



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Sala Segunda. Sentencia 0271/2025

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 1 de abril de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Adolfo Villanueva Limay contra la resolución de fojas 189, 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 escrito de fecha 28 de diciembre de 2024, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca<sup>1</sup>, para que se homologue su remuneración, ascendente a S/1500.00, con la de su compañero Andrés Cachi Alva, que percibe un monto de S/3043.89. Refiere que su compañero de trabajo percibe una remuneración mucho mayor pese a realizar también la labor de obrero de parques y jardines en la entidad emplazada. Alega que dichos actos constituyen un trato desigualitario y discriminatorio, y que se atenta contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política. Aduce que la demandada ha cometido una discriminación directa, puesto que ambos realizan la misma labor y 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 Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 5 de enero de 2024, admite a trámite la demanda<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Foja 47.

<sup>2</sup> Foja 62.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

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 infundada<sup>3</sup>. Señala que no toda diferencia salarial es discriminación, siempre que esté basada en razones objetivas y razonables. Refiere que el actor inició funciones no como obrero de parques y jardines, sino como operario instalador en la Gerencia de Desarrollo Social.

El *a quo*, mediante Resolución 2, de fecha 10 de abril de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda<sup>4</sup>, por considerar que existe falta de claridad en el petitorio, insuficiencia probatoria y diferencias respecto al contrato del demandante que busca el reconocimiento de un acto discriminatorio desde cuando firmó su contrato a plazo indeterminado. Además, la acción de amparo no es adecuada para este caso, al no cumplir los criterios de urgencia e irreparabilidad.

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la apelada en el extremo que declaró improcedente la demanda de autos por similares fundamentos conforme a lo dispuesto en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC<sup>5</sup>.

## 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, quien 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 atenta contra 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

---

<sup>3</sup> Foja 139.

<sup>4</sup> Foja 150.

<sup>5</sup> Foja 189.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

igualdad y a la no discriminación recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, y que, conforme a su línea jurisprudencial, el 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

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.

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.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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

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 del 2006 al 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 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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

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<sup>6</sup>, del contrato de trabajo<sup>7</sup> se advierte que la recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada; que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial; que se ha desempeñado como obrera de parques y jardines, y que percibía un haber mensual total de S/ 1500.00.
15. Además, debe señalarse 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, 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. Por ende, una de las diferencias entre el ingreso mensual de la demandante y el del 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>8</sup>, se debe precisar que esto obedecería a un mandato judicial derivado del Expediente 01610-2013-0-601-JR-CI-01<sup>9</sup>.
16. No obstante, lo antes expuesto, y tal como ya lo ha manifestado este Tribunal Constitucional en reiterados casos, la entidad municipal 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 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

---

<sup>6</sup> Fojas 4-6.

<sup>7</sup> Foja 2.

<sup>8</sup> Fojas 7-10.

<sup>9</sup> Foja 129.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04391-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ ADOLFO VILLANUEVA  
LIMAY

análisis de 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, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**