Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso N° 11306/2024-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
23 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:36 am

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

Los **CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA** que suscriben, en uso de la facultad de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los artículos 22, literal c), 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO RESOLUCIÓN LEGISLATIVA MULTIPARTIDARIA.**

I. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTICULO 25-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO 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 el siguiente texto:

Artículo 25-A. Principio de neutralidad respecto de los Congresistas de la República

Los congresistas en ejercicio de su función de representación política pueden expresar, defender y promover las posiciones ideológicas, programáticas y partidarias, sin que ello constituya infracción al deber de imparcialidad y/o neutralidad.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11306/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 93 de la Constitución Política del Perú señala con prístina redacción que los congresistas representan a la nación, no estando están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, no siendo responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Este entramado de disposiciones se constituye no como un privilegio sino una garantía institucional que asegura la autonomía del Poder Legislativo y la libertad de conciencia de sus integrantes.

En tal sentido, esta disposición constitucional no solo otorga a los congresistas un fuero de inmunidad funcional, sino que reafirma su naturaleza como representantes políticos. En este contexto, imponer a los congresistas el principio de neutralidad política, aplicable a funcionarios del aparato administrativo o electoral, no solo resultaría ajeno a la lógica representativa en la medida que restringiría su derecho de expresar, defender y promover posiciones ideológicas, programáticas y partidarias como parte del ejercicio legítimo de su función parlamentaria.

Conviene recordar que los congresistas no son meros burócratas, sino representantes políticos por antonomasia, elegidos por sufragio directo y universal, y designados no como portavoces de una burocracia neutral, sino como voceros del debate político nacional. Si bien representan a la Nación en su conjunto, ello no niega la vena ideológica que subyace en ellos y su vínculo con la visión política de la organización a la que pertenecen.

Desde esta perspectiva, la neutralidad, entendida como una abstención en si misma, es contraria a la representación política. Exigirla sería equiparar al parlamentario con un funcionario administrativo, lo cual traicionaría el diseño constitucional del Congreso como espacio de deliberación política plural y confrontación de ideas, en lugar de un foro de tecnócratas desideologizados.

El principio de neutralidad política, cuya finalidad es evitar que funcionarios públicos utilicen recursos del Estado para favorecer

intereses partidarios tiene sentido cuando se aplica a servidores públicos cuya función es ejecutiva, técnica o administrativa, y cuya imparcialidad garantiza la equidad del servicio público.

Sin embargo, la naturaleza teleológica de la función parlamentaria es distinta. Los congresistas no están llamados a ejercer funciones neutrales, sino a deliberar, legislar y fiscalizar desde sus respectivas posiciones ideológicas como bien ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00001-2022-PI/TC.

> *"El Perú se suscribe a una democracia representativa y es expresa el pluralismo político en el Congreso, donde confluyen legítimamente las fuerzas imperantes y actúan en representación de la comunidad. En ese sentido, las vías participativas son formas complementarias que coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, pero no sustituyen al poder y sus instituciones."*[1]

Además, la libertad de los congresistas para expresar sus ideas políticas está protegida no solo por el artículo 93, sino también por el artículo 2, inciso 4 de la Constitución, que garantiza la libertad de pensamiento, opinión y expresión. Imponer una neutralidad política absoluta a los congresistas supondría una forma de censura, la que es constitucionalmente proscrita, al limitar su facultad de formular discursos ideológicos, cuestionar al oficialismo o defender causas sociales desde una posición partidaria, lo cual forma parte del núcleo duro de su función representativa.

En suma, por todo lo expuesto, el principio de neutralidad política no resulta aplicable a los congresistas de la República, sin que ello implique impunidad. La prohibición del uso indebido de recursos públicos con fines proselitistas sigue siendo exigible conforme a lo dispuesto en el Código de Ética Parlamentaria, pero ello no puede extenderse a limitar el contenido ideológico de sus expresiones políticas.

---

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00001-2022-PI/TC Fj. 150. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00001-2022-AI.pdf

Aplicar el principio de neutralidad política a los congresistas, más allá de sus límites razonables, implicaría una distorsión del principio de representación, el pluralismo ideológico y la libertad parlamentaria, pilares de toda democracia constitucional digna de tal nombre.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente proposición normativa proyecta sus efectos sobre los parlamentarios en función, así como la ciudadanía y los partidos políticos. En ese sentido, se identifican los siguientes cotos y beneficios.

a. Los parlamentarios en funciones: Los principales beneficios que aporta la propuesta de resolución legislativa se vinculan con el afianzamiento de la seguridad jurídica de los parlamentarios, al evitar interpretaciones expansivas o poco garantistas que impidan el cabal cumplimiento de su función, la que por su propia naturaleza es eminentemente política, optimizando en consecuencia también el ejercicio de su derecho de libertad de expresión y sus derechos políticos en conjunto.

b. La ciudadanía: El proyecto normativo aporta como principal beneficio hacia la ciudadanía, es la mayor transparencia discursiva, permitiendo así un mejor relacionamiento político entre representantes y representados, no obstante, se identifica como un potencial costo, el posible desgaste de la imagen del parlamento que podría generar el incremento de discursos políticos extremos, si el activismo partidario se exacerba en lugar de canalizarse responsablemente.

c. Los partidos políticos: Como organizaciones políticas, estas son beneficiadas al poder contar con voceros políticos activos al interior del parlamento que transmitan abiertamente sus posiciones políticas y programáticas; sin embargo, se identifica como un costo la responsabilidad indirecta de los partidos por la discursiva individual de sus parlamentarios.

De otro lado, el presente proyecto no genera perjuicio económico ni egreso para el erario público en cuanto dicha iniciativa pretende regular el principio de neutralidad política al interior del Congreso de la República.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley carece de vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad, en tanto se limita a incorporar el artículo 25-A al Reglamento del Congreso de la República con el propósito de fortalecer la seguridad jurídica en el ejercicio de la función parlamentaria. Esta propuesta normativa no introduce una alteración sustantiva del orden constitucional vigente, sino que reafirma carácter político de la labor legislativa, evitando interpretaciones excesivamente expansivas, restrictivas o desnaturalizada del principio de neutralidad, las cuales podrían obstaculizar el libre desempeño de los congresistas en el cumplimiento de su mandato representativo.

En ese sentido, la incorporación del artículo 25-A contribuye a delimitar adecuadamente el ámbito de aplicación del principio de neutralidad excluyendo su extensión impropia a los representantes políticos, quienes ejercen una función de naturaleza esencialmente deliberativa, ideológica y programática. Esta precisión normativa coadyuva a evitar conflictos interpretativos que, bajo la apariencia de exigencias ético-administrativas, puedan derivar en restricciones injustificadas a derechos fundamentales.

Asimismo, la medida propuesta optimiza el ejercicio de los derechos políticos de los congresistas en funciones, garantizando que puedan expresar, defender y promover las posiciones ideológicas de sus agrupaciones políticas y de sus electores, en pleno respeto del artículo 93 de la Constitución Política del Perú. Igualmente, refuerza el derecho a la libertad de expresión parlamentaria, amparado tanto por la Constitución como por los tratados internacionales sobre derechos humanos.

En conclusión, el artículo 25-A tiene como finalidad consolidar un marco interpretativo más garantista, acorde con los principios democráticos, el

pluralismo político y la autonomía del Poder Legislativo, sin introducir modificación alguna que desborde los límites constitucionales ni legales.

V. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta normativa se aliena a la primera y segunda política de Estado, asumidas en el Acuerdo Nacional.

CUADRO 1
VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

POLÍTICA DE ESTADO	DESCRIPCIÓN
Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho	*Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.* *Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo,*

	equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.[2]
Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos	*Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.* *Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b)*

[2] Disponible en: https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/

	asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.[3]

[3] Disponible en: https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/2-democratizacion-de-la-vida-politica-y-fortalecimiento-del-sistema-de-partidos/