



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1508/2025

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Luis Centurión Silva contra la resolución de fojas 207, de fecha 25 de abril 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 6 de marzo de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1300.00, con la de sus compañeros municipales, los cuales perciben un monto de S/2842.78, como es el caso de don Andrés Cachi Alva. Alega que sus compañeros realizan las mismas labores, funciones y responsabilidades; que son obreros de parques y jardines; que, a través de un proceso ordinario laboral, se le reconoció como trabajador bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, y que pese a ello no se le ha reconocido la homologación con sus compañeros, vulnerándose sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

El Segundo Juzgado Civil-Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 5 de diciembre de 2022, admite a trámite la demanda².

¹ Foja 20.

² Foja 29.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada³. Señala que no existe un mecanismo legal específico para medir el valor de las remuneraciones, y que el juez debe decidir sobre ello basándose en pruebas objetivas. En cuanto a los compañeros con los que se pretende homologar, refiere que estos obtuvieron una nivelación salarial homologándose con trabajadores del régimen laboral público. Sin embargo, esta situación no los convierte en pares homologables para otros trabajadores que pertenecen al régimen laboral privado, puesto que las remuneraciones de trabajadores sujetos a regímenes laborales distintos (público y privado) no pueden homologarse.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 22 de mayo de 2023, declaró improcedentes la excepción propuesta y también la demanda⁴, por considerar que, aunque los compañeros de trabajo del actor desempeñen actividades análogas y estén bajo el mismo régimen laboral, la remuneración de don Andrés Cachi Alva fue establecida por un mandato judicial, no por la voluntad de la municipalidad. Agrega que la vía idónea para el presente proceso es el proceso ordinario laboral.

A su turno, la Sala Superior revisora⁵, confirmó la apelada por similares fundamentos invocando el precedente establecido en el Expediente 02383-2013-PA/TC.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros, porque, aun cuando ellos desempeñan la misma labor que el recurrente en la municipalidad emplazada, él percibe una remuneración inferior, por lo que considera que se vienen vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

³ Foja 75.

⁴ Foja 139.

⁵ Foja 207.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

Procedencia de la demanda

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del principio de igualdad y no discriminación, recogido en el artículo 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, estima que 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.

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

3. 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.
4. 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

5. Mediante Decreto Supremo 109-90-PCM se otorgó una bonificación especial por costo de vida a los servidores y pensionistas del Estado,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

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.

6. 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 la 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

7. 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 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.

8. 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”.

9. 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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

10. 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 está plasmada 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

11. En el presente caso, la controversia se centra en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se está discriminando al 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 el demandante en el cargo de obrero de mantenimiento 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.
12. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ 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 mensual ascendente a S/ 1,300.00.
13. 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 de la información obtenida del CD remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC se desprende que el referido trabajador percibía por el denominado concepto de “costo de vida” la suma de S/ 2,764.57, lo cual se corrobora con las boletas de pago de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020 que obran en el Expediente 04025-2024-PA/TC⁷. Por tanto, una de las

⁶ Foja 2-4.

⁷ Foja 31-55 del Expediente 04025-2024-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

diferencias entre el ingreso mensual de la parte demandante y el de otro obrero de parques y jardines radicaba en el concepto denominado “costo de vida”. Y si bien también obran boletas de pago del año 2022 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/ 2,842.78⁸, debe precisarse que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01⁹, lo cual está consignado en la adenda al contrato del referido trabajador, en la que se lee que se le pagará la citada remuneración por orden judicial¹⁰.

14. Cabe señalar que 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 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.
15. En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹², al cual 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).
16. De lo expuesto se puede colegir que la entidad 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; ni tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares.

⁸ Foja 5.

⁹ Foja 50.

¹⁰ Foja 154 del Expediente 04847-2024-PA/TC.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

17. Siendo ello así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal generar convicción sobre 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 dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
18. Finalmente, atendiendo a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad municipal 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—, se debe notificar 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, por lo que deja 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Emito el presente voto a favor del sentido resolutorio de la ponencia y por el cual se declara improcedente la demanda; no obstante, me aparto del extremo en el que se dispone notificar a la Contraloría General de la República a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones, sin que ello implique que no coincida en el hecho de que los funcionarios de la entidad municipal 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 que realizan funciones similares.

En efecto, el objeto del caso de autos, es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de obrero en la municipalidad emplazada, debido a que percibe una remuneración menor en comparación con ellos, pese a que también son obreros pertenecientes al mismo régimen laboral y realizan las mismas funciones. Se alega la vulneración al derecho a trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

Conforme a lo expuesto en la ponencia, obran las boletas de pago de los trabajadores de la municipalidad demandada, los que, si bien serían obreros al igual que la actora, la diferencia remunerativa radicaría, entre otros aspectos, en el denominado “costo de vida”. Asimismo, la entidad municipal demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento de denominado “costo de vida”, ni cuáles son los criterios utilizados para fijar los montos por dicho concepto, ni ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral, los cuales, se entiende, realizan funciones similares.

En ese sentido, concuerdo en sostener que no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan al Colegiado 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 o no. Por ello, corresponde declarar improcedente la demanda; aunque dejando a salvo el derecho del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si así lo considera pertinente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

Cabe añadir que a pesar de la impertinencia de disponer la notificación a la Contraloría General de la República y no encontrarme conforme con lo señalado en la ponencia respecto de ello he decidido; sin embargo, apoyar la resolución del presente caso, ya que insistir en mi discrepancia en el extremo antes expuesto generaría una innecesaria demora en la tramitación del presente caso, toda vez que al producirse una discordia esta tendría que ser tramitada y resuelta por otro colega, integrante de la Sala Primera del Tribunal Constitucional. Al ser mi posición la minoritaria en este tipo de casos una eventual insistencia por vía de voto singular, solo generará mayor dilación para que al demandante se le brinde respuesta a lo centralmente pretendido.

En las circunstancias descritas y salvando mi posición sobre el extremo expuesto, suscribo la resolución del caso en su totalidad, en aplicación de los principios procesales de economía y de socialización regulados en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero a lo resuelto en la ponencia, por las razones allí expuestas. En consecuencia, mi voto es por:

1. 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.
2. Notificar a la Contraloría General de la República, para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

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:

El presente caso

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros quienes también desempeñan la misma labor que el demandante en la municipalidad emplazada.

Los derechos laborales en cuestión

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 para que sustenten sus fundamentos de hecho y de derecho, sólo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02342-2024-PA/TC
CAJAMARCA
JOSÉ LUIS CENTURIÓN SILVA

un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y en aquellos casos en los que se considere indispensable.

Decisum

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

S.

GUTIÉRREZ TICSE