



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 85/2023

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ
POLO

RAZÓN DE RELATORÍA

El 16 de febrero de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, dejando 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.

Por su parte, el magistrado Gutiérrez Ticse emitió un voto singular que declara fundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de febrero de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia; con el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Dominga Balvina Chávez Polo contra la resolución de fojas 410, de fecha 9 de agosto de 2021, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, anuló todo lo actuado y dio por concluido el proceso.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de agosto de 2019, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, a fin de que se ordene la homologación de su remuneración con la que perciben sus compañeros de trabajo que desempeñan la labor de obrero de limpieza pública, comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Refiere que, por ser una trabajadora contratada a plazo indeterminado en virtud de un mandato judicial, viene percibiendo una remuneración menor en comparación con otros trabajadores, pese a realizar las mismas funciones y labores de barrido de calles.

Sostiene que ingresó a laborar para la demandada el 2 de mayo de 2010, pero que recién fue contratada a plazo indeterminado desde el 24 de julio de 2017, en mérito de un mandato judicial emitido en el Expediente 572-2013-0-601-JR-LA-01. Agrega que viene percibiendo una remuneración de S/ 1263.87, mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores y cumplir un mismo horario de trabajo, perciben una remuneración mayor, como Andrés Cachi Alva, que percibe como remuneración la suma de S/ 2842.78, lo que vulnera tanto el principio-derecho de igualdad como el principio a la no discriminación, así como el derecho a una remuneración justa y equitativa (f. 51).

El Segundo Juzgado Especializado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 1, de fecha 16 de agosto de 2019, admite a trámite la demanda (f. 88).

Los procuradores públicos de la municipalidad emplazada proponen la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestan la demanda afirmando, entre otros argumentos, que hay trabajadores obreros que realizan la misma labor que la accionante y perciben una remuneración mayor debido a que existe un mandato judicial que así lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

determina, por lo que no se verifica que en el caso de autos trato desigual con la actora, pues las condiciones laborales están establecidas por orden de un juez y no por acuerdo de ambas partes, ni mucho menos impuestas de forma unilateral por su representada (f. 124).

El Segundo Juzgado Especializado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 3, de fecha 29 de octubre de 2020, declaró fundada la excepción propuesta, por considerar que la pretensión contenida en la demanda debe ser sustanciada en el juzgado especializado laboral, en el marco de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, donde es posible postular, debatir, probar y esclarecer temas controvertidos, como el planteado por la demandante, de conformidad con la sentencia normativa expedida en el Expediente 00206-2005-PA/TC (f. 134).

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben otros obreros que también desempeñan la labor de limpieza pública en la municipalidad emplazada, debido a que, en su condición de trabajadora contratada a plazo indeterminado en cumplimiento de un mandato judicial, sujeta 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. Se alega la vulneración tanto del principio-derecho de igualdad como del principio a la no discriminación, así como del derecho a una remuneración justa y equitativa.

Consideraciones previas y procedencia de la demanda

2. Antes de analizar el fondo de la controversia, es necesario pronunciarse sobre la excepción de incompetencia por razón de la materia, que fuera declarada fundada en ambas instancias judiciales. Al respecto, este Tribunal Constitucional aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a una remuneración justa y equitativa, así como del principio-derecho de igualdad y del principio a la no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución; conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal, el proceso de amparo constituye la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, por lo que la excepción de incompetencia por razón de la materia debe ser desestimada, razón por la cual se procederá a analizar el fondo de la controversia, a fin de determinar si en el caso de autos existió la vulneración denunciada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

3. Por otro lado, en el precedente establecido en la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC, en referencia al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, vigente al momento de la emisión de dicha sentencia, se precisó que:
12. Sistematizando la jurisprudencia vigente de este Tribunal, puede afirmarse que existen dos perspectivas para entender cuándo una vía puede ser considerada “igualmente satisfactoria”: una objetiva, vinculada al análisis de la vía propiamente dicha (vía idónea); y otra subjetiva, relacionada con el examen de la afectación al derecho invocado (urgencia *iusfundamental*).
 13. Desde la perspectiva objetiva, el análisis de la vía específica idónea puede aludir tanto: (1) a la estructura del proceso, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz (estructura idónea), o (2) a la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso *iusfundamental* que se ponga a su consideración (tutela idónea). Este análisis objetivo, claro está, es independiente a si estamos ante un asunto que merece tutela urgente.
 14. De otra parte, desde una perspectiva subjetiva, una vía ordinaria puede ser considerada igualmente satisfactoria si: (1) transitarla no pone en grave riesgo al derecho afectado, siendo necesario evaluar si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada (urgencia como amenaza de irreparabilidad); situación también predicable cuanto existe un proceso ordinario considerado como “vía igualmente satisfactoria” desde una perspectiva objetiva; (2) se evidencia que es necesaria una tutela urgente, atendiendo a la relevancia del derecho involucrado o la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño).
 15. Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:
 - Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;
 - Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;
 - Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y
 - Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
 - [...]
 16. Esta evaluación debe ser realizada por el Juez o por las partes respecto de las circunstancias y derechos involucrados en relación con los procesos ordinarios. Es decir, los operadores deben determinar si la vía es idónea (en cuanto permite la tutela del derecho, desde el punto de vista estructural, y es susceptible de brindar adecuada protección) y, simultáneamente, si resuelta igualmente satisfactoria (en tanto no exista riesgo inminente de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

que la agresión resulte irreparable ni exista necesidad de una tutela de urgencia).

4. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda supera el análisis de pertinencia de la vía constitucional, toda vez que:
 - a) Existe una vulneración de especial urgencia que exime a la demandante de acudir a otra vía para discutir su pretensión, y que consiste en la especial situación de precariedad institucional en la que se encuentran los obreros municipales, como es el caso de la recurrente.
 - b) Asimismo, se verifica la necesidad de una tutela urgente por la relevancia del derecho involucrado, que exime a la demandante de acudir a otra vía para discutir su pretensión. Y es que el caso de autos versa sobre una controversia referida a una supuesta vulneración del derecho a una remuneración justa, así como del principio-derecho de igualdad y del principio a la no discriminación, los cuales gozan de protección a través del amparo, conforme a los artículos 24 y 2.2 de la Constitución Política del Perú.
5. Asimismo, si bien la demandante afirma que se viene desempeñando como obrera realizando labores de guardián; de las boletas de pago de remuneraciones, obrantes de fojas 2 a 21 de autos, así como de las planillas de pago de remuneraciones que obran en el cuaderno de este Tribunal Constitucional en el Expediente 03887-2015-PA/TC, al que se hace referencia en el fundamento 15, *infra*, se concluye que la actora mantiene con la entidad emplazada una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y que realiza la actividad de limpieza pública, en el subprograma de Limpieza Pública de la Unidad Orgánica Subgerencia de Limpieza pública, por lo que, para efectos del análisis del presente caso, se considerará que la recurrente tiene el cargo de obrera, dentro de la actividad de servicio de limpieza pública.

Análisis de la controversia

El derecho a la remuneración

6. 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”.
7. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

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

8. 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.
9. 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.
10. En relación con el principio-derecho de igualdad, este Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, para analizar si ha existido o no un trato discriminatorio, se precisa, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas: aquella que se juzga recibe el referido trato y aquella otra que sirve como término de comparación para juzgar si, en efecto, se está ante una violación de la cláusula constitucional de igualdad. Al respecto, en el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 0012-2010-PI/TC, se dejó sentado lo siguiente:
6. Desde luego, la situación jurídica que se propone como término de comparación no puede ser cualquiera. Ésta debe ostentar ciertas características mínimas para ser considerada como un término de comparación “válido” en el sentido de pertinente para efectos de ingresar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

en el análisis de si la medida diferenciadora supera o no el *test* de igualdad. Tales características son, cuando menos, las siguientes:

- a) Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito. El fundamento de esta exigencia, desde luego, consiste en que de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste, por derivación, ampliaría el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario.
- b) La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica *prima facie* relevante. *Contrario sensu*, no resultará válido el término de comparación en el que *ab initio* pueda apreciarse con claridad la ausencia (o presencia) de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee (o no posee) la situación jurídica cuestionada.

11. En tal sentido, a fin de no ampliar un espectro de posible ilicitud y en cumplimiento de los deberes que rigen a los operadores jurisdiccionales, también debe verificarse que lo peticionado por la recurrente esté acorde con el ordenamiento jurídico.

La bonificación por costo de vida

12. 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.

13. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

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 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.

14. 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.

15. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

Decreto Supremo, percibirán los incrementos que con carácter general otorgue el Gobierno Central a los trabajadores del Sector Público”.

16. Así pues, queda claro que, en virtud de las normas citadas en los fundamentos 14 y 15, *supra*, 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”.
17. 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

18. La pretensión contenida en la demanda de autos es que se homologue la remuneración de la actora con la que perciben otros obreros que, al igual que ella, realizan labores como obrero guardián en la municipalidad emplazada, pues en su condición de trabajadora sujeta al régimen del Decreto Legislativo 728, contratada a plazo indeterminado por mandato judicial, percibe una remuneración menor. De los documentos obrantes en autos se puede apreciar que la diferencia del ingreso mensual del demandante, en relación con otros obreros, radica en el concepto “costo de vida”.
19. Ahora bien, de las boletas de pago adjuntas a la demanda (folios 2 a 21) y del “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados” (folios 22 y 23), 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 desempeña como obrera y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1263.87.
20. En el escrito de demanda la recurrente cita como términos de comparación para sustentar el trato discriminatorio, el caso de don Andrés Cachi Alva, quien vendría percibiendo remuneración superior a la suya pese a laborar como guardián, al igual que ella, en las mismas condiciones y rotando en turnos determinadas por la Subgerencia de Limpieza Pública; acompaña como medio probatorio para acreditar su dicho la boleta de pago del citado trabajador (folio 24), según la cual percibiría S/ 2842.78, así como los documentos de la página 26 a 33 y las copias de las páginas 34 a 47 vuelta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

21. De la revisión de las boletas de pago de ambos trabajadores se puede apreciar que si bien la recurrente y don Andrés Cachi Alva tienen la condición de obreros; sin embargo, la actividad consignada para la primera es de “Servicio de limpieza pública”, y la del segundo “Mantenimiento de parques y jardines”, es decir, realizarían actividades diferentes. Empero, en los documentos de las páginas 26 a 33, que tienen un sello de la comuna demandada, aparece que ambos tendrían asignado el cargo de guardián, como afirma la actora.
22. No obstante ello, y estando a que según las boletas de pago presentadas tanto por la recurrente como por la demandada, la diferencia del ingreso mensual de la demandante con el de don Andrés Cachi Alva radica exclusivamente en el concepto “costo de vida”, resulta necesario analizar si la asignación de montos diferenciados por dicho concepto a los trabajadores obreros de la Municipalidad Provincial de Cajamarca se encuentra justificada y si, por tanto, constituye un término de comparación válido.
23. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en el Expediente 04503-2015-PA/TC, mediante decreto de fecha 6 de noviembre de 2017, reiteró un pedido de información a la Municipalidad demandada, la que, con fecha 21 de diciembre de 2017, remitió el Oficio 282-2017-OGGRRHH-MPC, de fecha 14 de diciembre de 2017 (cuaderno del Tribunal), en el que adjunta, entre otros documentos, las planillas de pago de los trabajadores de limpieza pública sujetos al régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728. De las referidas planillas se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía entre un trabajador y otro, pues se les asigna cantidades como S/ 1300.00, S/ 1321.79, S/ 1601.79, S/ 2506.00, etc. (folios 32, 33 110, 185, 247, 308, 350, 396 y 426, entre otros).
24. Posteriormente, mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018 (cuaderno de este Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC), también ofició al director de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos de la entidad emplazada, a fin de que —entre otros— informe cómo se viene calculando el pago del concepto de “costo de vida” y las razones por las cuales los montos de dicho concepto difieren entre un obrero del régimen laboral privado y otro.

Dando respuesta al referido pedido, mediante Oficio 030-2018-OGGRRHH-MPC, de fecha 16 de marzo de 2018, expedido por el director de la Oficina General de Gestión de RR. HH., la emplazada remitió las planillas de todos los obreros (fojas 12 del cuadernillo del TC correspondiente al citado expediente); ahora bien, específicamente, de fojas 32 a 58, 110 a 136, 185 a 204, 247 a 267, 308 a 325, 350 a 367, 396 a 407, 426 a 437 y 455 a 463, obran las planillas de pago de los obreros de limpieza pública, de las que se puede apreciar que los montos por concepto de “costo de vida” varían de manera significativa entre los obreros que se dedican a la limpieza pública; en efecto, mientras la demandante percibe por concepto de costo de vida (como parte de su remuneración) la suma de S/ 875.00, otros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

obreros reciben sumas que oscilan entre S/ 1321.79 y S/ 2506.14 (folios 32, 33 110, 185, 247, 308, 350, 396 y 426, entre otros).

25. Asimismo, en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos (folio 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC), tampoco 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.
26. Adicionalmente a los pedidos antes referidos, 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.

Dando respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018 la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC (folio 23 del cuaderno del Tribunal), 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).

27. De lo expuesto se puede concluir que la entidad edil demandada no ha precisado cuál es 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; tampoco ha justificado el pago diferenciado entre trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado en forma expresa y reiterada por este Tribunal.
28. 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 recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al 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 demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.
29. Finalmente, atendiendo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

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, dejando 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.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto de mis distinguidos colegas magistrados, discrepo de la sentencia emitida en mayoría en cuanto desestima por IMPROCEDENTE la demanda interpuesta. Desde mi punto de vista existen razones suficientes por las que considero que la presente demanda, lejos de rechazarse, debe declararse **FUNDADA**; motivo por el cual paso a exponerlas a continuación:

1. Con fecha 12 de agosto de 2019, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, a fin de que se ordene la homologación de su remuneración con la que perciben sus compañeros de trabajo que desempeñan la labor de obrero de limpieza pública, comprendidos en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728.
2. Al respecto, 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”.
3. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC, ha precisado lo siguiente respecto a la remuneración:
 24. 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.
[...]
 25. 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.
4. En esa línea, el derecho fundamental a la igualdad está consagrado 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”.
5. En relación con el principio-derecho de igualdad, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, para analizar si ha existido o no un trato discriminatorio, se precisa, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas: aquella que se juzga recibe el referido trato y aquella otra que sirve como término de comparación para juzgar si, en efecto, se está ante una violación de la cláusula



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

constitucional de igualdad (Expediente 00012-2010-PI/TC, fundamento 6). Si el término de comparación propuesto cumple con las referidas condiciones, existe mérito para ingresar a la evaluación de la razonabilidad de la medida que interviene en el derecho.

6. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda de autos es que se homologue la remuneración de la actora con la que perciben otros obreros que, al igual que ella, realizan labores como obrero guardián en la municipalidad emplazada.
7. Por consiguiente, a continuación, corresponde analizar si el término de comparación propuesto por la recurrente es válido y, de ser así, se evaluará si la diferencia en el pago de la remuneración es razonable.
8. De las boletas de pago adjuntas a la demanda (folios 2 a 21) y del "contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados" (folios 22 y 23), 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 desempeña como obrera y que a la fecha de la interposición de la demanda percibía un haber mensual ascendente a S/ 1263.87.
9. En el escrito de demanda la recurrente cita como término de comparación para sustentar el trato discriminatorio, el caso de don Andrés Cachi Alva, quien vendría percibiendo remuneración superior a la suya pese a laborar como guardián, al igual que ella y en las mismas condiciones. Acompaña como medio probatorio para acreditar su dicho la boleta de pago del citado trabajador (folio 24), según la cual percibía S/.2842.78, así como los documentos de las páginas 26 a 47 vuelta.
10. De la revisión de las boletas de pago de la recurrente y de don Andrés Cachi Alva, se observa que ambos trabajadores tienen la condición de obreros de la Municipalidad de Cajamarca. Si bien en la actividad consignada para la primera es de "Servicio de limpieza pública", y la del segundo "Mantenimiento de parques y jardines"; empero, en los documentos de las páginas 26 a 33, que tienen un sello de la comuna demandada, aparece que ambos tendrían asignado el cargo de guardián del mismo establecimiento. Por tanto, se aprecia que el término de comparación presentado por la recurrente es válido, por cuanto en la práctica ambos trabajadores realizan actividades similares (guardián de la municipalidad demandada).
11. Ahora bien, en el presente caso no se observa, y la parte demandada tampoco ha demostrado, que haya una justificación objetiva y razonable que pueda determinar un tratamiento diferenciado entre la remuneración de la demandante (que incluye el denominado "costo de vida"), y la de su compañero de trabajo, don Andrés



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2021-PA/TC
CAJAMARCA
DOMINGA BALVINA CHÁVEZ POLO

Cachi Alva, que se desempeña como obrero en el área de mantenimiento, en las mismas condiciones laborales que ella.

12. Por consiguiente, se ha vulnerado el derecho a la igualdad en conexión con el derecho a la remuneración equitativa de la demandante para percibir una remuneración por igual labor y por igual categoría que la que percibe el otro trabajador obrero sujeto al régimen laboral privado que se desempeña como obrero de limpieza pública.
13. Por todo lo expuesto, concluyo en que se debe declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; y, en consecuencia, **ORDENAR** a la emplazada homologar la remuneración de la demandante con la del obrero don Andrés Cachi Alva, conforme se expone en el presente voto.

S.

GUTIÉRREZ TICSE