Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2025 22:40:02-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1170/2025

EXP. N° 02298-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUANITA MADALI ROJAS LÓPEZ

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 07:37:21-0500

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 02298-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

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.

Dicha resolución está conformada por el voto del magistrado Domínguez Haro, y los votos de los magistrados Hernández Chávez y Monteagudo Valdez quienes fueron convocados para dirimir la discordia suscitada en autos.

Se deja constancia de que los magistrados concuerdan con el sentido del fallo y que la resolución alcanza los tres votos conformes, tal como lo prevé el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional en concordancia con el artículo 5, cuarto párrafo, de su Ley Orgánica. Asimismo, se acompaña el voto conjunto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

Lima, 21 de agosto de 2025.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02298-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 20:33:41-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 19:30:48-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 12:04:48-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/09/2025 15:20:40-0500

EXP. N° 02298-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUANITA MADALI ROJAS LÓPEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis honorables colegas, emito el presente voto singular debido a que considero, por los mismos fundamentos expuestos en la ponencia, que se debe agregar el siguiente punto resolutivo:

> Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Al respecto, debo precisar 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, corresponde notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

VOTO DIRIMENTE DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, por las razones expuestas por el magistrado Hernández, mi voto es por:

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.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

EXP. N° 02298-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JUANITA MADALI ROJAS LÓPEZ

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido del voto del magistrado Domínguez, señalo los siguientes fundamentos que sustentan mi decisión:

1. En el presente caso, la recurrente alega la vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación, y a percibir una remuneración justa y equitativa. Solicita por medio de su demanda que se homologue su remuneración con la de sus compañeros de trabajo, a quienes propone como término de comparación en su demanda, adjuntando boletas de pago y otros medios probatorios.

2. No obstante, de la revisión de los actuados, se advierte que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permita tener convicción sobre la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el demandante. Esto no permite determinar si existe o no un trato discriminatorio en el presente caso, razón por la cual debe declararse improcedente para dejar a salvo el derecho del recurrente a dilucidar dicha controversia en la vía ordinaria pertinente.

3. Asimismo, del caso se advierte una situación irregular respecto a la modalidad de contratación, asignación de conceptos y montos en las remuneraciones percibidas por los trabajadores, así como una discordancia entre lo alegado por las partes y lo indicado en las boletas de pago ofrecidas como medios probatorios. Por dicha razón, se debe de notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

En tal sentido, mi voto es por:

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.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS GUTIÉRREZ TICSE Y OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Juanita Madali Rojas López contra la resolución de fojas 140, de fecha 26 de marzo 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 22 de mayo de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración con la de don Walter Nilo Guevara, porque que vienen percibiendo una remuneración mucho mayor pese a realizar también la labora de obrero de limpieza pública. 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 ambos realizan la misma labor y están sujetos el régimen laboral 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/. 1,803.61 mientras que los otros obreros homólogos reciben como contraprestación la suma de S/. 2,972.96[1].

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 24 de julio de 2023, admite a trámite la demanda[2].

El procurador público del municipio demandado contesta la demanda solicitando que se la declare infundada porque la pretensión del demandante requiere de actuación probatoria y está no está prevista 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, refiere que no hay vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que don Wálter Nilo Guevara Saucedo es un obrero que viene percibiendo su remuneración en virtud de un mandato judicial en el cual se ordenó homologarle la

[1] F. 50.
[2] F. 65.

remuneración en mérito al sueldo que percibía un obrero nombrado; por lo tanto, no constituye un par homólogo válido para la pretensión de la actora[3].

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 10 de octubre de 2023, declaró improcedente la demanda, por considerar que la pretensión de la actora debe ser dilucidada en la vía ordinaria conforme a lo dispuesto en el precedente establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC[4].

A su turno, la Sala superior confirmó la apelada por similar fundamento[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 obrero de limpieza pública en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con don Wálter Nilo Guevara Saucedo, obrero perteneciente al mismo régimen laboral, que realiza la misma labor. 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 estable la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, deben previamente revisarse algunas consideraciones al respecto que

[3] F. 102.
[4] F. 113.
[5] F. 140.

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 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 regulas 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 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 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 de 2006 a 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 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 limpieza pública sujeta al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 con la que percibe otro obrero que se desempeña en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6] y del "contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados"[7] se advierte que la recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, se desempeña como obrera de limpieza pública y a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual total ascendente a S/ 1,803.61 (remuneración S/.1,500.00).

15. Debe señalarse también que, si bien obran en autos boletas de pago de don Wálter Nilo Guevara Saucedo, de las que se puede apreciar que

[6] FF. 4-10.
[7] F. 2.

existiría diferencia remunerativa[8] con relación a la actora, debe precisarse que en el Expediente 05729-2015-PA/TC obran boletas de pago de los obreros de la municipalidad emplazada, entre ellas la boleta de pago de don Wálter Nilo Guevara Saucedo, de octubre de 2019, en la que se consigna el concepto denominado "costo de vida". También al verificarse la boleta de pago de don Wálter Nilo Guevara Saucedo, obrero sujeto al régimen laboral privado, se puede constatar que el concepto denominado "costo de vida" asciende a la suma de S/. 2,591.14[9]. Al respecto, 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).

16. Asimismo, en autos obra la sentencia judicial de don Aurelio Bacón Terán, en la que se señala que sería un trabajador de limpieza pública[10], pero en el referido Expediente obra la boleta de pago de dicho obrero, en la que se consigna que labora en mantenimiento de parques y jardines, mientras que, con respecto a don Wálter Nilo Guevara Saucedo, conforme se ha señalado *supra,* la diferencia radicaría en el denominado "costo de vida", pues este estuvo consignado hasta por lo menos octubre de 2019 por un monto similar al que en el año 2023 se consigna como "remuneración", lo que no genera certeza de su real naturaleza.

17. Cabe mencionar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos[11], 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 del régimen 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, sobre las razones por las que se vendría pagando montos diferentes por concepto de "costo vida" a los trabajadores obreros.

[8] FF. 11-13.

[9] F. Obra en el Expediente 05729-2015-PA/TC.

[10] F. 14.

[11] Fojas 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.

Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[12], en el que adjunta, 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).

18. De lo expuesto se puede colegir que la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de 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.

19. Finalmente, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan generar convicción de 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 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, y en la que podrán actuarse diversos medios probatorios para determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, por lo que deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

[12] Fojas 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al expediente 06613-2015-PA/TC.