



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO **Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025**

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el proyecto de resolución legislativa **11306/2024-CR**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de resolución legislativa **11306/2024-CR** que incorpora el artículo 25-A al Reglamento del Congreso para optimizar el ejercicio de los derechos políticos de los parlamentarios, fue presentado a iniciativa del congresista **ARTURO ALEGRÍA GARCÍA** miembro del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 23 de mayo de 2025, siendo decretado en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Desde el año 2001 a la fecha no se han presentado iniciativas legislativas respecto de la regulación del principio de neutralidad política respecto de los parlamentarios.

II.1 Opiniones solicitadas y recibidas

Respecto del proyecto de resolución legislativa **11306/2024-CR** que incorpora el artículo 25-A al Reglamento del Congreso para optimizar el ejercicio de los derechos políticos de los parlamentarios, se han solicitado y recibido las siguientes opiniones.

II.1.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 1



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de resolución legislativa 11306/2024-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1635-2024-2025-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	ROBERTO ROLANDO BURNEO BERMEJO	27.05.2025
1630-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	VIRGILIO ISAAC HURTADO CRUZ	27.05.2025
1632-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA	27.05.2025
1631-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA	27.05.2025
XXX-2024-2025-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	JOSÉ ANDRÉS TELLO ALFARO	27.05.2025
1633-2024-2025-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	JORGE MAMANÍ HUANCA	27.05.2025
1634-2024-2025-CCR/CR	Especialista en politología	CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO	27.05.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

II.1.2 Respuesta a los pedidos de opinión

A la fecha, no se han recibido opiniones respecto de la presente propuesta normativa.

II.1.3 Opiniones ciudadanas



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Respecto al proyecto de resolución legislativa analizado, a la fecha no se cuentan con opiniones ciudadanas, lo que puede ser verificado en la carpeta legislativa web correspondiente.¹

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, resumiremos el contenido y sustento del proyecto de resolución legislativa materia de análisis. El proyecto de resolución legislativa **11306/2024-CR** está compuesto por un artículo único, el que tiene por objeto la incorporación del artículo 25-A en el Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de regular el principio de neutralidad política respecto de los parlamentarios.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, que consagra que los congresistas ejercen representación nacional sin estar sujetos a mandato imperativo ni ser responsables ante autoridad alguna por sus opiniones y votos. Prerrogativas funcionales que no pueden tomarse como privilegios, sino como garantías institucionales necesarias para garantizar la autonomía parlamentaria y la libertad de conciencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

En ese orden de ideas, señala que el principio de neutralidad política, aplicable a todo funcionario o servidor público, no puede trasladarse con el mismo contenido al ámbito parlamentario pues el aplicar tal paradigma conllevaría a desnaturalizar la función parlamentaria, cuya labor es esencialmente política, pues le corresponde deliberar, legislar y fiscalizar desde una legítima posición ideológica y partidaria.

En ese sentido, concluye que exigirles el mismo parámetro de neutralidad a los parlamentarios, equiparándolos con los funcionarios y servidores técnicos del gobierno, acarrearía el menoscabo del principio de representación, el pluralismo ideológico y la libertad parlamentaria, fundamentos de la democracia representativa, así como el derecho a la libertad de expresión de éstos.

IV. MARCO JURÍDICO

4.1. Constitución Política

¹ Véase: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/11306>



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

[...]

17. 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. [...] [Subrayado agregado]

Artículo 31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. [Subrayado agregado]

4.2. **Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Artículo 192.- A partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado le está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, públicos o privados, efectuar propaganda política en favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza. También queda suspendida, desde la fecha de convocatoria de las elecciones, la realización de publicidad estatal en cualquier medio de comunicación público o privado, salvo el caso de impostergable necesidad o utilidad pública, dando cuenta semanalmente de



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

los avisos publicados al Jurado Nacional de Elecciones o al Jurado Electoral Especial, según corresponda.

En caso de incumplimiento de esta disposición, el Jurado Nacional de Elecciones o, en su caso, el Jurado Electoral Especial, de oficio o a petición de parte, dispondrá la suspensión inmediata de la propaganda política y publicidad estatal. El Jurado Nacional de Elecciones dispone, asimismo, la sanción de los responsables de conformidad con el procedimiento previsto en el Artículo 362 de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el Artículo 24 de la presente Ley. Esta resolución es de cumplimiento obligatorio e inmediato hasta que concluya el proceso electoral, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. [Subrayado agregado]

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1. La democracia representativa y la representación

La democracia como sistema de gobierno tiene como presupuesto el autogobierno de la comunidad política, debido a que la soberanía reside en el pueblo, no obstante, su puesta en práctica a lo largo de la historia de la humanidad —tanto en la antigüedad como en las últimas décadas— ha generado diversas derivaciones de la misma como son la democracia directa o pura, la democracia representativa o la democracia participativa; siendo la primera practicada en las ciudades estado de la antigüedad y en extensiones territoriales relativamente pequeñas viabilizando así la participación directa y permanente de los ciudadanos en la vida democrática, así como en la toma de decisiones a través de mecanismos directos como las asambleas.

De otro lado, la democracia representativa que no es otra cosa que el ejercicio del sistema de gobierno democrático a través de representantes elegidos directamente para tal fin, permitiendo así la organización y el gobierno democrático en vastas extensiones territoriales, mientras que, la democracia participativa trata de conciliar la participación directa de la población en la toma de decisiones con la democracia representativa o intermediada a través de representantes elegidos por votación directa.

En palabras de John Locke, quien asume la tesis contractualista formulada por Hobbes previamente, la sociedad política cede su poder de ejecución de



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE
INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA
OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS**

las leyes naturales en favor de un ente que les de seguridad y garantice su libertad.

“[...] siempre que un grupo de hombres en estado natural entra en sociedad para formar un pueblo, un cuerpo político bajo un gobierno supremo; o, si no, cuando alguno se une a un gobierno ya establecido, y se incorpora a él; pues, mediante ese acto autoriza a la sociedad, o, lo que es lo mismo, a la legislatura de la misma, a hacer leyes para él según el bien público de la sociedad lo requiera, comprometiéndose, en el grado que le sea posible, a prestar su asistencia en la ejecución de las mismas. Esto es lo que saca a los hombres del estado de naturaleza y los pone en un Estado: el establecimiento de un juez terrenal con autoridad para decidir todas las controversias y para castigar las injurias que puedan afectar a cualquier miembro del Estado; y dicho juez es la legislatura, o el magistrado nombrado por ella. Sin embargo, siempre que haya una agrupación de hombre, aunque estén asociados, que carezcan de un poder decisorio al que apelar, seguirán permaneciendo en estado de naturaleza.” [subrayado agregado]²

En ese sentido, es necesario entender la importancia del principio representativo en el modelo democrático, para lo que nos remitiremos a los albores del debate iniciado entre demócratas y republicanos a finales del siglo XVI. En 1787, en Norteamérica, inició la publicación de un conjunto de documentos denominados: “The Federalist Papers”. Ensayos en los que diversos autores como Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, bajo el seudónimo común de *Publio*, divulgaron su pensamiento político respecto al naciente orden democrático en Norteamérica, insuflados por el pensamiento de gravitantes autores europeos como John Locke, Hobbes y Montesquieu.

Al respecto es menester detenernos en lo dicho por Madison, autor del paper Nro. 10, publicado en 1787, que trata las disquisiciones en torno a la democracia directa y la llamada democracia representativa, así como la conveniencia de cada modelo, pues la democracia directa a diferencia de la

² Locke, John. Segundo Tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin de un gobierno civil. Editorial Tecnos. 2006. Traducción por Carlos Mellizo. Pg. 89.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE
INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA
OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS**

democracia representativa —a la que Madison denomina república— tiene tendencias intrínsecas al autoritarismo de las mayorías y los sectarismos.

En ese sentido, Madison, señala:

“[...] Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio.

El efecto de la primera diferencia consiste, por una parte, en que afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, este más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin [...]

De lo anterior se deduce claramente que la misma ventaja que posee la república sobre la democracia, al tener a raya los efectos del espíritu de partido, la tiene una república grande en comparación a una pequeña y la posee la Unión sobre los Estados que la componen. ¿Consiste esta ventaja en el hecho de que sustituye representantes cuyos virtuosos sentimientos e ilustrada inteligencia los hacen superar los prejuicios locales y los proyectos injustos? No puede negarse que la representación de la Unión tiene mayores probabilidades de poseer esas necesarias dotes. ¿Consiste acaso en la mayor seguridad que ofrece la diversidad de partidos, contra el advenimiento de uno que supere y oprima al resto? La creciente variedad de los partidos que integran la Unión, aumenta en igual grado esta seguridad. ¿Consiste, finalmente, en los mayores obstáculos que se oponen a que se pongan de acuerdo y se realicen los deseos secretos de una mayoría injusta e interesada? Aquí, una



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

vez más, la extensión de la Unión otorga a ésta su ventaja más palpable. [subrayado agregado]³

Para Madison la representación como principio hegemónico en la democracia permite neutralizar la lucha de facciones e intereses de grupos en el gobierno, así como servir de tamiz para la mejor toma de decisiones, por lo que, el naciente Estado norteamericano asumió dicho paradigma, al igual que la mayoría de los países americanos, ello por la marcada influencia de dichos pensadores en las flamantes repúblicas americanas producto de las guerras de independencia. Modelo que se ha consolidado en la constitución histórica peruana como en el ámbito continental, puntos que desarrollaremos en los siguientes acápite.

5.2. La democracia representativa como parangón constitucional

La democracia representativa, definida por el profesor García Toma como aquel sistema político en el que el pueblo se gobierna a si mismo mediante representantes libre y periódicamente elegidos⁴, tiene gran raigambre en la constitución histórica peruana, prueba de ello es que las doce constituciones que han regido la vida de la nación peruana, han organizado al gobierno como una democracia representativa, destacando de manera explícita la función representativa del parlamento en cuatro de ellas como son las constituciones de 1834, 1839, 1979 y 1993, tal y como se muestra en el cuadro que se muestra a continuación.

Cuadro 2
La democracia representativa en la constitución histórica peruana

Constitución	Artículos
1823	ARTICULO 27. El Gobierno del Perú es popular <u>representativo</u> .
1826	Art. 7. El Gobierno del Perú es popular <u>representativo</u> .

³ The Federalist. *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*. Nro. 10. Rescatado de la página web de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. Disponible en: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10#s-lg-box-wrapper-25493272> (traducción propia).

⁴ García Toma, Víctor y José Víctor García Yzaguirre. Diccionario de derecho constitucional. Primera edición. Lima (2009) Gaceta Jurídica. Pg. 108.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

1828	Art. 7. La Nación Peruana adopta para su Gobierno la forma popular <u>representativa</u> consolidada en la unidad.
1834	Art. 7. La Nación Peruana adoptada para su gobierno la forma popular <u>representativa</u> , consolidada en la unidad.
	Art. 11. La Cámara de Diputados se compone de <u>representantes</u> elegidos por medio de Colegios Electorales de parroquia y de provincia.
1839	Art. 12. El Gobierno de la Nación Peruana, es popular <u>representativo</u> , consolidado en la unidad, responsable y alternativo.
	Art. 16. Los Diputados y Senadores son <u>Representantes</u> de la Nación.
1856	Art. 41. El Gobierno de la República es democrático <u>representativo</u> , basado en la unidad.
1860	Artículo 42. El Gobierno del Perú es republicano, democrático, <u>representativo</u> , fundado en la unidad.
1867	Art. 43. El Gobierno del Perú es Republicano, Democrático, <u>Representativo</u> , fundado en la unidad.
1920	Art. 68. El Gobierno del Perú Republicano, Democrático, <u>Representativo</u> , fundado en la unidad.
1933	Artículo 92. <u>Los diputados y los senadores representan a la Nación</u> , y no están sujetos a mandato imperativo.
1979	Artículo 79. El Perú en una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, <u>representativo</u> y descentralizado.
	Artículo 176. <u>Los Senadores y Diputados representan a la Nación</u> . No están sujetos a mandato imperativo. No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la cámara a que pertenecen o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante caso en el cual son puestos a disposición de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autoricen o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.
1993	Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, <u>representativo</u> y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

	<p>Artículo 93. <u>Los congresistas representan a la Nación.</u> No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.</p>
--	---

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

5.3. La democracia representativa como paradigma continental

La Organización de los Estados Americanos (OEA) reúne a los países del continente americano en una corporación supranacional la que fue creada el 30 de abril de 1948 mediante la suscripción de la Carta de la Organización de Estados Americanos, y cuya función es la de constituirse en un foro político que permita el dialogo multilateral y la integración americana.

En ese sentido, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus sucesivas reformas, establece como propósito de la OEA, entre otros, el: promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Esto último en atención al reconocimiento que realizan los estados respecto a la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Del mismo modo, instituyen como principio entre los Estados parte, a la solidaridad la cual requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, así como la lucha contra la pobreza y demás flagelos que azotan a la población americana.

Es así como, la democracia representativa como sistema político ha sido establecida por la OEA como el paradigma de organización democrática en la región, promoviéndola en sucesivos instrumentos entre los que se puede citar el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, suscrito en junio de 1991 cuya finalidad es asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, y posteriormente, la Carta Democrática Interamericana suscrita el 11 de septiembre de 2001,



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

la que reafirma la democracia representativa como forma de gobierno y sistema político, estableciendo además a la democracia representativa como base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos; democracia que se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional como reza el artículo 2 del mencionado instrumento internacional.

5.4. ¿La representación política puede ser neutral?

Para responder la interrogante que da nombre al presente acápite debemos remitirnos ineludiblemente al concepto de neutralidad el que dimana directamente del artículo 31 de la Constitución y que dispone que la ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana; no obstante, la constitución no señala que se entiende por neutralidad y a que sujetos le es extensiva.

Por lo que, al no haber un parámetro claro respecto al concepto de neutralidad, nos remitiremos a los tres cuerpos normativos vinculados al deber de neutralidad, que definen tal concepto:

- a) La resolución Resolución N° 0112-2025-JNE que aprueba el reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral;
- b) Decreto Supremo N° 054-2025-PC que establece disposiciones sobre neutralidad de funcionarios, directivos y servidores públicos durante el periodo electoral 2026; y,
- c) La Resolución 090-2022-2023-OM-CR que aprueba la Directiva 07-2023-OM-CR respecto del Procedimiento sobre publicidad estatal y neutralidad en el Congreso de la República, durante los procesos electorales.

En ese sentido, el Reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral, aprobado por la Resolución 0112-2025-JNE, define a la neutralidad como:



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

“p. Neutralidad

Deber esencial de toda autoridad pública, funcionario o servidor público, independientemente de su régimen laboral, para actuar con imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones, en el marco de un proceso electoral.” [Subrayado agregado]

De otro lado, el Decreto Supremo 054-2025-PCM, Decreto Supremo que establece disposiciones sobre neutralidad de funcionarios, directivos y servidores públicos durante el periodo electoral 2026, define en su artículo 1 a la neutralidad como:

“f) Neutralidad: Evidenciar una conducta imparcial apartada de cualquier interés de naturaleza política o partidaria en los asuntos a su cargo, sin predisposiciones injustificadas, en favor del interés público.”

Asimismo, la Resolución 090-2022-2023-OM-CR que aprueba la Directiva 07- 2023-OM-CR respecto del Procedimiento sobre publicidad estatal y neutralidad en el Congreso de la República, durante los procesos electorales, establece a la neutralidad como un principio, el que es definido como:

“a) Neutralidad: Actuar con imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el ejercicio de sus funciones, demostrando independencia en sus relaciones con personas u organizaciones políticas.” [Subrayado agregado]

Finalmente, consideramos pertinente remitirnos al concepto de neutralidad asumido por el código de ética de la función pública que define a la neutralidad en su artículo 7.1, como:

“1. Neutralidad

Debe actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones.”



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

En suma, las definiciones aportadas remiten a su vez el concepto de neutralidad al de imparcialidad, concepto que tampoco es desarrollado en su contenido y sus alcances, no obstante, consideramos pertinente, remitirnos a su referencia lexicográfica; es así como el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define a la imparcialidad como la “Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”

Entonces es válido preguntarnos si en efecto, esta desvinculación de la perspectiva política puede ser exigida en igual forma a los representantes políticos del Estado como son los congresistas de la República, quienes acceden precisamente a la función pública en razón a su pertenencia a una organización política con el objeto de representar a la nación como dispone el artículo 93 de la Constitución vigente, más aún cuando por mandato constitucional nos insertamos en el paradigma histórico y continental de la democracia representativa.

5.5. ¿La función representativa puede ser políticamente neutral?

Como se ha mencionado en los acápites previos, la representación que ejercen los parlamentarios no se encierra a la circunscripción electoral por la cual fueron elegidos, ni a quienes votaron por ellos, sino a todos los peruanos como miembros integrantes de la comunidad política: la nación.

No obstante, dicha representación política no puede estar libre de todo contenido político toda vez que el acceso al parlamento es institucional, es decir se realiza mediante los partidos políticos, los que de conformidad con el artículo 1 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, expresan el pluralismo democrático, concurren en la formación y manifestación de la voluntad popular, y participan en los procesos electorales.

Tales organizaciones son de naturaleza eminentemente política pues tiene identidad política propia mediante a adopción de una doctrina, ideario y programa, al que sus integrantes se adscriben, incluyendo a los parlamentarios, representantes de la población, pero alineados a un programa político o ideológico.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto de la representación ejercida por los parlamentarios, que:

Dado que los congresistas de la República representan a la Nación, entendida esta como a la ciudadanía en su conjunto a través de organizaciones políticas constituidas para tal efecto, en realidad, nuestro sistema adopta un modelo mixto de representación política, que busca un equilibrio entre la independencia en el ejercicio del mandato parlamentario y la importancia de las organizaciones políticas como soporte para el buen ejercicio de dicho mandato, con el fin esencial de garantizar que se concrete la voluntad popular. A partir de este equilibrio se debe buscar que el compromiso del representante con el elector se articule necesariamente en el seno de una candidatura, de un partido y de un grupo parlamentario⁵.
[subrayado agregado]

La labor de los congresistas de la República se articula en torno a tres funciones esenciales: la función de control, la función legislativa y la función de representación política.

a. Función de Control

El Congreso ejerce control sobre la administración estatal, asegurando la legalidad y eficiencia de la gestión pública. Este control se materializa a través de mecanismos como la interpelación, la censura, la cuestión de confianza, la investidura, las comisiones investigadoras y el juicio político, entre otros. Estas herramientas permiten al Parlamento fiscalizar al Poder Ejecutivo y garantizar la rendición de cuentas⁶.

b. Función legislativa

⁵ STC 0006-2017-PI, de fecha 29 de agosto de 2019, FJ. 21. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>

⁶ Pérez Paredes, Yon Javier (2016). “III La Organización y Función Parlamentaria”, en AA.VV. Derecho Parlamentario, Congreso de la República del Perú, pp. 137-144. En [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/596A84E6CB642F3B05257FD40057DA1C/\\$FILE/Derecho-Parlamentario.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/596A84E6CB642F3B05257FD40057DA1C/$FILE/Derecho-Parlamentario.pdf)



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

El Congreso posee la potestad de crear, modificar, interpretar y derogar leyes, conforme al procedimiento legislativo establecido. Este proceso comprende etapas ordenadas y concatenadas que culminan en la promulgación de normas con rango de ley. El artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece las atribuciones legislativas del Congreso, consolidando su rol como órgano normativo por excelencia⁷.

c. Función de Representación Política

La representación política es la esencia de la democracia representativa. Los congresistas, elegidos por sufragio directo, actúan como portavoces de la ciudadanía, canalizando sus demandas y aspiraciones. Esta función implica una relación fiduciaria entre el representante y sus representados, basada en la confianza y la responsabilidad ética.

Como señala el profesor Delgado Güembes:

“[...] La función representativa es la virtud principal del sistema político democrático moderno. Lo define. Su vigencia decide que el Congreso ante el cual los congresistas acuden para actuar por la colectividad haga del Estado peruano un Estado representativo o no. Una vez que el pueblo elige a sus representantes el Estado cuenta con el cuerpo de dirigentes que definirán los sentidos y contenidos de la actividad política y estatal del país. Ellos actúan como voceros de la conciencia y emoción colectiva ante el Estado, desde el Estado y como el Estado.

El ejercicio de la función representativa es el corazón de la relación fiduciaria con la comunidad. La relación representativa es una relación de gestión. Es la capacidad de gestionar, desde el parlamento, un vínculo de confianza a partir de una responsabilidad ética. La responsabilidad del representante

⁷ Pérez Paredes, Yon Javier (2016). “III La Organización y Función Parlamentaria”, en AA.VV. Derecho Parlamentario, Congreso de la República del Perú, p. 155. En [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/596A84E6CB642F3B05257FD40057DA1C/\\$FILE/Derecho-Parlamentario.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/596A84E6CB642F3B05257FD40057DA1C/$FILE/Derecho-Parlamentario.pdf)



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE
INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA
OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS**

con quienes le prestan su confianza. Es desde su mandato como el Estado y la sociedad son creados como un Estado y una sociedad confiables. Quienes construyen y definen la relación de confianza son los responsables de la gestión pública a cargo del Congreso. [...]” [subrayado agregado]⁸

En ese sentido, si bien la función parlamentaria es eminentemente política, se ejerce dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. El artículo 93 de la Constitución consagra la proscripción del mandato imperativo, garantizando la independencia de los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los artículos 92 y 102 de la Constitución, junto con los artículos 20 y 22 del Reglamento del Congreso, el Código de Ética Parlamentaria y la legislación penal, establecen las competencias, atribuciones y prohibiciones aplicables a los parlamentarios.

A diferencia de los funcionarios y servidores públicos del aparato estatal, quienes deben mantener neutralidad política durante los procesos electorales, los congresistas ejercen una función política por naturaleza. Por ende, la exigencia de neutralidad no les es aplicable en los mismos términos.

La función representativa implica la posibilidad de expresar opiniones políticas, criticar o respaldar a autoridades y programas de gobierno, incluso durante periodos electorales. Esta prerrogativa se fundamenta en la libertad de expresión y en el mandato representativo otorgado por el electorado.

No obstante, esta libertad no es absoluta. Los congresistas deben abstenerse de utilizar recursos públicos con fines proselitistas, conforme a las disposiciones del Código de Ética Parlamentaria y la legislación vigente. El uso indebido de bienes del Estado con fines electorales constituye una infracción sancionable, independientemente de la función que se ejerza.

Como colofón podemos concluir que, la función parlamentaria, en sus dimensiones de control, legislación y representación, es intrínsecamente política y se ejerce con autonomía, dentro del marco constitucional y legal. La neutralidad política, exigible a otros funcionarios públicos, no puede imponerse a los congresistas sin menoscabar su rol representativo y

⁸ DELGADO GUEMBES, César. Para la representación de la República. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios. Fondo Editorial del Congreso, primera edición, Lima- Perú, 2011, pp. 153. Visto en: https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/libros/Representacion_Republica/



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

deliberativo. Sin embargo, el respeto a los límites legales y éticos es esencial para preservar la legitimidad y la integridad de la función parlamentaria.

5.6. La libertad de expresión en los parlamentarios

La aplicación expansiva o excesivamente rígida del principio de neutralidad política a los parlamentarios puede generar una restricción ilegítima al derecho fundamental a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 2 inciso 4 de la Constitución, más aún cuando esta libertad cumple un rol fundamental en el régimen democrático representativo.

Es así como, los congresistas no solo tienen el derecho de libertad de expresión, sino también el deber funcional y moral de expresar sus opiniones políticas, debatir ideas y formular juicios y críticas sobre la actuación del poder público. Silenciar estas manifestaciones bajo el pretexto de neutralidad equivale a desnaturalizar la esencia deliberativa parlamentaria e imponer una censura incompatible con el pluralismo democrático.

Esta tensión es aún más patente cuando se exige a los legisladores un comportamiento apolítico, contradiciendo la propia naturaleza de su función constitucional, sin tener en cuenta que la imposición de restricciones impropias —*sobre el discurso parlamentario con base en una lectura extensiva del deber de neutralidad*— produce un efecto inhibitorio que mella el debate público, precarizando la deliberación democrática parlamentaria pues se desincentiva la crítica en el control político y la rendición de cuentas sobre la administración estatal.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta impacta directamente en el contenido normativo del Reglamento del Congreso de la República, pues propone la incorporación del Artículo 25-A dentro del Capítulo II referido al estatuto de los congresistas.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Cuadro 3 Efecto de la vigencia de la norma

Regulación actual	Propuesta normativa
Sin referencia	<p>Artículo 25-A. Principio de neutralidad respecto de los Congresistas de la República</p> <p>Los parlamentarios en ejercicio de sus funciones pueden expresar, defender y promover las posiciones ideológicas, programáticas y partidarias, sin que ello constituya infracción al deber de imparcialidad y/o neutralidad.</p>

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

VII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República procederemos a realizar el análisis costo beneficio correspondiente, por lo que, habiéndose contextualizado la propuesta legislativa y precedido al análisis del objeto y contenido de la misma, continuaremos con identificar a los actores, dígase entidades, sujetos o grupos posiblemente afectados con la medida para posteriormente determinar el efecto de la proposición normativa sobre estos.⁹

Efectos que pueden traducirse en costos y beneficios de distinto tipo¹⁰, impactando tanto económica como no económicamente en estos. En ese sentido, se identifican los siguientes costos y beneficios, vinculados a los parlamentarios en función, la ciudadanía y los partidos políticos.

⁹ Congreso de la República. Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo - ACBL. 2005. Pg. 3-4.

¹⁰ Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. 2017. Pg. 17.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Cuadro 4 Análisis de costos

Actor	Costo
Parlamentarios en función	La regulación específica del principio de neutralidad aplicada a los parlamentarios puede conllevar un riesgo de percepción o mal entendimiento de este por parte de la sociedad, socavando la imagen pública de los mismos, al interpretarse como un privilegio o un quiebre del principio de igualdad ante la ley.
Ciudadanía	La existencia de múltiples voceros políticos con múltiples discursos políticos puede hacer caer a la ciudadanía en confusión o desinformación debido a la proliferación de discursos políticos individualistas, en desmedro de las posiciones oficiales partidarias.
Partidos políticos	Al tener múltiples voceros políticos, la organización política puede verse desgastada por la multiplicidad de discursos. Asimismo, puede haber una mella en la disciplina partidaria debido a la discursiva política individual.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Cuadro 5 Análisis de Beneficios

Actor	Beneficio
Parlamentarios en función	Al proscribirse interpretaciones que puedan desnaturalizar el principio de neutralidad aplicado a los parlamentarios, se afianza la seguridad jurídica de los parlamentarios permitiendo en mejor manera el cumplimiento de sus funciones debido a su naturaleza eminentemente política.
	La optimización del derecho fundamental a la libertad de expresión de los parlamentarios y demás derechos políticos conexos.
Ciudadanía	Mejora el relacionamiento político de la ciudadanía con sus representantes a través del sinceramiento del discurso político.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 11306/2024-CR, QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Partidos políticos	Incrementa el alcance de las organizaciones políticas al interior como fuera del parlamento, pues permite a éstas contar con voceros políticos plenos que transmitan abiertamente sus posiciones y programas políticos.
---------------------------	---

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** del proyecto de resolución legislativa **11306/2024-CR** con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA OPTIMIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PARLAMENTARIOS

Artículo único. Incorporación del artículo 25-A al Reglamento del Congreso de la República

Se incorpora el artículo 25-A al Reglamento del Congreso de la República, con siguiente texto:

“Artículo 25-A. Principio de neutralidad respecto de los parlamentarios
Los parlamentarios en ejercicio de sus funciones pueden expresar, defender y promover las posiciones ideológicas, programáticas y partidarias, sin que ello constituya infracción al deber de imparcialidad y/o neutralidad”.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones
Lima, 3 de junio de 2025

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento