

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 4 días del mes de marzo de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Rosa Alejandrina Chuquimango Infante contra la resolución de foja 480, de fecha 18 de mayo de 2022, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de autos.

### **ANTECEDENTES**

Con fecha 28 de mayo de 2014, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con la finalidad de homologar su remuneración con la que perciben sus compañeros de trabajo que 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, percibe una remuneración menor a la recibida por los citados trabajadores.

Sostiene que ingresó a laborar para la demandada el 24 de marzo de 2003 y, a través de una reposición judicial, es contratada en octubre de 2012, mediante contrato a plazo indeterminado, percibiendo una remuneración de S/ 1100.00 (mil cien soles), mientras que sus compañeros de trabajo, pese a efectuar las mismas labores, en el horario de trabajo y en el mismo régimen laboral, vienen percibiendo una remuneración mayor, ascendente a la suma de S/ 2842.78 (dos mil ochocientos cuarenta y dos soles con setenta y ocho céntimos), lo que vulnera sus derechos a la igualdad ante la ley, a una remuneración justa y equitativa, y a la no discriminación (f. 51).

Mediante auto de fecha 25 de abril de 2018 recaído en el Expediente 04091-2015-PA/TC, este Tribunal declaró nulo todo lo actuado y ordenó que se proceda a admitir a trámite la demanda (f. 193).

El Segundo Juzgado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 8, de fecha 29 de noviembre de 2018, admitió a trámite la demanda (f. 215).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03121-2022-PA/TC  
CAJAMARCA  
ROSA ALEJANDRINA CHUQUIMANGO  
INFANTE

El procurador público municipal adjunto de la Municipalidad Provincial de Cajamarca propuso la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda al afirmar, entre otros argumentos, que mediante mandato judicial se ordenó contratar a la demandante a plazo indeterminado en las mismas condiciones laborales, incluida su remuneración; que si bien hay trabajadores obreros que perciben una remuneración mayor a la demandante, esto es debido a que existe un mandato judicial que así lo determina, por lo que no se verifica que en el caso de autos la entidad emplazada haya incurrido en 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. 265).

El Segundo Juzgado Especializado Civil de Cajamarca, mediante Resolución 11, de fecha 9 de agosto de 2019, declaró infundada la excepción propuesta (f. 280). Con Resolución 14, de fecha 29 de marzo de 2021, declaró infundada la demanda, por estimar que las diferencias de trato que se presentan entre el régimen laboral privado y el régimen laboral público, no constituyen un término de comparación válido, pues de lo desarrollado ambos trabajadores no perciben los mismos conceptos remunerativos para apreciar un trato desigual, lo cual constituye una razón objetiva y razonable que sustenta la diferenciación en el presente caso, en tanto los conceptos remunerativos en cada régimen laboral es diferente. Asimismo, se debe tener en cuenta que el error no puede generar derechos. Del mismo modo, con respecto a las funciones que desarrollaban tanto la demandante como los trabajadores propuestos como para homologar las remuneraciones, se advierte de las pruebas aportadas que no es posible verificar el cargo igual o idéntico con el de la demandante (f. 315).

La Sala Superior competente confirmó la apelada por considerar que en el presente caso, el término de comparación con el trabajador Julián Huamán Infante no resulta válido, por cuanto la municipalidad demandada, en acatamiento de un mandato judicial, cumplió con nivelar su remuneración, bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, con la de un obrero del régimen laboral público, criterio contrario al asumido por el Tribunal Constitucional, lo mismo ocurre en el caso de doña Consuelo Pando Sánchez de Tapia, pues al margen del régimen laboral al que pertenece presenta diferencias importantes con la actora, sobre todo por la fecha de ingreso (1984) y la condición de barredora nombrada que le ha reconocido su empleadora.

Igualmente, en el caso de la trabajadora Elisa Cueva Chalán, pues si bien se encuentra sujeta al régimen laboral de la actividad privada, su nivelación remunerativa habría sido irregular –se ha nivelado su remuneración con la que percibe un obrero de limpieza pública permanente o nombrado, calificación que solo la tienen los obreros supeditados al régimen laboral de la actividad pública–, y que conforme obra en autos no habría sido implementada. Asimismo, se debe tener en cuenta que en el caso de los trabajadores Julián Huamán Infante y Elisa Cueva Chalán, se ha demostrado que son obreros de limpieza pública cuyas labores son diferentes a las de un obrero que trabaja en un local municipal (como barredor), como es la situación de la demandante (f. 480).

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración de la demandante con la que perciben sus compañeros de trabajo que 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 a la de otros trabajadores obreros pertenecientes al mismo régimen laboral que realizan las mismas labores.

### Procedencia de la demanda

2. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, en referencia al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, se establece:
  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)[1], 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)[2]. 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)[3]; 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)[4].
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 que la agresión resulte irreparable ni exista necesidad de una tutela de urgencia).
3. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda supera el análisis de pertinencia de la vía constitucional, toda vez que existe una afectación de especial urgencia que exime a la demandante de acudir a

otra vía para discutir su pretensión. Ello se configura porque el caso de autos versa sobre una controversia referida a una supuesta afectación de su derecho a una remuneración justa y equitativa y del principio-derecho de igualdad y a la no discriminación, el cual goza de protección a través del amparo, conforme a los artículos 2.2 y 24 de la Constitución Política del Perú. Por tanto, el Tribunal Constitucional estima que el proceso de amparo es el idóneo para resolver la controversia.

### **El derecho a la remuneración**

4. El artículo 24 de la Constitución Política del Perú señala 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, en la Sentencia 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.

### **Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y a la 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”. Es decir, se trata 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 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.

8. 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, el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00012-2010-PI/TC, señaló 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03121-2022-PA/TC  
CAJAMARCA  
ROSA ALEJANDRINA CHUQUIMANGO  
INFANTE

9. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si “se está discriminado a la demandante” por tratarse de una trabajadora–obrero que, en virtud de un mandato judicial, fue contratada a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la demandante en el cargo de “obrero”, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que también se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral que la actora.

#### **Análisis del caso concreto**

10. En efecto, tenemos que la demandante solicita que se homologue su remuneración con la que perciben otros obreros que, al igual que ella, se desempeñan como “obrero de limpieza de los locales de la demandada” –conforme lo alega en su escrito de demanda a foja 53–, pertenecen al régimen laboral de la actividad privada a plazo indeterminado –Decreto Legislativo 728– y realizan labores de limpieza pública; pero que reciben una remuneración superior a la de ella.
11. En este caso corresponde examinar si es que existe un término de comparación válido que permita determinar si ha existido alguna vulneración del principio de igualdad.
12. Previamente, se debe precisar que la demandante afirma que conforme lo acredita con la Ficha Historial de Planillas (f. 231) y el Historial de Sueldos Gratificaciones y Bonificaciones (ff. 233 a 235), se desempeña como obrera de limpieza en la Unidad de la Cuna Jardín de la Municipalidad demandada. Dicha información es corroborada con la documentación enviada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, en mérito del mandato dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Expediente 03887-2015-PA, a foja 434 del cuaderno del Tribunal Constitucional. Asimismo, de la revisión de la información contenida en los expedientes 05729-2015-PA y 04503-2015-PA/TC, la demandante figura como obrera en la Unidad de la Cuna Jardín, 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 limpieza, lo cual no ha sido contradicho por la municipalidad demandada.
13. Sobre el particular, en autos obran las boletas de la demandante, correspondientes a los meses de diciembre de 2013, enero y febrero de

EXP. N.º 03121-2022-PA/TC  
CAJAMARCA  
ROSA ALEJANDRINA CHUQUIMANGO  
INFANTE

2014 (ff. 2 y 3) y el “contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados a plazo indeterminado, suscrita con fecha 1 de octubre de 2012 (Decreto Legislativo 728)” (f. 4), de cuyas instrumentales se advierte que en virtud de un mandato judicial la recurrente tiene un contrato a plazo indeterminado, pertenece al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728), se desempeña como obrera de limpieza y que, a la fecha de la interposición de la demanda, percibía como remuneración mensual el monto de S/ 1100.00.

14. Con el objeto de establecer el término de comparación, la demandante presenta contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planilla de contratados en el Decreto Legislativo 728 (f. 11), de doña Elisa Cueva Chalán. Del tenor de dicho contrato se advierte que la trabajadora con la cual la demandante hace la comparación de su remuneración pertenece al régimen laboral privado, se desempeña como obrera de limpieza pública y percibe la suma de S/ 2842.78 (dos mil ochocientos cuarenta y dos soles con setenta y ocho céntimos) por mandato judicial.
15. Debemos señalar que a foja 205 del Expediente 01569-2015-PA/TC, obra la Resolución de la Oficina General Administración 226-2013-OGA-MPC, del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se resolvió declarar “la existencia de error en el contrato de trabajo por orden judicial con ingreso a planillas de contratados suscrito entre la Municipalidad Provincial de Cajamarca y la trabajadora ELISA CUEVA CHALÁN, de fecha 1 de noviembre de 2013”. Se precisa, además, que por concepto remunerativo le corresponde la suma de S/ 1100.00, y no la cantidad de S/ 2842.00 que por error se consignó. En la anotada resolución administrativa se indica que, mediante un proceso judicial, se ordenó la homologación de la remuneración de doña Elisa Cueva Chalán (Expediente Judicial 00177-2012-0-0601-JR-LA-01) y que, de acuerdo con la sentencia dictada en dicho proceso, correspondía homologar su remuneración en S/ 1100.00. Asimismo, en autos obra el Historial de Sueldos Gratificaciones y Bonificaciones de doña Elisa Cueva Chalán, correspondiente al periodo del año 2011 al 2018, con lo que se acreditaría ello (ff. 244 a 248).
16. En relación con la referida trabajadora, se advierte que su remuneración fue homologada a la de un trabajador sujeto al régimen del Decreto Legislativo 276. De conformidad con sus boletas de pago, ocupa el puesto de “obrero de limpieza pública”, sin que se detalle con exactitud

las labores específicas que desarrolla, por lo que no se le puede emplear como término de comparación válido.

17. Por otro lado, en el caso de Julián Huamán Infante, de sus boletas de pago y de los medios probatorios que obran, no es posible concluir con exactitud cuáles eran sus cargos y funciones asignadas, por lo que no es posible realizar un cotejo con la situación de la recurrente. El Tribunal nota, además, que por mandato judicial también se encuentra bajo los alcances del Decreto Legislativo 276.
18. En lo que respecta a Consuelo Pando Sánchez de Tapia, de los documentos que obran en el expediente se desprende que su cargo es el de barredor, y dentro de sus funciones figura la de fomentar labores económicas productivas. No es posible concluir, por ello, que desempeñe las mismas funciones que la recurrente. Por lo demás, también se encuentra en el régimen del Decreto Legislativo 276.
19. Por ello, faltan elementos que acrediten de forma fehaciente que las labores que la actora y las personas escogidas como término de comparación son iguales, y que la cualificación personal y/o el tiempo de servicios justifican una diferencia remunerativa, por lo que corresponde declarar improcedente la demanda, ya que es necesaria una estación probatoria que permita dilucidar estos aspectos.
20. El Tribunal aprecia que existen considerables diferencias en el rubro de “costo de vida”. De los documentos existentes en el expediente no se observa que la entidad emplazada haya precisado de manera adecuada cuál es la justificación para que exista diferencia entre los montos que perciben los trabajadores de un mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, pese a que ello fue solicitado por este Tribunal en forma reiterada.
21. Así, en el Oficio 030-2018-OGGRRHH-MPC, de fecha 16 de marzo de 2018, expedido por el director de la Oficina General de Gestión de RRHH, la emplazada remite las planillas de todos los obreros (f. 802 del Expediente 03887-2015-PA/TC); resaltando específicamente el de limpieza pública a folios 402 a 407, 450 a 470, 511 a 528, 562 a 580, 823 a 849 y 901 a 927.

22. Al revisar dichos documentos, se puede constatar que el concepto denominado “costo de vida” varía, asignándose cantidades como S/ 1611.69 y S/ 2506.14, entre otras, en el mes de enero de 2018 (ff. 647, 649, 651 y 659 del Expediente 03887-2015-PA/TC del cuaderno de este Tribunal); esto es, sumas superiores a la percibida por la demandante, a quien se le pagó S/ 1021.79 por dicho concepto en el mismo período (f. 776 del referido cuaderno), no obstante que, según la información brindada por la propia parte demandada, se trata de obreros pertenecientes al régimen regulado por el Decreto Legislativo 728, al cual también pertenece la recurrente.
23. En ese sentido, 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 los trabajadores de un mismo régimen laboral y que, se entiende, realizan funciones similares.
24. 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 por el 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 del demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela si lo considera pertinente.
25. Finalmente, y 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 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,



Sala Primera. Sentencia 142/2024

EXP. N.º 03121-2022-PA/TC  
CAJAMARCA  
ROSA ALEJANDRINA CHUQUIMANGO  
INFANTE

### 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.

**PACHECO ZERGA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ**