



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1290/2025

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 04228-2024-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.

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

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

**VOTO DIRIMIENTE 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS DOMÍNGUEZ HARO Y OCHOA CARDICH

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gonzalo Cubas Huamán contra la resolución de fojas 359, de fecha 23 de septiembre 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

Demanda

Con escrito de fecha 29 de abril de 2024, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración, de S/ 1550.00 soles, con la de su compañero de trabajo, don Isidro Llanos Gutiérrez, que percibe una remuneración de S/ 3196.39 soles. Pues ambos realizan labores de obrero en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Policía Municipal en la entidad emplazada. Alega que la diferencia en la remuneración constituye un trato desigualitario y discriminatorio, que vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política del Estado, pues ambos están sujetos al 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.

El Primer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 1, de fecha 20 de marzo de 2024, admite a trámite la demanda².

Contestación de la demanda

El procurador público a cargo de los Asuntos Judiciales de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, mediante escrito de fecha 23 de mayo de 2024, propone las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de cosa juzgada. Asimismo, contesta la demanda solicitando que se declare infundada o improcedente³. Señala que la diferencia remunerativa se

¹ Foja 51.

² Foja 66.

³ Foja 292.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

debe a que el demandante tiene condiciones laborales establecidas por orden judicial y que, por otro lado, debe tenerse en cuenta que no toda diferencia salarial es discriminatoria, por cuanto una diferenciación en las remuneraciones resulta acorde a ley, siempre que esté basada en razones objetivas y razonables.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 29 de mayo de 2024, declara improcedente la demanda⁴, por considerar que el par homólogo propuesto realiza labores en el área de limpieza pública y esa es su labor principal, mientras que el actor presta servicios en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Policía Municipal en la entidad emplazada, por lo que se requiere mayor aporte probatorio, para resolver la controversia. Arguye que la vía de amparo no es adecuada para resolver la litis, ya que el actor no ha acreditado que cumple los criterios de urgencia e irreparabilidad requeridos, y que existe otra vía igualmente satisfactoria que es el proceso ordinario laboral, para la resolución del caso materia de autos.

A su turno, la Sala superior revisora confirma la apelada, por similares fundamentos⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de su compañero, don Isidro Llanos Gutiérrez, quien realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Alega vulneración sus derechos 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; pues bien, conforme a la línea jurisprudencial de este

⁴ Foja 319.

⁵ Foja 359.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

Tribunal, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, como lo establece la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, debe previamente revisarse algunas cuestiones que imposibilitan efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia en el presente caso.

Análisis de la controversia

Sobre el principio - derecho de igualdad y a la 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. Por 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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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 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 disponga el incremento de la bonificación por costo de vida para los trabajadores de los gobiernos locales.

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 1044, vigente a partir del 1 de enero del año en curso, establecía lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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 preceptuaba “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”.
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 se estatúa en los artículos 8 de la Ley 28652,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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 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 que labora en el cargo de obrero en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Política Municipal, sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulada por el Texto Único ordenado del Decreto Legislativo 728, con la que percibe don Isidro Llanos Gutiérrez.
12. Al respecto, cabe precisar que de las boletas de pago del actor que obran en autos correspondientes al periodo de marzo y abril del año 2024⁶, y del "contrato de trabajo por orden judicial a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728"⁷, 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 en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Policía Municipal y que su remuneración mensual ascendería a la suma de S/ 1 500.00 soles.
13. El actor solicita en su demanda que se homologue su remuneración con la que percibe el trabajador, don Isidro Llanos Gutiérrez. Sobre ello, de autos se advierte que, por mandato judicial, se ordenó la homologación de la remuneración de dicho trabajador. Ello se desprende de la sentencia emitida en el Expediente 03421-2016-PA/TC, en la que, con el voto en mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, se ordenó la nivelación de su remuneración. Es decir, que la remuneración que percibe el citado trabajador obedece a lo dispuesto en un mandato judicial.
14. Cabe agregar que, en el Expediente 03421-2024-PA/TC, obran boletas de pago de don Isidro Llanos Gutiérrez, en las cuales se consigna que en los años, 2017, 2018, 2019 y enero de 2020, percibía por el concepto de costo de vida S/ 1055.09 soles.

⁶ Foja 4 y 5.

⁷ Foja 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

15. Finalmente, debe señalarse que, conforme a las boletas de pago del par homólogo, de los meses de enero, febrero y marzo del año 2024, obrantes en autos⁸, el referido obrero, don Isidro Llanos Gutiérrez se desempeña como obrero en la Sub Gerencia de Fiscalización, Control y Policía Municipal.

Por tanto, el citado trabajador no constituye, para el presente caso, un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración del demandante.

16. Respecto al concepto costo de vida no obra medio probatorio alguno del que se pueda apreciar cuál es la base legal para el otorgamiento del mismo, ni tampoco cuáles serían los criterios que utiliza la comuna demandada para fijar los montos que perciben los obreros que laboran en ella por dicho concepto.
17. Por tanto, en lo concerniente al denominado “costo de vida”, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan generar convicción de la licitud e idoneidad del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide entrar en el análisis para determinar si existe un trato discriminatorio hacia él o no.
18. En ese sentido corresponde dictar sentencia inhibitoria dejando a salvo el derecho de la demandante de acudir a la vía ordinaria que cuenta con la etapa probatoria necesaria, en busca de tutela, si lo considera pertinente. Y resulta de aplicación el artículo 7 inciso 2 el nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

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

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH

⁸ Foja 6-9.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

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

1. En el presente caso, el recurrente solicita que se homologue su remuneración con la de su compañero, don Isidro Llanos Gutiérrez, quien realiza las mismas labores en la municipalidad emplazada. Alega vulneración sus derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política del Estado.
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 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° 00030-2021-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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04228-2024-PA/TC
CAJAMARCA
GONZALO CUBAS HUAMÁN

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

S.

GUTIÉRREZ TICSE