican la diferencia en la remuneración; como es el hecho de que cumplen funciones diferentes o tienen menos tiempo laborando en la entidad, entre otros aspectos.³

El *a quo*, mediante la Resolución 2, de fecha 27 de marzo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta y fundada la demanda, por considerar que quedó acreditado en autos que existe una diferencia remunerativa en perjuicio de la actora sin que la municipalidad demandada haya podido justificar válidamente en el transcurso del proceso por qué otros trabajadores obreros que realizan también la labor de mantenimiento de parques y jardines ganan una remuneración superior a la de la demandante, lo cual conlleva a comprobar un trato desigualitario en el pago de las remuneraciones.⁴

La Sala revisora revocó la apelada y reformándola declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, y dejó a salvo el derecho de la parte accionante para que pueda acudir a la vía ordinaria, por considerar que conforme a lo dispuesto en el precedente establecido en el Expediente 02383-2013-PA/TC, existe una vía igualmente satisfactoria para resolver el fondo del asunto, máxime si la pretendida homologación debe estar sujeta a probanza lata.⁵

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 obreros de mantenimiento de parques y jardines en la municipalidad emplazada, debido a que percibiría una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros que realizan las mismas labores.

³ F. 219

⁴ F. 235

⁵ F. 291



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

Cuestión previa

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a percibir una remuneración justa y equitativa, así como del principio de igualdad y no discriminación recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.
3. Además de ello, en segunda instancia se ha estimado la excepción de incompetencia por razón de la materia, pues se alega que para resolver la controversia existe una vía procesal igualmente satisfactoria.

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y no discriminación

4. 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.
5. 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.



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

La bonificación por costo de vida

6. 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.

7. 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.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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

Con posterioridad a la emisión de los decretos supremos mencionados 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.

8. 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 **1440**, vigente a partir del 1 de enero de **2019**, 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.

9. 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”.

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”.

10. 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,



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

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”.

Análisis del caso concreto

11. 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 obrera 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.
12. De las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ y del “contrato de trabajo a plazo indeterminado por orden judicial, sujeto al decreto legislativo N.º 728”⁷, se advierte que el recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero de mantenimiento de parques y jardines y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración ascendente a S/ 1100.00. Asimismo, obran boletas del año 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, y enero de 2020 en las que se consignaba el denominado concepto de costo de vida por la suma de S/ 1021.79.⁸
13. Debe señalarse que en el caso de don Tomás Huatay Caja, en sus boletas de pago de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020 se consigna el concepto de costo de vida por la suma de S/ 821.79.⁹ Lo mismo ocurre con relación a doña María Margarita Tanta de la Cruz, en el Expediente 05729-2015-PA/TC, obra la boleta de pago de la referida obrera de parques y jardines, en la que se consigna el concepto de costo de vida, asignándole la suma de S/ 985.79. Esto último se corrobora con

⁶ FF. 4 a 8

⁷ F. 2

⁸ FF. 79 a 98

⁹ FF. 168 a 192



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

las boletas de pago que obran en el presente caso correspondientes al periodo enero 2015 hasta enero 2020.¹⁰

14. En el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹¹, la municipalidad demandada no 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 estarían 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-MPC¹², 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)

15. 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.
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 el recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque se deja a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.

¹⁰ FF. 125 a 143

¹¹ Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

¹² Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



EXP. N.º 04373-2024-PA/TC
CAJAMARCA
YENNI LILIANA TERRONES
CRUZ

17. Finalmente, 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, 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 **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria si lo considera pertinente.
3. **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 HERNÁNDEZ CHÁVEZ
