



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de febrero de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por el magistrado Ochoa Cardich, con la participación de los magistrados Hernández Chávez y Morales Saravia, convocados para dirimir la discordia suscitada en autos, toda vez que esta no fue resuelta con el voto del magistrado Monteagudo Valdez, ha emitido la presente sentencia; los magistrados Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse emitieron votos singulares, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Natividad Chilon Calua contra la resolución de fojas 154, de fecha 8 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de agosto de 2023, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración comprendida en S/1,430.10 soles, con la de sus compañeros Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, José Santiago Llanos López, quienes perciben un monto mayor correspondiente a S/2,842.78 soles. Alega, que él al igual que sus compañeros a homologar, es obrero de parques y jardines y viene realizando las mismas actividades laborales. Afirma que mediante un proceso laboral (se le reconoció como trabajador sujeto al régimen de la actividad privada bajo los alcances del Decreto Legislativo 728, pero pese a ello no se le ha reconocido la homologación con la de 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 de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 15 de agosto de 2023 admitió a trámite la demanda².

¹ Foja 55

² Foja 83





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Cajamarca dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda³. Señala que no existen medios probatorios que determinen que el municipio haya incurrido en un trato desigual en perjuicio del demandante, por lo que la controversia deberá ser dilucida en la vía ordinaria.

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 29 de setiembre de 2023⁴, declaró improcedente la excepción propuesta y fundada la demanda, por considerar que las pruebas muestran que, a pesar de realizar las mismas funciones, los compañeros de trabajo del demandante reciben un salario superior sin que exista una justificación válida para ello.

A su turno, la Sala Superior revisora⁵, revocó la apelada y, reformándola declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, dispuso que se anule todo lo actuado y que se dé por concluido el proceso, dejando a salvo el derecho del demandante para acudir a la vía ordinaria.

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, sosteniendo que el recurrente percibe una remuneración menor en comparación al de sus compañeros, por lo que considera que se le ha violentado sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

Cuestión previa

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a percibir una remuneración justa y equitativa, así como del principio de igualdad y no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, 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

³ Foja 89

⁴ Foja 104

⁵ Foja 154



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

debe analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

3. Además de ello, en segunda instancia se ha estimado la excepción de incompetencia por razón de la materia, alegándose que para resolver la controversia existe una vía procesal igualmente satisfactoria.

El derecho a la remuneración

4. 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”.

5. 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

6. 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.

7. 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

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

8. 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.

9. 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

demás disposiciones vigentes como responsabilidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos.

Con posterioridad a la emisión de los decretos supremos 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.

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 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.

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. 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”.

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, leyes de 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 discriminado 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 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 se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
15. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda⁶ y del “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados”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 parques y jardines y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual total ascendente a S/ 1,025.00 soles.
16. La parte demandante refiere que su remuneración debe ser equivalente a la que perciben los señores Aurelio Bacon Terán, Andrés Cachi Alva, y José Santiago Llanos López. Al respecto, cabe señalar que, respecto a don Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, en sus boletas de pago del año 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 2019 y enero de 2020, se

⁶ Foja 4 a 15

⁷ Foja 2



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

consignaban un monto por concepto de “costo de vida” que ascendía a la suma de S/ 1,054.89, S/. 2764.57, y S/. 1,021.79⁸. Y, en el Informe 205-2023 MPC-UGRRHH-UPDP-ARE-MSA del 14 de junio de 2023⁹, se señala que don Andrés Cachi Alva es obrero de limpieza pública. Así también, según las boletas de pago de don José Llanos López también se consignó el denominado “costo de vida” por la suma de S/. 986.19 y S/ 2764.57¹⁰.

17. Por tanto, los antes citados trabajadores no constituyen para el presente caso un término de comparación válido para efectos de homologar la remuneración de la demandante.
18. En efecto, de autos se ha podido advertir que una de las diferencias del ingreso mensual de la demandante, en relación con otros obreros que realizan la misma actividad, radicaba en el concepto “costo de vida”. Cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹¹, 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 vendría pagando montos diferentes por concepto de “costo vida” a los trabajadores obreros.

Y dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGRRHH-MPC¹², 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

⁸ Foja 504 a 528, 549 a 573 del Expediente 02665-2024-PA/TC.

⁹ Foja 453 del Expediente 02665-2024-PA/TC

¹⁰ Foja 639 a 663 del Expediente 02665-2024-PA/TC

¹¹ Obra en el cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC

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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

los montos que perciben los obreros de esa comuna por dicho concepto.

20. Siendo ello así, conforme a lo señalado *supra*, 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 hacia su persona 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, y en la que podrán actuarse diversos medios probatorios con el fin de determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa..

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

OCHOA CARDICH
MORALES SARAVIA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE OCHOA CARDICH



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, me adhiero al voto de los magistrados Ochoa Cardich y Hernández Chávez.

S.

MORALES SARAVIA



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia de mayoría, que resuelve: Declarar **FUNDADA** la excepción de incompetencia por razón de la materia e **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando a salvo el derecho del recurrente a acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis honorables colegas, emito el presente voto singular debido a que considero, por los mismos fundamentos expuestos en la ponencia, que se debe agregar el siguiente punto resolutivo:

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

Al respecto, debo precisar 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, corresponde notificar a la Contraloría General de la República, a fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

**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:

El presente caso

1. En el presente caso, la recurrente solicita que se homologue su remuneración con la que perciben otros obreros que también se desempeñan en la Unidad orgánica de parques y jardines en la Municipalidad Provincial de Cajamarca, debido a que, en su condición de trabajadora contratada a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, percibe una remuneración menor en comparación con la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral que realizan las mismas labores.

Los derechos laborales en cuestión

2. Al respecto, considero que los cuestionamientos formulados por la 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 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.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

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 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 SEGUNDA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

S.

GUTIÉRREZ TICSE



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0315/2026

EXP. 02801-2024-PA/TC
CAJAMARCA
NATIVIDAD CHILON CALUA

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, aunque coincido con los fundamentos de la ponencia, 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