Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2025 22:39:14-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1304/2025

EXP. N.° 04094-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ALEJANDRO CASTREJÓN GARCÍA

RAZÓN DE RELATORÍA

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 07:29:18-0500

La sentencia emitida en el Expediente 04094-2024-PA/TC es aquella que resuelve:

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.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/09/2025 13:47:00-0500

Dicha resolución está conformada por los votos de los magistrados Hernández Chávez, Monteagudo Valdez y Morales Saravia, 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 Domínguez Haro y Ochoa Cardich, y el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse.

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, 10 de setiembre de 2025.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 20:53:56-0500

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 19:29:39-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 12:04:41-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/09/2025 15:17:59-0500

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/2025/04094-2024-AA.pdf

VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, me adhiero al voto de los magistrados Hernández Chávez y Monteagudo Valdez.

S.

MORALES SARAVIA

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

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, emito el presente voto por las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso, el recurrente alega la vulneración a su derecho al trabajo, 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, 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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS DOMÍNGUEZ HARO Y OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alejandro Castrejón García contra la resolución de fojas 168, de fecha 13 de agosto de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de enero de 2024, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca[1], para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1500.00, con la de su compañero de labores Andrés Cachi Alva, que percibe un monto de S/3043.39. Alega que son obreros de parques y jardines en la entidad emplazada, y que realizan las mismas actividades laborales. Refiere que a través de un proceso ordinario laboral se le reconoció la adscripción al régimen laboral privado bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, y que pese a ello no se le ha reconocido la homologación con su compañero, por lo que recibe 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 Resolución 1, de fecha 17 de enero de 2024, admite a trámite la demanda[2].

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, mediante escrito de fecha 1 de febrero de 2024, deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare infundada o improcedente[3]. Señala que el actor se está comparando con un trabajador de distinto régimen laboral, y que no toda diferencia salarial es discriminación, siempre que esté basada en razones objetivas y razonables. En este caso, las diferencias entre los regímenes laborales y las características de los trabajadores justifican la disparidad en sus salarios.

---

[1] Foja 59.
[2] Foja 74.
[3] Foja 119.

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 20 de marzo de 2024, declaró improcedente la demanda[4], por considerar que existen otras vías legales, como el proceso ordinario laboral, que son más adecuadas para dilucidar la controversia, ya que permiten una mayor actuación de pruebas.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada en el extremo que declaró improcedente la demanda de autos por fundamentos similares[5].

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la de su compañero de trabajo, quién realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostiene la parte recurrente que percibe una remuneración menor que la de su compañero sin que exista justificación válida para ello. Afirma que estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, y que se estaría atentando 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 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] Foja 138.
[5] Foja 168.

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 y 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 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 antes referidos no se dictó norma alguna que en forma expresa dispusiera 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 parte demandante" por tratarse de un trabajador-obrero que en virtud de un mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la parte 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 se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.

14. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda[6], del contrato de trabajo y de la sentencia emitida en el Expediente 02103-2016-0-0601-JR-CI-01[7], se advierte que la parte recurrente está adscrito al régimen laboral de la actividad privada, tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, se ha desempeñado como obrera de parques y jardines, y que percibía una remuneración mensual de S/1025.00.

15. De los documentos que obran en autos se aprecia 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, 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, de lo que se colige que una de las diferencias entre el ingreso

[6] Fojas 16 y 17.
[7] Foja 2.

mensual de la demandante y el que percibe el otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto "costo de vida". Y si bien en autos obran boletas de pago del año 2023 de don Andrés Cachi Alva, en las que ya no se consigna el citado concepto de "costo de vida" y se establece una remuneración de S/ 2842.78[8], esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01[9].

16. No obstante lo antes expuesto, y tal como ya lo ha manifestado este Tribunal Constitucional en reiterados casos, la entidad demandada no cumplió con precisar cuál era 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.
17. Siendo ello así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan generar convicción respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por la parte recurrente, lo que, a su vez, impide analizar 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.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por

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

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

[8] Fojas 18-22.
[9] Foja 96.

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular. Las razones las sustento en los siguientes fundamentos:

1. En el presente caso, el recurrente solicita que se homologue la remuneración de la parte demandante con la de su compañero de trabajo, quién realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostiene la parte recurrente que percibe una remuneración menor que la de su compañero sin que exista justificación válida para ello. Afirma que estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, y que se estaría atentando lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.

2. Al respecto, considero que los cuestionamientos formulados por el demandante revisten relevancia constitucional, en tanto se relacionan con el incumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, así como de una presunta vulneración al derecho de recibir una remuneración justa y equitativa. Esta disparidad salarial requiere una revisión cuidadosa para asegurar la equidad y el respeto a los derechos fundamentales del trabajador. Especialmente porque este tribunal ha conocido un alto número de casos donde se emplaza a la Municipalidad Provincial de Cajamarca con motivo de una desigualdad en la remuneración de los obreros.

3. Conforme a lo expuesto, el presente caso merece un pronunciamiento de fondo, previa audiencia pública; de lo contrario, dejar sin posibilidad de informar oralmente a las partes solo abona en el rechazo ciudadano al sistema legal y no pacificamos el ordenamiento jurídico. Es pertinente otorgar a los actores las condiciones que se requieran sobre todo en casos de relevancia social y complejidad, entre otros criterios que el Colegiado debe tomar en consideración.

4. Lo expuesto es compatible con la interpretación efectuada por este Tribunal Constitucional en la STC N° 30-2021-PI/TC, en la cual se señala que la convocatoria de la causa en audiencia pública y el ejercicio de la defensa pueden hacerse de forma oral cuando corresponda expedir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y en aquellos casos en los que se considere indispensable.

Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque **EL CASO TENGA AUDIENCIA PÚBLICA ANTE ESTA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

S.

GUTIÉRREZ TICSE