



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 321/2023

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00007-2021-PCC/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

25 de julio de 2023

### **Caso de la Comisión Investigadora del Congreso de la República respecto del proceso electoral 2021**

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### **Asunto**

Demanda de conflicto competencial sobre la creación de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021, mediante la Moción de Orden del Día 028.

Magistrados firmantes:

SS.

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



## I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
  - B-1. DEMANDA
  - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

### §2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

### §3. EL PROCESO COMPETENCIAL EN NUESTRO MODELO DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

#### 3.1 LA NATURALEZA *SUI GENERIS* DEL PROCESO COMPETENCIAL

#### 3.2 LA REGULACIÓN DEL PROCESO COMPETENCIAL EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO EN LA PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL

#### 3.3. LOS TIPOS DE CONFLICTOS COMPETENCIALES

### §4. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS Y LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS INVOLUCRADOS

#### 4.1. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS

#### 4.2. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

#### 4.3. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SU FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO EN MATERIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

### §5. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021, A PARTIR DE LA MOCIÓN DE ORDEN DEL DÍA 028

#### 5.1. PRESENTACIÓN DE LA MOCIÓN

#### 5.2. ADMISIÓN A DEBATE, APROBACIÓN DEL TEXTO SUSTITUTORIO Y RECONSIDERACIÓN

#### 5.3. VOTACIÓN DE LA RECONSIDERACIÓN Y NUEVA APROBACIÓN DE LA MOCIÓN DE ORDEN DEL DÍA 028

## III. FALLO



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de julio de 2023, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, los señores magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, con fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 22 de octubre de 2021, don Ronald Angulo Zavaleta, procurador público del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) interpone demanda de conflicto competencial contra el Congreso de la República, solicitando que se declare la nulidad de la Moción de Orden del Día 028, por la que se crea la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021.

Por su parte, con fecha 5 de enero de 2022, don Manuel Eduardo Peña Tavera, procurador público encargado del Poder Legislativo contesta la demanda, solicitando que sea declarada improcedente y/o infundada en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

La parte demandante presenta una serie de argumentos que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

- El JNE refiere que la creación de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021 (en adelante la Comisión Investigadora), encargada de investigar los presuntos actos de corrupción y cualquier otro tipo de delitos que involucren a funcionarios o servidores públicos, así como a cualquier persona natural que resulte responsable de haber atentado contra el orden electoral y la voluntad popular, mediante la Moción de Orden del Día 028, menoscaba sus atribuciones exclusivas en materia electoral, las cuales, básicamente, están establecidas en los artículos 178 (incisos 1, 3, 4 y 5) y 181 de la Constitución, y en el artículo 5 de su Ley Orgánica (literales “a”, “b” y “c”).
- Advierte que, si bien el Congreso de la República resulta competente para conformar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público, tales atribuciones no pueden ejercerse de forma ilimitada. Por tanto, alega que se deben respetar los marcos competenciales de los órganos o entidades objeto de



investigación y el debido proceso, para resguardar los derechos constitucionales de los investigados.

- Según señala el demandante, en la parte considerativa de la moción, se argumentó que en el proceso electoral 2021 se habría incurrido en graves irregularidades y situaciones de fraude que invalidarían la legitimidad de los resultados electorales proclamados por el JNE, así como de sus resoluciones.
- Estos argumentos consistirían en que, tanto en la primera como en la segunda vuelta electoral, se suscitaron una serie de hechos que han puesto en tela de juicio la transparencia e integridad del proceso; así como también que, en la primera vuelta, representantes de los partidos políticos advirtieron públicamente haber sido víctimas de un presunto robo de votos, falsificación de actas, entre otros.
- Agrega que la creación de la comisión investigadora, a través de la moción antes señalada, tiene un vicio de nulidad al no haberse acreditado fehacientemente que contó con la votación mínima favorable requerida, esto es, el 35 % de los votos, lo que resulta esencial verificar, pues la mayoría de los parlamentarios votó en contra de su creación.
- El demandante también afirma que existe una ausencia de justificación del interés público y prevalencia del interés particular o de grupo en la conformación de la comisión investigadora, por cuanto el Congreso de la República pretende reiterar el cuestionamiento a las decisiones del Pleno del JNE emitidas en el marco del pasado proceso electoral.
- En esa línea, expone que la motivación que se ofrece para sustentar la Moción de Orden del Día 028 no acredita un interés público para la creación de una comisión investigadora, sino cuestionamientos que ya han sido desestimados por la justicia electoral o que, en otros casos, se trata de meras especulaciones propias de las contiendas política.
- Por otro lado, denuncia la afectación a las garantías de independencia y cosa juzgada en materia electoral al someterse a revisión, en una comisión investigadora, el sentido y los fundamentos del fallo emitido por las resoluciones del JNE sobre el proceso electoral. Esto, a su criterio, conllevaría admitir que un órgano político pueda interferir en el ejercicio de las competencias exclusivas, de carácter jurisdiccional, que la Constitución reconoce y garantiza a los órganos autónomos.
- En cuanto a las vulneraciones a las competencias de administrar justicia electoral por parte del JNE, asevera que una decisión jurisdiccional, en materia electoral, que efectúa un análisis jurídico de los procesos electorales y sus controversias, solo puede ser cuestionada a través de otro órgano de naturaleza jurisdiccional, en este caso, un



juez constitucional o, en instancia final, el Tribunal Constitucional. Por tanto, sostiene que no es admisible recurrir a un órgano de naturaleza política, como una Comisión Investigadora o el Pleno del Parlamento.

- Del mismo modo, aduce que se vulnera la atribución del JNE para fiscalizar la legalidad del acto, del proceso y del cumplimiento de las disposiciones electorales, debido a que en la exposición de motivos de la Moción de Orden del Día 028, se coloca a dicha comisión en una instancia que sustituye en sus competencias al JNE, al someter a control y revisión parlamentaria sus decisiones en materia de la legalidad del proceso electoral.
- Finalmente, el demandante manifiesta que quien preside dicha comisión, carece de la imparcialidad requerida por el propio Reglamento del Congreso de la República (RCR), lo que pone en riesgo la observancia del debido proceso en dicha investigación en sede parlamentaria.

## **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El procurador público encargado del Poder Legislativo refiere que una comisión investigadora despliega efectos de índole político, por los que se emiten elementos de juicio sobre la conducta funcional de los funcionarios públicos que son objeto de investigación o son partícipes de un hecho investigado. Advierte que esto no implica la imposición de una sanción o la ejecución de un acto que incida sobre la situación jurídica de estos.
- Acota que el Tribunal Constitucional ha precisado que la sola constitución de una comisión investigadora parlamentaria no implica la afectación de un bien constitucional. Por tanto, alega que las amenazas de vulneración denunciadas en el marco electoral 2021 constituyen el presupuesto de intervención de la justicia constitucional en la actuación de las comisiones.
- El demandado resalta que en ningún caso se cuestionaron los resultados del proceso electoral 2021, como se desprende del reconocimiento al nuevo presidente de la República y las dos veces en que se otorgó la confianza a su gabinete ministerial, lo que evidencia que el Congreso de la República aceptó la decisión final de los resultados descritos por el JNE, pues de otra manera no se habría aprobado la política general del gobierno.
- En ese sentido, a su criterio, resulta prematuro asumir que existe un conflicto competencial sobre el que tenga que dirimir el Tribunal Constitucional, debido a que aún no se han emitido informes preliminares ni mucho menos un informe en



el que se haya determinado la existencia de actos de corrupción en el proceso electoral del año 2021, ni tampoco se ha determinado la responsabilidad funcional de algún servidor público.

- El apoderado del Congreso de la República afirma que el cuestionamiento de la validez de la votación que aprobó la Moción de Orden del Día 028 por la vía del proceso competencial resulta improcedente.
- Agrega que el demandante pretende cuestionar un aspecto formal de la votación que aprobó la Moción de Orden del Día 028, a partir de una interpretación antojadiza del Acuerdo 325-2020-2021-JUNTA-CR, adoptado por la Junta de Portavoces del Congreso, respecto a los aparatos técnicos a utilizarse para la asistencia y votación de cada congresista y que les fueran proporcionados para tales efectos.
- El procurador del Congreso de la República expone que, si bien en la demanda se afirma que no se habría alcanzado el mínimo de votos requerido debido a que el Congresista de la República José Alberto Arriola Tueros habría solicitado mediante oficio el cambio de su voto (a abstención), lo cierto es que, según el artículo 58 del Reglamento del Congreso de la República (RCR), el cambio del sentido de una votación se realiza mediante la presentación de un pedido de reconsideración.
- No obstante, refiere que esta posibilidad, por regla general, no procede cuando se utilice el sistema de votación electrónica. Anota que, excepcionalmente, el presidente del Congreso de la República podrá ordenar que se repita la votación, siempre y cuando los pedidos de reconsideración hayan sido presentados antes de la aprobación del acta o de la dispensa de dicha aprobación.
- Al respecto, menciona que de la transcripción de la Cuarta Sesión (matinal) de la Primera Legislatura Ordinaria 2021 – 2022, del jueves 12 de agosto de 2021, se advierte que, luego de aprobarse la Moción de Orden del Día 028, el Pleno del Congreso de la República acordó la dispensa del trámite de sanción del acta de votación, sin que hasta ese momento ningún congresista de la República hubiese presentado un pedido de reconsideración sobre la votación.
- Asimismo, indica que no existe razón para anular o deslegitimar un procedimiento parlamentario concluido, pues alega que todo procedimiento tiene sus etapas en las que opera la preclusión.
- Sobre la ausencia de justificación del interés público, el demandado sostiene que, si bien la Constitución es la norma suprema de todo ordenamiento jurídico en el moderno Estado de Derecho, su núcleo está conformado por una norma política



antes que jurídica, dado que distribuye de modo legítimo el ejercicio del poder y las competencias constitucionales, por lo que su adecuada interpretación también debe respetar esos parámetros. Por tanto, considera que lo interpretado en la demanda competencial respecto al artículo 97 de la Constitución (concordante con el artículo 88 del RCR), es insostenible en nuestro sistema jurídico.

- Asevera que el Parlamento nacional tiene entre sus funciones prioritarias, de un lado, el control político de las actuaciones del Gobierno y de los organismos públicos, acorde con la política pública y nacional, sobre todo cuando se trata de procedimientos que implican la democracia directa a nivel de sociedad; y de otro lado, la dirección y aplicación de los controles debidos para el respeto y buena marcha del aparato estatal de manera individual y en su conjunto, por parte de los titulares de cada sector. Más aún, cuando se trata de la legitimación ciudadana del gobierno de turno.
- Reitera que la finalidad de la comisión dentro del marco de la investigación encomendada por el Pleno del Congreso no es realizar una nueva evaluación o revisión del proceso electoral antes mencionado, y mucho menos actuar como una instancia de la jurisdicción electoral respecto al mismo; por el contrario, se orienta a detectar las posibles falencias o distorsiones que afecten al sistema electoral en sí, tal cual como está actualmente regulado, y no solo al proceso electoral del año 2021.
- A criterio del demandado, la comisión investigadora del proceso de elecciones generales del 2021 no se ha constituido como una instancia respecto a dicho proceso electoral; más bien se ha limitado a efectuar una indagación parlamentaria sobre la posible ocurrencia de actos irregulares y/o ilícitos que pudieran haber ocurrido durante el desarrollo de las elecciones generales del año 2021, y a revisar la actuación funcional de los servidores públicos que pudieran estar involucradas en los mismos, además de detectar los vacíos normativos (por efecto o defecto) que pudiera advertirse al comprobarse la existencia de dichos actos.
- Concluye en este extremo que no se pretende modificar los resultados y revertir los efectos jurídicos de los actos decisorios que el JNE haya realizado en ejercicio de sus competencias como máximo ente del sistema electoral, pues ello no ha sido nunca la finalidad ni forma parte de los fundamentos que sustentaron la Moción de Orden del Día 028.
- En la contestación de demanda, también se precisa que el tipo de control sobre el que recaerá las actuaciones de dicha comisión es de naturaleza política, y que el objeto de investigación se extiende a una tarea de diagnóstico de vacíos o deficiencias normativas en el sistema electoral, de modo que no forma parte de



sus funciones y finalidades la realización de un control de legalidad sobre el proceso electoral del 2021, ni tampoco declarar la ilegitimidad de sus resultados.

- Finalmente, sobre la exigencia de imparcialidad, enfatiza que la inclusión del congresista que preside la Comisión no supone la vulneración de la garantía o derecho de imparcialidad, pues esta se encuentra garantizada por el mismo procedimiento parlamentario regulado en el artículo 88 del RCR, en el que se establece criterios objetivos de actuación de la comisión investigadora.
- Sobre esto último, alega que las declaraciones u opiniones que dicho congresista haya podido brindar respecto al proceso electoral realizado el año 2021 forman parte de la esfera tutelada del derecho a la libertad de expresión y opinión; y que las mismas no son vinculantes a los actos de investigación y eventuales conclusiones a las que pueda arribar la comisión investigadora.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. De la demanda se advierte que el JNE cuestiona la creación y las actuaciones de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021 -conformada por el Congreso de la República-. Al respecto, se aduce que la creación de la Comisión, a través de la aprobación de la Moción de Orden del Día 028, habría incumplido lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, y se alega además que su objeto de investigación menoscaba las competencias que le han sido conferidas al JNE por la Norma Fundamental, de forma exclusiva y excluyente, como órgano constitucional autónomo.
2. Con relación a dicho cuestionamiento, este Tribunal aprecia que, a través del Oficio 215-2021-2022/JCMM-CR-CI/PEG-2021<sup>1</sup>, de fecha 4 de mayo de 2022, el entonces presidente de la Comisión Investigadora, congresista Jorge Carlos Montoya Manrique, envió a la presidenta del Congreso el informe final aprobado por la mayoría de sus integrantes.
3. En dicho informe, se ha dado cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por dicha Comisión, así como sobre la documentación recibida o remitida (p. 5 del informe) y las sesiones realizadas (pp. 5-16 de dicho informe), entre otros hechos relacionados con la mencionada investigación parlamentaria.

<sup>1</sup> Congreso de la República. Expediente Virtual de la Moción de Orden del Día 028. Informe final en mayoría.

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Informes/Comisiones\\_Investigadoras/INFORME-EN-MAYORIA.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Informes/Comisiones_Investigadoras/INFORME-EN-MAYORIA.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.



4. Asimismo, es de público conocimiento que dicho informe fue sometido a la votación del Pleno del Congreso el 15 de junio de 2022, sin lograr ser aprobado. El informe obtuvo 42 votos a favor, 55 en contra y 15 abstenciones<sup>2</sup>.
5. Estando a lo expuesto, tales hechos acreditados implican para este Tribunal que:
  - i) La Comisión Investigadora ha concluido sus actividades de investigación;
  - ii) La Comisión Investigadora ha elaborado un informe final (en mayoría) con base en dichas actuaciones, y ha formulado conclusiones y recomendaciones; y que,
  - iii) El Pleno del Congreso no aprobó dicho informe final (en mayoría), según se desprende de la votación detallada *supra*.
6. Este Tribunal concluye entonces que el ejercicio de las competencias cuestionadas por la parte demandante ha concluido a la fecha de la expedición de la presente sentencia.
7. Corresponde tomar en cuenta que, con fecha 12 de agosto de 2022, el procurador de la parte demandante presentó un escrito en el que alega que en el presente caso se habría configurado la sustracción de la materia. Ello obedecería, según el Acuerdo del Pleno del JNE de fecha 9 de agosto de 2022, a la desaprobación de los informes en mayoría y minoría de la referida Comisión Investigadora.
8. Este Tribunal no comparte el argumento de que se haya producido la sustracción de la materia en el presente caso y ratifica la competencia jurisdiccional que le asiste para pronunciarse sobre el fondo del asunto; principalmente por las siguientes razones:
  - i) De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 111 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), el procedimiento en el proceso competencial se sujeta, en lo que resulte pertinente, a las reglas propias del proceso de inconstitucionalidad. En consecuencia, resulta aplicable el artículo 104 del NCPCo y, por lo tanto, corresponde concluir que,

---

<sup>2</sup> Congreso de la República. Expediente Virtual de la Moción de Orden del Día 028. Votación del informe final, en mayoría.  
[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Informes/Comisiones\\_Investigadoras/AV-INF-FINAL-MAY.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Informes/Comisiones_Investigadoras/AV-INF-FINAL-MAY.pdf) Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.



una vez admitida la demanda competencial, independientemente de la actividad o interés de las partes, el Tribunal Constitucional, atendiendo al **interés público** de la pretensión discutida, impulsa el proceso y este solo concluye con la emisión de la sentencia.

- ii) La resolución de un conflicto competencial no depende de que el procedimiento en el que se enmarca el acto presuntamente viciado haya concluido, por cuanto, como establece el artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la sentencia estimatoria “anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia”. Es decir, si el Tribunal Constitucional entiende que un acto se encuentra viciado, dicha resolución supondría también la nulidad de todos los actos acaecidos con posterioridad que sean resultado o consecuencia de aquel primero.
- iii) Si este Tribunal se encontrase impedido de abordar la cuestión controvertida porque la Comisión Investigadora ha concluido sus actividades de investigación y porque el informe final (en mayoría) fue finalmente desestimado con anterioridad a la emisión de la sentencia, ello conllevaría sostener que un procedimiento viciado se lleve a cabo con celeridad como para frustrar la intervención de este órgano de control de la Constitución. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que sería suficiente con que la actuación que manifiesta el presunto menoscabo a las competencias de un poder del Estado u órgano constitucional cese antes de la expedición de la sentencia para que carezca de objeto el pronunciamiento de este Tribunal. Un razonamiento en ese sentido resulta contrario a los fines que cumple este Tribunal, integrando, ordenando y pacificando las relaciones entre los poderes públicos entre sí, como lo exige la naturaleza del caso de autos.

- 9. Al respecto, mediante auto de este Tribunal de fecha 5 de noviembre de 2021, publicado el 20 de noviembre de dicho año en su sitio web, fue admitida a trámite la demanda competencial de autos.
- 10. Asimismo, si bien la emisión del informe final de la Comisión Investigadora pone fin al ejercicio de las competencias cuestionadas, lo cierto es que, como ya se ha dejado establecido previamente, ese solo hecho, de conformidad con el referido artículo 112 del NCPCo, no agota la posibilidad que tiene el Tribunal Constitucional de someter a control los actos que sean resultado o consecuencia o que se hayan expedido con posterioridad al alegado acto viciado de incompetencia, que se denuncia en la demanda.



11. Por todo lo expuesto, se concluye que, independientemente del resultado de la investigación realizada por la Comisión, es decir, aun cuando su informe final haya sido desestimado con anterioridad a la expedición de esta sentencia o, en todo caso, luego de la admisión a trámite de la demanda, este Tribunal mantiene su competencia para emitir una decisión sobre el fondo de la controversia, en atención a los principios y reglas que rigen los procesos constitucionales y que, en particular, son aplicables al conflicto competencial.

## **§2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

12. En la demanda, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cuestiona la creación y actuaciones de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021.
13. Argumenta que la creación de dicha Comisión, a través de la Moción de Orden del Día 028, habría infringido lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso; y que el objeto de investigación de la Comisión menoscaba las competencias conferidas por la Norma Fundamental, de forma exclusiva y excluyente, al JNE, como órgano constitucional autónomo.
14. En segundo lugar, la parte demandante solicita a este Tribunal que establezca que el Congreso de la República o una comisión investigadora parlamentaria, no pueden, en ningún caso, en el ámbito de sus actuaciones, interferir o menoscabar las competencias constitucionales del JNE con el objeto de:
  - Cuestionar la composición y/o la instalación del JNE o de los JEE en el marco de un proceso electoral;
  - Revisar, poner en cuestión o modificar los resultados de un proceso electoral;
  - Cuestionar o modificar el sentido de las resoluciones emitidas por el JNE, en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales en materia electoral al resolver controversias o ante medios impugnatorios sometidos a su conocimiento;
  - Cuestionar o modificar la proclamación de los resultados de un proceso electoral efectuada por el JNE en el marco de sus competencias constitucionales;
  - Citar a a los integrantes del JNE o de los JEE para que comparezcan ante la Comisión Investigadora o al Pleno del Congreso, para sustentar o



debatir el sentido o fundamento de sus votos y/o decisiones jurisdiccionales en el marco del proceso electoral; y,

- Hacer uso de los apremios a que se refieren el artículo 97 de la Constitución y el Reglamento del Congreso, contra los miembros del Pleno del JNE para obligarlos a prestar declaraciones sobre su actuación jurisdiccional en el marco del proceso electoral del año 2021.

15. Este Tribunal debe precisar que el pronunciamiento que emite en el marco de un proceso competencial se realiza respecto a una decisión (disposición, acto o resolución) o concreta actuación que habría configurado un vicio competencial.
16. A fin de analizar el tipo de controversia específica que propone el JNE cuando cuestiona la actuación del Congreso de la República en el presente caso, este Tribunal debe detallar, previamente, la naturaleza y regulación del proceso competencial, así como los tipos de conflictos que pueden presentarse.

### §3. EL PROCESO COMPETENCIAL EN NUESTRO MODELO DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

#### 3.1 LA NATURALEZA *SUI GENERIS* DEL PROCESO COMPETENCIAL

17. El artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa.
18. Por ello, el proceso competencial puede ser considerado como uno *sui generis*, toda vez que no está orientado estrictamente a la tutela de un derecho constitucional, ni al control abstracto de actos normativos, como sí sucede con los otros procesos constitucionales que el propio código reconoce.
19. En tal sentido, para determinar la naturaleza del proceso competencial, habrá que indagar acerca de sus raíces históricas. Así, es posible encontrar su origen en las distintas fórmulas de la jurisdicción constitucional europea. Ello porque los tribunales o cortes constitucionales de Europa se constituyeron como una “jurisdicción *quasi* arbitral para resolver las controversias entre entes territoriales, por una parte, y entre poderes del Estado, por otra” [Pérez Tremps, Pablo (2010). *Sistema de justicia constitucional*. Navarra: Thomson Reuters, p. 87].



20. El inicio del reconocimiento de esta clase de proceso puede relacionarse con la reforma constitucional de 1925, que dispuso que la Corte Constitucional de Austria (*VfGH*) “había de decidir, a requerimiento del Gobierno federal o de los Gobiernos de los Lander, si un acto legislativo o administrativo era de la competencia de la Federación o de los Lander” [Fernández Segado, Francisco (2009). *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*. Madrid: Dykinson, Tomo I, p. 118].
21. Sin embargo, lo reseñado no obliga a afirmar que fuera de la jurisdicción constitucional especializada no hayan existido procedimientos con objetivos similares. En el caso alemán, por ejemplo, durante la República de Weimar, el Tribunal del Estado (*Staatsgerichtshof*) tenía a su cargo conocer los conflictos derivados de la estructura territorial del Estado, esto es, de las tensiones entre el Reich y los Lander, así como de estos últimos entre sí. Como afirma Pedro Cruz, se sometía a una “solución jurisdiccional de forma general, los conflictos constitucionales que se produzcan en el interior de los Lander, o sea, los conflictos surgidos entre los órganos del Land, así como, tal como luego resultará, entre muy distintos participantes en el proceso político” [Cruz Villalón, Pedro (1987). *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 130 y 131].
22. De lo expuesto se infiere, entonces, que el proceso competencial siempre se ha caracterizado por conocer, de forma general, dos clases de asuntos: por un lado, la discusión en cuanto a la competencia territorial y, por otro, lo que podríamos denominar el conflicto entre órganos políticos a propósito de las atribuciones que les han sido asignadas por la respectiva Norma Fundamental o la forma de ejercicio de estas. Con lo que se refuerza, entonces, el carácter *sui generis* de su naturaleza como proceso constitucional.

### **3.2 LA REGULACIÓN DEL PROCESO COMPETENCIAL EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO EN LA PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL**

23. De acuerdo con lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución y con lo que estipula el artículo 108 del Nuevo Código Procesal Constitucional, corresponde a este Tribunal conocer los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales.
24. En tal sentido, la legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, por lo que en él pueden oponerse:
  - i) el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;



- ii) dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; y,
  - iii) a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a estos entre sí.
25. A través de su uniforme jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que, para la configuración de un conflicto competencial, se requiere de la concurrencia de dos elementos: uno subjetivo y otro objetivo (cfr. Sentencias 00013-2003-CC/TC, 00005-2006-CC/TC, 00006-2006-PCC/TC y 00003-2007-PCC/TC, entre otras).
26. Conforme al elemento subjetivo, los sujetos involucrados en el conflicto deben contar con legitimidad para obrar. Y, a este respecto, el citado artículo 108 del Código Procesal Constitucional reconoce la legitimidad activa, con carácter de *numerus clausus*, a determinadas entidades estatales, tal como se ha mencionado *supra*. Asimismo, esta norma establece que tales poderes u órganos constitucionales en conflicto deben actuar en el proceso a través de sus titulares.
27. En tanto que el elemento de carácter objetivo, está referido a la naturaleza del conflicto, la cual deberá tener dimensión constitucional; es decir, deberá tratarse de competencias o atribuciones fijadas por la Constitución o derivadas de las leyes orgánicas respectivas.

### 3.3. LOS TIPOS DE CONFLICTOS COMPETENCIALES

28. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ya ha dejado establecido en su jurisprudencia que el conflicto competencial puede manifestarse en cualquiera de las siguientes formas:
- (i) Conflicto **positivo**, que se genera cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o atribución constitucional. Sobre este tipo de conflicto puede citarse a modo de ejemplo, las siguientes ejecutorias:
    - Sentencia 00001-2018-CC/TC, en la que el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda de conflicto de competencias presentada por la Municipalidad Provincial de San Miguel en contra de la Municipalidad Distrital de El Prado. En tal sentido, reconoció la competencia de la municipalidad demandante para llevar a cabo proyectos de inversión pública en materia de infraestructura, saneamiento y educación.



- Sentencia 00003-2007-PCC/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda interpuesta por la Municipalidad Distrital de Surquillo en contra de la Municipalidad Distrital de Miraflores. Por tanto, declaró nulo el Acuerdo de Concejo N.º 032-2007-MM, a través del cual la emplazada aprobó la privatización del Mercado de Abastos N.º 1 y afectó las esferas de competencia municipales del gobierno local de Surquillo, y vulneraba, por tanto, lo dispuesto en los artículos 194 y 195, incisos 3 y 5 de la Constitución.
  - Sentencia 00004-2004-CC/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional estimó la demanda de conflicto de competencias positivo promovida por el Poder Judicial en contra del Poder Ejecutivo. En tal sentido, reafirmó la competencia constitucionalmente conferida al Poder Judicial para participar en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que este último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República.
- (ii) Conflicto por **menoscabo de atribuciones constitucionales**, que se produce cuando, sin que exista un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional. Este tipo de conflicto puede clasificarse, a su vez, en: a) conflicto constitucional por menoscabo *en sentido estricto*; y, b) conflicto constitucional por menoscabo *de interferencia*.

De acuerdo con el primer tipo de conflicto constitucional por menoscabo, si bien las competencias han sido delimitadas con precisión, una de las entidades las ejerce de forma inadecuada o prohibida e impide con ello que la otra ejerza las suyas a cabalidad. En tanto que, en el conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*, las competencias de los órganos constitucionales están enlazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro.

El Tribunal, en su práctica jurisprudencial, ha resuelto algunos conflictos competenciales por menoscabo de atribuciones constitucionales, entre los que se puede mencionar:

- Sentencia 00002-2018-PCC/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda planteada por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial. Según lo alegado por la parte



demandante, el Poder Judicial había menoscabado el ejercicio de sus atribuciones exclusivas en materia de renovación de cuadros y otorgamiento de ascensos en la PNP, dado que a través de resoluciones judiciales se ordenaba al Ministerio del Interior la reposición de efectivos policiales que habían sido pasados a retiro por la causal de renovación de cuadros, además de reconocerles diversos derechos y beneficios, así como también, en algunos casos, ascenderlos.

- Sentencia 00005-2016-PCC/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra del Poder Judicial. A juicio del demandante, a partir de una ilegítima interpretación que el Poder Judicial desarrolló en un conjunto de resoluciones para otorgar derechos y permisos de pesca a particulares, desconociendo la atribución exclusiva del Produce, terminó afectando sus atribuciones exclusivas en materia de pesquería, acuicultura, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica.
  - Sentencia 00006-2006-PCC/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional estimó la demanda de conflicto de competencias interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra del Poder Judicial. En este caso, el Tribunal consideró que se había configurado un conflicto de atribuciones por menoscabo toda vez que el Poder Judicial, a través del ejercicio ilegítimo de su función jurisdiccional, produjo un detrimento en las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, tales como la de cumplir y hacer cumplir las leyes (artículo 118, inciso 1) y cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones jurisdiccionales (artículo 118, inciso 9); ello mediante el pronunciamiento estimatorio de demandas de amparo y de cumplimiento en las que se declararon inaplicables normas legales que regulaban la actividad de juegos de casinos y máquinas tragamonedas, cuya constitucionalidad había sido ratificada por este Tribunal en reiterados pronunciamientos.
- (iii) Conflicto *negativo*, que se origina cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional por entender que han sido asignadas a otro poder u órgano estatal. Entre los conflictos negativos que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de analizar, cabe mencionar:
- Sentencia 00002-2019-PCC/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huaylas en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF). La



demandante negaba tener competencia para asumir el pago de devengados producto del Decreto de Urgencia 037-94 a los trabajadores activos y pensionistas de la Sociedad de Beneficencia Pública de Caraz y, por su parte, el MEF también negaba tener dicha atribución. Al respecto, el Tribunal precisó que, si bien el MEF, por mandato de ley, inicialmente tuvo la responsabilidad de la aplicación de lo dispuesto por el Decreto de Urgencia 037-94; en la actualidad, conforme a lo establecido por la Ley 30281, no le corresponde asumir el pago de los referidos devengados.

- Sentencia 00007-2016-PCC/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de conflicto competencial planteada por el Gobierno Regional del Callao en contra del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En el caso, el Tribunal advirtió que tanto la parte demandante como la parte emplazada, coincidieron en que las labores de mantenimiento y conservación de la obra de mejoramiento de la avenida Néstor Gambeta correspondían al MTC; por ello, consideró que no se había configurado un conflicto competencial negativo, toda vez que el demandado admitió que debía asumir las acciones de mantenimiento respectivas en la avenida Néstor Gambeta por ser una vía de carácter nacional.
- (iv) Conflicto por ***omisión de cumplimiento de acto obligatorio***, que se suscita cuando un poder del Estado u órgano constitucional omite llevar a cabo una actuación específica y, así, termina impidiendo que el otro actúe de acuerdo con sus competencias. A modo de ejemplo puede verse:
- Sentencia 00004-2016-CC/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República contra el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. A juicio de la Contraloría, los dos primeros habían incurrido en la omisión de asignarle los recursos presupuestales necesarios para cumplir íntegramente con lo ordenado por las sentencias 00118-1995-AA/TC y 01102-2000-AA/TC, y por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Acevedo Buendía y otros vs Perú. Por otro lado, según la demandante, el Poder Judicial había menoscabado su autonomía económica y función de control, al haber expedido las resoluciones 330, 426, 475, 509 y 511, correspondientes al Expediente 45417-2007, a cargo del Noveno Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, las que debían ser dejadas sin efecto, según su pretensión. Pese al fallo desestimatorio, el Tribunal exhortó al Ejecutivo y al Legislativo para que doten a Contraloría de un presupuesto



suficiente para cumplir con las obligaciones derivadas de los fallos indicados *supra*.

- Sentencia 00005-2005-PCC/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda competencial que interpuso el Banco Central de Reserva del Perú (BCR) contra la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). El BCR no acusaba a la SBS de haberse arrogado la competencia de emitir opinión previa a la autorización o denegación de la transformación de una sucursal de empresa financiera extranjera en una empresa constituida en territorio peruano, sino de desconocer que dicha competencia existía; en tal sentido, la acusaba de haber afectado sus competencias constitucionales al omitir solicitarle la referida opinión previa.

29. Habiendo detallado las cuestiones precedentes, corresponde determinar el tipo de conflicto que se presenta en autos y las competencias de los órganos involucrados en el mismo.

#### **§4. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS Y LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS INVOLUCRADOS**

##### **4.1. EL TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS**

30. Como ya se ha destacado, la demanda de autos no cuestiona, propiamente, la competencia del Congreso de la República para formar comisiones investigadoras. Antes bien, afirma que el modo concreto de ejercicio de dicha competencia es lo que, en realidad, afecta las competencias del JNE, establecidas por la Constitución y su ley orgánica.
31. Se advierte pues que el conflicto aducido no versa sobre la determinación de la titularidad de competencias o atribuciones constitucionales, a fin de esclarecer a qué órgano o sujeto constitucional estas les corresponden (conflicto positivo); tampoco se trata de un conflicto relacionado con la negativa de tales órganos a asumir dicha titularidad (conflicto negativo) o de la omisión del cumplimiento de un acto obligatorio por alguno de aquellos que impida que el otro actúe según sus competencias (conflicto de omisión).
32. A criterio de este Tribunal, La presente controversia consiste en un conflicto de menoscabo en sentido estricto, toda vez que se objeta la forma en la que el Congreso de la República viene ejerciendo sus competencias a través de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021.



33. Ahora bien, habiendo identificado el tipo de conflicto competencial configurado en el presente caso, corresponde precisar, con detalle, el tipo de vicio que es objeto de control en este proceso.
34. Este Tribunal ha precisado que:
- “(…) los actos controlables en el proceso competencial son las actuaciones inválidas que infringen aquellas normas de relevancia constitucional que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso, lo que incluye a los vicios en el ámbito de la titularidad de la competencia o atribución, a los vicios en el ámbito material de tales competencias o atribuciones y también, a los vicios en el ámbito del procedimiento previsto para su expedición” (Sentencia 00002-2018-CC/TC, fundamento 9).
35. Así las cosas, un vicio competencial objeto de control por este Tribunal se configura cuando el acto cuestionado:
- i) No ha sido emitido por el órgano competente;
  - ii) Ha excedido el ámbito material predeterminado por la Constitución y el correspondiente bloque de constitucionalidad; y,
  - iii) No ha seguido el procedimiento preestablecido por el ordenamiento constitucional para su emisión.
36. En consecuencia, el proceso competencial por menoscabo de atribuciones tiene por objeto analizar cualesquiera de los vicios competenciales antes mencionados, en los que habría incurrido la disposición, acto o resolución emitidos por un poder del Estado u órgano constitucional que ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las atribuciones que la Constitución y el bloque de constitucional han conferido a otro poder u órgano constitucional.
37. Este Tribunal determinará la competencia constitucional de los órganos involucrados y luego analizará si la creación y posteriores actuaciones de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021, cuestionadas por el demandante en este proceso, han menoscabado el marco de competencias que la Constitución ha conferido al JNE, o no.

#### **4.2. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)**

38. El Jurado Nacional de Elecciones es un órgano constitucional autónomo, que forma parte del sistema electoral, al que se refiere el capítulo XIII del Título IV de la Constitución Política de 1993.



39. Dicho sistema tiene como rol básico, según el artículo 176 de la Constitución, asegurar que las votaciones expresen de forma auténtica, libre y espontánea lo que decidan los ciudadanos; y que los escrutinios reflejen con exactitud, y de forma oportuna, su voluntad, expresada en las urnas, por votación directa.
40. Precisamente, el JNE forma parte de dicho sistema electoral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 177 de la Constitución, junto a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Onpe) y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Al ser parte de un sistema, cada uno de dichos órganos constitucionales actúa con autonomía y mantienen relaciones de coordinación, de acuerdo con sus correspondientes competencias y atribuciones.
41. La Constitución y la ley han delimitado el marco de competencias que corresponde al JNE; así, según el artículo 178 de la Norma Suprema, le corresponde:
  1. La fiscalización de la legalidad del sufragio, de la realización de los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares y elaboración de padrones electorales;
  2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas;
  3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y de las demás normas en materia electoral;
  4. Administrar justicia en materia electoral; y,
  5. Proclamar a los candidatos elegidos, el resultado del referéndum y de otros tipos de consulta popular, así como expedir las correspondientes credenciales.
42. Asimismo, el constituyente ha encomendado a la ley el deber de concretar el ámbito de competencias del JNE, lo que ha sido llevado a cabo, especialmente, en el artículo 5 de la Ley Orgánica del JNE, Ley 26486, (LOJNE), entre las que cabe destacar a sus competencias jurisdiccionales.
43. Al respecto, este Tribunal, en el fundamento 32 de la Sentencia 00002-2011-CC/TC, identificó cuáles eran las competencias propiamente jurisdiccionales del JNE, contempladas en el referido artículo 5 de la LOJNE, y que son:
  1. La competencia de administrar justicia, en instancia final, en materia electoral (literal a);
  2. La competencia de resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales (literal f);
  3. La competencia para resolver, en última instancia, las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y el funcionamiento de los JEE (literal m);



4. La competencia para resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los JEE (literal o);
  5. La competencia para resolver en última instancia las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos u opciones (literal t).
44. En cuanto a la configuración interna de este órgano constitucional, el artículo 179 de la Constitución ha previsto que su máxima autoridad está a cargo de un Pleno, conformado por cinco miembros.
45. Dicho Pleno, al resolver las causas, tiene el mandato de apreciar los hechos con criterio de conciencia, conforme a la Constitución, a la ley y a los principios generales de derecho, como se desprende del artículo 181 de dicho texto constitucional.
46. Ahora bien, un aspecto importante a destacar es que, en materia electoral, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, las resoluciones del JNE se expiden en instancia final, definitiva, no son revisables y contra ellas no procede ningún recurso, conforme se desprende de lo previsto en los artículos 142 y 181 en referencia.
47. No obstante, ello no quiere decir que no proceda la interposición de procesos constitucionales como el amparo, en materia electoral, en defensa de derechos fundamentales que puedan, eventualmente, transgredirse.
48. Precisamente, este Tribunal dejó sentado en la Sentencia 00002-2011-CC/TC que:
- (...) la fuerza vinculante de los derechos fundamentales y determinados deberes internacionales de protección de los derechos humanos, exigen interpretar los artículos 142 y 181 de la Constitución, en el sentido de que, excepcionalmente, es posible controlar las resoluciones del JNE a través del proceso de amparo, cuando son flagrantemente violatorias de los derechos fundamentales (...) (fundamento 30).
49. Así fue establecido en casos anteriores, entre los que cabe destacar la Sentencia 05854-2005-PA/TC, donde este Tribunal desarrolló especialmente la figura del amparo electoral.
50. En todo caso, más allá de este supuesto excepcional, lo cierto es que el JNE ha sido reconocido en la jurisprudencia de este órgano de control como “supremo intérprete del derecho electoral”, cuyas “principales funciones se desenvuelven en el ámbito jurisdiccional” (Sentencia 00002-2011-CC/TC, fundamento 31).
51. En consecuencia, todo cuestionamiento a la forma en que el JNE ejerce tales competencias no puede dar lugar a reabrir procesos electorales ya concluidos o



modificar sus resultados finales. A ello abona la fuerza dimanante del principio de seguridad jurídica, que conduce a sostener, sin lugar a dudas, que las resoluciones del JNE relacionadas con los resultados electorales no pueden ser dejadas sin efecto por la justicia constitucional, ni tampoco en el ámbito de la justicia ordinaria o en sede parlamentaria, administrativa, ni en ninguna otra (cfr. Sentencia 05854-2005-PA/TC, fundamento 38).

#### **4.3. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SU FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO EN MATERIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS**

52. Manuel Aragón Reyes ha detallado las similitudes y diferencias entre los tres tipos de control del poder, a saber, los controles *social*, *político* y *jurisdiccional*. Para los efectos que aquí interesan, el control político se caracteriza por ser institucionalizado, ya que lo realiza un órgano con arreglo a una serie de procedimientos; tiene como agente de control a un órgano «cualificado por su condición política», como el Parlamento en lugar de uno jurisdiccional; su objeto de control son los órganos de poder sea directa o indirectamente a través de sus actuaciones; puede ser sucesivo o preventivo; es subjetivo, porque el parámetro de control no está objetivado, es disponible y no necesariamente es preexistente; además, es voluntario porque el órgano de control decide qué controla y cuándo controla. En cuanto a sus resultados, el jurista español agrega que, salvo excepciones tasadas, el control político no suele tener efectos sancionatorios; asimismo, sus conclusiones no son necesariamente vinculantes y puede tener tanto efectos inmediatos como posteriores o servir para activar los controles sociales. Incluso, resalta que el mero hecho de activar el control es un resultado en sí mismo que opera como una efectiva limitación del poder<sup>3</sup>.
53. La doctrina suele denominar a las comisiones investigadoras como “Comisiones de encuesta”. A decir del jurista español Santaolalla López, éstas se caracterizan porque: i) su actuación es colegiada, ii) sirven como un instrumento ocasional para acceder a información particularmente importante y iii) cuentan con facultades especiales como las de exigir comparecencias, exhibición de documentos, etc.<sup>4</sup>
54. Las comisiones investigadoras son comunes a nivel de derecho comparado, tanto en países con un tipo de gobierno parlamentario como en los de tipo presidencialista. Como parte del primer grupo puede revisarse las Constituciones

<sup>3</sup> ARAGÓN REYES, M. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pp. 143-156.

<sup>4</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho parlamentario español* (2a. ed.), Dykinson, Madrid, 2019, pp. 454-455.



de Italia (artículo 82), Alemania (art. 44), España (artículo 76) y Portugal (artículo. 178), entre otros. Como parte del segundo grupo, pese a que la Constitución de Estados Unidos no prevé la competencia investigadora del Congreso, «la doctrina, la práctica y la jurisprudencia, lo admiten»<sup>5</sup>.

55. En cuanto a sus funciones, sin duda las comisiones investigadoras son un mecanismo de control político parlamentario en el que el hecho mismo de la investigación resulta más importante que la decisión final del Pleno del Congreso, que está a cargo de las mayorías<sup>6</sup>.
56. A manera de ejemplo, en Estados Unidos, la primera investigación legislativa de un asunto de interés público se remonta a 1792<sup>7</sup>. Desde entonces, en dicho país ha sido común que el Congreso constituya *Select Committees* y *Special Committees* para estos fines<sup>8</sup>. Verbigracia, el *Select Committee to Investigate The January 6th Attack On The United States Capitol* publicó en diciembre de 2022 su Reporte Final, en donde concluyó que el expresidente Trump fue la «causa central» del ataque al Capitolio en el contexto de las elecciones presidenciales de 2020<sup>9</sup>.
57. Por otro lado, debe precisarse que las comisiones investigadoras no solo sirven para realizar control político, sino que también son un «medio parlamentario aplicable a funciones diversas». Así lo ha desarrollado Santaolalla López, quien, al analizar la Constitución española de 1978, ha notado que dichas comisiones han sido reguladas en el Título III, referido a las Cortes Generales, en lugar del Título V, concerniente a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales<sup>10</sup>.
58. En el caso peruano puede arribarse a la misma conclusión, tras aplicar el método de interpretación sistemática. Aquí las comisiones investigadoras están reguladas en

<sup>5</sup> RAMELLA, P. «Comisiones Investigadoras del Congreso», en *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta y cinco años como investigador de las ciencias jurídicas*, vol. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1988, p. 641.

<sup>6</sup> ARAGÓN REYES, M. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, cit., p. 181.

<sup>7</sup> RAMELLA, P. «Comisiones Investigadoras del Congreso», cit., p. 641.

<sup>8</sup> Para mayores detalles sobre las investigaciones de la Cámara de Representantes, Vid.: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight/>. Para un listado selecto de comisiones investigadoras en la Cámara de Senadores, Vid.: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/select-investigations.htm>. Consultas realizadas el 24 de julio de 2023.

<sup>9</sup> Para consultar el Reporte Final, p. 8, Vid.: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-J6-REPORT/pdf/GPO-J6-REPORT.pdf>. Consulta realizada el 24 de julio de 2023.

<sup>10</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho parlamentario español* (2a. ed.), cit., p. 457.



el Capítulo I del Título IV de la Constitución, referido al Poder Legislativo, en lugar de su Capítulo VI, que trata sobre las relaciones con este Poder del Estado.

59. Para delimitar estas “funciones diversas” para las que pueden servir las comisiones investigadoras, conviene revisar una vez más la experiencia estadounidense, toda vez que el rol de dichas comisiones se ha consolidado a lo largo de los siglos. Para estos efectos, la *Supreme Court* ha determinado que dichas comisiones deben cumplir con el test del “*valid legislative purpose*” (propósito legislativo válido). En *Watkins v. United States* (1957) (354 U.S. 178, 187), el supremo órgano judicial estableció que el poder de investigar es amplio e «inherente al proceso legislativo». Por ejemplo, puede abarcar «investigaciones relacionadas con la administración de las leyes existentes, así como los estatutos propuestos o posiblemente necesarios», además de incluir «encuestas de defectos en [el] sistema social, económico o político con el fin de permitir que el Congreso los resuelva», o comprender «investigaciones en los departamentos del Gobierno Federal para exponer la corrupción, la ineficiencia o el despilfarro»<sup>11</sup>.
60. Además, debe señalarse que la *Supreme Court* estableció en *McGrain v. Daugherty* (1927) (273 U.S. 135, 178) la presunción de que el poder de investigar del Congreso ha sido realizado de conformidad con un propósito legislativo válido<sup>12</sup>.
61. Por último, el poder de investigar no será ilimitado, puesto que tendrá que respetar derechos constitucionales de los investigados, guardar relación con un propósito legislativo válido y respetar las funciones de las otras ramas del gobierno. Sobre el último punto, en *Tenney v. Brandhove* (1951) (341 U.S. 367, 378), se precisó que para determinar que el Congreso se ha extralimitado, «debe ser evidente que hubo una usurpación de funciones conferidas exclusivamente al Poder Judicial o al Ejecutivo»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Traducción propia. Para el texto de la sentencia, Vid.: <https://cite.case.law/us/354/178/>. Consulta realizada el 24 de julio de 2023.

<sup>12</sup> Puede consultarse el texto de la sentencia en: <https://cite.case.law/us/273/135/>. Consulta realizada el 24 de julio de 2023.

<sup>13</sup> Para la sentencia, Vid.: <https://cite.case.law/us/341/367/>. Consulta realizada el 24 de julio de 2023.



62. El principio democrático se encuentra positivamente recogido en el artículo 43 de la Constitución y presupone el reconocimiento de la soberanía popular, que se expresa a través de los cauces institucionales diseñados por la misma norma fundamental.
63. La Constitución ha reconocido diversas competencias al Congreso, entre las que se destaca la función legislativa y la de representación, pero también se incluye la de control político o función propiamente fiscalizadora. Por lo demás y sin desmedro de lo que suelen ser sus responsabilidades tradicionales, es esta última la que contemporáneamente ha venido asumiendo un especial protagonismo e importancia.
64. En el contexto de la función propiamente fiscalizadora, una de las formas a través de las cuales aquella se visibiliza con mayor nitidez, viene configurada por la posibilidad de conformar comisiones investigadoras. Así, estas últimas, a decir de Delgado Guembes, se crean con el propósito de indagar sobre asuntos públicos, o de efectos públicos o sobre el incumplimiento de la Constitución o las leyes, debiéndose tener en cuenta que la finalidad que persigue la indagación es, a la vez que ilustrar al Parlamento sobre la materia pública, proponer una acción institucional o corporativa sobre el particular, pues el control que ellas ejercen es sobre la moralidad pública y el desempeño correcto de los altos funcionarios (cfr. *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso Peruano*, Oficialía Mayor, Lima, 2012; pp. 457-458).
65. Sobre esto último, el artículo 97 de la Constitución prescribe que:

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

66. En tal contexto, el constituyente ha previsto que el secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido de una comisión investigadora del Congreso, con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado, conforme al artículo 2.5, último párrafo, de la Constitución.
67. Por su parte, en cuanto al Reglamento del Congreso, el artículo 5, sobre las modalidades de control político, preceptúa que:

La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la *realización de actos e investigaciones* y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del



Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

68. Asimismo, el artículo 88 del Reglamento del Congreso, establece que:

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables (...).

69. Este Tribunal aprecia que la Constitución y, en segundo término, el Reglamento del Congreso, han reconocido la plena competencia del órgano parlamentario para llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Y no es pues una responsabilidad meramente nominal, sino trascendental dentro de un modelo de control político, pues busca transparentar el correcto manejo y desempeño del resto de poderes públicos, de aquellos que lo representan y en general de quienes, por razón de las conductas que ponen en práctica, generan incidencias sobre el interés público.

70. Si bien la disposición constitucional glosada establece que las conclusiones de las comisiones investigadoras, plasmadas en los informes resultantes del proceso de investigación, sometidas a discusión y aprobación del Pleno del Congreso, no obligan a los órganos jurisdiccionales, ello no les resta la importancia debida, ni enerva el rol que cumplen en el Estado constitucional, pues este no se basa en el secretismo, sino en la plena transparencia del manejo público, lo que, como es evidente, redundaría en el interés de la ciudadanía y en la necesidad de fortalecer sus instituciones y la conducta de quienes los representan.

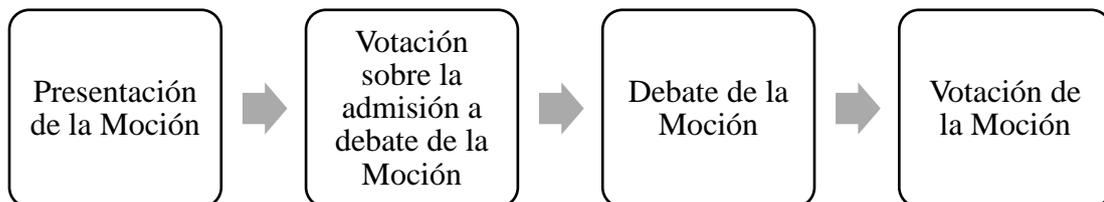
71. Así las cosas, este Colegiado no comparte la visión de la parte demandante, en el sentido de que investigar al JNE o las tareas que dicho órgano haya podido ejecutar dentro del contexto de un proceso electoral, resulte *prima facie* imposible de llevar a la práctica. Una cosa es que no se puedan ni se deban invadir las competencias o los fueros de cada poder público y otra, completamente distinta, pretender que ciertos órganos constitucionales son zonas donde el control político no funciona o queda simplemente prohibido. De lo que se trata, entonces, no es de negar una competencia, sino de garantizar que la misma sea ejercida en forma debida o acorde con los postulados y principios constitucionales, y con el pleno respeto a los derechos fundamentales. Es dicha premisa la que este Colegiado asume y con la cual, entiende, debe enfocarse la presente controversia.



72. Así entonces, queda claro que el Congreso de la República está habilitado constitucionalmente, dentro de sus competencias, para el ejercicio del control político, que comprende, a su vez, el inicio de investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
73. Este Tribunal evaluará, a continuación, lo actuado en el trámite parlamentario de aprobación de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021.

#### §5. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021, A PARTIR DE LA MOCIÓN DE ORDEN DEL DÍA 028

74. En primer término, de acuerdo con el artículo 88.a del Reglamento del Congreso, el procedimiento de creación de una Comisión Investigadora consta, principalmente, de los siguientes pasos o etapas:



75. Visto ello, este Tribunal analizará el trámite de creación de la Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales 2021, a partir de la presentación de la Moción de Orden del Día 028<sup>14</sup>.

#### 5.1. PRESENTACIÓN DE LA MOCIÓN

76. Con fecha 6 de agosto de 2021, el grupo parlamentario Renovación Popular presentó la Moción del Orden del día 0028, e invocó el inciso a) del artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Congreso de la República. Expediente Virtual de la Moción de Orden del Día 028. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt\\_2021.nsf/mociones20212026/00028?OpenDocument](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2021.nsf/mociones20212026/00028?OpenDocument). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>15</sup> Congreso de la República. Moción de Orden del Día 028, p. 1, recuperada de [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/MC0002820210806.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Mociones_de_Orden_del_Dia/MC0002820210806.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.



77. En dicha Moción, se propuso:

Primero: Constituir una Comisión investigadora del proceso de elecciones generales de 2021, de acuerdo a las reglas contenidas en el 88 del Reglamento del Congreso de la República.

Segundo: Proponer al Congreso de la República, las modificaciones a la legislación electoral destinadas a determinar los vacíos legales y el posible aprovechamiento de estos vacíos, que habrían sido usados para cometer las presuntas irregularidades a investigarse en el artículo primero<sup>16</sup>.

78. Corresponde ahora determinar el procedimiento que se siguió para la admisión a debate.

## 5.2. ADMISIÓN A DEBATE, APROBACIÓN DEL TEXTO SUSTITUTORIO Y RECONSIDERACIÓN

79. El día 12 de agosto de 2021, se sometió a la consideración del Pleno del Congreso de la República la admisión a debate de la Moción 028, tal y como se desprende del Acta de su Cuarta Sesión, celebrada en dicha fecha<sup>17</sup>.

80. Al respecto, debe destacarse que antes de que se lleve a cabo la votación respectiva, los congresistas Muñante Barrios y Cueto Aservi solicitaron su adhesión a la Moción 0028<sup>18</sup>. Por su parte, el congresista Montoya Manrique solicitó el retiro de su firma de esta<sup>19</sup>.

81. Con posterioridad, se registró la asistencia de 122 parlamentarios, y se superó el quórum necesario para llevar a cabo la votación, que era de 64 congresistas.

82. Minutos más tarde se sometió a votación la admisión a debate de la Moción 028, siendo el resultado el siguiente: 56 votos a favor, 39 en contra y 19 abstenciones<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Ibid., pp. 4-5.

<sup>17</sup> Congreso de la República. Acta de la Cuarta Sesión realizada el 12 de agosto de 2021. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B005E1775/\\$FILE/04-12.ago.2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B005E1775/$FILE/04-12.ago.2021.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>18</sup> Congreso de la República. Pedido de adhesión de firma de los Congresistas Muñante Barrios y Cueto Aservi, con fecha 12 de agosto de 2021. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Adhesion\\_Mocion/OFICIO-00-2021-2022-GPRP-CR.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Adhesion_Mocion/OFICIO-00-2021-2022-GPRP-CR.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>19</sup> Congreso de la República. Pedido de retiro de firma del Congresista Montoya Manrique, con fecha 12 de agosto de 2021. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Retiro\\_de\\_Firma/OFICIO-0026-2021-2022-GPRP-CR.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Retiro_de_Firma/OFICIO-0026-2021-2022-GPRP-CR.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>20</sup> Congreso de la República. Registro de asistencia y votación de la admisión a debate de la Moción 028, con fecha 12 de agosto de



83. A continuación, se llevó a cabo el debate y se propuso la aprobación del texto sustitutorio de la Moción 028<sup>21</sup>. Para ello, a las 6:11 pm se registró la asistencia de 120 congresistas, con lo que se superó el quórum. A las 6:14 pm se realizó la votación, con los siguientes resultados: 46 votos a favor, 50 en contra y 22 abstenciones.
84. Al respecto, corresponde tomar en cuenta que el artículo 88.a del RCR establece que:
- Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate y aprobación sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso.
85. Queda claro entonces que con la votación favorable de 46 congresistas se obtuvo el mínimo de votos necesarios para aprobar la moción indicada. Cabe precisar, además, que el congresista de la República, Caveró Alva, presentó una solicitud para consignar su asistencia y su voto a favor; y que, por el contrario, la congresista Juárez Calle comunicó su voto en contra<sup>22</sup>.
86. Efectivamente, la práctica parlamentaria, como fuente de derecho parlamentario no escrita, admite que se añada o se cambie el sentido de los votos, y esto, naturalmente, podría modificar el resultado inicial de cualquier votación, siempre que la solicitud respectiva sea presentada por escrito y antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción, como se verá más adelante.
87. Ahora bien, a las 6:16 pm, los congresistas Cerrón Rojas y Varas Meléndez, invocando el artículo 58 del Reglamento del Congreso de la República, solicitaron la reconsideración de la votación por la que se aprueba la Moción 0028<sup>23</sup>.

---

2021.[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Asistencia\\_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Asistencia_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>21</sup> Congreso de la República. Registro de asistencia y votación sobre el Texto Sustitutorio de la Moción 028, con fecha 12 de agosto de 2021.

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Asistencia\\_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Asistencia_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>22</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>23</sup> Congreso de la República. Pedido de reconsideración de la votación por la que se aprueba la Moción de Orden del Día 028.

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Reconocion/AVRMC20210812-00028.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Reconocion/AVRMC20210812-00028.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.



### 5.3. VOTACIÓN DE LA RECONSIDERACIÓN Y NUEVA APROBACIÓN DE LA MOCIÓN DE ORDEN DEL DÍA 028

88. Una semana después, con fecha 19 de agosto de 2021, se sometió a votación la reconsideración de la votación de la Moción 028.
89. A las 5:29 pm, 122 congresistas consignaron su asistencia, con lo cual se superó el quórum de 64 que resultaba aplicable para esa sesión. Luego, a las 5:32 pm se votó la reconsideración de la votación de la Moción 028. El resultado fue el siguiente: 67 votos a favor, 53 votos en contra, a lo que debe añadirse los 5 votos a favor de la reconsideración de los que se dejó constancia<sup>24</sup>.
90. Aprobada la reconsideración, seguidamente, a las 5:37 pm, se volvió a tomar asistencia y se registró la presencia de 116 congresistas, con lo que se superó también el quórum de 64.
91. A las 5:40 se llevó a cabo una nueva votación para determinar si se aprobaba la Moción 028, o no. El resultado fue 46 votos a favor, 59 en contra y 9 abstenciones<sup>25</sup>, según el Acta de la Quinta Sesión celebrada del 19 de agosto de 2021<sup>26</sup>.
92. En dicha acta se consignó expresamente que:
- La PRESIDENTA aclaró que, para la aprobación de una moción, se cuentan únicamente los votos a favor. Además, explicó que los congresistas que no habían emitido su voto digitalmente debían dejar constancia por escrito de este para que pueda quedar registrado<sup>27</sup>.
93. Es decir que, luego de la votación, se subrayó que quienes no hubieran emitido su voto podrían dejar constancia por escrito del sentido del mismo, se sobreentiende que con posterioridad.
94. Luego de concluida la votación, pero antes de que se apruebe la dispensa del trámite de sanción del acta, es decir, a las 7:38 pm y mediante el Oficio S/N-2021-

<sup>24</sup> Congreso de la República. Registro de asistencia y reconsideración de la votación por la que se aprueba la Moción 028, con fecha 19 de agosto de 2021. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Reconocideracion/AYRMC00028-20210819.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Reconocideracion/AYRMC00028-20210819.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>25</sup> Congreso de la República. Votación de la Moción de Orden del Día 028, con fecha 19 de agosto de 2021. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Asistencia\\_Votacion/AVMC0002820210819.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Asistencia_Votacion/AVMC0002820210819.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

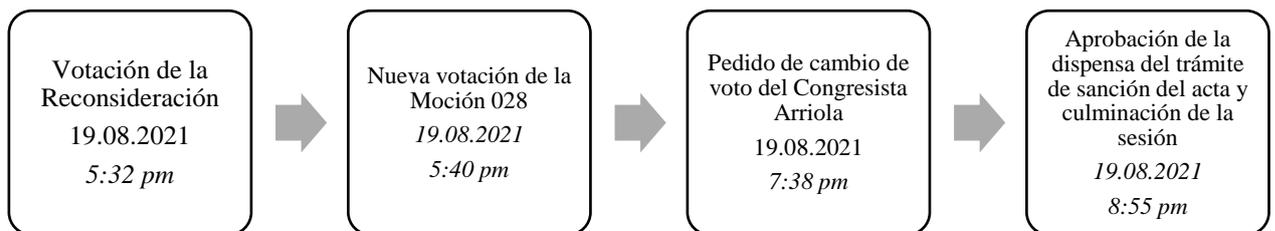
<sup>26</sup> Congreso de la República. Acta de la Quinta Sesión realizada el 19 de agosto de 2021. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B00709FC7/\\$FILE/05-19y24agoPLO2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B00709FC7/$FILE/05-19y24agoPLO2021.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 9-10.



2022/AP-CR, el congresista José Alberto Arriola Tueros solicitó el cambio de su voto, inicialmente consignado a favor, por el de abstención, ya que habría incurrido en un error<sup>28</sup>.

95. Por último, se debe tomar en cuenta que, del Acta de la Quinta Sesión del Pleno del Congreso, celebrada el 19 de agosto de 2021, antes citada, surge que: “Se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión” e inmediatamente después “culminó la sesión a las 8:55 pm” (página 29)<sup>29</sup>.
96. La secuencia de hechos posteriores a la aprobación de la reconsideración en la sesión del Pleno del Congreso de la República el día 19 de agosto de 2021, sería, entonces, la siguiente:



97. Corresponde tomar en cuenta que el cambio de voto que presentara por escrito el congresista Arriola Tueros adquiere especial relevancia a la hora de determinar la validez procedimental de la creación de la Comisión Investigadora del Proceso Electoral 2021.
98. En relación con este asunto, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República expidió la Opinión Consultiva 02-2021-2022-CR, de fecha 28 de setiembre de 2021, donde concluye que, en el trámite de dicha moción, ni el congresista Arriola Tueros, ni ningún otro, solicitaron, por excepción, la rectificación de la votación antes mencionada, y que los pedidos de rectificación y reconsideración deben ser conformes al Reglamento del Congreso para ser válidos<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Congreso de la República. Pedido de cambio de voto del Congresista Arriola Tueros, p. 5. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Asistencia\\_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Mociones_de_Orden_del_Dia/Asistencia_Votacion/AVMC00028-20210812..pdf) Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>29</sup> Congreso de la República. Acta de la Quinta Sesión realizada el 19 de agosto de 2021, p. 29. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B00709FC7/\\$FILE/05-19y24agoPLO2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525878B00709FC7/$FILE/05-19y24agoPLO2021.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.

<sup>30</sup> Congreso de la República. Comisión de Constitución y Reglamento. Opinión Consultiva 02-2021-2022-CR de 28 de setiembre de 2021, pp. 18-19. Recuperada de [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Constitucion/files/opinion\\_consultiva\\_cuestion\\_de\\_orden.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Constitucion/files/opinion_consultiva_cuestion_de_orden.pdf). Consulta realizada el 15 de agosto de 2022.



99. Conviene tener en cuenta que, según el artículo 58 del Reglamento del Congreso:

Cualquier Congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y exista duda sobre su resultado. Para tal efecto, el Presidente solicitará que los Congresistas expresen su voto poniéndose y permaneciendo en pie. Cuando la votación se efectúe mediante el Sistema de Votación Electrónica, no procederá la rectificación. En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.

Las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de Congresistas. No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido que presenten por una sola vez los voceros de los grupos parlamentarios que representan a los 3/5 del número legal de Congresistas, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas. No se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación (...).

100. Este Tribunal aprecia que la solicitud del congresista Arriola no supone un pedido de rectificación de la decisión del órgano, toda vez que no se trata de un supuesto de duda sobre el resultado, que conllevaría excepcionalmente que se pueda ordenar la repetición de la votación antes realizada.
101. Por otra parte, cabe concluir que el cambio de voto de dicho congresista tampoco se refiere a un pedido de reconsideración, puesto que no se planteó la necesidad de realizar una nueva votación, sino que solamente hacía referencia al sentido de su propio voto.
102. Como ya se ha puesto de relieve, de acuerdo con la práctica parlamentaria –como regla no escrita- se pueden incorporar votos y cambios antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.
103. En efecto, en el pedido se aprecia que se solicita el cambio individual del propio voto, que inicialmente fue a favor, para que se considere como abstención; pedido que fue presentado por escrito a las 7:38 PM.
104. Importa poner de relieve que en el artículo 58 no existe una regla específica aplicable al cambio del sentido del voto de los congresistas, manifestado por escrito dentro de su oportunidad. Sin embargo, ante la falta de regulación advertida, o propiamente, pese a una laguna o deficiencia de la ley, el juez constitucional no puede dejar de impartir justicia, como dispone el artículo 139.8 de la Constitución.
105. Por ello, este Tribunal entiende que corresponde aplicar, por analogía, los criterios del artículo 58 al supuesto del cambio de voto. En consecuencia, el pedido debe:

i) haber sido formulado por escrito; y



- ii) ser presentado antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.
106. De la revisión de lo actuado en el trámite de la Moción 028, según lo detallado *supra*, este Tribunal aprecia que el pedido de cambio de voto:
- i) Se presentó por escrito, a través del oficio S/N–2021-2022/AP-CR; y
  - ii) Fue realizado a las 7:38 pm, antes de la aprobación de la dispensa de sanción del acta, aproximadamente a las 8:55 PM.
107. Siendo ello así, este Tribunal aprecia que el cambio de voto del congresista Arriola debió ser considerado, como lo solicitara en su oportunidad, es decir, como una abstención.
108. Como ya se ha visto, el resultado de una votación puede estar sujeto a modificaciones posteriores, que sean presentadas por escrito por los parlamentarios antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.
109. Efectivamente, este Tribunal entiende que se pueden añadir votos, en cualquier sentido, como la advirtiera la presidenta del Congreso en el Acta de la Quinta Sesión, celebrada del 19 de agosto de 2021, antes citada. Así las cosas, en la misma etapa del proceso parlamentario un congresista puede, excepcionalmente, cambiar el sentido de su voto, cuando hubiese incurrido en un error.
110. Evidentemente, estas modificaciones no pueden ser expresadas en cualquier momento. El plazo para añadir votos o modificar el sentido de estos vence cuando se haya aprobado el acta o la dispensa del trámite de su sanción.
111. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal entiende que, en principio, un cambio en el sentido del voto emitido puede ser considerado como una decisión anómala y disfuncional; sin embargo, ello, en sí mismo, no impide que dicho cambio sea tomado en cuenta, siempre que se verifique el cumplimiento de los criterios y requisitos exigidos, válidamente, por el Reglamento del Congreso.
112. Como consecuencia de dicho cambio de voto, presentado antes de la dispensa del trámite de sanción de acta, el nuevo conteo de votos a favor de la creación de la Comisión Investigadora debió reducirse de 46 a 45.
113. Por otra parte, en el expediente virtual parlamentario este Tribunal no aprecia que luego del cierre de la votación se hayan añadido votos de congresistas que no



pudieron votar oportunamente, pero que hubiesen comunicado su decisión de hacerlo por escrito.

114. En consecuencia, al haberse reducido, finalmente, el número de votos contados a favor de la creación de la Comisión, no se ha cumplido con el número mínimo exigido por el artículo 88 del Reglamento del Congreso; esto es, con 35 % del número legal de congresistas.
115. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que en el presente caso se ha configurado un vicio competencial de procedimiento, en la medida en que la Moción 028 no fue válidamente aprobada, por cuanto no reunió el número de votos impuesto por el literal a) del artículo 88 del RCR.
116. Ello no quiere decir que el Congreso de la República no tenga competencia para formar una comisión investigadora que aborde asuntos de interés público relacionados con el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución y la ley al JNE, más allá de que los resultados electorales permanecerán inalterables, al ser preclusivos y perentorios, conforme al ordenamiento jurídico-constitucional y a la jurisprudencia vinculante de este Tribunal.
117. Corresponde destacar que el presente caso no es el primero en el que este Tribunal ha identificado la existencia de vicios formales en el procedimiento parlamentario. Una situación análoga se presentó en el Expediente 00006-2018-PI/TC, en el que la inconstitucionalidad de la norma sometida a control se basó en la existencia de un notorio y profundo déficit de deliberación.
118. Por otra parte, en los expedientes 0019-2021-PI/TC, 0021-2021-PI/TC y 0022-2021-PI/TC, acumulados, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias para llevar a cabo el proceso de reforma de la Constitución.
119. Queda claro, entonces, que los vicios formales en el procedimiento parlamentario, como el que se advierte en autos, pueden dar lugar a sentencias estimatorias cuando supongan una vulneración de los principios o competencias consagrados por la Constitución.
120. Por tales consideraciones, y en aplicación del artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, este Tribunal concluye que es nula la aprobación de la Moción de Orden del Día 028, que propuso constituir una Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021 y, por lo tanto, son nulos también todos los actos derivados o que son consecuencia de dicha actuación parlamentaria.



### III. FALLO

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

#### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); en consecuencia, **NULA** la aprobación de la Moción de Orden del Día 028, que propuso constituir una Comisión Investigadora del Proceso de Elecciones Generales de 2021, y **NULOS** todos los actos derivados o que son consecuencia de dicha actuación parlamentaria.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**PONENTE OCHOA CARDICH**



## FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Emito el presente fundamento de voto, con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, a fin de apartarme de los fundamentos 21 y 25 de la sentencia, los cuales consideran al proceso competencial como un proceso constitucional “*sui generis*” (sic) ya que “no está orientado estrictamente a la tutela de un derecho constitucional, ni al control abstracto de actos normativos”<sup>31</sup>.

El Diccionario de la Real Academia Española define *sui generis* como “Dicho de una cosa: De un género o especie muy singular y excepcional”.

El proceso competencial no es de un género o especie muy singular y excepcional por no estar orientado a la tutela de derechos constitucionales ni al control abstracto de actos normativos.

En mi opinión, lo que en realidad ocurre es que, conforme al artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales tienen finalidades distintas: unos garantizan la vigencia efectiva de los derechos constitucionales (como el hábeas corpus, el amparo o el hábeas data); y otros, los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa. Dentro de estos últimos se encuentra el proceso competencial, junto con el proceso de inconstitucionalidad y la acción popular. Cada proceso constitucional tiene, pues, su propia finalidad por lo que ninguno es *sui generis*.

Bajo el criterio de la sentencia habría que considerar también *sui generis* al proceso de cumplimiento, pues no está orientado estrictamente a la tutela de un derecho constitucional ni al control abstracto de actos normativos, ya que se dirige contra la autoridad o funcionario, en general, “renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo”<sup>32</sup>. Empero, no cabe duda que el proceso de cumplimiento, al estar previsto en Constitución, es un proceso constitucional y tampoco lo considero *sui generis*, sino que -al igual que los demás- tiene su propia finalidad marcada por el texto constitucional (artículo 200, inciso 6).

S.

**PACHECO ZERGA**

---

<sup>31</sup> Fundamento 21.

<sup>32</sup> Artículo 200, inciso 6, de la Constitución.



### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien concuerdo con la sentencia de autos, no obstante, considero pertinente realizar las siguientes precisiones para una mejor comprensión de la misma.

1. El derecho a vivir en democracia de estirpe constitucional engloba una serie de mecanismos de realización de los derechos y libertades ciudadanas, de cumplimiento de los deberes y obligaciones, de las funciones y atribuciones en la esfera de la cosa pública, y de protección y control de nuestras actuaciones. A nivel de la jurisdicción constitucional nacional dicho control se realiza sobre la base de las siguientes clases de procesos constitucionales:

Control o tutela de derechos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hábeas Corpus</li><li>- Amparo</li><li>- Hábeas Data</li><li>- Cumplimiento</li></ul>
Control normativo	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inconstitucionalidad</li><li>- Popular</li></ul>
Control de competencias	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proceso competencial</li></ul>

2. La Constitución Política de 1993 ha reconocido diversas competencias al Congreso de la República, propio de un Estado constitucional y democrático de derecho, y para los efectos de la presente causa, en relación a la actividad de control -en concordancia con el Reglamento del Congreso- se tiene el siguiente esquema:

Función de representación
Función legislativa
Función de control parlamentario o control político (función fiscalizadora)
Función especial (nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios)



Función disciplinaria

3. Ahora bien, en relación al párrafo 74 de la sentencia, referente al control político del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), ha establecido que es posible investigar al JNE y que una comisión investigadora del Congreso de la República puede ejercer el control político correspondiente, pues no existen “sectores autárquicos donde el control no funciona o queda simplemente aniquilado”, aunque dicha investigación parlamentaria no puede invadir las “competencias o los fueros de cada poder público”.
4. Por supuesto, como da a entender la sentencia, el encargo que pueda asignarse a una comisión investigadora del Congreso no es ilimitada, pues de antemano existen atribuciones exclusivas tanto de los Poderes del Estado como de los distintos órganos constitucionalmente autónomos que no pueden ser objeto de un control de carácter político, en la medida que ello significaría la afectación de su autonomía e independencia institucional protegida por la Constitución.
5. No está en duda que una comisión parlamentaria creada para investigar asuntos de interés público sea una forma legítima del ejercicio de la representación política en tanto depositaria de la soberanía popular. De hecho, el artículo 92 y 93 de nuestra Constitución señalan que los congresistas representan a la Nación y ejercen su función a tiempo completo; por lo que, estos congresistas deben canalizar las preocupaciones y el derecho de supervisión que tienen todos los ciudadanos en relación a la *res publica* como miembros de una sociedad política.
6. Así, como bien ha resaltado el Tribunal en la sentencia del Expediente 00001-2018-PI/TC, fundamento 39, “el ‘mandato parlamentario’ es un instrumento institucionalizado para la representación política: un dispositivo técnico-jurídico para la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos que permite la conversión de la voluntad popular en voluntad del Estado. De allí que, si la representación política es un compromiso entre estatalidad y democracia, el mandato parlamentario es el instrumento político constitucional, al servicio de la representación misma”.
7. Ahora esto no quita que este poder de los congresistas esté regulado y limitado cuando de las comisiones parlamentarias se trata, limitaciones que provienen, de hecho, del propio bloque de constitucionalidad. El mismo artículo 97 de la Constitución ha establecido, como presupuesto para el inicio de toda investigación del Congreso, que este sea de “interés público”. Dicho artículo expresamente dispone que “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés



público”. Igual redacción tiene el artículo 88, primer párrafo, del Reglamento del Congreso.

8. Cabe mencionar que el interés público a que hacen referencia la Constitución y el Reglamento del Congreso ya de por sí constituye una restricción fundamental al poder de las investigaciones parlamentarias, debido a que el interés público significa que no se puede crear una comisión para perseguir intereses privados o grupales de los parlamentarios y tampoco puede crearse este con el encargo de indagar los asuntos de cualquier persona, sean funcionarios o no, que no tengan relevancia pública.
9. Por supuesto, el concepto de interés público puede traer problemas de interpretación al momento de determinar que le pertenece a lo público y que no le pertenece. Y definir estas fronteras, de hecho, tiene una repercusión para el mundo jurídico (por lo menos, para las sociedades donde se respetan las libertades, los derechos humanos), pues ello se va a traducir finalmente en autorizar o prohibir la intervención del Estado. Por eso, saber qué es lo público no es un asunto menor o secundario, sino importante, por lo que, por lo menos, se debe tener una aproximación de él. La teoría política de Hanna Arendt<sup>33</sup>, en la escena académica contemporánea, plantea, a partir de rescatar las fuentes griegas de la política, que lo público o la *esfera pública* está relacionado en el “espacio de aparición” de los individuos, esto es, el espacio donde ellos pueden revelar su singularidad y su identidad personal a través de la acción y el discurso en un contexto de pluralidad. De modo que los ámbitos de no-aparición como la familia, por ejemplo, no podrían ser objeto de la política ni, eventualmente, de la acción estatal.
10. Pero sin ir más allá, ya nuestra jurisprudencia ha realizado sus propios esfuerzos por clarificar el concepto de interés público. En la sentencia del Expediente 04968-2014-HC/TC (caso Alejandro Toledo Manrique), donde se realizó un examen de la actuación de la comisión investigadora sobre el caso de las presuntas irregularidades en la adquisición de inmuebles por parte del expresidente Alejandro Toledo Manrique, así como del origen de los fondos; el Tribunal resaltó que el interés público es un concepto prescriptivo y que tiene, a su vez, una conexión con la ética pública.
11. En cuanto a lo primero, el interés público sería un valor y no simplemente lo que la gente desea saber. En el fundamento 20 se señaló que “No puede, pues, confundirse el sentido axiológico o prescriptivo del ‘interés público’, con el sentido sociológico o descriptivo del ‘interés del público’. En un Estado Constitucional, no todo asunto que *de facto* interesa a la ciudadanía, justifica jurídicamente que los poderes públicos lo aborden para desencadenar consecuencias *de iure*. Si aquel fuese el factor

---

<sup>33</sup> Véase ARENDT, Hanna, 2003 (1958): *La condición humana*, trad. Ramón Gil Novales, primera edición, Buenos Aires, Paidós.



determinante para considerar que un asunto reviste interés público, la dignidad humana se encontraría en serio peligro”.

12. En segundo lugar, al interés público le atañe la ética pública. Eso quiere decir, según el mismo fundamento 20, que el interés público se relaciona con “la eventual afectación de la ética reconocida en las normas establecidas por el ordenamiento jurídico, cuyo respeto es imprescindible para la convivencia pacífica y el respeto por los derechos fundamentales”. De ahí que el interés público “no puede tratarse de asuntos relacionados con la ética privada, es decir, con asuntos relativos a los variados modelos de virtud con los que los ciudadanos despliegan válidamente su libertad y construyen su proyecto de vida, aun cuando pueda una importante mayoría social discrepar de tales perspectivas de pensamiento y de acción”.
13. Pero, aunado a lo anterior, y en forma más general acerca de lo público, en la sentencia del Expediente 00090-2004-PA/TC (caso Callegari Herazo), el Tribunal ha referido en el fundamento 11, que “el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”.
14. En ese sentido, las investigaciones parlamentarias encuentran un límite fundamental en el concepto mismo de interés público del artículo 97 de la Constitución y el artículo 88 del Reglamento del Congreso, el cual está lejos de hacer referencia, como mencionamos, a los intereses grupales de los congresistas o a asuntos sin relevancia para la sociedad. Y, conforme a la jurisprudencia, el interés público se trataría de un valor, que no se trata de lo que gente simplemente desea escudriñar y que no está relacionada con la ética privada, sino con la ética pública.
15. En consecuencia, el concepto de interés público, por lo tanto, sería un concepto indeterminado que tiene una naturaleza valorativa (no descriptiva) y que le incumbe aquello que trasciende el interés personal o grupal pero que, a su vez, nos pertenece a todos en la medida que se relaciona con la convivencia política y la convivencia pacífica.
16. Ahora bien, es necesario también precisar que, a pesar de que un asunto sea efectivamente de interés público, ello tampoco habilita automáticamente la posibilidad de ser investigado por una comisión parlamentaria. El concepto de interés público es un primer filtro, sí; pero no el único. Cuando el artículo 97 de la Constitución establece que el Congreso puede investigar “cualquier asunto de interés público”, ese “cualquier” no es *absoluto*. Desde una interpretación sistemática de la Constitución y, como indiqué al inicio, hay ámbitos que son competencias o atribuciones protegidas a favor de determinados poderes u órganos, los cuales no



podrían ser objeto de control político bajo el riesgo de que el Congreso afecte su autonomía.

17. Me refiero, especialmente, tanto el Poder Judicial como el Tribunal Constitucional, así como el Jurado Nacional de Elecciones o al Ministerio Público, pues no sería constitucionalmente posible que ellos sean objeto de investigación a razón de las decisiones de carácter jurisdiccional que adopten. En otras palabras, sería incompatible con la Constitución que dichas decisiones tengan sanciones políticas.
18. Recordemos que estos órganos gozan de autonomía constitucional y se rigen por el principio de independencia consagrado en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución, esta última la cual, según lo ha establecido la sentencia de inconstitucionalidad del Expediente 00004-2006-PI/TC, “no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido. Las decisiones de la autoridad judicial, ya sea que ésta se desempeñe en la especialidad constitucional, civil, penal, penal militar, laboral, entre otras, no pueden depender de la voluntad de otros poderes públicos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan solo de la Constitución y de la ley que sea acorde con ésta” (subrayado agregado).
19. Con lo cual, en virtud de la autonomía y el principio de independencia, estaría vedado que una comisión investigadora del Congreso tenga como objetivo presionar para que el trámite jurisdiccional de una controversia en cualquier materia (civil, penal, constitucional, electoral, etc.) sea resuelta en algún sentido determinado, en un plazo determinado, juzgado por algún funcionario en particular, o que dicha comisión busque como finalidad que lo resuelto por los jueces o funcionarios con potestades jurisdiccionales sean sancionados políticamente.
20. Ahora, estas restricciones aplicables a una comisión parlamentaria, por supuesto, no necesariamente se expande a cualquier tipo de actos que incurra el Poder Judicial o los órganos constitucionalmente autónomos, que he hecho referencia, puesto que tampoco se trata de preservar “autarquías”, como bien señala la sentencia. Si bien existe una limitación constitucional frente a la investigación parlamentaria en relación con las decisiones de carácter jurisdiccional, en tanto que se trata de una atribución exclusiva; no obstante, en relación a la actuación administrativa de dichos órganos, como, por ejemplo, las sospechas de una contratación irregular de trabajadores, una licitación pública ilegal, etc., sí podría *prima facie* ser objeto de investigación por el Congreso por ser de interés público y no estar vinculado con una atribución exclusiva.
21. En consecuencia, conforme a todo lo anterior, cuando la sentencia expresa en su considerando 74 que es posible una comisión parlamentaria que investigue al JNE,



debe entenderse que dicho encargo no puede ejercerse ampliamente, sino que está sujeta, por lo menos, a las restricciones que he explicado *supra* y que no puede invadir el ejercicio exclusivo de sus funciones.

22. Finalmente, considero que para la presente causa se debe retirar los considerandos 120 y 121.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

**S.**

**DOMINGUEZ HARO**