CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00123-2026-2031-CD
RU 12933-CD
03 SEPTIEMBRE 2026 10:25 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Los diputados que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú**, a propuesta de la diputada **Catherin Norma Palomino Casavilca**, en ejercicio del derecho de iniciativa reconocido en el artículo II del Título Preliminar y en los artículos 78 y 79 del Reglamento del Congreso de la República, y de conformidad con el artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Objeto.
La presente resolución legislativa del Congreso tiene por objeto modificar los artículos 19, 25, 26, 27 y 40 del Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR.

Artículo 2. Finalidad.
La presente resolución legislativa del Congreso tiene por finalidad fortalecer la integridad de la representación parlamentaria, racionalizar los beneficios financiados con recursos públicos, transparentar los conceptos económicos que reciben los parlamentarios, ordenar territorialmente el desarrollo de las actividades de representación y facilitar su seguimiento por la ciudadanía, así como preservar la institucionalidad de los grupos parlamentarios.

Artículo 3. Modificación de los artículos 19, 25, 26, 27 y 40 del Reglamento del Congreso de la República
Se modifican los artículos 19; 25; el literal g) del artículo 26; el literal e) del artículo 27; y el artículo 40; del Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR, en los siguientes términos:

> **"Artículo 19. Pérdida de escaño parlamentario**
> En caso de que un senador o un diputado hubiera sido condenado mediante sentencia judicial firme por la comisión de un delito, no es aplicable lo dispuesto en las normas de los reglamentos de las cámaras sobre el reemplazo por el accesitario.

Artículo 25. Régimen laboral y de seguridad social
Los senadores y diputados son altos funcionarios públicos al servicio de la Nación, conforme al artículo 39 de la Constitución Política del Perú. No están comprendidos en la carrera administrativa, salvo en las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 276, en lo que les fuera aplicable. No pueden ejercer los derechos de sindicación y huelga. Tienen derecho a la seguridad social en materia de salud y pensiones.
El periodo ejercido se considera para el cómputo del tiempo de servicios prestados al Estado según el régimen al que pertenezcan y sobre la base del derecho pensionario que tenían al ingresar al Congreso.

Artículo 26. Derechos funcionales
Los senadores y diputados tienen los siguientes derechos funcionales:
[…]
g) Percibir una remuneración adecuada, sujeta al pago de los tributos de ley, y una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración.
No perciben ningún otro concepto económico de libre disposición, distinto de los establecidos por la norma general aplicable, que incremente en los hechos el monto de su remuneración.
Está prohibido el otorgamiento de montos por concepto de gastos de instalación al inicio de un periodo parlamentario.
Las remuneraciones de los senadores y diputados se publican en el diario oficial El Peruano.
[…].

Artículo 27. Deberes funcionales
Los senadores y diputados tienen los siguientes deberes funcionales:
[…]
e) Mantener comunicación con la ciudadanía, con las organizaciones sociales y con la población en general, a fin de conocer sus preocupaciones y necesidades, y procesarlas en el marco de sus competencias y conforme a las normas vigentes.
Para tal efecto, pueden constituirse hasta por cinco días hábiles al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo, en el modo y forma que establezcan los reglamentos de las cámaras.
En el caso de los parlamentarios elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, se constituyen siete días calendario en su circunscripción electoral.
Esta disposición no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para persona o grupo alguno. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la Administración Pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.
[…].

Artículo 40. Reglas comunes a los grupos parlamentarios
En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario por separado los representantes que pertenezcan a un mismo partido político o alianza electoral.
No pueden formarse nuevos grupos parlamentarios durante el periodo legislativo.
Los representantes que renuncien o sean expulsados de sus grupos forman parte del grupo mixto.
Cada grupo parlamentario aprueba o modifica su reglamento interno, el que debe contener como mínimo lo siguiente:

a) Nombre del grupo parlamentario.
b) Organización interna y normas de funcionamiento.
c) Derechos, obligaciones, impedimentos y prohibiciones de sus integrantes.
d) Reglas sobre sus sesiones, quórum, votaciones y acuerdos.
e) Procedimiento para la designación de la vocería titular y suplente del grupo parlamentario.
f) Procedimiento para la elección de candidatos a cargos en la Mesa Directiva de la cámara o de las comisiones.
g) Procedimiento para la designación de los integrantes del grupo en las comisiones.
h) Procedimiento sancionador por infracciones al reglamento interno, cautelando el derecho de defensa, la pluralidad de instancias y demás garantías del debido proceso dentro del grupo parlamentario.

El reglamento interno se publica en el portal web institucional del Congreso y en el de su respectiva cámara.
El cumplimiento de este requisito es esencial para participar en los cargos de la Mesa Directiva y en el funcionamiento de su sede administrativa.
Los representantes acreditan, ante la Oficialía Mayor de cada cámara, según corresponda, a los grupos parlamentarios durante el proceso de constitución del Congreso y designan a su portavoz.
Las respectivas mesas directivas de las cámaras aprueban la asignación del personal de asesoría y del espacio físico para el adecuado funcionamiento de los grupos parlamentarios."

Lima, agosto de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ISLA ROJAS Azucena FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 14:53:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 10:11:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ QUISPE Jessica Sadith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 15:55:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 10:12:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 10:32:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2026 10:49:33-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Planteamiento del problema público

El artículo 94 de la Constitución Política del Perú reconoce al Congreso de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados la facultad de elaborar y aprobar sus respectivos reglamentos, a los cuales atribuye naturaleza de ley orgánica. Asimismo, permite que dichos órganos establezcan su organización, regulen las atribuciones de los grupos parlamentarios, nombren y remuevan a sus funcionarios y empleados, otorguen los beneficios que les correspondan de acuerdo con la ley y, en el caso del Congreso de la República, sancionen su presupuesto y gobiernen su economía.

Esta potestad comprende la facultad de regular los derechos, deberes y responsabilidades de los parlamentarios; la organización de los grupos parlamentarios; y la utilización de los recursos asignados al Poder Legislativo.

Sin embargo, la autonomía normativa, económica y administrativa del Congreso no constituye una potestad absoluta ni supone que este órgano se encuentre al margen del ordenamiento constitucional. El artículo 45 de la Constitución establece que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la propia Constitución y las leyes establecen. En consecuencia, el Reglamento del Congreso, a pesar de su especial naturaleza y jerarquía, debe respetar los derechos fundamentales, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, las reglas presupuestarias y las competencias constitucionales de los demás órganos del Estado.

En ese sentido, las disposiciones vigentes del Reglamento del Congreso reconocen un amplio margen de actuación a los órganos de dirección parlamentaria para adoptar decisiones relacionadas con los derechos económicos de los representantes y trabajadores del Congreso. Sin embargo, si bien esta regulación se sustenta en la autonomía parlamentaria, su ejercicio sin criterios suficientemente delimitados puede generar:

- Beneficios económicos adicionales cuya naturaleza no se diferencia adecuadamente de la remuneración.
- Gastos que no se encuentran necesariamente vinculados con una necesidad funcional comprobable.
- Decisiones presupuestarias adoptadas sin suficiente publicidad, justificación técnica o evaluación de resultados.
- Dificultades para verificar la vinculación territorial de las actividades desarrolladas durante los días destinados a la función de representación.
- Incentivos para el desplazamiento de parlamentarios entre grupos políticos durante el periodo parlamentario.
- Tratamientos diferenciados que pueden ser percibidos como privilegios frente al régimen general aplicable a los demás funcionarios y trabajadores públicos.

La propuesta pretende reducir esos espacios de discrecionalidad y establecer reglas objetivas, previsibles y verificables, sin desconocer los derechos constitucionales de los parlamentarios y trabajadores ni afectar las competencias necesarias para el funcionamiento del Poder Legislativo.

2. Evidencia que lo sustenta

Al respecto, el problema público referido se evidencia en que el Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución

Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR, reconoce una amplia autonomía normativa, económica y administrativa al Congreso de la República, pero no establece criterios suficientemente objetivos, verificables y uniformes para determinar el alcance de determinadas prestaciones o beneficios económicos otorgados a los representantes y servidores del Congreso. El propio Reglamento señala que el Congreso tiene autonomía económica, administrativa y política, y que gobierna su economía, lo que debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de los principios de legalidad, razonabilidad, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

En ese sentido, un primer elemento de evidencia está constituido por los gastos de instalación de los parlamentarios. Este beneficio tiene antecedentes en acuerdos de la Mesa del Congreso y ha sido objeto de cuestionamientos debido a que su aplicación general puede generar pagos incluso en supuestos en los que no exista una necesidad efectiva de traslado e instalación; particularmente respecto de parlamentarios que tenían su residencia en Lima y Callao, por no existir una necesidad material de instalarse en la capital.

Asimismo, existen antecedentes de iniciativas legislativas destinadas precisamente a regular y delimitar los gastos de instalación, lo que evidencia que la anterior regulación no había generado un marco suficientemente claro y preciso, es por ello que por medio del proyecto de Resolución Legislativa N.° 5971/2020-CR se propuso establecer reglas específicas para esta asignación, señalando que debía estar vinculada a la instalación del congresista al inicio del período parlamentario.

Esta problemática resulta particularmente relevante porque la asignación de recursos públicos para gastos de instalación no debería operar como una ventaja económica automática, sino responder a una necesidad

funcional real, objetiva y comprobable, vinculada directamente con el ejercicio de la representación parlamentaria; de lo contrario, se podría estar dando una utilización indebida de los recursos públicos, en tanto que no guarda relación con la finalidad para la cual fueron asignados.

Un segundo elemento que evidencia lo señalado es el régimen de prestaciones y seguros de salud de los parlamentarios. La ausencia de parámetros suficientemente precisos sobre el alcance, modalidad y condiciones de determinadas prestaciones financiadas con recursos públicos puede generar tratamientos diferenciados o beneficios que excedan lo estrictamente necesario para garantizar la protección social y de salud de quienes prestan servicios al parlamento.

Sobre el particular, la contratación o financiamiento de seguros privados para la atención en clínicas privadas de los parlamentarios debe encontrarse sustentada en criterios objetivos de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia y adecuada utilización de los recursos públicos, puesto que la autonomía económica del Congreso no constituye una habilitación para establecer beneficios ilimitados o carentes de justificación y razonabilidad, pues la autonomía parlamentaria debe ejercerse dentro del marco constitucional.

3. Objetivo general y objetivos específicos de la propuesta

Las modificaciones propuestas, consideradas en conjunto, buscan establecer un régimen parlamentario más transparente, austero y responsable, en el cual la autonomía del Congreso sea ejercida como una garantía institucional y no como una excepción frente a la Constitución y las reglas generales de control de los recursos públicos.

En ese sentido, la iniciativa tiene los siguientes objetivos específicos:

- Sustituir la enumeración cerrada de delitos del artículo 19 por una regla general basada en la existencia de una sentencia judicial firme.
- Eliminar del Reglamento del Congreso el reconocimiento de la contratación de seguros privados como derecho funcional de los parlamentarios y sus familiares dependientes.
- Evitar el otorgamiento de conceptos económicos que incrementen indirectamente la remuneración parlamentaria, así como eliminar los gastos de instalación.
- Delimitar las actividades de representación a la circunscripción electoral de procedencia.
- Preservar la correspondencia entre la representación obtenida electoralmente y la organización de los grupos parlamentarios.
- Reafirmar que los recursos administrados por el Congreso mantienen su naturaleza pública y se encuentran sujetos a los principios de legalidad, transparencia y control.

4. Fundamentación de la iniciativa

El artículo 94 de la Constitución Política del Perú reconoce al Congreso de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados la facultad de elaborar y aprobar sus respectivos reglamentos, a los cuales atribuye naturaleza de ley orgánica. Asimismo, permite que dichos órganos establezcan su organización, regulen las atribuciones de los grupos parlamentarios, nombren y remuevan a sus funcionarios y empleados, otorguen los beneficios que les correspondan de acuerdo con la ley y, en el caso del Congreso de la República, sancionen su presupuesto y gobiernen su economía.

Esta potestad comprende la facultad de regular los derechos, deberes y responsabilidades de los parlamentarios; la organización de los grupos parlamentarios; y la utilización de los recursos asignados al Poder Legislativo.

Sin embargo, la autonomía normativa, económica y administrativa del Congreso no constituye una potestad absoluta ni supone que este órgano se encuentre al margen del ordenamiento constitucional. El artículo 45 de la Constitución establece que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la propia Constitución y las leyes establecen. En consecuencia, el Reglamento del Congreso, a pesar de su especial naturaleza y jerarquía, debe respetar los derechos fundamentales, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, las reglas presupuestarias y las competencias constitucionales de los demás órganos del Estado.

En ese sentido, el artículo 79 de la Constitución prohíbe a los representantes ante el Congreso presentar iniciativas que creen o aumenten gastos públicos, pero establece una excepción circunscrita exclusivamente al presupuesto del propio Congreso. Esta excepción debe interpretarse conjuntamente con el artículo 94, que faculta al Congreso a sancionar su presupuesto y gobernar su economía, sin exonerarlo del cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia, razonabilidad y control en el empleo de los recursos públicos.

La presente iniciativa se desarrolla dentro de dicho marco constitucional y tiene como finalidad fortalecer la integridad de la representación parlamentaria, racionalizar los beneficios financiados con recursos públicos, transparentar los conceptos económicos que reciben los parlamentarios, ordenar territorialmente el desarrollo de las actividades de representación y facilitar su seguimiento por la ciudadanía, así como preservar la institucionalidad de los grupos parlamentarios.

5. Antecedentes legislativos

Durante el periodo parlamentario 2026-2031 se han presentado el Proyecto de Resolución Legislativa N.º 00001-2026-2031-CD, que

propone modificar, entre otras disposiciones, el literal a) del artículo 27 del Reglamento del Congreso para establecer la presencialidad como regla general del trabajo parlamentario; y el Proyecto de Resolución Legislativa N.º 00052-2026-2031-CD, orientado a modificar diversas disposiciones del mismo Reglamento para fortalecer el sistema democrático y representativo. Aunque estas iniciativas no contienen las mismas modificaciones planteadas en la presente propuesta, constituyen antecedentes del proceso de revisión y actualización del Reglamento del Congreso durante el actual periodo parlamentario.

6. Sectores comprendidos en la propuesta

La propuesta comprende principalmente al Congreso de la República, sus cámaras, órganos de gobierno, grupos parlamentarios, parlamentarios y personal del Servicio Parlamentario. Asimismo, se relaciona con la Contraloría General de la República respecto del control del uso de los recursos públicos y con EsSalud en cuanto a la cobertura obligatoria de seguridad social en salud. La iniciativa no crea nuevas competencias ni obligaciones presupuestarias para otras entidades del Estado.

7. Modificación del artículo 19: pérdida de escaño parlamentario

Regulación vigente

El artículo 19 del Reglamento del Congreso establece que no procede el reemplazo por el accesitario cuando un senador o diputado hubiera sido condenado mediante sentencia judicial firme por determinados delitos: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de dichos ilícitos.

La norma utiliza, por tanto, un sistema de enumeración cerrada de delitos.

Marco constitucional

El artículo 33 de la Constitución Política del Perú dispone que el ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por resolución judicial de interdicción.
2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

La Constitución no establece una relación cerrada de delitos que puedan producir consecuencias sobre el ejercicio de los derechos políticos. El artículo 33 toma como referencia la existencia de una sentencia y la consecuencia jurídica impuesta por el órgano jurisdiccional, lo que evidencia la relevancia constitucional de un pronunciamiento judicial definitivo para determinar la situación jurídica de quien ejerce derechos de participación política.

Este marco debe ser concordado con los artículos 39 y 45 de la Constitución. El primero establece que todos los funcionarios y trabajadores públicos se encuentran al servicio de la Nación, mientras que el segundo dispone que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades establecidas por la Constitución y las leyes.

En ese contexto, la existencia de una sentencia judicial firme por la comisión de un delito constituye un criterio objetivo para aplicar la consecuencia parlamentaria regulada en el artículo 19. La exigencia de firmeza garantiza que esta consecuencia no se sustente en una denuncia, investigación, acusación o sentencia susceptible de impugnación, sino en un pronunciamiento jurisdiccional definitivo, emitido con respeto del debido proceso.

En consecuencia, resulta razonable sustituir una regulación basada en una enumeración específica de delitos por una regla general vinculada a la existencia de una sentencia judicial firme. Además, es evidente que el espíritu de la norma de la “curul vacía” no se sustenta en determinados delitos (donde se excluye, en el caso peruano, por ejemplo, los delitos de corrupción) sino en identificar al representante que ha sido condenado de manera definitiva por la comisión de un delito. De esta manera, la aplicación de la consecuencia reglamentaria deja de depender de que el delito cometido haya sido previamente incorporado a un listado cerrado y se establece un criterio uniforme, objetivo y jurídicamente verificable.

Finalidad de la modificación

La modificación tiene por finalidad establecer un criterio general y uniforme para la aplicación de la consecuencia prevista en el artículo 19 del Reglamento del Congreso. Esto, con el propósito de que los partidos políticos tengan el más escrupuloso cuidado y la responsabilidad debida de seleccionar a perfiles deseables en sus respectivas candidaturas. No es admisible que los partidos políticos no asuman la responsabilidad de haber presentado candidaturas contrarias al objetivo democrático de garantizar un derecho de sufragio pleno.

Entonces, en lugar de mantener una enumeración cerrada de delitos, se toma como elemento objetivo la existencia de una sentencia judicial firme que determine definitivamente la responsabilidad penal del senador o diputado.

Con ello se busca evitar tratamientos diferenciados sustentados únicamente en la denominación del delito, cerrar los vacíos que puede generar una relación limitada de ilícitos penales y fortalecer los principios de responsabilidad, idoneidad y legitimidad en el ejercicio de la representación parlamentaria.

Alcance de la modificación

La modificación se aplica únicamente cuando exista una sentencia judicial firme por la comisión de un delito. Por consiguiente, no comprende denuncias, investigaciones fiscales, acusaciones, medidas de prisión preventiva ni sentencias que todavía puedan ser impugnadas.

La propuesta tampoco atribuye al Congreso competencia para determinar la responsabilidad penal del parlamentario. La consecuencia reglamentaria se sustenta exclusivamente en una decisión definitiva emitida por el órgano jurisdiccional competente.

El cambio consiste específicamente en sustituir la enumeración cerrada de delitos por un criterio general basado en la existencia de una sentencia judicial firme, manteniéndose la consecuencia parlamentaria ya contemplada por el artículo 19.

8. Modificación del artículo 25: régimen laboral y de seguridad social

Regulación vigente

El artículo 25 del Reglamento del Congreso reconoce a los senadores y diputados el derecho a la seguridad social en materia de salud y pensiones. No obstante, adicionalmente dispone:

> “En forma adicional a los servicios de seguridad social en materia de salud a cargo del Estado, los senadores y diputados tienen derecho a la contratación de seguros privados para ellos y sus familiares dependientes (cónyuge y parientes consanguíneos en primer grado)”.

Esta disposición convierte la contratación de un seguro privado en un derecho funcional de los propios miembros del Congreso y extiende sus efectos a determinados familiares. Se trata de un beneficio de creación exclusivamente reglamentaria, establecido por el propio Poder Legislativo en favor de sus integrantes, que se añade a la cobertura de seguridad social que les corresponde conforme a ley.

Este derecho reglamentario produce obligaciones económicas para la institución. Como antecedente, mediante el contrato N.º 011-2025-AAJ-OLCC-CR, el Congreso contrató una póliza de asistencia médico familiar por S/ 9 594 875,79, para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2025 y el 26 de julio de 2026. El contrato incluyó a congresistas, parlamentarios andinos, expresidentes de la República y familiares.

Marco constitucional

Los artículos 7, 10 y 11 de la Constitución reconocen el derecho a la protección de la salud, el derecho a la seguridad social y el acceso a las prestaciones de salud mediante entidades públicas, privadas o mixtas.

Sin embargo, estos artículos no reconocen a los senadores y diputados un derecho constitucional a que el Congreso contrate y financie una póliza privada adicional para ellos y sus familiares. El contenido constitucionalmente protegido se encuentra garantizado mediante el acceso al sistema de seguridad social que corresponda conforme a ley.

El artículo 94 de la Constitución reconoce la autonomía normativa y económica del Congreso y permite establecer los derechos y beneficios de los senadores y diputados de acuerdo con la ley. No obstante, dicha potestad no convierte todos los beneficios reglamentariamente establecidos en derechos constitucionales ni impide que el propio Congreso los revise o elimine.

Por tanto, la supresión del seguro privado no vulnera el derecho a la salud ni el derecho a la seguridad social. Tampoco desconoce un mandato constitucional, pues la Constitución no obliga al Estado a financiar una cobertura privada adicional para los representantes parlamentarios y sus familiares.

Finalidad de la modificación

La modificación tiene por finalidad eliminar del Reglamento del Congreso el derecho atribuido a los senadores y diputados a la contratación de seguros privados para ellos y sus familiares dependientes.

Este beneficio no constituye un derecho reconocido por la Constitución ni forma parte del contenido constitucional del derecho a la salud o a la seguridad social. Su reconocimiento deriva exclusivamente del Reglamento del Congreso y se añade a la cobertura de seguridad social que corresponde a los parlamentarios conforme a ley.

En consecuencia, la propuesta suprime únicamente ese beneficio reglamentario adicional y mantiene intacto el derecho a la seguridad social en materia de salud y pensiones. El antecedente contractual de S/ 9 594 875,79 sirve para demostrar la incidencia presupuestal que ha tenido dicho beneficio, pero no cambia el alcance concreto de la modificación planteada.

Alcance de la modificación

La propuesta se limita a suprimir del artículo 25 el reconocimiento de la contratación de seguros privados como un derecho de los senadores y diputados y de sus familiares dependientes.

Su efecto jurídico consiste en que dicho beneficio deja de formar parte de los derechos funcionales reconocidos por el Reglamento del Congreso. Al mismo tiempo, se mantiene sin modificación el derecho de los senadores y diputados a la seguridad social en materia de salud y pensiones.

Por tanto, la reforma no elimina ni restringe el derecho constitucional a la salud o a la seguridad social, sino únicamente un beneficio adicional de origen reglamentario que no se encuentra reconocido por la Constitución como parte del contenido de esos derechos.

9. Modificación del artículo 26: Derechos funcionales

Regulación vigente

El literal g) del artículo 26 del Reglamento del Congreso establece actualmente que los senadores y diputados tienen derecho a:

> "Percibir una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley y a una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración. Las remuneraciones de los senadores y diputados se publican en el diario oficial El Peruano".

La regulación vigente reconoce la remuneración y la compensación por tiempo de servicios, pero no establece expresamente que estas sean los únicos conceptos económicos de libre disposición que pueden percibir los representantes. Tampoco contiene una prohibición expresa respecto del otorgamiento de gastos de instalación al comenzar un periodo parlamentario.

En este marco, mediante decisiones administrativas se han reconocido montos adicionales bajo denominaciones distintas de la remuneración. Un antecedente relevante se produjo en el periodo parlamentario 2021-2026.

Mediante el Acuerdo de Mesa N.º 006-2021-2022/MESA-CR se autorizó el pago de gastos de instalación equivalentes a una remuneración mensual.

El Informe N.º 027-2021-OLCC-OM-CR, reproducido en un acta oficial de la Comisión de Ética Parlamentaria, señaló que este pago:

- No se consideraba ingreso del congresista.
- No estaba afecto al pago de impuestos.
- No estaba sujeto a rendición de cuentas.
- Podía ser solicitado por todos los congresistas, incluidos los elegidos por Lima y Callao.
- Se entregaba a solicitud del propio parlamentario.

Estos elementos evidencian que el gasto de instalación operaba como un monto económico de libre disposición, otorgado adicionalmente a la remuneración parlamentaria y sin necesidad de acreditar gastos concretos.

Considerando que el gasto de instalación ha sido equivalente a una remuneración mensual y que la remuneración parlamentaria asciende a S/ 15 600, su eventual otorgamiento a los 190 integrantes del Congreso bicameral (60 senadores y 130 diputados), representaría un desembolso potencial de S/ 2 964 000. Esta cifra constituye una estimación referencial y no corresponde a un gasto ejecutado.

Marco constitucional

El artículo 39 de la Constitución establece que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. En consecuencia, los conceptos económicos reconocidos a los altos funcionarios deben

encontrarse justificados por las necesidades del cargo y responder al interés general.

El artículo 40 de la Constitución dispone que es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios en razón de sus cargos. Esta disposición evidencia que el régimen constitucional no atiende únicamente a la denominación formal de “remuneración”, sino a la totalidad de los ingresos vinculados al cargo público.

Asimismo, el artículo 94 reconoce la autonomía normativa y económica del Congreso y faculta a este poder del Estado a establecer los derechos y beneficios de los senadores y diputados conforme a ley. Sin embargo, esta potestad no convierte los montos económicos aprobados administrativamente en derechos constitucionales ni impide que el Reglamento establezca límites para evitar que conceptos adicionales incrementen de hecho la remuneración parlamentaria.

El artículo 77 establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto aprobado anualmente. Por ello, la autonomía económica del Congreso debe ejercerse de manera compatible con el marco presupuestario y con el deber de justificar la utilización de los recursos públicos.

La Constitución reconoce la remuneración de los altos funcionarios y exige la publicidad de todos los ingresos percibidos por razón del cargo, pero no reconoce un derecho constitucional a recibir gastos de instalación o montos por “función congresal” (como si la remuneración no fuera para el ejercicio de la función congresal) ni otros conceptos económicos de libre disposición adicionales a la remuneración. Estos beneficios han sido

establecidos mediante decisiones internas y, por ello, pueden ser limitados o eliminados mediante el Reglamento del Congreso.

Finalidad de la modificación

La modificación tiene dos finalidades directamente relacionadas con la fórmula legal propuesta.

En primer lugar, busca impedir que los senadores y diputados perciban conceptos económicos de libre disposición que, aun cuando reciban una denominación diferente, incrementen en los hechos el monto de su remuneración, salvo aquellos expresamente establecidos por la norma general aplicable.

Con ello se pretende evitar que asignaciones, entregas o beneficios económicos aprobados mediante decisiones administrativas funcionen materialmente como ingresos adicionales a la remuneración parlamentaria.

En segundo lugar, la propuesta prohíbe el otorgamiento de gastos de instalación al inicio de un periodo parlamentario. Este concepto no constituye un derecho reconocido por la Constitución ni forma parte de la remuneración o de la compensación por tiempo de servicios contempladas en el artículo 26. Al respecto, cabe preguntarse: ¿acaso los parlamentarios no perciben una remuneración lo suficientemente razonable? Incluso, el parlamentario percibe un sueldo muy superior al promedio de la mayoría de funcionarios públicos y muchos de estos cuando son trasladados o ganan plazas en ciudades distintas a las de origen no reciben montos por “instalación”.

La modificación busca que los ingresos de los representantes sean previamente determinados, transparentes y sujetos a las reglas tributarias

correspondientes, evitando la creación de pagos adicionales de libre disposición mediante acuerdos internos.

Alcance de la modificación

La propuesta no elimina ni modifica el derecho de los senadores y diputados a recibir:

- La remuneración correspondiente.
- La compensación por tiempo de servicios.
- Los conceptos económicos expresamente reconocidos por la norma general aplicable.

Tampoco comprende los recursos materiales, el personal, los bienes o los servicios que el Congreso proporcione directamente para el cumplimiento de la función parlamentaria, siempre que estén destinados a una finalidad institucional y no sean entregados como dinero de libre disposición.

La limitación alcanza a cualquier concepto económico que, independientemente de la denominación utilizada, sea entregado al parlamentario para su libre disposición y produzca un incremento material de sus ingresos.

Por su parte, la prohibición de los gastos de instalación es general. Conforme a la fórmula propuesta, se aplicaría a todos los senadores y diputados al inicio del periodo parlamentario, sin establecer diferencias por lugar de residencia, circunscripción electoral o condición de representante reelegido.

En consecuencia, la modificación no afecta la remuneración reconocida por el Reglamento, sino que impide que esta sea incrementada

indirectamente mediante otros conceptos económicos y elimina expresamente el otorgamiento de gastos de instalación.

10. Modificación del artículo 27: deberes funcionales

Regulación vigente

El literal e) del artículo 27 del Reglamento del Congreso establece como deber funcional de los senadores y diputados mantener comunicación con la ciudadanía, las organizaciones sociales y la población en general, con la finalidad de conocer sus preocupaciones y necesidades y procesarlas dentro del marco de sus competencias.

Para cumplir este deber, la regulación permite que los parlamentarios se constituyan hasta por cinco días hábiles al mes:

- En la circunscripción electoral de procedencia; o
- En cualquier parte del país.

La posibilidad de realizar estas actividades “en cualquier parte del país” tiene como antecedente la modificación efectuada en 2022 al entonces literal f) del artículo 23 del Reglamento, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2021-2022-CR. Antes de esa modificación, el periodo de representación debía cumplirse en la circunscripción electoral de procedencia, de acuerdo con la Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2009-CR.

La regulación vigente, por tanto, permite que el deber de representación correspondiente a esos días sea desarrollado en un lugar que no necesariamente mantiene relación directa con la circunscripción electoral por la cual fue elegido el parlamentario.

Marco constitucional

El artículo 93 de la Constitución establece que los senadores y diputados representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo. En consecuencia, la representación parlamentaria tiene carácter nacional y no puede entenderse limitada exclusivamente a los electores o intereses de una determinada circunscripción.

Sin embargo, este mandato nacional no impide que el Reglamento establezca reglas destinadas a organizar territorialmente una modalidad específica de comunicación con la ciudadanía. La circunscripción electoral constituye el espacio en el que se origina la elección del parlamentario y, por ello, puede ser empleada como criterio objetivo para ordenar el cumplimiento del periodo especial de representación.

Por su parte, el artículo 90 de la Constitución establece un sistema electoral diferenciado. En el Senado, por lo menos un representante es elegido por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes senadores son elegidos por distrito único electoral nacional. La Cámara de Diputados está integrada por representantes elegidos conforme al sistema electoral establecido por ley.

Asimismo, el artículo 94 reconoce al Congreso de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados la potestad de elaborar y aprobar sus respectivos reglamentos. Esta autonomía normativa comprende la facultad de establecer los deberes funcionales de los parlamentarios y determinar la forma en que se desarrolla la función de representación.

La Constitución no ordena expresamente que estos días deban cumplirse en la circunscripción electoral de procedencia ni prohíbe que se realicen en otras partes del país. Por consiguiente, la modificación no responde a la corrección de una incompatibilidad constitucional, sino al ejercicio de la

potestad del Congreso para organizar sus funciones y fortalecer la relación entre los parlamentarios y las circunscripciones en las que fueron elegidos.

Finalidad de la modificación

La propuesta elimina del literal e) del artículo 27 la expresión “o en cualquier parte del país”. Con ello, se busca que los días específicamente destinados a la función de representación se desarrollen en la circunscripción electoral de procedencia del senador o diputado.

La modificación tiene las siguientes finalidades:

- Restablecer la vinculación territorial que tenía originalmente este mecanismo.
- Priorizar la atención de las preocupaciones y necesidades de la población de la circunscripción electoral de procedencia.
- Facilitar la identificación y verificación territorial de las actividades desarrolladas durante esos días.
- Facilitar el seguimiento ciudadano de las actividades desarrolladas durante los días destinados a la función de representación.
- Evitar que este periodo especial sea utilizado para realizar actividades sin conexión con la respectiva circunscripción electoral.
- Evitar la ineficiencia de permitir que parlamentarios descuiden la atención de sus circunscripciones de origen.
- Fortalecer la rendición de cuentas respecto de la ciudadanía de las circunscripciones de origen. Por ejemplo, un parlamentario que quiere evitar dar cuenta a la población que lo eligió, decide viajar a otra región u otras regiones donde lo identifican menos.
- Evitar el despilfarro de dinero que representa el riesgo de que parlamentarios, por ejemplo, de Lima, viajen al interior del país para obtener las ventajas económicas que, de otro modo, no se les

asignaría (por no tener que movilizarse, por ejemplo, en transporte aéreo o gastos de hospedaje).

Esta delimitación territorial no modifica el carácter nacional de la representación parlamentaria establecido en el artículo 93 de la Constitución ni somete a los senadores o diputados a mandato imperativo. Únicamente determina el lugar en el que debe cumplirse esta modalidad concreta de comunicación y representación ciudadana.

Alcance de la modificación

La modificación se limita a eliminar la expresión “o en cualquier parte del país”. Por tanto:

- No elimina el deber de mantener comunicación con la ciudadanía.
- No suprime los días destinados a la función de representación.
- No modifica el plazo máximo de cinco días hábiles al mes.
- No modifica la posibilidad de realizar las actividades individualmente o en grupo.
- No altera la regla especial de siete días calendario aplicable a los parlamentarios elegidos por la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero.
- No establece nuevas obligaciones de presentación de informes ni modifica los conceptos económicos relacionados con estas actividades.
- No constituye una prohibición general para que los parlamentarios participen en actividades en otras partes del país fuera del periodo regulado por este literal.

Debe advertirse, además, que el artículo 90 de la Constitución contempla senadores elegidos por distrito único electoral nacional. En estos casos, la circunscripción electoral de procedencia comprende todo el territorio

nacional. Por ello, la eliminación de la frase “o en cualquier parte del país” no produciría para dichos senadores la misma delimitación territorial que para los diputados y los senadores elegidos por circunscripciones territoriales.

11. Modificación del artículo 40: reglas comunes a los grupos parlamentarios

Regulación vigente

El artículo 40 del Reglamento del Congreso establece que los representantes pertenecientes a un mismo partido político o alianza electoral no pueden constituir grupos parlamentarios separados. Asimismo, dispone que no pueden formarse nuevos grupos parlamentarios durante el periodo legislativo.

Respecto de los parlamentarios que renuncien o sean expulsados de sus respectivos grupos, la regulación vigente les reconoce dos alternativas:

- Incorporarse al grupo mixto; o
- Incorporarse, por una sola vez durante el periodo parlamentario, a otro grupo parlamentario existente según el resultado electoral.

En caso de optar por la segunda alternativa, el parlamentario incorporado no puede postular ni integrar la mesa directiva de las cámaras o de las comisiones hasta la culminación del siguiente periodo anual de sesiones posterior a su incorporación.

La propuesta elimina la posibilidad de incorporarse a otro grupo parlamentario y establece como única consecuencia que los representantes que renuncien o sean expulsados pasen a formar parte del grupo mixto. Como consecuencia de ello, también se elimina la

restricción temporal para integrar las mesas directivas, puesto que dicha regla estaba dirigida exclusivamente a quienes se incorporaban a otro grupo parlamentario.

Debe considerarse que, conforme al artículo 41 del mismo reglamento, el grupo mixto tiene atribuciones limitadas: funciona como grupo parlamentario únicamente para presentar proposiciones legislativas e integrar comisiones; no puede integrar ninguna mesa directiva ni la Junta de Portavoces y tampoco cuenta con personal u oficina como grupo parlamentario.

Marco constitucional

El artículo 35 de la Constitución reconoce que las organizaciones políticas concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Esta disposición permite que el Reglamento del Congreso establezca medidas destinadas a preservar la correspondencia entre los resultados electorales y la conformación de los grupos parlamentarios.

Desde esta perspectiva, resulta constitucionalmente legítimo adoptar medidas orientadas a impedir que el cambio oportunista de grupo parlamentario altere la correlación de fuerzas establecida por la ciudadanía en las elecciones, fragmente excesivamente el Congreso o permita obtener posiciones políticas que no derivan del resultado electoral.

Sin embargo, esta finalidad debe concordarse con otros derechos y principios constitucionales:

- El numeral 3 del artículo 2 reconoce la libertad de conciencia.
- El numeral 17 del artículo 2 y el artículo 31 reconocen el derecho de participación política.

- El artículo 93 establece que los senadores y diputados representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo.
- El artículo 94 reconoce la autonomía normativa del Congreso, pero dicha autonomía debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución.

El Tribunal Constitucional analizó una regulación semejante en la sentencia recaída en el expediente N.º 00006-2017-PI/TC. En esa oportunidad declaró inconstitucionales disposiciones del Reglamento del Congreso que impedían a los congresistas que renunciaban o eran expulsados conformar un nuevo grupo parlamentario o incorporarse a uno existente.

El tribunal consideró que una prohibición general vulneraba la libertad de conciencia, el derecho de participación política y la prohibición de mandato imperativo, porque no distinguía entre el transfuguismo ilegítimo y la separación sustentada en razones legítimas. Entre estas últimas señaló el cambio de orientación ideológica del partido, la mutación ideológica personal, la desaparición o crisis de la organización política y la existencia de discrepancias serias con su dirección.

Posteriormente, en la sentencia recaída en el expediente N.º 00001-2018-PI/TC, el Tribunal admitió la regulación del grupo parlamentario mixto, pero mediante una interpretación conforme con la Constitución. Precisó que los parlamentarios que se aparten por razones de conciencia debidamente justificadas pueden:

- Conformar un nuevo grupo parlamentario.
- Incorporarse a un grupo parlamentario existente.
- Integrar voluntariamente el grupo parlamentario mixto.

El propio tribunal aclaró que la posibilidad de formar un nuevo grupo o incorporarse a uno existente se mantiene cuando la separación responda a razones legítimas y que la libertad de conciencia puede ser invocada independientemente de que el reglamento haya regulado expresamente cada supuesto.

Los pronunciamientos citados establecen que las medidas destinadas a enfrentar el transfuguismo no pueden anular la libertad de conciencia, impedir la separación de un grupo parlamentario ni privar al representante del ejercicio de las funciones inherentes a su mandato.

La propuesta toma en consideración estos límites. No impide que el senador o diputado renuncie a su grupo parlamentario, no dispone la pérdida de su escaño, no condiciona su libertad de opinión o de voto y tampoco suspende el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Su efecto se circunscribe a determinar el espacio de organización parlamentaria al que se incorpora el representante después de su renuncia o expulsión.

La incorporación al grupo mixto constituye, en ese sentido, una regla de organización interna destinada a evitar que el apartamiento de un grupo produzca el traslado de la representación obtenida electoralmente hacia otra bancada. La finalidad no es sancionar la disidencia política o ideológica, sino preservar la correspondencia entre la voluntad popular expresada en las elecciones y la composición de los grupos parlamentarios durante el periodo legislativo.

Finalidad de la modificación

La modificación busca fortalecer la correspondencia entre la voluntad popular expresada en las elecciones y la composición política del Congreso durante el periodo parlamentario.

Al establecer que los senadores o diputados que renuncien o sean expulsados pasen al grupo mixto, se pretende:

- Desincentivar el cambio de grupo parlamentario motivado por intereses personales, ventajas políticas o acceso a cargos.
- Evitar que un grupo parlamentario incremente artificialmente su número de integrantes mediante la incorporación de representantes elegidos por otra organización política.
- Impedir que se altere durante el periodo legislativo la correlación de fuerzas surgida de las elecciones.
- Reducir la fragmentación parlamentaria.
- Promover la estabilidad y el fortalecimiento de los grupos conformados como resultado del proceso electoral.
- Evitar que el cambio de grupo sea utilizado para obtener cargos en las mesas directivas de las cámaras o de las comisiones.

La propuesta no impide que el parlamentario renuncie a su grupo ni dispone la pérdida de su escaño. Su consecuencia consiste en impedir que se incorpore a otro grupo parlamentario y adscribirlo al grupo mixto.

Alcance de la modificación

La modificación propuesta tiene un alcance específico: elimina la alternativa que permite a los representantes que renuncian o son expulsados de su grupo parlamentario incorporarse, por una sola vez durante el periodo parlamentario, a otro grupo previamente constituido. En consecuencia, dichos representantes pasan a formar parte del grupo mixto.

Esta modificación debe entenderse como una regla de organización parlamentaria y no como una sanción disciplinaria. Por tanto:

- No prohíbe que un representante renuncie a su grupo parlamentario.
- No autoriza ni legitima expulsiones adoptadas sin respetar el debido procedimiento.
- No ocasiona la pérdida del escaño parlamentario.
- No suspende el ejercicio de las funciones de legislación, representación, fiscalización y control político.
- No afecta la libertad de opinión ni de voto del representante.
- No obliga al representante a permanecer en el partido político o grupo parlamentario por el cual fue elegido.
- No impide que los integrantes del grupo mixto ejerzan los derechos parlamentarios reconocidos por la Constitución y los reglamentos correspondientes.
- No modifica las reglas aplicables a la renuncia, separación o expulsión establecidas en los reglamentos internos de los grupos parlamentarios.

La consecuencia de integrar el grupo mixto se produce únicamente en el ámbito de la organización interna del Congreso. Su finalidad es evitar que el apartamiento de un grupo parlamentario produzca el traslado de la representación hacia otra bancada y altere la composición política derivada del resultado electoral.

Asimismo, al eliminarse la posibilidad de incorporación a otro grupo parlamentario, deja de ser necesaria la disposición que impedía temporalmente a los representantes incorporados postular o integrar las mesas directivas de las cámaras o de las comisiones. Esta restricción tenía como presupuesto la incorporación a una bancada previamente constituida; al suprimirse dicha posibilidad, desaparece también el supuesto que justificaba su aplicación.

Debe precisarse, además, que la pertenencia al grupo mixto no puede utilizarse para reducir o desconocer las funciones que la Constitución atribuye directamente a cada senador o diputado. Las diferencias organizativas que pudieran establecerse respecto de los grupos parlamentarios deben responder a criterios objetivos, como la proporcionalidad de la representación, y no pueden ocasionar la exclusión del representante de la actividad parlamentaria.

Finalmente, la modificación no determina cuándo una renuncia o expulsión es legítima ni convalida automáticamente la decisión adoptada por un grupo parlamentario. Si una expulsión es anulada o dejada sin efecto por vulneración del debido procedimiento, desaparece el supuesto que originó la incorporación del representante al grupo mixto y corresponde restituir su situación parlamentaria conforme a la decisión que resuelva el caso.

En síntesis, la propuesta no impide la separación de un representante ni afecta la titularidad de su mandato. Su efecto consiste en impedir que la renuncia o expulsión sea seguida por el traslado a otra bancada, estableciendo al grupo mixto como el espacio parlamentario de organización de quienes dejan de pertenecer a su grupo de origen.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La iniciativa no crea nuevas entidades, unidades orgánicas, cargos públicos ni autoriza la ejecución de nuevos programas presupuestales. Por el contrario, algunas de sus disposiciones pueden producir una reducción directa de los gastos asumidos por el Congreso.

La supresión del reconocimiento reglamentario de la contratación de seguros privados como derecho funcional elimina el fundamento normativo que permite a los parlamentarios exigir dicho beneficio como consecuencia inherente al cargo. Esta modificación puede contribuir a evitar futuras erogaciones por ese concepto.

También se producirán ahorros por la prohibición de los gastos de instalación y de otros conceptos económicos de libre disposición que incrementen indirectamente la remuneración parlamentaria. El monto de estos ahorros no puede determinarse anticipadamente, debido a que dependerá de los conceptos y cantidades que, en ausencia de la modificación, hubieran podido ser aprobados durante cada periodo parlamentario.

Las modificaciones referidas a la pérdida del escaño, las actividades de representación y la conformación de los grupos parlamentarios no generan gastos adicionales, debido a que regulan situaciones funcionales y organizativas que serán atendidas mediante los órganos y recursos existentes.

Entre los beneficios no monetarios se encuentran el fortalecimiento de la transparencia, el control del gasto, la responsabilidad presupuestaria, la igualdad en el acceso a los recursos públicos y la confianza ciudadana en el Congreso. Asimismo, se reduce el riesgo de otorgar beneficios económicos sin suficiente sustento técnico, legal o presupuestario.

En términos cualitativos, se estima que los beneficios económicos e institucionales de la propuesta justifican los costos administrativos que pueda demandar su implementación.

Lima, agosto de 2026.