

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

### Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

### OPINIÓN CONSULTIVA 02-2021-2022-CCR/CR

#### Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el pedido de la Presidencia del Congreso, con relación a la cuestión de orden planteada por la congresista Ruth Luque Ibarra, sobre la interpretación y aplicación del artículo 58 y el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, en relación con la aprobación de la Moción de Orden del Día 28.

La presente opinión consultiva fue aprobada por MAYORÍA en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 28 de setiembre de 2021; con 9 votos a favor de los congresistas: AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votaron en contra los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José María; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CHÁVEZ CHINO, Betssy; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo; REYMUNDO MERCADO, Edgard; y la congresista PAREDES PIQUÉ, Susel; miembro accesitario, en reemplazo del congresista titular José Jerí Oré.

#### I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de setiembre de 2021, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió el Oficio 590-2021-2022-ADP-D/CR, enviado por el Oficial Mayor del Congreso, por el que informa que la Presidencia del Congreso dispuso que pase para opinión consultiva de esta comisión, el pedido de cuestión de orden planteada por la congresista Ruth Luque Ibarra, sobre la interpretación y aplicación del artículo 58 y el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, en relación con la aprobación de la Moción de Orden del Día 28.

Para mejor información, el oficio adjunta la transcripción de la intervención de la congresista Ruth Luque Ibarra en la sesión del Pleno de 9 de setiembre de 2021 y copia de su oficio 103-2021/RLI-CR, así como copias del oficio s/n de fecha 19 de agosto de 2021, del congresista José Arriola Tueros, y del oficio s/n de fecha 23 de agosto de 2021, suscrito por los congresistas Raúl Doroteo Carbajo y José Arriola Tueros.

- De la transcripción de la sesión de fecha 9 de setiembre de 2021, se puede leer que la congresista Luque Ibarra plantea una cuestión de orden sobre la interpretación y aplicación del artículo 58, y literal a del artículo 88 (sic) del Reglamento del Congreso, en relación con la aprobación de la Moción 28 que proponía la conformación de una comisión investigadora del proceso de Elecciones Generales del 2021.

En la exposición de los fundamentos de su pedido, señala que la moción fue aprobada con 46 votos a favor, pero que el congresista José Arriola Tueros, ese mismo día 19 de agosto ingresó un oficio a las 19 h 08 min solicitando el cambio de voto y pase a abstención con relación a la Moción 28. Precisa la solicitante que la votación de tal moción se realizó a las 17 h 40 min y que la aprobación del acta se realizó a las 20 h con 54 min.

Señala, además, que el congresista Arriola Tueros el día 23 de agosto de 2021 en una carta precisó que su voto a favor fue un error involuntario. Indica que ha solicitado se le explique cómo se procede con relación a la Moción 28 y que la Dirección General Parlamentaria y la Oficialía Mayor le han informado que el voto no puede ser variado por pedidos o documentos posteriores

Expresa en su intervención que existen antecedentes parlamentarios como el ocurrido el 28 de mayo de 2019 en la Comisión Permanente, en la cual se aceptó el cambio de votación en abstención del congresista Mulder Bedoya. También recuerda el antecedente del 21 de mayo de 2014 en la que el señor Eloy Espinoza-Saldaña Barrera alcanzó 84 votos a favor, pero que, luego de sumarse otros congresistas y contabilizarse los cambios de voto, logró obtener 88 votos para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional.

En ese sentido, afirma que no se debe señalar que no existe el cambio de voto ya que ha habido antecedentes de ello y, por tanto, solicita que se le explique cuál es la fundamentación para resolver el tema y cómo es que se ha decidió no reconocer el voto del señor Arriola.

- En el Oficio 103-2021/RLI-CR, la señora congresista Luque Ibarra solicita a la presidenta del Congreso se le informe del cómputo de la votación y situación de la aprobación de la Moción 28.
- En el Oficio s/n-2021/AP-CR del 19 de agosto de 2021, el congresista Arriola presenta un oficio al Oficial Mayor del Congreso para pedir el cambio de su voto a abstención en la Moción 28.
- En el Oficio s/n de fecha 23 de agosto de 2021, el congresista Arriola Tueros señala a la presidenta del Congreso que no se ha retirado su voto y cambiado el sentido al acuerdo de su bancada, dejando en claro que solicitó su cambio de voto el mismo día de la votación mucho antes del cierre del acta respectiva.
- En el informe elaborado por la Dirección General Parlamentaria con relación al pedido de información solicitado por la Congresista Luque Ibarra y el Congresista Arriola Tueros (Oficio 067-2021-1011-DGP-OM/CR), luego del análisis del tema, concluye que:

*La solicitud de cambio de voto del Congresista José Arriola Tueros en relación a la votación del texto sustitutorio de la Moción de Orden del Día 28 no puede ser procesada porque se formuló cuando ya se había cerrado la votación y anunciado su resultado, de conformidad con el marco jurídico de las votaciones establecido en los artículos 56, 57 y 58 del Reglamento del Congreso.*

## II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando los antecedentes descritos en el punto anterior, la presente opinión consultiva abordará, en primer lugar, si es viable el planteamiento de una cuestión de orden respecto de la interpretación en la aplicación de normas reglamentarias sobre hechos anteriores distintos a los que se desarrollan en la sesión en la que se plantea la cuestión de orden.

Seguidamente, y atendiendo al fondo del asunto, se analizará la viabilidad y oportunidad en el cambio del sentido de voto de los congresistas. Finalmente se presentarán las conclusiones.

### **III. MARCO JURÍDICO**

#### **Reglamento del Congreso**

Rectificación de las votaciones, reconsideraciones y quórum

Artículo 58. 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.

(...)”.

Cuestiones de orden

Artículo 59. En cualquier momento del debate, con excepción de aquel en el que se desarrolla la votación, los Congresistas pueden plantear una cuestión de orden, a efecto de llamar la atención sobre la correcta interpretación y aplicación del Reglamento del Congreso. Deben citar el artículo o los artículos materia de la cuestión. El Presidente concederá un máximo de dos minutos para plantearla y de inmediato la someterá sin debate a votación. En casos excepcionales puede abrir debate señalando el tiempo máximo que concederá a cada orador para intervenir.

(...)”.

### **IV. ANALISIS DE LA CONSULTA**

#### **4.1 Procedencia de la cuestión de orden dentro del desarrollo de una sesión**

La cuestión de orden, al igual que la cuestión previa, son recursos procedimentales que tienen por finalidad resolver incidentes (de hecho o de derecho) que se pudieran suscitar durante el desarrollo de una sesión de un órgano parlamentario.

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, esta puede ser planteada en cualquier momento del debate - no durante la votación- con el objeto de llamar la atención sobre la correcta interpretación y aplicación del Reglamento del Congreso.

Para su planteamiento y fundamentación, el Presidente otorga el uso de la palabra hasta por 2 minutos y de inmediato la somete sin debate a votación. En casos excepcionales puede abrir debate señalando el tiempo máximo que concederá a cada orador para intervenir. Si hubiera duda extrema sobre la norma reglamentaria que debe aplicarse de forma correcta, sin que el Pleno pueda dilucidarla, el asunto es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento para opinión, suspendiéndose el debate sobre la materia.

Su finalidad es servir de mecanismo de prevención de errores de interpretación o de aplicación del Reglamento del Congreso durante el desarrollo de las sesiones, de forma tal que las decisiones o acuerdos que se tomen se realicen respetando las normas<sup>1</sup>. Solo proceden sobre los temas en debate en la sesión, por ello es que una vez en votación, su planteamiento deviene en tardío e improcedente<sup>2</sup>.

Por tratarse de una cuestión de derecho, el congresista que lo plantea debe citar los artículos que han sido indebidamente aplicados y los que deben corresponder para el correcto desarrollo del debate. En ese sentido, César Delgado Guembes señala:

*Su fundamento está en el derecho y la responsabilidad que tiene cada miembro del Congreso de llamar la atención inmediata del Presidente, respecto de cualesquiera circunstancias que signifique el quebrantamiento del orden, de las normas o del fuero del Congreso. De ahí que sea un requisito que al presentar una cuestión de orden el representante se cuide de señalar cuál es la norma o regla en general que se viola o lesiona<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Por ello se le conoce a la cuestión de orden como una *cuestión de derecho*. La cuestión previa sirve como un mecanismo para asegurar la toma de una mejor decisión. Procede, generalmente, cuando se considera que el tema materia del debate deba ser mejor estudiado o visto por otras comisiones u órganos parlamentarios, o se deba invitar a algún sujeto involucrado en el tema, entre otros supuestos; por ello se le conoce como una *cuestión de hecho*.

<sup>2</sup> Para corregir errores luego de las votaciones se aplica otro tipo de recursos como la rectificación del voto o la reconsideración, conforme a lo que establece el artículo 57 del Reglamento del Congreso.

<sup>3</sup> En su obra *Manual del Parlamento*, página 274. Ver el texto completo en [https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/manual\\_parlamento.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/manual_parlamento.pdf)

Por práctica parlamentaria se ha utilizado este recurso también para pasar a sesión secreta, declaración de agotamiento del debate o del punto como suficientemente debatido y pase a votación, suspensión de la sesión (pase a cuarto intermedio), pedido de cómputo de quorum, retiro de frases ofensivas o dar cuenta de asunto que afecte al fuero del parlamento<sup>4</sup>.

#### **4.2 Evaluación del pedido de cuestión de orden planteada por la Congresista Ruth Luque Ibarra**

De acuerdo con los hechos presentados<sup>5</sup>, la congresista Ruth Luque Ibarra, antes de finalizar la sesión del Pleno del día 9 de setiembre de 2021, luego de la dación en cuenta de la modificación al cuadro de comisiones ordinarias, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Ética Parlamentaria, planteó una cuestión de orden sobre la interpretación y aplicación del artículo 58, y literal a del artículo 88 (sic) del Reglamento del Congreso, en relación con la aprobación de la Moción 28 que proponía la conformación de una comisión investigadora del proceso de Elecciones Generales del 2021.

En la exposición de los fundamentos de su pedido, señaló que la moción fue aprobada con 46 votos a favor, pero que el congresista José Arriola Tueros, ese mismo día 19 de agosto de 2021, ingresó un oficio a las 19 h 08 min solicitando el cambio de voto y pase a abstención con relación a la Moción 28. Precisó también que la votación de tal moción se realizó a las 17 h 40 min y que la aprobación del acta se realizó a las 20 h con 54 min.

Dijo que había solicitado se le explique cómo se procede con relación a la Moción 28 y que la Dirección General Parlamentaria y la Oficialía Mayor le habían informado que el voto no puede ser variado por pedidos o documentos posteriores, pero que ella tenía conocimiento de antecedentes parlamentarios que demostraban que sí era viable el cambio de voto y pasó a referirlos<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Supuestos desarrollados en el Libro Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario, del doctor César Delgado Guembes, página 556.

<sup>5</sup> Además de vista la grabación de la sesión de fecha 09 de setiembre del Pleno del Congreso en <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/tv-congreso/sesion-del-pleno-del-congreso-09-09-2021/>

<sup>6</sup> El asunto de fondo, respecto a la viabilidad y oportunidad del cambio de voto, es abordado en el punto 4.3 de este informe.

El siguiente cuadro resume los hechos relacionados a la fundamentación de la cuestión de orden materia de estudio, a partir de la cronología que se describe, será posible evidenciar la oportunidad y pertinencia de dicho recurso.

**Cuadro 1**  
**Cronología de los hechos que motivaron la presentación de la cuestión de orden en estudio**

Acto procedimental	Fecha
• Presentación de la Moción de Orden del Día 28.	06 de agosto de 2021
• Consejo Directivo tomó conocimiento e incluye la Moción 28 en la agenda del Pleno.	10 de agosto de 2021
• La Moción 28 se admite a debate en el Pleno y es aprobada con 46 votos.	12 de agosto de 2021
• Presentación de reconsideración a la votación de la Moción 28.	12 de agosto de 2021
• Se vota y aprueba la reconsideración a la votación de la Moción 28.	19 de agosto de 2021
• Nuevamente es votada y aprobada la Moción 28.	19 de agosto de 2021
• Se aprueba la nómina de integrantes de la comisión investigadora.	09 de setiembre de 2021
• Presentación de cuestión de orden sobre la votación del congresista Arriola Tueros, de fecha 19 de agosto de 2021.	09 de setiembre de 2021

Fuente: <https://www.congreso.gob.pe/mocionespresentadas/2021-2026>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, entre la cuestión de orden planteada y los hechos que justifican su presentación no existe inmediatez ni se guarda relación directa con los temas tratados el día 09 de setiembre de 2021, en que se planteó el recurso<sup>7</sup>, sino que está referida a una votación suscitada 20 días antes a la interposición de la cuestión de orden.

En ese sentido, se puede afirmar que el recurso planteado por la señora congresista Ruth Luque Ibarra no se sustenta en la indebida, inapropiada o errada aplicación o interpretación de una norma que debía ser resuelta o aclarada previamente para

<sup>7</sup> Cabe precisar que el día 09 de setiembre se aprobó la nómina de los integrantes de la comisión investigadora creada por Moción 28, pero la cuestión de orden no se sustenta en la designación de estos, sino en la creación de la comisión, que se dio el día 19 de agosto de 2021.

continuar con el desarrollo del debate de un tema o la toma de una decisión en la sesión de fecha 09 de setiembre de 2021.

Su pedido se sustenta en la necesidad de obtener mayor información o precisión a su consulta planteada por escrito mediante Oficio 103/2021-RLI-CR, de fecha 06 de setiembre de 2021, en el que solicita a la Presidencia del Congreso, información sobre el computo de la votación y situación de la aprobación de la Moción 28, toda vez que, de acuerdo a su percepción, la repuesta dada por la Oficialía Mayor del Congreso a través Oficio 067-2021-1011-DGP-OM/CR- –originada a propósito de un pedido de información–, no le resulta del todo clara, precisa o completa.

En consecuencia, esta comisión considera que el recurso planteado por la congresista Ruth Luque Ibarra no debe ser canalizado a través de una cuestión de orden, sino directamente a través de un pedido de mayor información dirigido a la Oficialía Mayor o, de considerarlo pertinente, una solicitud de opinión consultiva a la Comisión de Constitución y Reglamento para que esta pueda informar sobre la viabilidad y oportunidad del cambio de voto de un congresista, que es el siguiente punto que se aborda este estudio.

#### **4.3 Viabilidad y oportunidad del cambio del sentido del voto por parte de un congresista**

##### **a. Naturaleza del voto y la importancia de sus efectos**

Los congresistas tienen el derecho y deber de votar en las instancias orgánicas (Pleno, Consejo Directivo, Comisión Permanente, Comisiones, etc.) de las que forman parte como miembros titulares<sup>8</sup>. A través del voto expresan voluntaria y libremente su posición –en sentido afirmativo, negativo o en abstención– sobre un determinado asunto que ha sido sometido a consideración para la toma de un acuerdo, sin encontrarse comprometidos o sujetos a responsabilidad jurídica alguna<sup>9</sup> por la emisión de su voto.

---

<sup>8</sup> En caso de ser accesitario solo podría ejercer el derecho al voto en reemplazo del titular de su grupo parlamentario.

<sup>9</sup> Pues tienen la prerrogativa de la inviolabilidad de voto y opinión. Artículo 93 de la Constitución Política.



Su ejercicio es discrecional, ya que el titular del derecho es quien individualmente decide si lo ejerce o no, y determina el sentido de este; pero la votación –entendida como la forma de concretar un acuerdo– no lo es, pues se trata de una decisión colegiada sobre un determinado asunto, con efectos jurídicos *erga omnes*.

Como bien lo señala el informe de la Oficialía Mayor<sup>10</sup>: *La votación de los Congresistas constituye uno de los actos parlamentarios más trascendentes de la actividad parlamentaria. Por ello, dicha actividad no está sujeta a la discrecionalidad de los órganos parlamentarios ni de los Congresistas, sino que está reglada por el Reglamento del Congreso.*

Las exigencias para el ejercicio del voto y la validez de una votación están establecidas en el Reglamento del Congreso<sup>11</sup>, entre los cuales podemos mencionar las relativas a la capacidad del congresista de poder ejercer sus funciones. En ese sentido un parlamentario que no haya juramentado o se encuentre suspendido en el ejercicio de sus funciones, no puede votar hasta que haya superado dicho impedimento y, por tanto, si lo hiciera, su voto evidentemente deviene en nulo.

Otra exigencia es la relativa a la concreción de un determinado número de votos para la toma de un acuerdo. Por ejemplo, para la aprobación de una ley orgánica se requiere de mayoría absoluta del número legal de sus miembros, en tanto que para la aprobación de la conformación de una comisión investigadora se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. De no alcanzarse esa votación, no será posible aprobar la ley orgánica o conformarse la comisión investigadora, respectivamente.

---

<sup>10</sup> Oficio 067-2021-2022-DGP-OM/CR

<sup>11</sup> Para la toma de un acuerdo puede exigirse un determinado número de votos, una mayoría simple, absoluta o calificada.

## b. Oportunidad del ejercicio y del cambio de sentido del voto

El Reglamento del Congreso establece, en su artículo 56, la oportunidad del ejercicio del voto. Señala que, terminado el debate de un asunto, el presidente anuncia que se procederá a votar. Luego de tal anuncio, se verifica el quorum – ello a fin de asegurar que estén presentes el número de congresistas necesario para la toma de una decisión<sup>12</sup>– y acto seguido, con el quorum correspondiente, se procede al llamado a votación.

Durante este lapso, los congresistas deben permanecer en sus escaños –de encontrarse presentes físicamente en el Hemiciclo del Pleno– o en el sistema electrónico a través del cual se encuentren conectados a la sesión –en caso de que su participación virtual–; toda vez que de acuerdo con el número de presentes es que se calcula la votación necesaria en los casos de acuerdos que se toman por mayoría simple de los presentes.

Desde que inicia el llamado a votación, los congresistas pueden expresar el sentido de su voto, el que, de forma regular, se realiza a través del sistema de votación electrónica en las sesiones del Pleno<sup>13</sup>.

Durante el tiempo que existe entre el inicio del llamado a votación y hasta antes del cierre de este –que debe ser declarado únicamente por el presidente del Congreso–, el congresista puede cambiar el sentido de su voto; es decir, puede libremente pasar de un sentido afirmativo a negativo o viceversa, o en abstención. El sentido válido de su voto es el que quedó registrado al cierre de la votación.

En el siguiente cuadro se resumen las etapas del desarrollo de una votación en el Pleno del Congreso:

**Cuadro 2**

Etapas del procedimiento de votación		
Etapas	Actos procedimentales	Efectos
Etapas previas	<ul style="list-style-type: none"> <li>El presidente señala que ha culminado el debate de un</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación del tema que será sometido a votación.</li> </ul>

<sup>12</sup> Esta regla se aplica para las sesiones del Pleno.

<sup>13</sup> En las sesiones de las comisiones ordinarias se utilizaba el sistema a mano alzada o nominal cuando las sesiones eran presenciales, sin embargo, desde marzo del año 2020 se ha venido aplicando el sistema de votación nominal debido a la imposibilidad de ejercer otro tipo de votación en las sesiones virtuales.

	<p>determinado tema y que procederá a ser sometido a voto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación de quorum a través del registro de asistencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmación de la presencia del número necesario de congresistas para la validez de acuerdos y establecer el número de votos para aprobar acuerdos por mayoría simple.</li> </ul>
Etapa central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llamado a votación por sistema de votación electrónica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los congresistas pueden ejercer el voto de forma afirmativa, negativa o en abstención.</li> <li>• Pueden cambiar el sentido de su voto las veces que consideren necesario hasta antes del cierre de la votación.</li> </ul>
Etapa final	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cierre de votación</li> <li>• Proclamación de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se valida el sentido del voto del congresista que quedó registrado al cierre de la votación.</li> <li>• El acuerdo tomado surte efectos jurídicos, el que se ejecuta luego de aprobada el acta o la exoneración de su aprobación.</li> </ul>

Fuente: Reglamento del Congreso y práctica parlamentaria  
Elaboración. Comisión de Constitución y Reglamento

Aquí es importante mencionar las referencias señaladas por la congresista Luque Ibarra, respecto a una práctica parlamentaria que permitía la contabilización de votos adicionales o cambio del sentido del voto, luego del cierre de votación o inclusive durante la proclamación de resultados.

En efecto, y tal como lo relata César Delgado Guembes, en su obra “Manual del Parlamento”<sup>14</sup> a partir del año 2006<sup>15</sup> se empezó a actuar con constante permisividad a aceptar y a reconocer el voto del número de congresistas que así lo solicite, incluso luego de haberse cerrado la votación y de declarado el número total de votos en un sentido u otro; y advierte que esta última posibilidad es **extremadamente desaconsejable**, toda vez que los excesos de tolerancia pueden fácilmente generar la variación del resultado de la votación proclamada y podría generar situaciones de invalidez de la votación<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Página 312. Ob Cit.

<sup>15</sup> Antes de ello, durante el período 2001-2006 se estableció la costumbre excepcional de permitir la adición de no más de dos o tres congresistas en la votación, y si el número era superior la práctica regular exigía que nuevamente se iniciara el proceso de votación. Manual del Parlamento, página 314.

<sup>16</sup> Al respecto, en su obra Introducción al Estudio del Parlamento Peruano, el doctor Delgado Guembes califica a los votos tardíos u orales como una muestra de la ligereza o el grado de desatención o desafección que padecen algunos congresistas con las materias que se debaten y votan en el Congreso. Página 676.

Esta práctica parlamentaria no puede ser más referida como una fuente de derecho para validar actos similares en los que se solicite registro de voto o cambio del sentido de este de forma oral e inmediata al cierre de la votación y hasta antes de terminar la proclamación del resultado, debido a la existencia del Acuerdo 325-2020-2021/JUNTA-CR que estableció que a partir del día 15 de marzo del año 2021 la asistencia y la votación en las sesiones del Pleno del Congreso se efectúan **de forma obligatoria** a través de los equipos celulares entregados para tal fin en caso que no pudieran hacerlo desde sus escaños congresales.

En aplicación de este acuerdo, el registro de votos orales dejó de ser una práctica parlamentaria para convertirse en un acto excepcional que requiere ser previamente autorizado antes de la sesión.

Como ejemplo, podemos mencionar el Acuerdo 633-2020-2021/JUNTA-CR, del 06 de julio del año 2021, que dispuso que para la elección de los miembros del Tribunal Constitucional se permita el registro de votos expresados de forma oral en caso los parlamentarios tengan inconvenientes para realizar su votación mediante el sistema digital<sup>17</sup>.

Para mejor ilustración, se reproduce la parte pertinente del Diario de los Debates del Pleno, de la sesión del día 07 de julio de 2021, en el que se informa a todos los congresistas del acuerdo antes señalado. Al respecto:

*El señor MERINO DE LAMA (AP).–*

*(...).*

*En el primer punto, Presidenta, pedir para que esta sesión de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, sea transmitida por el Canal del Estado, porque es un tema trascendente y no puede pasar desapercibido. En primer lugar.*

*En segundo lugar, Presidenta, para que el proceso de votación se permita que aquellos congresistas que no marcan asistencia en el momento de la votación, puedan a voz pedir su voto y se incluya, porque se necesita voto calificado, 87 votos, no suceda lo que ya nos ha ocurrido en otra oportunidad.*

*En esa secuencia, pedimos se apruebe de esta forma la votación.*

*Esas dos cosas, Presidenta.*

---

<sup>17</sup> Ver el acuerdo en

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F2947EC7EA39437D052587120073BFB3/\\$FILE/jp66-05.julio.2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F2947EC7EA39437D052587120073BFB3/$FILE/jp66-05.julio.2021.pdf)

Nada más.

La señora PRESIDENTA (Mirtha Esther Vásquez Chuquilin).—

*Congresista, es importante que los portavoces informen a sus colegas las decisiones que hemos tomado para no estar repitiendo. Ese acuerdo ya está tomado, congresista Merino. El día de hoy vamos a consignar los votos de las personas que están presentes. Aquí en el Hemiciclo pueden marcar directamente en su escaño, pueden también emitir su voto electrónicamente, y también el que no tiene el aparato, vamos a pedir que oralice su voto. ¿Correcto? Entonces, vamos a ratificar ese acuerdo.<sup>18</sup>”*

Como se puede observar, el registro de votos orales dejó de ser una práctica parlamentaria para convertirse en una posibilidad excepcional, previo acuerdo de las reglas del desarrollo de la sesión.

### **c. Oportunidad para corregir un error en la votación**

El Reglamento del Congreso, en su artículo 58, regula la posibilidad de solicitar una rectificación o reconsideración de una votación. La primera procede cuando se haya realizado una votación a mano alzada y exista duda sobre su resultado. Cuando la votación es por el sistema de votación electrónica no procede la rectificación, ello porque dicho sistema no resiste la posibilidad de la existencia de dudas sobre su resultado.

No obstante, el Reglamento le reconoce al presidente del Congreso la facultad de ordenar, de forma excepcional, que se repita la votación. No ha sido frecuente el uso de este mecanismo en el Pleno del Congreso debido a que en sus sesiones se utiliza el sistema de votación electrónica.

Sin embargo, resulta importante recordar que durante la sesión de fecha 27 de octubre de 2005, bajo la presidencia del señor Fausto Alvarado Dodero, el entonces congresista Solari de la Fuente, ante una situación tensa al momento del resultado de una votación –en el que se registraron votos orales al cierre de la misma–, planteó a la Presidencia ejercer la potestad que se le reconoce para ordenar la rectificación. Al respecto dicho excongresista dijo:

---

<sup>18</sup> Páginas 5 y 6 del Diario de los Debates de la sesión del Pleno del día 08 de julio de 2021. Mayor información en [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/45CCC6596B0FFCE20525872500773D8C/\\$FILE/CLO-2020-3.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/45CCC6596B0FFCE20525872500773D8C/$FILE/CLO-2020-3.pdf)

**El señor SOLARI DE LA FUENTE (CP).**– Dice el Reglamento, señor, que en el caso de las votaciones electrónicas no procederá la rectificación. “En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.

O sea, Presidente, yo he pedido rectificación para que usted aplique la potestad que tiene, está en sus manos.

**El señor PRESIDENTE (Fausto Alvarado Dodero).**– Cómo, no. (...)

Muy bien, señores, hay un pedido de rectificación de votación y vamos a dar lectura al artículo pertinente.  
(...)

Siendo muy claro el Reglamento es potestad del Presidente ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.

Registrar asistencia para votar la rectificación”.

Este recurso, que de acuerdo al Reglamento del Congreso sólo puede ser dispuesto de forma excepcional por el presidente del Congreso, se justifica en la necesidad de repetir una votación inmediatamente anterior que ha generado cierto grado de duda en los congresistas –como cuando se registraban votos orales luego de cerrada la votación electrónica, por ejemplo–; por tanto, al ser su finalidad superar cualquier duda que sobre el resultado de la votación pudiera existir, la rectificación debe plantearse de forma inmediata a la proclamación del resultado de la votación cuestionada.

Existe otro recurso con el cual es posible acordar una nueva votación sobre un asunto previamente votado. Se trata de la reconsideración, la que se solicita por escrito, luego de la votación y hasta antes de la aprobación del acta de la sesión o de la exoneración de su aprobación. El siguiente cuadro describe las características de los medios válidos para solicitar una nueva votación sobre un acuerdo aprobado.

**Cuadro 3**

**Características de la rectificación y de la reconsideración de una votación**

Características		Rectificación	Reconsideración
Regla general	Supuesto	• Votación a mano alzada y que haya duda sobre su resultado	• Cualquier votación
	Titular del derecho	Puede ser solicitada por cualquier congresista	Puede ser solicitada por cualquier congresista
	Requisito formal para su presentación	• Oral o escrito • Requiere fundamentación (existencia de duda)	• Escrito • No requiere fundamentación

	Votación para admisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayoría absoluta del número legal de sus miembros.</li> </ul>
	Oportunidad de su presentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al finalizar la votación que genera dudas sobre su resultado pudiendo presentarse hasta antes de la aprobación del acta o de su dispensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta antes de la aprobación del acta de la sesión o de la dispensa de dicha aprobación.</li> </ul>
Excepción	Requisito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo el presidente puede ordenar la rectificación de una votación previa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconsideración de la reconsideración a pedido de los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de Congresistas.</li> <li>• Su aprobación requiere el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas</li> </ul>

Fuente: Reglamento del Congreso

Elaboración. Comisión de Constitución y Reglamento

#### **d. Análisis de la viabilidad del pedido de cambio de voto del congresista Arriola Tueros**

La cuestión de orden planteada por la congresista Luque Ibarra en la sesión del Pleno de fecha 09 de setiembre de 2021, se sustenta en la necesidad de que se aclare la correcta interpretación y aplicación del artículo 58, y literal a del artículo 88 (sic) del Reglamento del Congreso, en relación con la aprobación de la Moción 28 que proponía la conformación de una comisión investigadora del proceso de Elecciones Generales del 2021.

Su preocupación se centra en que no se habría atendido el pedido del congresista José Arriola Tueros, quien el día 19 de agosto de 2021, ingresó un oficio a las 19 h 08 min solicitando el cambio de voto y pase a abstención con relación a la Moción 28 que había sido votada y aprobada a las 17 h 40 min del mismo día.

En el siguiente cuadro se resumen los hechos suscitados el día 19 de agosto de 2021 con relación a la aprobación de la Moción de Orden del Día 28 y el pedido de cambio de voto del señor congresista Arriola Tueros.

**Cuadro 4**  
**Cronología de los hechos suscitados con relación a la Moción de Orden del día 28, el día 19 de agosto de 2021**

Acto procedimental	hora de los hechos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se vota y aprueba la reconsideración de la votación de la Moción 28, aprobada con fecha 12 de agosto de 2021</li> </ul>	17 h 32 min
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva votación y aprobación de la Moción 28</li> </ul>	17 h 40 min
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de oficio del congresista Arriola Tueros, a la Oficialía Mayor, solicitando cambio de voto por abstención</li> </ul>	19 h 08 min
<ul style="list-style-type: none"> <li>Exoneración de la aprobación del acta de la sesión</li> </ul>	20 h con 54 min

Fuente: Registro de asistencia y votaciones del Pleno del día 09 de setiembre de 2021  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, la votación de la Moción de Orden del Día 28 fue nuevamente realizada el día 19 de agosto de 2021, a las 17 h 40 min. Luego de aproximadamente 1 h y 30 minutos de cerrada dicha votación, el congresista Arriola Tueros presenta un oficio s/n -2021-2022/AP-CR, dirigido al Oficial Mayor, que literalmente expresa:

*Tengo el agrado de dirigirme a usted y hacerle extensivo mi cordial saludo. Del mismo modo, solicitarle mi cambio de voto que pasa a abstención de la Moción N° 28.*

*Sin otro particular, agradezco por anticipado su gentil atención y hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.*

Cabe indicar que en el momento en que el señor congresista Arriola Tueros presentó dicho oficio, el Pleno se encontraba en llamado a votación de las Mociones 023 y 024 que proponen conformar la Comisión Especial Multipartidaria de seguimiento al proceso de reconstrucción al proceso de reconstrucción en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño costero<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Ingresaron a debate a las 18 h 38 min y la votación se realizó a las 19 h 10 min.



Luego, con fecha 23 de agosto de 2021, en una carta dirigida a la presidenta del Congreso, el congresista Arriola Tueros precisó que su voto a favor fue un error involuntario.

Al respecto, es importante señalar que revisado el documento presentado por el señor Arriola Tueros el día 19 de agosto, a las 19 h 08 min, no se evidencia la presentación de un pedido de rectificación de voto del mencionado congresista, sino de un pedido al Oficial Mayor de su decisión de cambiar el sentido de su voto a abstención.

En ese sentido, no es posible afirmar que el congresista Arriola Tueros o algún otro congresista haya solicitado a la Presidencia del Congreso ordenar, por excepción, la rectificación de una votación. Además, se si solicitase, no necesariamente se procedería a ello, pues su viabilidad está sujeta a la discrecionalidad del presidente del Congreso, cuando la votación ha sido realizada a través del sistema electrónico.

Finalmente, es preciso señalar que los pedidos de rectificación o reconsideración que se pudieran plantear sobre una votación previa deben cumplir con los requisitos y supuestos establecidos en el Reglamento del Congreso, que se describen en el cuadro 3 de este informe, para que puedan ser válidamente tramitados.

## **V. CONCLUSIONES**

- La cuestión de orden es un mecanismo procedimental de prevención de errores de interpretación o de aplicación del Reglamento del Congreso durante el desarrollo de las sesiones. Solo proceden sobre los temas en debate en la sesión, por ello, una vez en votación, su planteamiento deviene en tardío e improcedente.
- La cuestión de orden planteada por la congresista Luque Ibarra en la sesión del 09 de setiembre de 2021, no se sustenta en la indebida, inapropiada o errada aplicación o interpretación de una norma que debía ser resuelta o aclarada previamente para continuar con el desarrollo del debate de un tema o la toma de una decisión en la sesión en la que se planteó dicho recurso; sino que tiene por

finalidad que se le informe sobre la aplicación del artículo 58 y 68 del Reglamento del Congreso, en atención al pedido de cambio de voto del Congresista Arriola Tueros, en la votación de la Moción de Orden del Día 28, efectuada 20 días antes de la sesión en la que se presentó la cuestión de orden.

- El Reglamento del Congreso establece la oportunidad del ejercicio del voto. Durante el lapso que dura entre el llamado a votación y hasta antes del cierre de esta—que es declarado únicamente por el presidente del Congreso—, el congresista puede cambiar el sentido de su voto, es decir, puede libremente pasar de un sentido afirmativo a negativo o viceversa, o en abstención. El sentido válido de su voto será el que quede registrado al cierre de la votación.
- Existía una práctica parlamentaria que, con sus matices, permitía el registro del voto de forma oral aunque la votación se realizaba a través del sistema de votación electrónica. Este registro de votos orales se realizaba inclusive luego de declarado el cierre de la votación y hasta durante la proclamación del resultado por parte del presidente. Dicha práctica dejó de ser usada como una regla general en atención al Acuerdo 325-2020-2021/JUNTA-CR que estableció que a partir del día 15 de marzo del año 2021 la asistencia y la votación en las sesiones del Pleno del Congreso se efectuarían de forma obligatoria a través de los equipos celulares entregados para tal fin, en caso de que no pudieran hacerlo desde sus escaños congresales.
- El registro del voto de forma oral se ha permitido como una regla excepcional, luego de la dación del Acuerdo 325-2020-2021/JUNTA-CR. Para que esa regla tenga valor, se requiere de un acuerdo que lo autorice, que debe ser previo a la sesión en que será aplicada.
- Luego de analizada la documentación alcanzada por la Oficialía Mayor, no es posible afirmar que el congresista José Arriola Tueros o algún otro congresista haya solicitado a la Presidencia del Congreso ordenar, por excepción, la rectificación de una votación. Además, de solicitarse, no necesariamente se procedería a ello, pues su viabilidad está sujeta a la discrecionalidad del presidente del Congreso, cuando la votación ha sido realizada a través del sistema electrónico.



- El presidente puede ordenar la rectificación de una votación efectuada mediante el Sistema de Votación Electrónica cuando, debido a haberse autorizado el registro de votos orales, existiera duda sobre el resultado.
- Los pedidos de rectificación o reconsideración que se pudieran plantear sobre una votación previa deben cumplir con los requisitos y supuestos establecidos en el Reglamento del Congreso, para que puedan ser válidamente tramitados.

Lima, 28 de setiembre de 2021  
Sala de Sesiones

**Carmen Patricia Juárez Gallegos**  
**Presidenta**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**