



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

## 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 pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gonzalo Correa Quiroz contra la resolución de foja 318, de fecha 15 de abril de 2024, expedido por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

El recurrente, mediante escrito del 5 de setiembre de 2023, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración ascendente a S/ 1133.00, con la de sus compañeros Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva y José Santiago Llanos López, quienes perciben montos de S/ 2842.78. Alegó que es obrero de parques y jardines, y que realiza las mismas actividades laborales que sus compañeros con los que corresponde la homologación de su remuneración. Sostuvo que se están vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación, toda vez que pese a realizar una misma labor y bajo las mismas características, sin justificación válida alguna se le paga una remuneración menor.<sup>1</sup>

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 7 de setiembre de 2023, admitió a trámite la demanda.<sup>2</sup>

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 contestó la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada. Señaló que la diferencia salarial de la remuneración del actor con la de los trabajadores que propuso como homólogos pares responde a criterios objetivos y razonables. Si bien todos se

<sup>1</sup> Foja 22

<sup>2</sup> Foja 52





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

encuentran bajo el mismo régimen laboral, las funciones que desempeñan, su antigüedad y su nivel remunerativo son distintos, lo que justifica la diferencia en sus remuneraciones que perciben cada uno. Por último, agregó que el proceso de amparo no es la vía idónea para discutir estas cuestiones, ya que existen mecanismos ordinarios dentro del derecho laboral para resolver posibles controversias salariales.<sup>3</sup>

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 16 de octubre de 2023, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda, por considerar que no se ha demostrado que la diferencia salarial constituya una afectación irreparable, por lo que el actor debe recurrir a la vía igualmente satisfactoria, que es el proceso laboral ordinario, para resolver el conflicto, dado que dicha vía es la idónea para atender su reclamo, ya que permite un análisis probatorio más completo, garantizando una adecuada tutela de su derecho.<sup>4</sup>

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada que declaró improcedente la demanda de autos por similares fundamentos.<sup>5</sup>

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros de trabajo, quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada, pues percibe una remuneración menor en comparación con la de sus compañeros. Sostiene que se están vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

### 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

---

<sup>3</sup> Foja 259

<sup>4</sup> Foja 282

<sup>5</sup> Foja 318



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

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.

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.

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 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.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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

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 del 2006 al 2019.

#### **Análisis del caso concreto**

13. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, “se está discriminando al demandante” por tratarse de un trabajador – obrero que en virtud a 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 las que perciben Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva y José Santiago Llanos López, quienes desempeñan el mismo cargo y pertenecen al mismo régimen laboral de la actividad privada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

14. De las boletas de pago del actor, que obran en autos, que corresponden a los meses de enero, abril, mayo y junio del año 2023<sup>6</sup>, y del "contrato de trabajo por orden judicial a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728"<sup>7</sup>, se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que el cargo que desempeña es el de obrero de parques y jardines; y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1133.00.

Además, en autos obran también boletas de pago del actor correspondientes a los años 2018, 2019 y de enero de 2020 en las que se consignaba el denominado concepto de "costo de vida", por la suma de S/ 1054.79.<sup>8</sup>

15. 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 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. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual de la parte demandante, en relación con 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 del señor 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<sup>9</sup>, debe precisarse que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01.<sup>10</sup> Ello se corrobora también con la adenda al contrato del referido trabajador en la que se consigna que se le pagará la citada remuneración por orden judicial.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Fojas 4 a 6

<sup>7</sup> Foja 2

<sup>8</sup> Fojas 98 a 128

<sup>9</sup> Foja 12 a 16

<sup>10</sup> Foja 251

<sup>11</sup> Foja 154 del Expediente 04847-2024-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

16. Mientras que, en el caso de don Aurelio Bacón Terán se verifica que, en sus boletas de pago de los años 2016, 2017, 2018, se consignaba el denominado concepto de costo de vida, asignándole la suma de S/ 2764.57.<sup>12</sup> Mientras que, en el caso de don José Santiago Llanos López en sus boletas de pago de los años 2017, 2018, 2019 y enero 2020 se consignaba también el concepto de costo de vida por la suma de S/ 986.19.<sup>13</sup>
17. Así, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos<sup>14</sup>, 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 informe, entre otras cosas, las razones por las que se vendría pagando montos diferentes por concepto de “costo vida” a los trabajadores obreros.
18. Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC<sup>15</sup>, 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)
19. 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.
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

<sup>12</sup> Fojas 49 a 57 del Expediente 02183-2024-PA/TC

<sup>13</sup> Fojas 1408 a 1419 del Expediente 04799-2024-PA/TC

<sup>14</sup> Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

<sup>15</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02894-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
GONZALO CORREA QUIROZ

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 del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

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 entre trabajadores del mismo régimen laboral –y que realizan funciones similares– debe notificarse 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, 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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**  
**MORALES SARA VIA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE MORALES SARA VIA**