



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 240/2023

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de marzo 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.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Raúl Llanos Sánchez contra la resolución de fojas 223, de fecha 25 de octubre de 2021, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de agosto de 2020 (f. 80), el recurrente interpone demanda de amparo contra el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el fin de que se declare nula la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019, mediante la cual se declaró su vacancia en el cargo de regidor de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y, como consecuencia de ello, solicita que se le restituya en el cargo y se le emita nueva credencial para que pueda culminar el periodo por el que fue electo (2019-2022). Denuncia la vulneración de sus derechos al juez imparcial, al procedimiento preestablecido por ley, a ser oído y a la debida motivación de las resoluciones judiciales, así como del principio de igualdad.

Sostiene que la Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de la República, mediante ejecutoria suprema de fecha 21 de abril de 2017 (R.N. 1234-2016 CAJAMARCA), resolvió no haber nulidad en la condena a 4 años de pena privativa de la libertad, suspendida por el período de prueba de 3 años, que se le impuso en su contra junto a sus cosentenciados, como autores del delito de exacción ilegal en agravio de la Municipalidad Distrital de La Encañada, Cajamarca. Manifiesta también que la Secretaría de la indicada Sala suprema, mediante el Oficio 1619-2019-S-SPT-CS/PJ, de fecha 19 de junio de 2019 (f. 4), remitió al JNE una copia certificada de la mencionada resolución, ante lo cual, con fecha 26 de junio de 2019, el ente electoral expidió el Auto 1 (f. 17), por medio del cual remitió los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

actuados al Concejo de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, a fin de que este órgano evalúe y determine su vacancia del cargo de regidor de acuerdo con la causal prevista en el artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 23 del mismo cuerpo normativo (Expediente JNE.2019001278).

Indica que, luego de que el citado concejo municipal aprobara por mayoría su vacancia mediante el Acuerdo de Concejo 003-2019-EXT-CMPC, de fecha 19 de agosto de 2019, formuló recurso de reconsideración, que fue declarado fundado mediante el Acuerdo de Concejo 005-2019-EXT-CMPC, de fecha 25 de setiembre de 2019, y que desestimó su vacancia. Posteriormente, este último acuerdo fue declarado consentido mediante el Acuerdo de Concejo 006-2019-EXT-CMPC, de fecha 14 de noviembre de 2019. Expresa además que dichos acuerdos fueron remitidos al Jurado Nacional de Elecciones con fecha 14 de noviembre de 2019, mediante el Oficio 125-2019-OSG-MPC, por parte del secretario general de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (f. 39).

Sostiene que, ante dicha situación, el ente electoral expidió el Auto 2, de fecha 25 de noviembre de 2019 (f. 40), mediante el cual le instauró un nuevo expediente de vacancia y, con una celeridad inusitada, en tan solo 8 días hábiles declaró su vacancia en el cargo de regidor. Aduce que a dicha situación se suma otra irregularidad, como es el hecho de que recién fue notificado de la Resolución 0497-2019-JNE, el 8 de agosto de 2020, esto es, siete meses calendario después de su emisión.

Aduce además que el JNE, en atención a la normativa competente, podrá declarar la vacancia del cargo de alcalde y regidor única y exclusivamente al amparar la apelación que se interponga contra el acuerdo de concejo que rechaza la petición de vacancia formulada por un vecino legitimado. De lo contrario, indica, se realizaría una vacancia de oficio, lo que afectaría la autonomía del concejo municipal en temas de vacancia consagrada en el artículo 195, inciso 10 de la Constitución Política del Estado, así como el derecho al procedimiento preestablecido por ley.

Alega que el JNE no permitió a su abogado realizar su informe oral, lo que vulnera su derecho de defensa. Acota que la Resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

0497-2019-JNE no dice que el Acuerdo de Concejo 005-2019-EXT-CMPC sea ilegal, por lo que todavía se encuentra vigente y, en esa medida, no entiende cómo es que pudo anularse su credencial. Agrega que el Pleno del JNE no se pronuncia respecto de las resoluciones emitidas por el Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio de Cajamarca de fechas 16 y 24 de setiembre de 2019, así como de la resolución del 27 de enero de 2020 que resolvieron: a) tener por no pronunciada la condena impuesta en su contra, y b) que la pena impuesta en su contra inició el 29 de diciembre de 2015 y venció el 29 de diciembre de 2018. Por el contrario, la Resolución 0497-2019-JNE indica más bien que el cumplimiento de la pena impuesta coincide con el periodo por el que fue elegido regidor (enero 2019-diciembre 2022), lo que determinó su vacancia.

Afirma que se vulnera el principio-derecho de igualdad por cuanto en el caso de su cosentenciado, don Lifoncio Vera Sánchez, quien fuera nuevamente elegido alcalde del distrito de La Encañada, Cajamarca, y a quien también se le impuso la misma pena por el mismo delito, el mismo Pleno del JNE declaró que en su caso la pena sí venció el 29 de diciembre de 2018, por lo que determinó el archivo de la solicitud de vacancia en su caso, mediante la Resolución 0171-2020-JNE, de fecha 6 de junio de 2020. En ese sentido, aduce que ante dos situaciones similares como son la de su cosentenciado Vera Sánchez y la suya, el Jurado Nacional de Elecciones ha tenido pronunciamientos distintos, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello.

El procurador público encargado de los asuntos judiciales del JNE contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada. Al respecto, manifiesta que: a) la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019, ha sido emitida garantizando el debido proceso y la tutela procesal efectiva; b) la declaración de vacancia de una autoridad municipal opera cuando el Poder Judicial impone una condena consentida o ejecutoriada con pena privativa de la libertad por delito doloso, sin tomar en cuenta que, al momento de resolver la vacancia, este haya cumplido la pena o haya transcurrido el plazo de prueba o, incluso, haya sido rehabilitado o beneficiado con un indulto o amnistía o cualquier otro beneficio legal; y c) que, si bien el Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio de Cajamarca emitió la resolución de fecha 16 de setiembre de 2019, que resolvió "tener por no pronunciada la condena", la sentencia condenatoria estuvo vigente hasta la citada fecha, la cual comprende parte del periodo de gobierno del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

demandante.

El Primer Juzgado Civil, sede Zafiros, Cajamarca, con fecha 1 de marzo de 2021 (f. 151), declaró fundada la demanda por estimar que: a) el Jurado Nacional de Elecciones, en cumplimiento de la potestad jurisdiccional que le confiere la Constitución para administrar justicia en materia electoral, procedió a evaluar si la decisión adoptada por el Concejo Provincial de Cajamarca de rechazar la vacancia del regidor Raúl Llanos Sánchez por la causal prevista en el artículo 22, numeral 6, de la Ley Orgánica de Municipalidades, se encuentra conforme a ley; b) lo vertido por el accionante en su escrito de demanda no es tal, pues no se le apertura dos procesos de vacancia, sino que el segundo expediente que se inicia con el Auto 2 se trata de un procedimiento de acreditación del primero, lo que se encuentra dentro de las competencias del JNE; c) el accionante ha cumplido con la pena suspendida y, en mérito a ello, se procedió a rehabilitarlo, pues la pena venció días antes de que iniciara su periodo de gobierno; esto es, la vigencia de la pena (que venció el 29 de diciembre de 2018), no ha coincidido con su condición del regidor.

La Sala revisora, con fecha 25 de octubre de 2021 (f. 223), revocó la apelada y declaró infundada la demanda. Ello, por considerar que: a) en aplicación del test de proporcionalidad, la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019, garantiza el principio de lucha contra la corrupción, al brindarle una satisfacción de grado alto; a diferencia del derecho a la participación política del demandante, que se ve afectado en un grado medio, en tanto este puede desarrollarse y realizar actividades en el ámbito privado; b) no se le ha instaurado al recurrente un segundo proceso de vacancia, sino que se trata de un expediente de vacancia-verificación, respecto al primer proceso ya iniciado; c) no se vulnera el derecho a ser oído, en tanto el tipo de proceso no requiere de una audiencia oralizada, además que el recurrente pudo remitir sus descargos al JNE; d) no se ha vulnerado el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, en tanto el proceso de vacancia no tiene por finalidad revocar los acuerdos emitidos por el Concejo de la Municipalidad Provincial de Cajamarca; e) en el presente caso se ha configurado la causal prevista en el artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades, ya que la pena privativa de la libertad impuesta en contra del demandante era de 4 años, lo que coincide con su periodo como regidor, sin que deba tomarse en cuenta el periodo de suspensión de la pena; f) respecto a la vulneración del principio de igualdad, en el presente caso no se ha cuestionado la Resolución 0171-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

2020-JNE, referida a su cosentenciado, don Lifoncio Vera Sánchez, el que además no es parte del proceso, por lo que se deja a salvo el derecho del demandante para impugnarla.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente pretende que se declare nula la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019, mediante la cual se declaró su vacancia en el cargo de regidor de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y, como consecuencia de ello, solicita que se le restituya en el cargo y se le emita nueva credencial para que pueda culminar el periodo por el que fue electo (2019-2022).

Sobre la procedencia de la demanda

2. Debe tenerse presente que este Tribunal ha definido, por vía de su jurisprudencia, que la sustracción de materia justiciable puede configurarse tanto en los casos de cese de la afectación como en los de irreparabilidad de los derechos. Mientras que en el primer supuesto la conducta violatoria queda superada por voluntad de la propia autoridad, funcionario o persona emplazada; en el segundo, los derechos invocados se ven irreversiblemente afectados, lo cual imposibilita reponerlos a su estado primigenio.
3. En el marco de lo establecido por el Nuevo Código Procesal Constitucional, la sustracción de materia puede, sin embargo, implicar dos tipos de regímenes procesales: uno ordinario y otro excepcional. En el régimen procesal que se califica como ordinario, se hace innecesario emitir pronunciamiento de fondo y, más bien, se declara improcedente la demanda. Esto ocurre, por ejemplo, cuando al momento de interponerse la demanda ya no existe una vulneración *iusfundamental* actual, pues previamente se produjo el cese de la vulneración o la irreparabilidad del daño alegado y, por ende, ya no existe un agravio o amenaza que se refiera de manera directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado (artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional), o también cuando el cese de la afectación o el estado de irreparabilidad se produjo luego de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

interponerse la demanda (artículo 1, segundo párrafo, del Nuevo Código Procesal Constitucional, interpretado *a contrario sensu*).

4. Por el contrario, el régimen procesal que se califica como excepcional opera cuando, sin perjuicio de declararse la sustracción de la materia, se hace pertinente emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia habida cuenta de la magnitud del agravio producido. En tal caso se declarará fundada la demanda, de conformidad con la previsión contenida en el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional y con la finalidad de exhortar al emplazado a fin de no reiterar los actos violatorios.
5. En el presente caso, se verifica que en octubre de 2022 hubo un proceso electoral y que en enero de 2023 asumieron el cargo las nuevas autoridades electas, por lo cual *prima facie* se ha producido la irreparabilidad del daño que se invoca en la demanda. No obstante, tomando en cuenta que en el caso de autos la lesión *iusfundamental* que se aduce podría tener incidencia en el ejercicio del derecho a la participación política, así como a efectos de evitar que, de ser el caso, pudieran ocurrir futuras vulneraciones como las que se denuncian, este Tribunal considera necesario emitir un pronunciamiento de fondo.
6. Aunado a lo anterior, y también sobre la procedencia de la demanda, este Tribunal advierte que, si bien el recurrente ha denunciado diversas vulneraciones que supuestamente incidirían negativamente en derechos tales como al juez imparcial o al procedimiento preestablecido por ley, en puridad, respecto de tales extremos, lo que viene cuestionando es el procedimiento que realizó el JNE para declarar su vacancia, o que discrepa con este, lo que no cabe reexaminar en esta sede como si fuera una instancia adicional.
7. Fuera de ello, el amparista denuncia asimismo la vulneración de sus derechos de defensa, a la igualdad en la aplicación de la ley y a la debida motivación de las resoluciones judiciales, lo que sí serán objeto de análisis.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

Control constitucional de las resoluciones del JNE

8. En reiterada jurisprudencia (STC 02366-2003-PA/TC, 05854-2005-PA/TC, 02730-2006-PA/TC, entre otras) el Tribunal Constitucional ha establecido que resultan procedentes las demandas de amparo interpuestas contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones cuando estas vulneren derechos fundamentales. Así, se ha enfatizado que ningún poder público puede, mediante acto u omisión, apartarse del contenido normativo de los derechos fundamentales ni se encuentra exento del control constitucional ejercido por el poder jurisdiccional del Estado, en cuya cúspide –en lo que a la materia constitucional se refiere– se ubica este Tribunal. Desde luego, el referido órgano electoral no se halla al margen de este imperativo constitucional.

9. En efecto, debe recordarse lo expuesto en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente 02366-2003-PA/TC:

(...) aun cuando de los artículos 142. ° y 181. ° de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución. Como es evidente, si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo.

10. Esta reiterada doctrina fue complementada y fortalecida en la sentencia que con calidad de precedente vinculante recayó en el Expediente 05854-2005-PA/TC, oportunidad en la que este Tribunal Constitucional ha continuado el desarrollo de los principales fundamentos que sustentan no solo la viabilidad, sino la absoluta necesidad de que las resoluciones del JNE sean



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

sometidas a un escrutinio de validez constitucional a través del proceso de amparo.

11. Conviene recordar que el inciso 8 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, que prescribía la improcedencia del proceso de amparo cuando se cuestionen las resoluciones del JNE en materia electoral, salvo cuando no sean de naturaleza jurisdiccional o cuando siendo jurisdiccionales violen la tutela procesal efectiva, fue declarado inconstitucional por este Colegiado mediante la sentencia recaída en el Expediente 00007-2007-PI/TC. En adición a ello, el nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley 30307, dentro de sus causales de improcedencia previstas en el artículo 7, ha omitido cualquier referencia a las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.
12. A partir de lo expuesto, queda claro entonces que este Tribunal es competente para realizar el control constitucional de las resoluciones que emita el JNE.

Análisis de fondo de la controversia

Sobre la vulneración del derecho de defensa

13. El derecho de defensa garantiza, en lo que aquí interesa, que quienes participan en un proceso o procedimiento para la determinación de sus derechos y obligaciones tengan conocimiento, previo y oportuno, de los diferentes actos procesales que los pudieran afectar, a fin de que tengan la posibilidad de ejercer, según la etapa procesal de que se trate, los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos. No obstante, no cualquier afectación de este derecho constituye, *per se*, la violación del derecho de defensa. Tal afectación solo será violación cuando, como consecuencia de esta, la persona queda en un estado de total indefensión.
14. Ahora bien, el derecho de defensa en su faz expansiva se extiende no solo al ámbito del proceso judicial, sino también a todo tipo de procesos o procedimientos, sean judiciales, electorales, administrativos, legislativos y corporativos privados, en los cuales se determinen los derechos y las obligaciones de las personas. En efecto, en la sentencia emitida en el Expediente 02050-2002-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

AA/TC, siguiendo lo que en su momento sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este Tribunal puntualizó que “Cuando la Convención [Americana de Derechos Humanos] se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas”.

15. En el presente caso, el recurrente alega que se vulneró su derecho de defensa, en la medida que el JNE no permitió a su abogado sustentar su informe oral. Sin embargo, de autos se advierte que el recurrente, cuando fue notificado del Auto 2, de fecha 25 de noviembre de 2019 (f. 40), mediante el cual se le abrió el expediente de vacancia-verificación ante el Jurado Nacional de Elecciones, se le concedió el plazo de 3 días para que pueda emitir sus descargos. En atención a ello, presentó el escrito de fecha 5 de diciembre de 2019 (f. 46), en el que expuso sus argumentos de defensa contra el procedimiento de vacancia iniciado, lo que además fue tomado en cuenta para la expedición de la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019 (f. 55).
16. De ello se concluye que el accionante pudo esgrimir su posición ante el ente electoral de manera escrita, alegando lo conveniente para su defensa. Por tanto, este Tribunal considera que este extremo de la demanda debe ser desestimado.

Derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley

17. El derecho a la igualdad aparece reconocido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución. Entre las diversas posiciones que se encuentran garantizadas por este derecho deben mencionarse, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (recientemente, sentencia emitida en el Expediente 03389-2021-PA/TC), los derechos a la *igualdad en el contenido de la ley* (las normas deben tratar por igual los supuestos iguales y regular tratos diferenciados únicamente cuando ello se encuentre constitucionalmente justificado); a la *igualdad en la aplicación de la ley* (la administración y la judicatura deben aplicar de igual manera el Derecho, y resolver de igual modo, cuando se enfrenta a supuestos sustancialmente iguales); a la *no discriminación* (no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

cabe tratamientos diferentes con base en las denominadas “categorías sospechosas”, aquellas mencionadas expresamente en la Constitución y otras análogas); así como a la *igualdad material o sustantiva* (contenido que es realizado a través de medidas de temporales igualdad positiva, políticas de inclusión social, trato deferente a grupos o personas que enfrentan desigualdades estructurales, ajustes razonables individualizados, etc.). Incluso más, el Tribunal ha indicado que el derecho a la igualdad también implica el *respeto de las diferencias* y, por ende, tiene como correlato la obligación de garantizar el igual respeto a cada quien, no obstante (o, mejor aún, debido a) las diferencias individuales o colectivas (sentencia emitida en el Expediente 03158-2018-PA/TC, fundamento 16).

18. En el presente caso, el demandante ha dejado entrever que se habría vulnerado, específicamente, su *derecho a la igualdad en la aplicación de la ley*, pues, respecto de dos casos que considera sustancialmente iguales, el JNE habría resuelto de manera diferente.
19. Al respecto, este Tribunal ha precisado en su jurisprudencia que el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley exige que un mismo órgano jurisdiccional, al aplicar una ley, o una disposición de una ley, no lo haga de manera diferenciada, o basándose en condiciones personales o sociales de los justiciables (sentencia emitida en el Expediente 01172-2013-HC/TC, fundamento 2) o con base en criterios antojadizos o arbitrarios. En este sentido, la aplicación de la ley “se dirige a garantizar que, en la aplicación de las leyes a casos sustancialmente análogos, los justiciables reciban un pronunciamiento jurisdiccional que no anide tratamientos diferenciados que carezcan de base objetiva y razonable” (sentencia emitida en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 20).
20. En similar sentido, tiene expresado que los órganos administrativos o judiciales “al momento de aplicar la ley, no deban atribuir una consecuencia jurídica a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales”, sino que “la ley debe ser aplicada de modo igual a todos aquellos que estén en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o de circunstancias que no sean las que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

encuentren presentes en la ley” (sentencia emitida en el Expediente 00004-2006-AI/TC, fundamento 124). De este modo, se ha declarado que “Ningún particular puede ser discriminado o tratado diferenciadamente por los órganos –judiciales o administrativos– llamados a aplicar las leyes” (sentencia emitida en el Expediente 01755-2006-AA/TC, fundamento 3).

21. Sobre la igualdad en la aplicación de la ley, es necesario precisar que, de similar manera a como el Tribunal Constitucional ha formulado el “test de igualdad” en relación con la *igualdad en el contenido de la ley*, con el propósito de analizar si se produjo o no alguna vulneración *iusfundamental*, en el caso de la *igualdad en la aplicación de la ley* también se ha formulado un específico examen, con la finalidad de verificar si ese derecho se encuentra *prima facie* comprometido y, de ser el caso, si la eventual intervención *iusfundamental* es compatible con la Constitución, o no.
22. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (cfr. sentencias emitidas en los expedientes 03389-2021-AA/TC, fundamento 17; 02039-2007-AA/TC, fundamento 9; 01279-2002-AA/TC, fundamento 4; y 01408-2017-PHC/TC, fundamentos 10 y 11) este *test de igualdad en la aplicación de la ley* está compuesto del siguiente modo:
 - (a) La aplicación de la ley debe provenir de un mismo órgano (resolución recaída en el Expediente 04775-2006-AA/TC, fundamento 4, y resolución recaída en el Expediente 00759-2005-AA/TC, fundamento 4). Más específicamente, ha indicado que “no sólo es preciso que se trate del mismo órgano judicial, sino que, adicionalmente, éste tenga la misma composición, de modo que la no expresión de las razones del cambio de criterio refleje el tratamiento arbitrario que el derecho a la igualdad no tolera, lo que no sucede en todos aquellos casos en los que pese a tratarse del mismo órgano judicial colegiado, la composición de sus jueces es distinta, pues en tales casos el cambio de criterio del órgano debe considerarse como ejercicio de la autonomía judicial que también la constitución garantiza a todos los jueces del Poder Judicial” (resolución recaída en el Expediente 02373-2005-AA/TC, fundamento 3; cfr.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

sentencia emitida en el Expediente 04293-2012-AA/TC, fundamento 23 y sentencia emitida en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 25)

- (b) Debe existir identidad sustancial entre los supuestos de hecho resueltos (sentencia emitida en el Expediente 04235-2010-PHC/TC, fundamento 52). Al respecto, en su jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha señalado que debe existir “una sustancial identidad entre los supuestos de hecho resueltos por el órgano administrativo en forma contradictoria”, indicándose además que “[t]al identidad de los supuestos de hecho (...) no tiene por qué ser plena. Basta que existan suficientes elementos comunes como para considerar que los supuestos de hecho enjuiciados son jurídicamente iguales y que, por tanto, debieron merecer una misma aplicación de la norma” (sentencia emitida en el Expediente 01279-2002-AA/TC, fundamento 4).
- (c) Debe demostrarse la existencia de una “línea constante” de interpretación y aplicación de las normas (sentencia emitida en el Expediente 04993-2007-AA/TC, fundamento 32), que hace de “término de comparación válido” para el caso de la igualdad en la aplicación de la ley. En efecto, como ha establecido el Tribunal, en este caso el término de comparación se refiere a “la existencia de una o varias decisiones, previas o de la misma fecha, donde ante hechos similares y frente a una norma aplicable, el caso se haya resuelto de una manera contraria a la resolución judicial que se cuestiona” (sentencia emitida en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 24)
- (d) No debe existir una adecuada motivación que justifique el cambio de tendencia. Debe verificarse si se ofrece alguna motivación que justifique el cambio de criterio o la diferencia de trato entre unos casos y otros. En este sentido, no se encuentra justificada la decisión administrativa o jurisdiccional que resuelve un caso equivalente en sentido distinto “sin expresar razones objetivas y razonables que justifiquen el tratamiento diferenciado realizado” (sentencia emitida en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 30).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

23. En lo que corresponde al presente caso, este Tribunal observa que el recurrente ha presentado como término de comparación un caso que, en efecto, guarda mucha similitud (y hasta directa relación) con el suyo, por lo que es necesario analizar ambos con más detalle.
24. El recurrente sostiene que a su cosentenciado, don Lifoncio Vera Sánchez, quien fue elegido nuevamente alcalde del distrito de La Encañada, Cajamarca, se le impuso la misma pena que a él, por el mismo delito, en el marco del proceso penal seguido a ambos (R.N. 1234-2016 CAJAMARCA). Sin embargo, según indica, el Pleno del JNE resolvió que en el caso de don Lifoncio Vera Sánchez la pena sí venció el 29 de diciembre de 2018 y, por tanto, que no hubo superposición o confluencia entre la vigencia de la condena y el ejercicio del cargo de elección, por lo que dispuso el archivo de la solicitud de vacancia mediante la Resolución 0171-2020-JNE, de fecha 6 de junio de 2020. Esto, en sentido distinto a lo resuelto en su caso, en el que sí se aplicó la causal de vacancia prevista en el numeral 6 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), que dispone lo siguiente:

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos: (...)

6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad (...)

25. En otros términos, el recurrente manifiesta que, ante dos situaciones similares, como son la de su cosentenciado Vera Sánchez y la suya, en relación con la aplicación de una misma norma a hechos iguales, el JNE tuvo pronunciamientos distintos, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello.
26. A fin de dilucidar lo alegado, de la revisión de la Resolución 0497-2019-JNE, de fecha 20 de diciembre de 2019 (f. 55), referida al recurrente, se aprecia que este fue vacado al considerarse que, en su caso, se cumplió con la causal prevista en el artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, se expuso lo siguiente:

26 (...)

a) En primer lugar, conviene recordar que, el 29 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

diciembre de 2015, el órgano judicial de primera instancia condenó al regidor Raúl Llanos Sánchez a cuatro (4) años de pena privativa de la libertad, suspendida al periodo de prueba de tres (3) años, sujeto al cumplimiento de determinadas reglas de conducta, como autor del delito contra la Administración Pública, en la modalidad de cobro indebido.

b) Como ya se sostuvo, para determinar si la vigencia de la condena concurre con el mandato municipal, se toma en cuenta la pena íntegra que el órgano judicial ha dictado y no el periodo de prueba, por cuanto la causal prevista en el artículo 22, numeral 6, de la LOM se fundamenta en la sentencia consentida o ejecutoriada y no en el cumplimiento o no de la pena o del periodo de prueba, cuya evaluación no le compete al juez electoral, sino al penal. Así, debe quedar claro que **el cumplimiento de la pena o del plazo de prueba, que en el caso de autos tuvo lugar el 29 de diciembre de 2018**, son instituciones netamente penales que producen beneficios para el condenado, como la anulación de sus antecedentes penales, pero no trascienden en el fuero electoral.

c) En el presente caso, como el Poder Judicial sentenció al cuestionado regidor el 29 de diciembre de 2015 a cuatro (4) años de pena privativa de la libertad (confirmada a través la ejecutoria suprema, de fecha 21 de abril de 2017), entonces dicha sentencia concurre con el mandato del gobierno del regidor en cuestión, puesto que este ha sido elegido para el periodo de gobierno municipal que va desde enero de 2019 hasta diciembre de 2022.

d) Esto es así porque, **si bien el Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio de Cajamarca, emitió la resolución, de fecha 16 de setiembre de 2019, que resolvió "tener por no pronunciada la condena", sin desconocer dicho pronunciamiento de la justicia ordinaria, la sentencia condenatoria estuvo vigente hasta la citada fecha, la cual comprende parte del periodo de gobierno del cuestionado regidor.**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

e) En suma, lo que esta norma electoral proscribe es que de manera concurrente un ciudadano pueda tener el doble estatus de condenado y de funcionario público. Así, en caso de que ejerza un cargo público, y en algún momento de su mandato haya pesado sobre él una condena penal, se habrá configurado la causal de vacancia establecida en el numeral 6 del artículo 22 de la LOM [énfasis agregado].

27. Esta resolución, valga precisar a efectos de realizar el análisis de igualdad en la aplicación de la ley, fue suscrita por los magistrados Ticona Postigo, Arce Córdova, Chanamé Orbe, Chávarry Correa y Rodríguez Vélez.
28. De otro lado, en la Resolución 0171-2020-JNE, de fecha 6 de junio de 2020 (f. 73), en el que se analizó la vacancia de don Lifoncio Vera Sánchez (cosentenciado con el recurrente por el delito de cobro indebido en agravio de la Municipalidad Distrital de La Encañada, por los mismos hechos y a quien se le impuso de igualmente la pena privativa de la libertad de 4 años suspendida por 3 años), el ente electoral resolvió archivar los actuados, y rechazar la vacancia.
29. Los argumentos esgrimidos para el archivo de la vacancia fueron los siguientes:

18. (...) se observa que, el 29 de diciembre de 2015, el órgano judicial dictó cuatro (4) años de pena privativa de la libertad en contra de la autoridad en cuestión, por lo que esta concluiría el 28 de diciembre de 2019. Sin embargo, la vigencia de dicha pena fue interrumpida con la emisión de la resolución s/n, del 6 de agosto de 2019, la cual resolvió tener por no pronunciada la condena del sentenciado Lifoncio Vera Sánchez y, además, precisó que "la condena no pronunciada tiene el mismo efecto que la "rehabilitación" en cuanto a la anulación de los antecedentes penales"

19. En tal sentido, habría una confluencia de los periodos de vigencia de la pena y del mandato municipal que iría del 1 de enero al 5 de agosto de 2019. **A pesar de dicha conclusión, con la expedición de resoluciones, de**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

fechas 27 de enero y 7 de febrero de 2020, el Juez del Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio de Cajamarca-Amazonas, en adición de funciones Juzgado Penal Liquidador de Cajamarca, estableció expresamente, que la pena privativa de autos "venció el 29 de diciembre de 2018 y que a partir del 30 de diciembre del año 2018, Lifoncio Vera Sánchez no tiene condena vigente".

20. Por consiguiente, **como se trata de una causal de vacancia de comprobación netamente objetiva, cuyo único fundamento es una sentencia que impone pena privativa de la libertad, no solo su emisión está a cargo exclusivamente del órgano judicial, sino también la aclaración y precisión de todos sus extremos.**

21. En suma, **al no existir confluencia entre la vigencia de la condena ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad impuesta al alcalde Lifoncio Vera Sánchez y su mandato edil, por decisión exclusiva del juez penal, no corresponde declarar su vacancia como alcalde de la Municipalidad Distrital de Encañada, por la causal prevista en el artículo 22, numeral 6, de la LOM.** Por tal motivo, debe disponerse el archivo definitivo del presente expediente, con conocimiento de los interesados [énfasis agregado].

30. Asimismo, en este caso (Resolución 0171-2020-JNE), los magistrados que suscribieron la decisión fueron prácticamente los mismos que suscribieron la Resolución 0497-2019-JNE –que resolvió la vacancia del ahora recurrente– con excepción del magistrado Chanamé Orbe.
31. Como se advierte con claridad tras lo explicado, el JNE resolvió situaciones jurídicas equivalentes (la vacancia de don Lifoncio Vera Sánchez y del recurrente) a partir del análisis de los mismos hechos (la configuración de la causal prevista en el artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades, tomando en cuenta la condena recibida por ambos por el delito de cobro indebido, a cuatro años de pena privativa de la libertad suspendida por tres años, la cual venció para los dos el 29 de diciembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

2018) de manera diferente, y hasta diametralmente opuesta (para el caso del recurrente se determinó la vacancia de su cargo de regidor, mientras que para don Lifoncio Vera Sánchez, el archivo de su solicitud de vacancia como alcalde), sin que se acredite alguna justificación objetiva y razonable para tal efecto.

32. Ahora bien, a pesar de que, en efecto, se verifica que se ha dado respuestas diferentes a asuntos sustancialmente iguales, es necesario mencionar que en los casos indicados no existe un idéntico colegiado (aunque, valga resaltar, la diferencia es mínima, pues tan solo uno de los magistrados no suscribió una de las resoluciones evaluadas), pero, principalmente, se verifica que tan solo se ha ofrecido un único caso como término de comparación, en el que el órgano colegiado habría resuelto en un sentido distinto.
33. En este sentido, sin perjuicio de evaluar la motivación de la Resolución 0497-2019-JNE en el caso del recurrente, ha quedado claro que esta no ha provenido de un idéntico órgano colegiado y, en especial, no se ha demostrado que haya existido una “línea constante” de interpretación y aplicación de las normas pertinentes por parte del mismo órgano jurisdiccional, de la cual este se haya apartado arbitrariamente.
34. En efecto, si bien lo anterior puede generar cierta perplejidad (que no se haya acreditado la violación del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley), es necesario resaltar que con el análisis de solo dos casos no es posible establecer cuál de ellos debe ser tomado en cuenta como parámetro de corrección, ni tampoco, por ejemplo, respecto de cuál de dichas resoluciones cabe sostener que hubo una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (o si, quizá, deba entenderse que ambas resoluciones vulneran el derecho invocado y, por lo tanto, se encuentran igualmente viciadas). Asimismo, con solo dos resoluciones (o, incluso, sin acreditar la existencia de alguna tendencia jurisprudencial) no es posible saber si el Pleno del JNE cambió en algún momento de línea jurisprudencial, de modo fundado, y asumió a partir de cierto momento un criterio opuesto al previo, con lo cual los casos aquí comparados serían tan solo una expresión razonable de ello.
35. Ahora, sin perjuicio de lo anterior, queda claro que, tras el análisis



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

efectuado, se ponen de relieve dudas en torno a la idoneidad de la motivación de la Resolución 0497-2019-JNE, lo cual se evaluará seguidamente.

El derecho a la motivación de las resoluciones judiciales

36. En relación con el amparo contra resoluciones del JNE cuando se trata de alegaciones en torno al derecho a la motivación de sus resoluciones, cabe aplicar, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia de este Tribunal en torno al derecho a la motivación de las decisiones judiciales.
37. Respecto a este derecho, este órgano colegiado tiene reiterada jurisprudencia precisando que la exigencia de que las decisiones jurisdiccionales (incluyendo las resoluciones del JNE en materia electoral) se encuentren debidamente motivadas “garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables” (cfr. sentencia expedida en el Expediente 08125-2005-PHC/TC, fundamento 11).
38. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha mencionado cuáles son los supuestos en los que las resoluciones judiciales incurrirían en una infracción del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales o, más específicamente, qué casos constituyen supuestos de “manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del nuevo Código Procesal Constitucional. En especial, este órgano colegiado se ha referido a los supuestos de (1) *Vicios de motivación interna o externa* (sentencia emitida en el Expediente 00728-2008-HC/TC, fundamento 7, b y c; sentencia emitida en el Expediente 03213-2015-PA/TC, fundamento 4.1; sentencia emitida en el Expediente 00445-2018-PHC/TC, fundamentos 3 y siguientes) y (2) *Supuestos de motivación inexistente, aparente, insuficiente o incongruente* (cfr. resolución emitida en el Expediente 03943-2006-PA/TC, fundamento 4; sentencia emitida en el Expediente 00728-2008-PHC/TC, fundamento 7, a, d, e y f; sentencia emitida en el Expediente 08506-2013-PA/TC, fundamento 20, entre otras).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

39. En relación con los *vicios de motivación interna*, estos se refieren a los supuestos en los cuales la solución del caso no se deduce de las premisas normativas o fácticas contenidas en la resolución, o cuando la resolución analizada carece de alguna de estas premisas necesarias para resolver; en suma, cuando ha existido un vicio grave en la construcción del llamado “silogismo judicial”. Por su parte, los *vicios de motivación externa* aluden a aquellas circunstancias en las que han existido errores relativos, por una parte, a la *premisa normativa* del silogismo judicial (por ejemplo, si se aplicaron disposiciones que ya no se encuentran vigentes o que nunca formaron parte del ordenamiento jurídico) o, de otra, a la *premisa fáctica* (por ejemplo, la resolución se sustenta en hechos inexistentes o en pruebas prohibidas) (sentencia emitida en el Expediente 00728-2008-HC/TC, fundamento 7, b y c; sentencia emitida en el Expediente 03213-2015-PA/TC, fundamento 4.1, entre otras; sentencia emitida en el Expediente 00445-2018-PHC/TC, fundamento 3 y siguientes).
40. Sentado lo anterior, es necesario precisar que, por lo general, los problemas relacionados con la motivación externa suelen plantear asuntos que, inicialmente, son de competencia de la judicatura ordinaria (incluyendo la electoral) y no de la judicatura constitucional. En este sentido, por ejemplo, establecer cuál es la norma de rango legal más pertinente o el artículo más adecuado para resolver una controversia de carácter civil o laboral; cómo debe interpretarse (es decir, cuál es el significado) una disposición de alcance penal o mercantil; si algo debe ser calificado como hurto simple o agravado; o si se debe tener por probado algo alegado por las partes en el marco de procesos de familia o administrativos, no son cuestiones que inicialmente le competa dilucidar a la judicatura constitucional.
41. Sin embargo, si bien es cierto que la judicatura de amparo carece de competencia respecto de asuntos meramente legales u ordinarios (incluyendo la materia electoral), sí tiene competencia cuando los alegados vicios de motivación externa aluden, específicamente, a déficits o errores respecto de bienes constitucionales, es decir, un supuesto de motivación constitucionalmente deficitaria (sentencia emitida en el Expediente 02685-2021-PA/TC, fundamento 4; sentencia emitida en el Expediente 03425-2021-AA/TC, fundamento 7).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

42. En este orden ideas, se verifica que en el caso concreto no se hace referencia una cuestión relacionada con la justificación de las premisas fácticas, sino básicamente a un problema relacionado con la premisa normativa. Y, de manera más específica, se cuestiona la interpretación que se ha realizado del artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades de cara al caso concreto.
43. Como ha sido indicado, es cierto que, *prima facie*, la adecuada interpretación de las normas legales electorales (en este caso, referida a una causal de vacancia) es un asunto de competencia preferente del Jurado Nacional de Elecciones, en lo que concierne a su contenido legal. Sin embargo, este Tribunal sí tiene competencia para evaluar si la interpretación del JNE incurre en *vicios de constitucionalidad*, respecto de los cuales indudablemente tiene plena competencia.
44. De manera más específica, la Resolución 0497-2019-JNE, al interpretar la mencionada disposición de Ley Orgánica de Municipalidades al caso concreto, incurre en un *error de exclusión de derechos fundamentales*, ello conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al “no haber considerado la aplicación de un derecho fundamental al resolver una cuestión regulada por el derecho ordinario” (resoluciones recaída en el Expediente 03767-2012-AA/TC, fundamento 8; cfr. resoluciones recaídas en los Expedientes 00649-2013-AA/TC, fundamento 3; 02126-2013-AA/TC, fundamento 3; 03246-2013-AA/TC, fundamento 3; 06524-2013-AA/TC, fundamento 3, etc.). Ciertamente, lo mismo puede decirse respecto de déficits o errores relacionados con otros bienes constitucionales, como pueden ser los principios o las garantías institucionales, o respecto del ejercicio del control difuso (cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 00966-2014-PA/TC, 00932-2019-PA/TC y 01217-2019-PA/TC).
45. Al respecto, la Resolución 0497-2019-JNE no tomó en consideración al resolver, por ejemplo, los principios de legalidad y presunción de inocencia. En efecto, a diferencia de lo que decidió en la resolución aquí cuestionada, en la Resolución 0171-2020-JNE se indicó que la aclaración y precisión de los extremos de una sentencia penal “está a cargo exclusivamente del órgano judicial” y, en tal sentido, que le corresponde acoger el criterio expresado por la judicatura penal al disponer que la pena impuesta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

“venció el 29 de diciembre de 2018”, por lo cual a partir del 30 de diciembre del año 2018 no existía condena vigente. La entidad electoral indicó, asimismo, que lo dispuesto en el artículo 22, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades “se trata de una causal de vacancia de comprobación netamente objetiva, cuyo único fundamento es una sentencia que impone pena privativa de la libertad”, por lo que, tomando en cuenta lo resuelto en sede penal, desestimó la vacancia.

46. Es claro que una decisión que resuelva exactamente lo contrario, sin ninguna motivación, no habría tomado en cuenta el estatus del recurrente una vez que el juez competente declaró que la pena venció y que dispuso, asimismo, “tener por no pronunciada la condena”, por lo cual se configura una infracción, al no haber tomado en cuenta, cuando menos, los principios de legalidad y de presunción de inocencia.
47. Además de lo indicado, si bien no se ha podido determinar la existencia de una vulneración directa del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, también es cierto que el JNE al resolver no tomó en cuenta, tal como ha quedado verificado, la disparidad de criterios que tuvo al fundamentar asuntos sustancialmente equivalentes y, en tal sentido, también se constata que se produjo un déficit de exclusión *iusfundamental* respecto del derecho a la igualdad, que debe ser tomado en cuenta por el ente electoral al resolver.
48. De este modo, se constata que la Resolución 0497-2019-JNE incurrió en un déficit de motivación (*vicios de constitucionalidad*), al haber sido emitida sin tomar en consideración los principios de legalidad y de presunción de inocencia, así como el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, por lo que debe declararse fundada la demanda respecto del extremo relacionado con el derecho a la debida motivación.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda respecto del derecho a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01172-2022-PA/TC
CAJAMARCA
RAÚL LLANOS SÁNCHEZ

la motivación de las resoluciones, a pesar de haberse producido la sustracción de la materia, con base en lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

2. **ORDENAR** al Jurado Nacional de Elecciones que no vuelva a incurrir en trasgresiones *iusfundamentales* como las determinadas en este proceso
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en los extremos referidos al derecho de defensa y a la igualdad en la aplicación de la ley.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE OCHOA CARDICH
