

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

### OPINIÓN CONSULTIVA 003-2023-2024-CCR/CR

**Solicitante:** Congresista Roberto Helbert Sánchez Palomino.

**Materia:** Incompatibilidades de la función de Congresista de la República.

#### I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante **oficio N° 276-2023-2024-DC-RHSP/CR, de fecha 5 de abril de 2024,** el señor congresista de la República Roberto Helbert Sánchez Palomino, solicita que la Comisión de Constitución y Reglamento realice un análisis técnico, **“respecto a si existe incompatibilidad entre que un Congresista de la República se desempeñe como representante legal y/o apoderado de un partido político, tomando en cuenta lo que disponen el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política del Perú.”**

#### II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PARA EMITIR LA PRESENTE OPINIÓN

La competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento para emitir la presente opinión se justifica tomando en cuenta lo previsto en los artículos 34° y 71° del Reglamento del Congreso, que faculta a las Comisiones Ordinarias a emitir opinión para absolver consultas especializadas sobre cualquier asunto que se les consulte, y además establece la obligación de que estos informes, serán bien fundamentados, precisos y breves.

#### **“Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación**

**Artículo 34.** Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores



que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. [...] [Énfasis agregado].

#### “Informes

**Artículo 71.** Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves. [...] [Énfasis agregado].

En atención a ello, esta Comisión asume competencia y emite el presente informe de opinión consultiva.

### III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

En cuanto al pedido específico que se desprende de lo solicitado por el congresista Roberto Helbert Sánchez Palomino, sobre si existe o no incompatibilidad de la función de Congresista de la República con lo dispuesto en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política; esta Comisión se pronunciará respecto de:

1. ¿Cuáles son las incompatibilidades que se desprende del tercer párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?
2. ¿Cuáles son las incompatibilidades que se desprende del cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?



3. ¿La condición de representante legal y/o apoderado de un partido político, se enmarca en algunas de las incompatibilidades señaladas en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?

#### IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Código de Ética Parlamentaria.
- Código Civil.
- Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
- Ley 26887, Ley General de Sociedades.
- Ley 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público.

#### V. ANTECEDENTES:

Si bien no existen consultas similares sobre la materia que versa la presente opinión consultiva, existen en sede parlamentaria pronunciamientos de la Comisión de Constitución y Reglamento, de la Comisión de Ética Parlamentaria y de la Dirección General Parlamentaria relativos a la participación de congresistas en actividades proselitistas o partidarias, las cuales se señalan a continuación:

#### **Comisión de Constitución y Reglamento**

Se cuenta con el Informe de Opinión Consultiva 02-2017-2018 sobre los alcances del principio de neutralidad estatal en procesos electorales a los congresistas de la República, de fecha 5 de julio de 2018, el que concluye en lo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision\\_de\\_Constitucion\\_y\\_Reglamen/files/opini%C3%B3n\\_consultiva\\_02-2017-2018\\_sobre\\_los\\_alcances\\_de\\_principio\\_de\\_neutralidad\\_estatal\\_en\\_procesos\\_electorales\\_a\\_los\\_congresistas\\_de\\_la\\_rep%C3%BAblica..pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Constitucion_y_Reglamen/files/opini%C3%B3n_consultiva_02-2017-2018_sobre_los_alcances_de_principio_de_neutralidad_estatal_en_procesos_electorales_a_los_congresistas_de_la_rep%C3%BAblica..pdf)

## V. CONCLUSIONES

1. Un congresista de la República se encuentra facultado a participar en actividades proselitistas o propias de una campaña electoral o realizar propaganda electoral en un proceso de elección de autoridades siempre que no se utilicen en la actividad o propaganda electoral, recursos públicos a los cuales tuvo acceso o dispuso en su condición de congresista, y no interfiera con las actividades propias de su función congresal.
2. Los órganos encargados de tramitar procedimientos por la presunta infracción del principio de neutralidad estatal en procesos electorales deben ponderar el citado principio con las libertades de expresión e información, así como con el derecho a la participación política de los congresistas, más aún en aquellos casos en los cuales aquellos tienen la condición de afiliados o autoridades de una determinada organización política. Asimismo, deben evaluar, de ser el caso, si el hecho imputado conllevó a un menoscabo o incumplimiento de las funciones propias o inherentes al cargo de congresista.
3. Los congresistas que deseen participar en actividades proselitistas o propias de una campaña electoral, durante el horario de realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias de las comisiones de las cuales son miembros, o de las sesiones del Pleno del Congreso de la República, deben solicitar previamente la licencia correspondiente, para no incurrir en una infracción al principio de neutralidad estatal en procesos electorales.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 05 de julio de 2018.

## **Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República**

Con ocasión de diferentes denuncias presentadas contra congresistas de la República por presunto apoyo y/o participación en actividades partidarias, la Comisión de Ética Parlamentaria se ha pronunciado de manera uniforme que los congresistas de la República pueden desarrollar actividades que no le están prohibidas fuera del horario de funcionamiento del Congreso o, si estando en horario de funcionamiento hayan presentado licencia sin goce de haber. Así se tienen los siguientes expedientes:

1. Exp. 040-2021-2022/CEP-CR<sup>2</sup>
2. Exp. 041-2021-2022/CEP-CR<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_040\\_torres\\_salinas\\_rosio\[r\]\[r\]\(1\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_040_torres_salinas_rosio[r][r](1).pdf)

<sup>3</sup> Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_041\\_torres\\_salinas\\_rosio\[r\]\[r\]\(2\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_041_torres_salinas_rosio[r][r](2).pdf)



3. Exp. 067-2022-2023/CEP-CR<sup>4</sup>
4. Exp. 071-2022-2023/CEP-CR<sup>5</sup>
5. Exp. 072-2022-2023/CEP-CR<sup>6</sup>
6. Exp. 074-2022-2023/CEP-CR<sup>7</sup>

## **Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República**

### **1. Oficio N° 56-2006-2007-DGP/CR, del 21 de setiembre de 2006**

Mediante el cual se da respuesta a la consulta formulada por la entonces congresista Nidia Vílchez Yucra, quien, en la sesión del Consejo Directivo del 19 de setiembre de 2006, realizó la siguiente consulta: ¿Los Congresistas se encuentran impedidos de participar en actividades de su agrupación o partido político (mítines)? Frente a lo cual se concluyó lo siguiente:

#### **CONCLUSIÓN**

“En atención con lo expuesto, soy de la opinión que no existe ningún impedimento constitucional o legal que determine la incapacidad de un Congresista para participar en actividades de su partido o agrupación política, tales como los referidos precedentemente. [...]”.<sup>8</sup>

### **2. Oficio N° 078-2010-2011-DGP/CR, del 17 de setiembre de 2010**

Mediante el cual se da respuesta a la solicitud formulada por la entonces congresista Susana Gladis Vilca Achata, quien, mediante

---

<sup>4</sup>Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_067\\_patria\\_chirinos%5Br%5D\\_\(1\)%5Br%5D\\_\(1\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_067_patria_chirinos%5Br%5D_(1)%5Br%5D_(1).pdf)

<sup>5</sup> Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_071\\_isabel\\_cortez\[r\]\[r\].pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_071_isabel_cortez[r][r].pdf)

<sup>6</sup> Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_072\\_ra%C3%9Al\\_doroteo\\_carbajo\[r\]\[r\].pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_072_ra%C3%9Al_doroteo_carbajo[r][r].pdf)

<sup>7</sup> Cfr.

[/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n\\_exp\\_074\\_y\\_078\\_silvia\\_monteza\[r\]\[r\]\\_\(2\)\\_1\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/etica2021/files/resoluci%C3%93n_exp_074_y_078_silvia_monteza[r][r]_(2)_1).pdf)

<sup>8</sup> Cfr. Oficio N° 56-2006-2007-DGP/CR, del 21 de setiembre de 2006, firmado por el entonces Director General Parlamentario (e) José Abanto Valdiviezo.



oficio N° 0713-2010/SVA-CR del 9 de setiembre de 2010, requirió se le informe sobre la limitación y/o incompatibilidad que tienen los Congresistas en las campañas electorales. Frente a lo cual se concluyó lo siguiente:

### CONCLUSIÓN

*“Finalmente, es pertinente mencionar que, en el caso de participación en actividades partidarias, esta Dirección General opinó que no existía Impedimento alguno que sujete la conducta de los señores Congresistas. En el mismo sentido se pronunció el Jurado Nacional de Elecciones (Anexo N° 1,)”.*<sup>9</sup>

### **3. Informe N° 004-15177-4-2010-2015-DGP/CR, del 2 de octubre de 2014**

Mediante el cual se da respuesta a la consulta formulada por el entonces congresista Rennán Samuel Espinoza Rosales, quien, mediante oficio N° 013-2014-2015-RSER/CR de octubre de 2014, realizó, la siguiente consulta: ¿Si mi participación y ejercicio de mis derechos políticos en horas en que no funciona el Congreso de la República, sin comprometer recursos del Estado; así como la licencia sin goce de haber por el periodo comprendido del día 11 de setiembre al 05 de octubre de 2014, son compatibles con el Reglamento del Congreso de la República y los precedentes legislativos que regulan las funciones de los Congresistas? Frente a lo cual se concluyó lo siguiente:

### CONCLUSIÓN

*“... [...] 6. Por lo expuesto, se puede concluir señalando que no existe ninguna disposición constitucional o legal que determine la incapacidad de un congresista para participar en actividades de su partido o agrupación política, tales como las referidas líneas arriba”.*<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cfr. Oficio N° 078-2010-2011-DGP/CR, del 17 de setiembre de 2010, firmado por el entonces Director General Parlamentario Yon Javier Pérez Paredes.

<sup>10</sup> Cfr. Informe N° 004-15177-4-2010-2015-DGP/CR, del 2 de octubre de 2014, firmado por el entonces Secretario Técnico de la Dirección General Parlamentaria Pablo Palomino C.

**4. Oficio N° 0853-158163-8-2015-2016-DGP/CR, del 11 de marzo de 2016**

Mediante el cual se da respuesta a la consulta formulada por la entonces congresista Cecilia Chacón De Vettori, quien, mediante oficio N° 067-2015-2016/CCHD-CR del 8 marzo de 2016, realizó, la siguiente consulta: ¿Durante la legislatura, en los momentos en que no tenemos sesiones de comisiones o de pleno, los congresistas podemos realizar actividades de campaña? Frente a lo cual se concluyó lo siguiente:

**CONCLUSIÓN**

*“De lo expuesto se puede concluir que el congresista sí puede disponer de su tiempo para realizar cualquier otra actividad partidaria de su agrupación, siempre que no se produzca en los horarios en las que el congresista tenga que asistir a las sesiones de los órganos parlamentarios de los cuales es miembro (Pleno, Consejo Directivo, Junta de Portavoces, Comisiones, entre otros)”.*<sup>11</sup>

**VI. ANÁLISIS DE LA CONSULTA:**

A efectos de arribar a las conclusiones que corresponda en el marco de la presente opinión consultiva, es menester desarrollar conceptos previos regulados en el artículo 92 de la Constitución Política del Perú.

En primer término, cabe destacar que el referido artículo constitucional empieza su redacción señalando que “La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. (...)”; lo cual se orienta a garantizar que la función parlamentaria se desarrolle con exclusividad y no se superponga con ninguna otra actividad durante las horas de funcionamiento del Congreso, lo que a tenor de lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento del Congreso de la

---

<sup>11</sup> Cfr. Oficio N° 0853-158163-8-2015-2016-DGP/CR, del 11 de marzo de 2016, firmado por el entonces Director Parlamentario (e) Javier Ángeles Illman.

República comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario, eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso; a lo cual se debe sumar lo dispuesto en el artículo 23 del referido Reglamento respecto de los deberes funcionales de los congresistas.

Al respecto, es preciso resaltar que tanto la norma constitucional como reglamentaria hacen referencia a que la prohibición antes señalada se limita a las **horas de funcionamiento del Congreso**, lo que de inmediato habilita la posibilidad para que los congresistas puedan desarrollar otras actividades ajenas a la labor parlamentaria fuera del horario de funcionamiento del Congreso.

No obstante, esta regla general presenta excepciones en razón de la condición del ejercicio de otros cargos públicos o de incompatibilidades con cargos vinculados a actividades empresariales con el Estado.

Así, en relación con los cargos públicos, el segundo párrafo del artículo 92 de la Constitución Política en concordancia con el literal a. del artículo 19 del Reglamento del Congreso señalan expresamente que el cargo de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. A estas excepciones, se le tiene que sumar lo dispuesto en el artículo 40 de la Carta Magna respecto a la salvedad de la función docente, a partir del cual, realizando un análisis sistémico de la Constitución, un congresista de la República puede desempeñar la labor docente fuera del horario de funcionamiento del Congreso.

Ahora bien, respecto de las incompatibilidades, éstas se encuentran señaladas en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución,



los que precisamente son materia de consulta por el congresista Sánchez Palomino, para cuyo análisis procederemos a dar respuesta a las interrogantes planteadas en el ítem III del presente informe de opinión consultiva.

**¿Cuáles son las incompatibilidades que se desprende del tercer párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?**

Estando a la lectura de dicho párrafo constitucional, en concordancia con el literal b. del artículo 19 del Reglamento del Congreso de la República, se desprende las siguientes incompatibilidades de la función de congresista con la condición de los cargos que se citan a continuación en **empresas** que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos:

1. Gerente
2. Apoderado
3. Representante
4. Mandatario
5. Abogado
6. Accionista mayoritario
7. Miembro del Directorio

Al respecto, nótese que las referidas condiciones se circunscriben a su relación con **empresas** que tienen con el Estado **determinados contratos**; por lo que resulta pertinente resaltar que dichas incompatibilidades solo tendrán incidencia en tanto y en cuanto se enmarquen en la categoría de empresa y siempre que tengan con el Estado los siguientes tipos de contrato: obra, suministro o aprovisionamiento; o para aquellas empresas que administren rentas públicas o prestan servicios públicos.

Cabe precisar que el término empresa lleva implícito en su naturaleza el ánimo de lucro, esto es que su objeto, conforme lo describe el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente EXP. N.º 00011-

2013-PI/TC, está orientado a la realización de actividades que tengan fines económicos, ya sea de producción de bienes o prestación de servicios, orientados a satisfacer necesidades (STC 0003-2006-PI/TC), y disfrutar de su rendimiento económico y satisfacción espiritual (Cf. STC 3330-2004-AA/TC)<sup>12</sup>.

En dicha línea argumentativa, aun cuando un congresista ostente el cargo de representante o apoderado, pero en entidades que **no** tienen la connotación de “empresa”, tales como por ejemplo **asociaciones o fundaciones**, el parlamentario si podría desempeñarse en tales condiciones, pero sujeto a que las actividades que le demande dichos cargos, las realice en horarios fuera del funcionamiento del Congreso.

Del mismo modo, aún cuando el parlamentario tenga la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio **en empresas**, pero que éstas **no** tengan contratos con el Estado de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos; del mismo modo, también podría desarrollar otras actividades sujetas siempre a la regla que se realicen fuera del funcionamiento del Congreso.

Ahora bien, es preciso puntualizar que las actividades que puede realizar el congresista fuera del horario de funcionamiento del Congreso se restringen a aquellas que no se encuentren prohibidas en otras normas o que ingresen en el ámbito del conflicto de intereses. Asimismo, deben

---

<sup>12</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00011-2013-AI.html>

observar en todo momento los principios y deberes establecidos en los artículos 1<sup>13</sup>, 2<sup>14</sup> y 4<sup>15</sup> del Código de Ética Parlamentaria.

### **¿Cuáles son las incompatibilidades que se desprende del cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?**

Las incompatibilidades que se desprenden del cuarto párrafo del artículo 92 de la Carta Magna mantienen la regla general que se circunscriben al **ámbito empresarial** pero esta vez cuando los cargos de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio sean en empresas que hayan obtenido **concesiones** con el Estado o, cuando dichos cargos recaigan en **empresas** del sistema crediticio financiero **supervisadas** por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Al respecto el jurista Gustavo Gutiérrez Ticce, señala que: “En efecto, mantenerse como parlamentario, y a su vez, formar parte de un directorio en el sector privado de agentes económicos que desarrollen actividades en el Estado o, del influyente y poderoso sector financiero, trastocaría la función parlamentaria. El ejercicio de la actuación legislativa se pondría en

---

<sup>13</sup> Artículo 1. En su conducta, el Congresista da ejemplo de su vocación de servicio al país y su compromiso con los valores que inspiran al Estado Democrático de Derecho.

<sup>14</sup> Artículo 2. El Congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo político a que pertenezca.

<sup>15</sup> Artículo 4. Son deberes de conducta del Congresista los siguientes:

- a) El respeto a la investidura parlamentaria, la cual es incompatible con una conducta que atente contra el orden público y las buenas costumbres.
- b) Abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones.
- c) Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones.
- d) No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.
- e) En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.
- f) Responsabilizarse por todo documento que firma y sella.
- g) No puede emplear o tener ad honórem en el servicio parlamentario de su despacho congresal o en las Comisiones que integre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

entredicho, y se privilegiaría el interés personal y empresarial [...]. El congresista podrá realizar otras actividades, siempre y cuando no estén ligadas o se comprometan intereses estatales conforme lo hemos ya señalado [...]<sup>16</sup>.

La lógica de las referidas incompatibilidades se sustenta en la necesidad de evitar cualquier tipo de influencia que direcciona la gestión pública hacia intereses particulares de los congresistas. Se trata entonces de eliminar o, cuando menos, reducir la posibilidad de que se generen conflictos de intereses entre lo personal y la función pública, procurando con ello garantizar la objetividad e independencia en la función parlamentaria.

La diferencia de las incompatibilidades descritas en el tercer párrafo con las señaladas en el cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política se da en razón del tipo de empresa o contrato celebrado con el Estado; pero que en ambos casos se orientan a impedir el desempeño simultáneo de la función legislativa y de ciertos cargos privados que puedan generar conflicto de intereses.

**¿La condición de representante legal y/o apoderado de un partido político, se enmarca en algunas de las incompatibilidades señaladas en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política?**

A efectos de dar respuesta a esta interrogante, debemos tener en claro previamente qué es un partido político y cuál es su naturaleza jurídica.

En la doctrina, la naturaleza jurídica de los partidos políticos ha sido debatida en función de tres corrientes, considerando por un lado a los partidos como un órgano del Estado, por otro como una asociación de derecho privado y en tercer lugar desde una posición intermedia o mixta

---

<sup>16</sup> En: Comentarios a la Constitución Política del Perú. Volumen 2, pg. 623, Grijley.

como asociaciones de derecho privado, pero con funciones públicas de relevancia constitucional<sup>17</sup>.

Al respecto, para definir su connotación en nuestro ordenamiento nacional, recurrimos a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en cuyo artículo 1 señala que los partidos políticos son **asociaciones** de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

Adicionalmente cabe resaltar que, a tenor del mismo dispositivo legal, los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía, lo que se deriva del ejercicio del derecho de asociación y conformación de partidos políticos regulados a nivel constitucional en los artículos 2.13 y 35 de la Carta Magna.

En tal sentido, cabe ubicar a los partidos políticos en la tercera corriente que desliza la doctrina, esto es como asociaciones de derecho privado con funciones públicas de relevancia constitucional, lo que le da una connotación de **asociación especial o cualificada**, puesto que no se les puede ubicar como meras asociaciones a tenor de lo que dispone el Código Civil, menos aún cuando la propia ley de partidos políticos dispone enfáticamente que la denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas, lo que resalta la naturaleza y regulación especial de los partidos políticos.

Ahora bien, en lo que si cabe apoyamos en el Código Civil es para enfatizar que como asociaciones que son, los partidos políticos **no persiguen ánimo de lucro**. Recordemos que el artículo 80 de dicho cuerpo normativo define

---

<sup>17</sup> Humberto Nogueira. El Rol de los Partidos Políticos en las Constituciones de América Latina en la Alborada del Siglo XXI. Estudios Constitucionales, 3: 313. 2005.

a la asociación como una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un **fin no lucrativo**.

Este aspecto cobra relevancia para el análisis concordante que debemos realizar en relación con los tercer y cuarto párrafo del artículo 92 del Texto Constitucional, en los cuales, como ya lo hemos anotado, se circunscriben a incompatibilidades que se circunscriben al ámbito empresarial y que por su naturaleza persiguen el ánimo de lucro.

Hasta aquí, queda claro que los partidos políticos son asociaciones de derecho privado sin fines de lucro; por lo que, de ninguna manera ingresan en la connotación de empresa.

Así las cosas, podemos ir concluyendo que la condición de representante legal y/o apoderado de un partido político no se enmarca en ninguna de las incompatibilidades señaladas en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política.

Cabe precisar que, conforme lo señala el artículo 4 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, los representantes legales del partido político gozan de las facultades generales y especiales de representación procesal señaladas en el Código de la materia, por el solo mérito de su nombramiento, salvo estipulación en contrario del Estatuto.

Finalmente, como marco legal transversal a toda la administración pública, incluida la parlamentaria, se debe tener en cuenta los aspectos regulados en la Ley 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público, a partir de cual se procura fortalecer la lucha contra la corrupción, la prevención y la mitigación del conflicto de intereses en la gestión pública.

Por lo tanto, luego del análisis realizado se advierte que ni la Constitución ni la ley impiden de manera expresa o subjetiva que los congresistas puedan ejercer cargos políticos dentro de su organización política, siendo los únicos límites para su ejercicio los horarios de funcionamiento del Congreso y los conflictos de intereses que puedan comprometer intereses estatales.

## VII. CONCLUSIONES

1. Las incompatibilidades señaladas en el tercer y cuarto párrafo de la Constitución Política del Perú se limitan a cargos o condiciones que se desarrollan en empresas que se vinculan con el Estado a partir de:
  - a) Contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento;
  - b) Administración de rentas públicas;
  - c) Prestación de servicios públicos;
  - d) Obtención de concesiones;
  - e) Empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
2. Los partidos políticos son asociaciones de derecho privado sin fines de lucro que no tienen la connotación de empresa.
3. La condición de representante legal y/o apoderado de un partido político no se enmarca en ninguna de las incompatibilidades señaladas en el tercer y cuarto párrafo del artículo 92 de la Constitución Política del Perú; por lo que un Congresista de la República sí puede desempeñar dichos cargos siempre que no se realicen durante las horas de funcionamiento del Congreso ni genere conflicto de intereses con el Estado.

La presente opinión consultiva fue aprobada por **UNANIMIDAD** en la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 30 de abril de 2024, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro

Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taípe Coronado, María Elizabeth; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Reymundo Mercado Edgard Cornelio; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echaíz de Núñez Ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Gonzales Delgado, Diana Carolina; Elías Ávalos, José Luis; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Aragón Carreño, Luis Ángel; Valer Pinto, Héctor; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Cutipa Ccama, Víctor Raúl; Flores Ruiz, Víctor Seferino, congresista accesitario en reemplazo del congresista Ventura Ángel, Héctor José; con ningún voto en abstención; con ningún voto en contra.

Dese cuenta  
Sala de sesiones  
Lima, 30 de abril de 2024.

**MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**  
**Presidenta**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**





## Comisión de Constitución y Reglamento

*“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”.*



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“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”.*