Firmado digitalmente por:
ALZAMORA CARDENAS VICTOR ANDRES
FIR 06283988 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 29/12/2025 16:36:04-0500

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR
02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/12/2025 16:27:54-0500

Tribunal Constitucional

Pleno. Sentencia 208/2025

EXP. N. º 01642-2025-PA/TC
LAMBAYEQUE
JAIME INOÑAN VALDERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/12/2025 20:42:14-0500

En Lima, al día 5 del mes de diciembre de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jaime Inoñan Valdera contra la Resolución 13, de fecha 30 de enero de 2025, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que confirmó la apelada y declaró infundada la demanda de amparo.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/12/2025 13:13:47-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de febrero de 2024[1], don Jaime Inoñan Valdera interpuso demanda de amparo contra el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con el fin de que se declare nula la Resolución 0012-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024[2], mediante la cual se declaró su vacancia como primer regidor de la Municipalidad Distrital de Mórrope; y, en consecuencia, solicitó su restitución en el cargo y la emisión de la credencial correspondiente para que pueda culminar el periodo por el que fue electo (2023-2026). Alegó la vulneración de sus derechos a la motivación de las resoluciones administrativas, al debido procedimiento administrativo y a la igualdad de trato, así como, la afectación de los principios de legalidad y tipicidad.

Refirió que el 27 de febrero de 2023, mediante Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM[3], se declaró la vacancia de la alcaldesa de la Municipalidad de Mórrope, Janet Morales Pasache y se dispuso encargarle el despacho de alcaldía en su calidad de primer regidor. En virtud de dicho acuerdo, sostuvo que el 28 de febrero de 2023 asumió temporalmente el cargo de alcalde y emitió diversas resoluciones de alcaldía (N.º 090 al 113), que luego fueron dejadas sin efecto mediante la Resolución de Alcaldía N.º 0114-2023-MDM/A del 1 de marzo de 2023[4].

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01642-2025-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/12/2025 19:56:21-0500

[1] Foja 1
[2] Foja 226
[3] Foja 23
[4] Foja 28

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/12/2025 15:03:06-0500

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/12/2025 15:56:04-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/12/2025 13:11:44-0500

Precisó que ese mismo día, la alcaldesa se reincorporó a su cargo, después de que esta se apersonara a la entidad municipal junto con la Fiscal Adjunta Provincial de la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Lambayeque Milagros del Carmen Vásquez Atoche, conforme consta en el Acta Fiscal respectiva[5].

Posteriormente, con fecha 4 de abril de 2023, el Pleno del JNE emitió la Resolución N° 0050-2023-JNE[6] que resolvió declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por la alcaldesa Janet Morales Pasache y, revocando la decisión del Concejo Municipal, declaró infundada la solicitud de vacancia. Además, se exhortó a los miembros del Concejo Distrital de Mórrope para que adecuaran sus decisiones de conformidad con la LOM, y que en los procedimientos de vacancia y suspensión respeten el principio del debido proceso y la garantía de la doble instancia, aduciendo que el reemplazo de autoridades previsto en el artículo 24 de la LOM procede recién cuando la decisión del concejo municipal haya quedado firme.

En esas circunstancias, mencionó que el 17 de mayo de 2023[7], el ciudadano Alberto Santisteban Vidaurre presentó una solicitud de vacancia en su contra por presuntamente haber ejercido funciones ejecutivas o administrativas a pesar de encontrarse prohibido para los regidores, de conformidad con el artículo 11 de la LOM. Del mismo modo, el 16 de junio de 2023[8], el referido ciudadano presentó otra solicitud de vacancia, por la misma causal, contra los regidores Jessica Janet Murillo Santisteban, María Lucinda Farroñán Chapoñan, Cristóbal Damián Sandoval, Erika Yajahira Sandoval Santamaría, Sebastián Álamo Piscoya y María Clara Suclupe Santisteban, quienes votaron a favor de la adopción del mencionado Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM del 27 de febrero de 2023.

Advirtió que mediante Acuerdos de Concejo N° 029-2023-CM/MDM y 030-2023-CM/MDM, de fecha 26 de junio de 2023, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Mórrope rechazó ambas solicitudes de vacancia, por lo que el ciudadano solicitante interpuso recurso de apelación contra tales decisiones. Mediante

[5] Foja 31
[6] Foja 38
[7] Foja 45
[8] Foja 66

Resoluciones N° 158-2023-JNE[9] y 160-2023-JNE[10], de fecha 21 de setiembre de 2023, el Pleno del JNE declaró nulos dichos acuerdos y ordenó que el Concejo Municipal emitiera un nuevo pronunciamiento. Es así que, se emitieron los Acuerdos de Concejo N° 054-2023-CM/MDM[11] y 056-2023-CM/MDM[12], de fecha 24 de octubre de 2023, mediante los cuales el Concejo Municipal reiteró rechazar los pedidos de vacancia, motivo por el que el ciudadano Alberto Santisteban Vidaurre apeló nuevamente. Ante ello, el Pleno del JNE, a través de la Resolución N° 0012-2024-JNE del 22 de enero de 2024[13], resolvió declarar fundado el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de no declarar la vacancia del recurrente, disponiendo revocar el Acuerdo de Concejo N° 054-2023-CM/MDM, de fecha 24 de octubre de 2023, y reformándolo, declaró fundada la solicitud de vacancia en su contra por la causal prevista en el artículo 11 de la LOM; mientras que, respecto de los demás regidores, declaró infundado el recurso de apelación mediante Resolución N° 0013-2024-JNE[14].

Sostuvo que, en la Resolución N° 0012-2024-JNE, el ente electoral no justificó adecuadamente la falta en la que habría incurrido como primer regidor para que se haya declarado su vacancia si es que los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2023 actuó en calidad de alcalde encargado conforme lo dispuesto en el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM y en aplicación de los artículos 23 y 24 de la LOM, agregando que no existe ninguna norma expresa que disponga la suspensión de los acuerdos de concejo cuando se interpone en su contra recurso de apelación. En esa línea, adujo que el Pleno del JNE se ha limitado a indicar que habría una incompatibilidad al haber ejercido funciones ejecutivas y administrativas en su condición de regidor, sin responder a ninguno de sus alegatos en los que reitera que no actuó en ese momento como regidor sino en calidad de alcalde encargado y que todas las denuncias penales por la presunta comisión del delito de usurpación de funciones fueron archivadas.

Afirmó que se vulneró su derecho a la igualdad por cuanto el mismo Pleno del JNE que declaró su vacancia como primer regidor decidió rechazar la solicitud de vacancia formulada en contra de los demás regidores que participaron en la adopción del Acuerdo de Concejo N° 05-

[9] Foja 98
[10] Foja 108
[11] Foja 116
[12] Foja 122
[13] Foja 129
[14] Foja 240

2023-MDM/CM, a través del cual se dispuso su encargatura para actuar como alcalde. En ese sentido, indicó que constituye un trato desigual en la aplicación de la ley el considerar que el Concejo Municipal que ordenó que se encargara del despacho de alcaldía ante la vacancia de la alcaldesa no tenga responsabilidad, pero sí su persona por ejecutar dicho mandato. Alegó también que la resolución cuestionada contraviene el principio de legalidad, dado que considera que si bien el JNE en su jurisprudencia sostiene que los acuerdos de concejo que declaran la vacancia municipal recién son efectivos cuando quedan firmes, lo cierto es que no existe ningún dispositivo legal o constitucional que respalde tal interpretación.

El Juzgado Civil – Lambayeque, mediante Resolución 2, de fecha 15 de abril de 2024[15], admitió a trámite la demanda, luego de que fuera subsanada[16].

Con escritos del 1 de julio de 2024[17] y 13 de agosto de 2024[18], el procurador público encargado de los asuntos judiciales del Jurado Nacional de Elecciones se apersonó y contestó la demanda, solicitando que se declare infundada en todos sus extremos. Alegó que la vacancia del actor fue dispuesta por el Pleno del JNE tras verificar que, en su calidad de primer regidor, ejerció funciones ejecutivas y administrativas, lo cual está prohibido por el segundo párrafo del artículo 11 de la LOM. Señaló que ello se acreditó con la emisión de diversas resoluciones de alcaldía que cesaban a funcionarios municipales, notificadas por el propio actor usando su correo electrónico, así como por impedir el ingreso de personal clave, lo cual afectó su deber de fiscalización. Asimismo, sostuvo que el recurrente no podía ser considerado alcalde encargado, ya que el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM que declaró la vacancia de la alcaldesa titular aún no había adquirido firmeza; siendo que, el reemplazo de autoridades por vacancia solo se produce una vez que esta ha quedado consentida o confirmada, correspondiendo en ese caso al JNE expedir las credenciales respectivas, conforme lo ha establecido en la Resolución N.º 0050-2023-JNE, que declaró fundado el recurso de apelación presentado por la alcaldesa contra el referido acuerdo de concejo que declaró su vacancia.

Sobre la supuesta vulneración del principio de legalidad, indicó que las actuaciones del órgano electoral se enmarcaron dentro de sus

[15] Foja 174
[16] Foja 173
[17] Foja 191
[18] Foja 252

competencias exclusivas, conforme a lo establecido en los artículos 5, incisos j) y u), de su Ley Orgánica, así como en la Constitución. En cuanto a la alegada afectación al derecho a la debida motivación, precisó que la resolución impugnada contiene una motivación expresa, completa y coherente, y que la calificación del actor como regidor se basa en lo establecido previamente en la Resolución N.º 0050-2023-JNE (la misma que fue citada en la resolución cuestionada), en la que se determinó que no correspondía asumir el despacho de alcaldía sin que la vacancia de la titular esté firme. En tal sentido, señaló que el actor tenía pleno conocimiento de dicha posición institucional, la cual fue materia de debate en sus descargos, descartando así la alegación de motivación aparente. Finalmente, descartó la vulneración al derecho a la igualdad, al indicar que los demás regidores que participaron en la sesión de concejo del 27 de febrero de 2023 no realizaron actos individuales como sí lo hizo el recurrente.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 9, de fecha 6 de setiembre de 2024[19], declaró infundada la demanda. Consideró que la Resolución N.º 012-2024-JNE se encuentra debidamente motivada, en tanto el Pleno del JNE declaró la vacancia del recurrente por haber incurrido en la prohibición prevista en el artículo 11 de la LOM al ejecutar automáticamente el Acuerdo de Concejo N° 005-2023-MDM/CM (que declaró la vacancia de la alcaldesa titular y le encargó el despacho de alcaldía al recurrente), pese a que no se encontraba consentido ni firme. De igual modo, sostuvo que la decisión del JNE de rechazar, mediante Resolución N.º 013-2024-JNE, la vacancia de los demás regidores que participaron en la adopción del citado acuerdo no configuraba un trato desigual frente a una misma conducta. Precisó que, mientras en ese caso se analizó la actuación del concejo municipal como órgano colegiado, respecto al recurrente se evaluó individualmente su conducta al emitir resoluciones de alcaldía disponiendo el cese de 24 funcionarios de confianza y notificarlas usando su correo personal. Finalmente, concluyó que no se había acreditado la vulneración al principio de legalidad ni de tipicidad, al encontrarse la actuación del JNE debidamente sustentada tanto en la LOM como en su Ley Orgánica.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 13, de fecha 30 de enero de 2025[20], confirmó la resolución apelada. Consideró que el recurrente no podía asumir funciones de alcalde únicamente en virtud del Acuerdo de Concejo N° 005-2023-MDM/CM, sin previa proclamación

[19] Foja 290
[20] Foja 352

por parte del Jurado Nacional de Elecciones, órgano competente conforme al artículo 5 de su Ley Orgánica. Asimismo, desestimó la alegada vulneración del derecho a la igualdad, al advertir que, a diferencia de los demás regidores que participaron en la adopción del referido acuerdo de forma colegiada y cuya actuación fue evaluada en la Resolución N° 013-2024-JNE (en la que se rechazó su vacancia), el recurrente fue sancionado por asumir y ejercer individualmente funciones propias de alcalde sin haber sido proclamado formalmente, ejerciendo con ello funciones administrativas y ejecutivas en contravención al artículo 11 de la LOM. En ese sentido, no se trató de hechos sustancialmente equivalentes ni se verificó un trato desigual.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente pretende que se declare nula la Resolución 0012-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024, mediante la cual se declaró su vacancia como primer regidor de la Municipalidad Distrital de Mórrope; y, en consecuencia, solicita su restitución en el cargo y la emisión de la credencial correspondiente para que pueda culminar el periodo por el que fue electo (2023-2026).

Control constitucional de las resoluciones del JNE

2. En reiterada jurisprudencia[21], 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 encuentra al margen de este imperativo constitucional.

3. 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.

---

[21] Cfr. Sentencias recaídas en los expedientes 02366-2003-PA/TC, 05854-2005-PA/TC, 02730-2006-PA/TC, 05448-2011-PA/TC, 01172-2022-PA/TC, entre otros.

Análisis de fondo de la controversia

(i) Sobre la vulneración del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley

4. 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[22], 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 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 igualación positiva, políticas de inclusión social, trato deferente a grupos o personas que enfrentan desigualdades estructurales, ajustes razonables individualizados, etc.). Incluso, 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, pese (o, mejor aún, debido a) las diferencias individuales o colectivas[23].

5. En el presente caso, el recurrente ha señalado que se habría vulnerado, específicamente, su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. Esto debido a que respecto de dos casos que considera versan sobre el mismo supuesto de hecho, el Pleno del JNE habría resuelto de manera diferente.

6. 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[24] o con base en criterios antojadizos o arbitrarios. En este sentido, la aplicación de la ley "se

[22] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 03389-2021- PA/TC.
[23] Sentencia recaída en el Expediente 03158-2018- PA/TC, fundamento 16.
[24] Sentencia emitida en el Expediente 01172-2013-HC/TC, fundamento 2.

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"[25].

7. 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 encuentren presentes en la ley"[26]. 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"[27].

8. 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 examen específico. Ello 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.

9. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional[28], 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[29]. 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

[25] Sentencia recaída en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 20.
[26] Sentencia recaída en el Expediente 00004-2006-AI/TC, fundamento 124.
[27] Sentencia recaída en el Expediente 01755-2006-AA/TC, fundamento 3.
[28] Cfr. Sentencias recaídas 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.
[29] Resolución recaída en el Expediente 04775-2006-AA/TC, fundamento 4, y resolución recaída en el Expediente 00759- 2005-AA/TC, fundamento 4.

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"[30].

(b) Debe existir identidad sustancial entre los supuestos de hecho resueltos[31]. 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"[32].

(c) Debe demostrarse la existencia de una "línea constante" de interpretación y aplicación de las normas[33], 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".

(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"[34].

---

[30] Resolución recaída en el Expediente 02373-2005-AA/TC, fundamento 3; cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04293-2012-AA/TC, fundamento 23; y, sentencia recaída en el Expediente 01211- 2006-AA/TC, fundamento 25.
[31] Sentencia recaída en el Expediente 04235- 2010-PHC/TC, fundamento 52.
[32] Sentencia recaída en el Expediente 01279-2002-AA/TC, fundamento 4.
[33] Sentencia recaída en el Expediente 04993-2007-AA/TC, fundamento 32.
[34] Sentencia emitida en el Expediente 01211-2006-AA/TC, fundamento 30.

10. En el caso en concreto, este Tribunal observa que el recurrente ha presentado como término de comparación el caso resuelto por el Pleno del JNE mediante Resolución N° 0013-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024[35], en la que decidió rechazar la solicitud de vacancia formulada contra los demás regidores Jéssica Janet Murillo Santisteban, María Lucinda Farroñán Chapoñan, Cristóbal Damián Sandoval, Ericka Yajahira Sandoval Santamaría, Sebastián Álamo Piscoya y María Clara Sucuple Santisteban, quienes participaron en la aprobación del Acuerdo de Concejo Municipal N° 005-2023-MDM/CM, a través de la cual se declaró la vacancia de la alcaldesa titular Janet Morales Pasache y se encargó el despacho de alcaldía al recurrente en su condición de primer regidor (teniente alcalde).

11. Teniendo en cuenta ello, corresponde examinar si en el presente caso se satisfacen los elementos del test de igualdad en la aplicación de la ley a fin de determinar si se ha vulnerado o no el derecho invocado. En cuanto al primer elemento, se constata que tanto la Resolución N° 0012-2024-JNE, que declaró la vacancia del recurrente (acto impugnado), como la Resolución N° 0013-2024-JNE, que rechazó el pedido de vacancia contra los demás regidores (término de comparación), fueron emitidas por el mismo órgano, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, conformado por los mismos integrantes: Salas Arenas, Maisc Molina, Ramírez Chávarry, Sanjinez Salazar y Oyarce Yuzzelli. En consecuencia, se trata de pronunciamientos emitidos por un mismo colegiado con idéntica composición, cumpliéndose este primer requisito.

12. En relación con el segundo elemento del test, se advierte que el ciudadano Alberto Santisteban Vidaurre al presentar tanto la solicitud de vacancia contra el recurrente[36] como la dirigida contra los demás regidores[37], invocó la misma causa de vacancia: el ejercicio de funciones ejecutivas o administrativas, conducta prohibida para los regidores conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 11 de la LOM. Asimismo, se observa que ambas solicitudes se sustentan en la Resolución N° 0050-2023-JNE, de fecha 4 de abril de 2023[38], mediante la cual el Pleno del JNE al analizar el recurso de apelación interpuesto por la alcaldesa titular del distrito de Mórrope contra el Acuerdo de Concejo N° 005-2023-MDM/CM que declaró su

[35] Foja 240.
[36] Foja 45
[37] Foja 66
[38] Foja 213

vacancia, sostuvo que encargar el despacho de alcaldía al primer regidor, sin que la vacancia de la titular se encontrara consentida o firme, transgredía, entre otros derechos, la garantía de la doble instancia. Ello, en la medida que el reemplazo de autoridades previsto en el artículo 24 de la LOM solo procede una vez que la vacancia ha quedado firme, siendo competencia exclusiva del JNE expedir las credenciales correspondientes, conforme al literal j, del artículo 5 de su Ley Orgánica.

13. Es así que, a partir de lo resuelto por el JNE en dicha resolución y al considerar que en ella habría determinado la irregularidad de la encargatura de la alcaldía al primer regidor tras la vacancia de la alcaldesa titular en primera instancia, el ciudadano fundamentó la configuración de la causa de vacancia tanto en el caso del recurrente como en el de los demás regidores. No obstante, si bien se advierte un contexto en común en el que se enmarcan ambos pedidos, de una revisión de autos, se advierte que los supuestos de hecho imputados en uno y otro caso son sustancialmente diferentes, lo cual impide considerar que se trate de situaciones jurídicamente equivalentes.

14. En efecto, respecto del recurrente, en su condición de primer regidor, se le atribuye haber ejercido funciones administrativas y ejecutivas al ejecutar el mencionado acuerdo de concejo, realizando diversos actos concretos sin que le correspondiera, tales como: (i) la emisión de la Carta Circular N° 001-2023-MDM/A, de fecha 28 de febrero de 2023, dirigido al personal de la municipalidad para notificar el citado acuerdo de concejo y disponer su estricto cumplimiento; (ii) la expedición de múltiples resoluciones de alcaldía ordenando el cese en el cargo de veinticuatro funcionarios municipales de confianza, entre ellos, el abogado Mirco Eduardo Gallardo Castillo, quien ocupaba el cargo de Gerente de Desarrollo Social; (iii) la notificación de dichas resoluciones de alcaldía de cese utilizando su correo electrónico; y, (iv) la emisión de la Resolución de Alcaldía N° 0114-2023-MDM/A, de fecha 1 de marzo de 2023, mediante la cual dejó sin efecto las resoluciones de alcaldía de cese antes mencionadas.

15. En contraposición, en relación a los demás regidores, se les imputa haber ejercido funciones administrativas y/o ejecutivas al aprobar como integrantes del Concejo Municipal la encargatura del despacho de alcaldía al recurrente en su calidad de primer regidor mediante el referido Acuerdo de Concejo N° 005-2023-MDM/CM. En ese sentido, se sostuvo que dichos regidores carecían de la legitimidad para

disponer la encargatura, toda vez que el acuerdo que declaraba la vacancia de la alcaldesa aún no había quedado firme.

16. En consecuencia, resulta claro que los supuestos de hecho alegados ante el Pleno del JNE para sustentar la configuración de la causa de vacancia prevista en el segundo párrafo del artículo 11 de la LOM son distintos en cada caso. Esta diferencia también se refleja en el contenido de las resoluciones emitidas por el órgano electoral. Así, mediante Resolución N° 0012-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024[39], el Pleno del JNE declaró la vacancia del recurrente en su condición de primer regidor, al considerar que ejerció funciones ejecutivas y administrativas que menoscabaron su deber de fiscalización, al haber expedido, entre otros actos, resoluciones de alcaldía disponiendo el cese de funcionarios de confianza, notificado personalmente dichas resoluciones a través de su correo electrónico, y emitir la resolución de alcaldía que dejaba sin efecto aquellas decisiones de cese.

17. Por el contrario, en la Resolución N° 0013-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024[40], el Pleno del JNE precisó que la conducta atribuida a los demás regidores cuya vacancia se solicitaba era haber emitido el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM, de fecha 27 de febrero de 2023, mediante el cual no solo aprobaron la vacancia de la alcaldesa titular sino también encargaron el despacho de alcaldía al primer regidor, autorizando a los órganos competentes de la Municipalidad Distrital de Mórrope que cumplieran el citado acuerdo de concejo. Es con base en este supuesto de hecho que el Pleno del JNE determinó que no se había configurado la causa de vacancia prevista en el segundo párrafo del artículo 11 de la LOM, por lo que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por don Santisteban Vidaurre contra la decisión del Concejo Municipal de rechazar su pedido de vacancia.

18. De esa manera, se observa que en el caso del recurrente se le atribuye haber expedido una serie de resoluciones de alcaldía suscritas y validadas por su persona en el marco del acuerdo de concejo que declaró la vacancia de la alcaldesa titular y, ante lo cual, le encargó el despacho de alcaldía (Acuerdo de Concejo N° 005-2023); mientras que, respecto de los otros regidores, el supuesto fáctico se enmarca en la adopción, como Concejo Municipal, del referido acuerdo de

[39] Foja 226
[40] Foja 240

concejo. Es decir, existe una diferencia estructural entre ambos tipos de conducta, ya que el Pleno del JNE analiza la actuación de los demás regidores como parte de un órgano colegiado que adoptó un acuerdo político en el ejercicio de las atribuciones del concejo municipal; y, respecto el recurrente, advierte que asumió y ejecutó decisiones administrativas de manera individual. Esta diferencia no es meramente formal, sino sustancial; y, precisamente por ello, justificaría que el razonamiento desarrollado por el ente electoral también difiera en sus respectivas resoluciones.

19. En consecuencia, este Tribunal considera que no se verifica una identidad sustancial entre los supuestos de hecho resueltos, por lo que el trato diferenciado en la aplicación del artículo 11 de la LOM se encuentra respaldado en la diferencia objetiva de las conductas atribuidas en cada caso. Por ende, no resulta necesario desarrollar los demás elementos del test de igualdad, correspondiendo desestimar la demanda en este extremo.

20. No obstante, dado que ambos pronunciamientos se emitieron dentro de un mismo contexto fáctico y por el mismo órgano colegiado, resulta pertinente examinar con mayor detenimiento el deber de motivación en la Resolución N.º 0012-2024-JNE, lo cual será desarrollado a continuación.

(ii) Sobre la vulneración al derecho a la motivación de las resoluciones judiciales

21. 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.

22. 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 una adecuado ejercicio del derecho de defensa de

los justiciables"[41].

23. 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[42] y (2) Supuestos de motivación inexistente, aparente, insuficiente o incongruente[43].

24. 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)[44].

25. 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;

---

[41] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 08125-2005-PHC/TC, fundamento 11.

[42] Sentencia emitida en el Expediente 00728-2008-HC/TC, fundamento 7, b y c; sentencia recaída en el Expediente 03213-2015-PA/TC, fundamento 4.1.

[43] Cfr. Resolución emitida en el Expediente 03943-2006-PA/TC, fundamento 4; sentencia recaída en el Expediente 00728-2008- PHC/TC, fundamento 7, a, d, e y f; sentencia recaída en el Expediente 08506-2013-PA/TC, fundamento 20, entre otras.

[44] Sentencia recaída en el Expediente 00728-2008-HC/TC, fundamento 7, b y c; sentencia recaída en el Expediente 03213-2015-PA/TC, fundamento 4.1, entre otras.

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.

26. 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[45]

27. Respecto a la *insuficiencia en la motivación* (motivación inexistente, aparente, insuficiente, incongruente o fraudulenta), se hace referencia a, por ejemplo, cuando las resoluciones analizadas carecen de una fundamentación mínima y solo se pretende cumplir formalmente con el deber de motivar; cuando se presenta una justificación que tiene apariencia de correcta o suficiente, pero que incurre en vicios de razonamiento; cuando esta carece de una argumentación suficiente para justificar lo que resuelve (que incluye a aquellos casos en los que se necesita de una motivación cualificada y esta no existe en la resolución); cuando lo resuelto no tiene relación alguna con lo contenido en el expediente o lo señalado por las partes; o cuando incurre en graves defectos o irregularidades contrarios al Derecho, entre otros supuestos[46].

28. En el caso concreto, el recurrente alega la vulneración de su derecho al debido procedimiento, en su dimensión referida a la debida motivación, al cuestionar que el Pleno del JNE en la Resolución N° 0012-2023-JNE, que declaró su vacancia, no justificó las razones por las cuales determinó que incurrió en la prohibición del segundo párrafo del artículo 11 de la LOM si es que los actos que realizó los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2023 fueron en virtud de la encargatura del despacho de alcaldía conferida mediante el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM y en aplicación de los artículos 23 y 24 de la LOM. En tal sentido, sostiene que el ente electoral se limitó a indicar que existía una incompatibilidad por haber ejercido funciones ejecutivas y administrativas en su condición de regidor, sin responder a ninguno de sus alegatos en los que reiteró que en ese

[45] Cfr. sentencia emitida en el Expediente 02685-2021-PA/TC, fundamento 4; sentencia emitida en el Expediente 03425-2021-AA/TC, fundamento 7).
[46] Cfr. Sentencias emitidas en los expedientes 00728- 2008-HC/TC, fundamento 7, a, d, e y f, entre algunas otras.

periodo de tiempo actuó en calidad de alcalde encargado y no como primer regidor. Por tanto, corresponde analizar si en el presente caso se configura un supuesto de motivación insuficiente u otro vicio relevante desde la perspectiva constitucional.

29. Al respecto, mediante Resolución N° 0012-2024-JNE, de fecha 22 de enero de 2024[47], el órgano electoral declaró fundada la solicitud de vacancia en contra del recurrente por haber ejercido funciones ejecutivas o administrativas en su calidad de primer regidor, conducta prohibida acorde a lo establecido en el artículo 11 de la LOM. De ese modo, la entidad emplazada sostuvo que se configuraba la causal imputada al verificarse la concurrencia de los dos presupuestos exigidos por su jurisprudencia: a) que el acto ejecutado por el regidor cuestionado constituya una función administrativa o ejecutiva, y b) que dicha acción suponga una anulación o afectación al deber de fiscalización que tiene como regidor.

30. En relación al primer presupuesto, se advierte que el Pleno del JNE limitó su argumentación a señalar que el recurrente, en vista de la encargatura de alcaldía dispuesta en el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM del 27 de febrero de 2023, ejecutó actos que constituían funciones administrativas y/o ejecutivas, tales como la emisión de resoluciones de alcaldía que ordenaban el cese de funcionarios municipales de confianza, así como su notificación a través de su correo personal, pese a que dicha función correspondía al órgano administrativo de la entidad municipal. Asimismo, respecto al segundo presupuesto, se determinó que el actor afectó su deber de fiscalización al impedir, entre otros actos, el ingreso de algunos de los funcionarios municipales cesados.

31. La prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 11 de la LOM está dirigida exclusivamente a los regidores. Por tanto, una cuestión preliminar imprescindible que el Pleno del JNE debía dilucidar era la calidad en la que actuó el recurrente al momento de ejecutar los actos considerados como funciones administrativas o ejecutivas. Ello, máxime si se trataba de un aspecto controvertido, en tanto el accionante ha sostenido de manera reiterada que su actuación se enmarcó en la encargatura de alcaldía que se dispuso a su favor mediante el Acuerdo de Concejo N° 005-2023-MDM/CM, de fecha 27 de febrero de 2023[48].

---

[47] Foja 226
[48] Foja 23

32. No obstante, se advierte que el ente electoral en la resolución cuestionada expone las razones por las cuales consideró que el recurrente debía ser vacado:

- El JNE ha precisado, los presupuestos para determinar la configuración de la causa imputada, estableciendo la necesidad de acreditar la concurrencia de dos presupuestos: que el acto ejecutado por el regidor constituya una función administrativa o ejecutiva; y, que la mismas suponga la anulación o afectación al deber de fiscalización que tiene como regidor (considerando 2.5.)[49]
- Se le atribuye haber ejecutado el Acuerdo de Concejo N° 05-2023-MDM/CM, mediante el cual le encargaron el despacho de alcaldía debido a la declaratoria de vacancia de la alcaldesa y se autorizó a los órganos competentes de la Municipalidad Distrital de Mórrope que hagan cumplir el precitado acuerdo. Es en mérito a dicho acuerdo que el recurrente suscribió y notificó las resoluciones de alcaldía que dispusieron el cese de los funcionarios ediles de confianza de la señora alcaldesa, para entorpecer el correcto funcionamiento administrativo de la entidad municipal, impidiéndoles ingresar a las instalaciones de la entidad edil hasta que intervino el Ministerio Público (considerando 2.8)[50].
- Así, día siguiente de adoptado el precitado acuerdo, el recurrente emitió diversas resoluciones de alcaldía cesando a diversos funcionarios ediles, las mismas que fueron notificadas mediante correo electrónico, lo que a criterio del JNE permite verificar el presupuesto referido a que un regidor desarrolla actividades administrativas o ejecutivas (considerando 2.12)[51].
- De otro lado, con el acta fiscal de 1 de marzo de 2023 se verificó que la representante del Ministerio Público, conjuntamente con efectivos de la Policía Nacional del Perú, concurrieron a la municipalidad para prevenir la comisión de delitos, donde se encontraron con el gerente municipal y el gerente de asesoría jurídica, a quienes no se les permitió ingresar, encontrándose a personas con chalecos de seguridad que señalaron que habían sido contratados por el recurrente, quien no negó dicha aseveración (considerando 2.13)[52].

[49] Foja 235.
[50] Foja 235.
[51] Foja 236.
[52] Foja 236.

- Por todo ello, concluye señalando que "(…) el señor regidor vio afectado su deber de fiscalización, pues no podría intervenir o emitir un pronunciamiento de manera objetiva respecto de: a) el acto irregular de haber impedido el ingreso de un funcionario de la administración edil (gerente municipal) a las oficinas de la Municipalidad Distrital de Mórrope luego de haberlo cesado en el cargo, b) la legalidad de las resoluciones de alcaldía que cesaron a los funcionarios de la administración municipal y el impedimento del ejercicio de sus funciones -aunque sea solo por horas- si fue el propio señor regidor quien realizó dichos actos, y c) aquellos hechos acaecidos durante el 28 de febrero y parte del 1 de marzo de 2023 en el que realizó funciones que le correspondían a la señora alcaldesa y órganos administrativos de la entidad edil" (considerando 2.15)[53].

33. Sobre ello, el recurrente señala en su propio escrito de demanda, al narrar los antecedentes que considera relevantes de sus fundamentos de hecho y de derecho (acápite VI.6.1), que dejando su condición de primer regidor y teniente alcalde, el 28 de febrero de 2023, asumió la encargatura de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Mórrope (*item* 4), y que el 1 de marzo de 2023, la Alcaldesa vacada retomó su cargo, por lo que el recurrente volvió a sus labores de primer regidor, de modo que nunca ejerció doble actividad (*item* 10).

34. No obstante, como señala la resolución del JNE materia de análisis, en el lapso de ambas fechas, no podía emitir pronunciamiento objetivo sobre la actividad precisada en el considerando 2.15 antes mencionado.

35. En consecuencia, se advierte que la resolución cuestionada el Pleno del JNE se encuentra suficientemente motivada, dando cumplimiento a la exigencia constitucional en ese sentido, por lo que este extremo corresponde ser desestimado.

(iii) Sobre la vulneración del principio de legalidad

36. Conforme ha sido expresado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso se proyecta sobre "cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares".[54] En ese marco, corresponde tener

[53] Foja 236.
[54] *Cfr*. Sentencia recaída en el Expediente 02098-2010-PA/TC, fundamento 5.

presente que una de las garantías del debido proceso es el principio de legalidad y las exigencias que se derivan de éste, en particular, el subprincipio de taxatividad.[55] El principio de legalidad, reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal d), de la Constitución Política, impone al juzgador tres exigencias: la existencia de una ley *(lex scripta)*, que la ley sea anterior al hecho sancionado *(lex praevia)* y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado *(lex certa)*[56]. En cuanto al subprincipio de taxatividad o tipicidad, este tiene por finalidad establecer que las prohibiciones, donde se definan sanciones, sean redactadas: "con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".[57]

37. En este caso, no se advierte que ello no haya ocurrido, pues la vacancia del demandante se ha sustentado en el contenido de la Ley Orgánica de Municipalidades, vigente con anterioridad a los hechos.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

[55] *Cfr*. Sentencia recaída en el expediente 00156-2012-PHC/TC, fundamento 5.
[56] *Ídem*, fundamento 7.
[57] *Cfr*. Sentencia recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC, fundamento 5.