Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 17/10/2025 14:04:57-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04273-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ALFREDO GALLARDO CHUQUIRUNA

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de setiembre 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 don Alfredo Gallardo Chuquiruna contra la resolución de foja 196, de fecha 23 de setiembre de 2024, expedida por la Sala Especializada Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/10/2025 15:28:13-0500

## ANTECEDENTES

Con fecha 23 de abril de 2024, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración ascendente a S/ 1550.00 con la de su compañero de trabajo Máximo Heras Zelada que percibe un monto de S/ 3283.95, siendo mayor a la del recurrente. Alegó que ambos realizan las mismas funciones como obreros controladores, sujetos al régimen laboral de la actividad privada, pero que, pese a ello, no se le ha reconocido la homologación de su remuneración con la de su compañero y recibe un trato desigual y discriminatorio, lo cual vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.[1]

El Primer Juzgado Especializado Civil - Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 24 de abril de 2024, admitió a trámite la demanda.[2]

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la Municipalidad Provincial de Cajamarca propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia y de litispendencia, contestó la demanda y solicitó que se declare infundada o improcedente. Señaló que si bien el trabajador propuesto como homólogo percibe una remuneración mayor a la del demandante, es porque según la Resolución de Alcaldía 479-2003-A-MPC, se aprobó el ascenso de los servidores de carrera del régimen laboral regulado por

[1] Foja 48
[2] Foja 66

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/2025/04273-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 12:32:08-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/10/2025 21:36:47-0500

el Decreto Legislativo 276, al cual pertenece el trabajador Máximo Heras Zelada, mientras que el demandante es un trabajador obrero que pertenece al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728. Siendo así, el trabajador propuesto por el actor como par homólogo no constituye un término de comparación válido, razón por la que la diferencia remunerativa entre ambos se justifica por las circunstancias objetivas aludidas.[3]

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 17 de mayo de 2024, declaró improcedente la demanda, por considerar que de los medios probatorios que obran en autos se advierte que el demandante tiene la condición de trabajador a plazo indeterminado bajo el régimen de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, mientras que el par con el que se pretende homologar es un trabajador nombrado que pertenece al régimen laboral de la actividad pública regulado por el Decreto Legislativo 276.[4]

A su turno, la Sala Superior confirmó la apelada por similares fundamentos.[5]

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de su compañero de trabajo Máximo Heras Zelada, quien realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. El recurrente sostiene que percibe una remuneración menor en comparación con la del referido trabajador, por lo que considera que estaría recibiendo un trato desigual y discriminatorio, lo que vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política del Estado.

### 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

[3] Foja 145
[4] Foja 164
[5] Foja 196

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.

**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 lo siguiente:

> 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.

9. 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.

10. 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° 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.

11. 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".

12. 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".

13. 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, correspondientes a los presupuestos públicos de 2006 a 2019.

**Análisis del caso concreto**

14. En el presente caso, la controversia consiste 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 la Gerencia de Infraestructura, sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, con la que percibe el trabajador Máximo Heras Zelada.

15. De las boletas de pago del trabajador demandante[6], el contrato de trabajo[7], así como del Informe Escalafonario 614-2024-OGGRRHH-MPC-OGGRRHH-ORE-KEVA, del 2 de mayo de 2024[8], se advierte que dicho trabajador pertenece al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, y que por concepto de remuneración percibe la suma de S/ 1100.00.

16. El actor solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que percibe don Máximo Heras Zelada. Al respecto, se debe señalar que de la boleta de pago[9] del trabajador propuesto como homólogo, así como del Informe Escalafonario 615-2024-OGGRRHH-MPC, del 3 de abril de 2024[10], se advierte que dicho trabajador es nombrado, percibe entre sus ingresos un concepto denominado "costo de vida" y pertenece al régimen laboral de la actividad pública regulado por el Decreto Legislativo 276.

17. En atención a lo expuesto en los fundamentos precedentes, se advierte que el par homólogo propuesto pertenece a un régimen laboral distinto al del recurrente, por lo que dicho trabajador no constituye para el presente caso un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración del demandante.

18. Cabe señalar que no solo existe una diferencia en los regímenes laborales, sino también respecto a los conceptos en los ingresos, pues se advierte que el término de comparación percibe un concepto denominado "costo de vida". Sobre ello, 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 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

[6] Fojas 3 y 4
[7] Foja 2
[8] Foja 88
[9] Foja 5
[10] Foja 89
[11] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

pagando montos diferentes por concepto de "costo vida" a los trabajadores obreros.

19. En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC[12], 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. 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 que se alega en la demanda 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, en la cual podrá llevarse a cabo una amplia actividad probatoria para resolver la controversia planteada en autos.

21. Finalmente, y 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, 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 se deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

[12] Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04273-2024-PA/TC
CAJAMARCA
ALFREDO GALLARDO CHUQUIRUNA

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 MORALES SARAVIA**