



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

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

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Luis Lucano Portal contra la resolución de foja 617, de fecha 25 de julio 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

Mediante escrito presentado el 28 de noviembre de 2023 y escrito subsanatorio de fecha 11 de diciembre de 2023, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1500.00, con la de su compañera de trabajo, María Soledad Díaz Carrera, quien percibe una remuneración de S/ 3146.39, siendo mayor al de la recurrente. Alegó que es obrera de limpieza pública, que realiza las mismas actividades laborales que su compañera a homologar y que, mediante un proceso laboral se le reconoció como trabajadora del régimen laboral privado, pero pese a ello no se le ha reconocido la homologación con la de su compañera de trabajo sujeta al mismo régimen laboral, por lo tanto, estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, que atenta contra lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política.<sup>1</sup>

El Tercer Juzgado Civil-Sede Zafiros, mediante Resolución 2, de fecha 11 de enero de 2024, admitió a trámite la demanda.<sup>2</sup>

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada. Señaló que no se ha acreditado discriminación y que las diferencias salariales responden a razones objetivas y válidas, pues en el caso de la trabajadora María Soledad Díaz Carrera, la remuneración que percibe obedece

<sup>1</sup> Fojas 1 y 416

<sup>2</sup> Foja 417





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

a lo dispuesto en un proceso judicial en el que erróneamente se niveló su remuneración con la de un obrero sujeto al régimen laboral público, esto es, se homologó la remuneración con la de un trabajador de un régimen laboral distinto.

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 27 de marzo de 2024, declaró infundada la excepción propuesta e improcedente la demanda, por considerar que en la demanda no se aportan pruebas suficientes para demostrar la alegada discriminación en materia salarial. Además, la naturaleza del amparo, como vía constitucional, busca reponer el estado previo a una vulneración o amenaza de derechos fundamentales, lo que no se configura en el presente caso debido a la falta de urgencia y la ausencia de irreparabilidad del daño. En ese sentido, existe una vía igualmente satisfactoria que es la del proceso ordinario laboral<sup>3</sup>.

A su turno, la Sala Superior confirmó la apelada, en aplicación de lo establecido en el precedente emitido en la sentencia del Expediente 02383-2013-PA/TC, por lo cual la controversia materia de autos debe ser ventilado en otra vía procedimental igualmente satisfactoria.<sup>4</sup>

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la parte demandante con la de doña María Soledad Díaz Carrera, quien realiza la misma labor en la municipalidad emplazada. La parte recurrente sostiene que percibe una remuneración menor en comparación con la de su compañero de trabajo, por lo tanto, estaría recibiendo un trato desigualitario y discriminatorio, atentando 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 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 proteger los derechos constitucionales alegados conforme lo establece la

---

<sup>3</sup> Foja 568

<sup>4</sup> Foja 617



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

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.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

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 el 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 el 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

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.

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 de **2019**, 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 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”.

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. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

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”.

### **Análisis del caso concreto**

12. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se discrimina a la parte 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 la parte demandante en el cargo de obrero de limpieza pública, sujeta 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.
13. De las boletas de pago adjuntadas a la demanda<sup>5</sup> y del “contrato de trabajo por orden judicial, a plazo indeterminado sujeto al Decreto Legislativo 728”<sup>6</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 se desempeña como obrero de limpieza pública y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía una remuneración mensual total ascendente a S/ 1500.00.  
  
También obra en autos boletas de pago del actor del periodo enero de 2015 hasta enero de 2020, en las que se consignaba el denominado concepto de “costo de vida” por la suma de S/ 1221.79.<sup>7</sup>
14. Con el objeto de establecer el término de comparación, obran en autos las boletas de pago de María Soledad Díaz Carrera, respecto de las cuales el actor pretende que se homologue su remuneración.
15. Cabe señalar que, con relación a doña María Soledad Díaz Carrera se puede apreciar que realiza las mismas funciones que el recurrente al desempeñarse como obrera de limpieza pública, y si bien obran en autos boletas de pago del año 2023<sup>8</sup>, esta Sala del Tribunal Constitucional

---

<sup>5</sup> Fojas 24 y 25

<sup>6</sup> Foja 22

<sup>7</sup> Fojas 451 a 468

<sup>8</sup> Fojas 367 a 371



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

advierte que en el Expediente 04262-2024-PA/TC obra la sentencia judicial con calidad de cosa juzgada emitida en el Expediente 00405-2022-0-0601-JR-CI-03, en la que se ordenó homologar la remuneración de dicha trabajadora con obreros de mantenimiento de parques y jardines en base al denominado concepto de costa de vida.<sup>9</sup>

16. Corresponde destacar que la propia demandada ha señalado en el Informe 297-2018-URBSSO-AP-MPC, de fecha 16 de octubre de 2018, que el “costo de vida, varía según la remuneración de cada trabajador”. (sic)
17. En el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos del municipio demandado<sup>10</sup>, no se precisó cuál es la forma de cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que fue requerido con decreto del 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.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC<sup>11</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)

18. 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.
19. 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

---

<sup>9</sup> Foja 199 del Expediente 04262-2024-PA/TC

<sup>10</sup> Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.

<sup>11</sup> Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03558-2024-PA/TC  
CAJAMARCA  
JOSÉ LUIS LUCANO PORTAL

por la parte 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 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 para determinar si existe o no la alegada discriminación remunerativa.

20. Finalmente, 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, con el 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 se deja a salvo el derecho de la 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 SARAIVA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ