

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

OPINIÓN CONSULTIVA 003-2024-2025-CCR/CR

Solicitante: Consejo Directivo del Congreso de la República.

Materia: Alcances del artículo 87 del Reglamento del Congreso, a fin de determinar si su aplicación comprende solo a los parlamentarios, a título personal, o si incluye a los presidentes de comisiones parlamentarias.

I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante Oficio N° 228-2024-2025/ADP-CD/CR, de fecha 11 de marzo de 2025, el Oficial Mayor del Congreso de la República remite a la Comisión de Constitución y Reglamento el acuerdo del Consejo Directivo de fecha 10 de marzo de 2025 para que emita opinión consultiva sobre los alcances del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, en atención al Oficio N° 29-2024-2025-CEAUA/CR, de fecha 27 de febrero del 2025, presentado por el congresista Héctor Valer Pinto.

Estando al contenido de los oficios antes referidos, se solicita que esta Comisión realice, en particular, un análisis técnico y posteriormente emita una opinión consultiva sobre “los alcances del artículo 87 del Reglamento del Congreso, a fin de determinar si su aplicación comprende solo a los parlamentarios, a título personal, o si incluye a los presidentes de comisiones parlamentarias”.

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 presentar informes de 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, conforme a los siguientes términos:

“Artículo 34.- Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación

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. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los

efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas [...] [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 emite la presente opinión consultiva.

III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

El pedido de opinión consultiva formulado se realiza en el marco del artículo 87 del Reglamento del Congreso sobre pedidos de información.

Se puede identificar del pedido la siguiente cuestión, la que servirá como línea base para el desarrollo del presente informe:

¿Los alcances del artículo 87 del Reglamento del Congreso sobre pedidos de información comprende solo a los parlamentarios a título personal, o incluye a los presidentes de comisiones parlamentarias?

IV. MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Reglamento del Congreso

Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas

Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Atribuciones del Congreso

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]

Reglamento del Congreso de la República

Derechos Funcionales

Artículo 22.- Los Congresistas tienen derecho:

[...]

b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el Artículo 96 de la Constitución Política.

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.

[...]

Clases de Comisiones

Artículo 35.- Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización.

[...]

Instrumentos procesales parlamentarios

Artículo 65.- Son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias y los dictámenes e informes de las Comisiones.

Proposiciones parlamentarias

Artículo 66.- Las propuestas parlamentarias son instrumentos destinados a promover el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Pueden ser:

- a) Proposiciones de Ley;
- b) Proposiciones de resolución legislativa;
- c) Mociones de orden del día; y,
- d) Pedidos de información.

Pedidos de información

Artículo 69. - Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Solicitud de información a los Ministros y la administración

Artículo 87.- Cualquier congresista puede pedir a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al contralor general, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores los titulares referidos en el primer párrafo o el funcionario requerido no responden o se niegan a responder, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el ministro, el gobernador regional, el alcalde, el titular de la entidad correspondiente o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido, bajo responsabilidad, conforme a ley. Mensualmente, se publica la relación de los ministerios, gobiernos regionales, alcaldías o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. Las respuestas a los pedidos de información son suscritas por el titular de la entidad.

Los vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.

La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los congresistas y las respuestas que se emitan al amparo del presente artículo en un boletín trimestral especial y en la página web del Congreso, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre”.

V. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

Evolución del control de información y los pedidos de informes de las comisiones en los reglamentos del Congreso de la República

En los reglamentos del Congreso de la República desde su instalación el 20 de septiembre de 1822, se ha reconocido como una función propia e inmanente de las comisiones del Congreso los pedidos de información a los poderes estatales.

Así tenemos en el Reglamento del Congreso dado el 12 de octubre de 1822, Reglamento Interior Provisional del Congreso Constituyente del Perú, en el Capítulo IX. Comisiones, artículo II, se estipula que “*A este efecto se les pasarán todos los antecedentes de los asuntos respectivos; y por medio de los Secretarios pedirán a los*

de Estado y a los jefes de oficina los documentos necesarios”.¹ En tal sentido, “El Congreso Constituyente instalado el 20 de setiembre de 1822, emitió el Reglamento Interior Provisional en el que prescribió **la potestad de las comisiones para solicitar la información que requieran para el cumplimiento de sus funciones** (negrita y subrayado nuestro)”².

En esta dirección, el Reglamento Interior de las cámaras legislativas dado el 26 de agosto de 1853, edición de 1872, en el Capítulo VIII. Comisiones, artículo 2°, establece que las comisiones del Congreso “por medio de los Secretarios de su respectiva Cámara, pedirán a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que existan en los Ministerios, oficinas y Tribunales de la Nación”³.

Asimismo, el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas con sus reformas hasta el día, 1895, en la misma línea de los reglamentos anteriores dispone en el Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°, que “A este efecto se les pasará todas las proposiciones, peticiones y antecedentes de los asuntos respectivos; y por medio de los Secretarios de su respectiva Cámara, pedirán á los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que existan en los Ministerios, oficinas ó Tribunales de la Nación”⁴.

El reconocimiento a las comisiones del Congreso la potestad de realizar pedidos de información, por intermedio del secretario de la respectiva Cámara, se mantuvo en los siguientes reglamentos como el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas con sus reformas hasta el día, edición de 1901, que así lo disponía en el Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°⁵. En esta línea también lo disponía el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición 1902, en el Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°⁶. También se encuentra en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición 1904, en el Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°⁷. Con el mismo tenor, lo estipulan el Proyecto de Reglamento Interior de las Cámaras

¹ Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. Colección Documental de la Independencia del Perú. Primer Congreso Constituyente. Tomo XV, volumen 3°. Reglamento interior provisional del Congreso Constituyente del Perú, p. 94. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1823/index.html>

² Área de Servicios de Investigación del Congreso. “Informe de Investigación 108/2014-2015. Evolución y desarrollo de los pedidos de información a la administración pública en el Parlamento peruano”, a cargo de Patricia Robinson Urtecho, de fecha 20 de enero de 2015, p. 4. En [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/\\$FILE/225 INFINVES108 2014 2015 parlamento peruano.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/$FILE/225%20INFINVES108%202014%202015%20parlamento%20peruano.pdf)

³ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, 1872. Lima, Imprenta del Estado Calle de la Rifa, núm. 58, Capítulo VIII, artículo 2°, p. 17. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1872/index.html>

⁴ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas con sus reformas hasta el día, edición oficial, Imprenta del Estado, Calle de la Rúa, n 58, 1895, p. 23. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1895/index.html>

⁵ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas con sus reformas hasta el día, 1901, p. 19. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1860/index.html>

⁶ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, 1902, p. 27. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1902/index.html>

⁷ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, 1904, p. 23. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1904/index.html>

formulado por la Comisión Mixta Legislativa de 1913⁸; el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición oficial de 1915⁹; Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición de 1918¹⁰.

En el nuevo siglo, con un nuevo marco constitucional se mantiene la potestad de las comisiones del Congreso de ejercer pedidos de información, así se disponía en el Reglamento de la Asamblea Nacional presentado por el Presidente de la Asamblea de 1919 que en su artículo 5° disponía: “... *Las Comisiones tienen derecho a citar a sus sesiones a cualquier funcionario de la República, y pedir directamente a los Ministros todos los informes que necesiten*”¹¹; en el mismo sentido dispone el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, edición de 1924¹².

Posteriormente, en el Reglamento Interior del Senado, publicación oficial de 1947, el pedido de información se reconoce esta potestad a los senadores y a las comisiones de investigación, así se puede advertir en el artículo 46° donde se dispone que los secretarios, “*cuando los Ministros de Estado no den respuesta en un plazo de diez días, contados a partir de la fecha de recepción, a los oficios pasados por Secretaría, a pedido de algún Senador, reiterarán de hecho los Secretarios el oficio respectivo hasta por una vez*”, artículo que se concuerda con el artículo 245° de dicho reglamento que dispone que “*cuando los Ministros de Estado no dieran respuesta a los pedidos formulados por algún Senador, no obstante la reiteración hecha por los Secretarios (artículo 46° del presente Reglamento), el Senado contemplará la procedencia de la censura, si así lo solicitara el Senador directamente agraviado*”, y en su artículo 76, segundo párrafo, se prescribe “*Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten los que las presiden*”¹³. Dispositivos que son reiterados en el Reglamento Interior del Senado, edición de 1962¹⁴.

⁸ Proyecto de Reglamento Interior de las Cámaras formulado por la Comisión Mixta Legislativa de 1913, Capítulo X. Comisiones, artículo 103, p. 27. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1913/index.html>

⁹ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición oficial de 1915, Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°, p. 23. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1915/index.html>

¹⁰ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860, edición oficial de 1918, Capítulo VIII. Comisiones, Art. 2°, pp. 27 y 28. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1918/index.html>. Sin embargo, el Proyecto de Reglamento Interior de las Honorables Cámaras Legislativas aprobado por la Honorable Cámara de Senadores, edición de 1916 suprime el artículo referido al pedido de informes a los Ministerios, oficinas o Tribunales de la Nación .

¹¹ Reglamento de la Asamblea Nacional presentado por el presidente de la Asamblea, 1919, p. 4. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1919/index.html>

¹² Constitución de 1920 y el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, edición de 1924, pp. 69 y 70. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1920/index.html>

¹³ Reglamento Interior del Senado, publicación oficial de 1947, p. 23, 32 y p. 89, respectivamente. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1947/index.html>

¹⁴ Reglamento Interior del Senado, publicación oficial, 1962. El presente Reglamento fue estructurado por la Comisión de Reglamento con las modificaciones introducidas por la Resolución Senatorial aprobada el 25 de octubre de 1946 y coordinado con la Constitución, las leyes correspondientes y las prácticas parlamentarias. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1962/index.html>

Asimismo, el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, edición de la cámara de Diputados de 1956, concordado con la Constitución de 1933, reconoce en el Capítulo VIII. Comisiones, en su artículo 2° que las Comisiones tienen la potestad de realizar pedidos de información, así dispone: “*Artículo 2°. A este efecto se les pasará todas las proposiciones, peticiones y antecedentes de los asuntos respectivos; y por medio de los Secretarios de su respectiva Cámara, pedirán a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que existan en los Ministerios, Oficinas o Tribunales de la Nación*”¹⁵. En esta misma dirección se encuentra regulado por la edición del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de mayo de 1968, en el artículo 2°¹⁶.

Es de recordar que el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas se sancionó el 26 de agosto de 1853, estando vigente la Constitución de 1839, a la que hacía referencia sus artículos¹⁷, Reglamento que se concordó desde su vigencia en función a las constituciones de 1856, 1860, 1920 y 1933, preservando el espíritu de reconocer como una potestad propia e inmanente de las Comisiones de las Cámaras del Congreso realizar pedidos de información.

Asimismo, con la vigencia de la Constitución de 1979, el Reglamento Interior del Senado, edición de 1981, concordado con dicha norma fundamental, reitera las potestades de pedidos de información de los senadores en el artículo 47 y de las comisiones dictaminadoras en el artículo 63, en el último párrafo, se dispone “*Es obligatorio comparecer al requerimiento de cualquier Comisión, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial*” y que se reitera y reconoce también en el último párrafo del artículo 76 a las comisiones de investigación.

De este modo, en los reglamentos de las cámaras del Congreso se advierte que los pedidos de información a la administración pública era una facultad de los órganos colegiados de del Congreso a fin de lograr el objetivo de dar cumplimiento a la función legislativa, en particular a la función de fiscalización.

Pedidos de información como parte de la función constitucional de fiscalización y control del Congreso y de los congresistas

El control que realiza el Congreso es de diverso tipo, entre ellos tenemos los controles políticos, controles de información, controles de moralidad pública, controles normativos y control estatutario¹⁸. Dentro de los controles de información encontramos la interpelación, la invitación, los pedidos de informes y las preguntas.

¹⁵ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas. Concordado con la Constitución, los códigos y las leyes, disposiciones y prácticas parlamentarias vigentes, edición de la Cámara de Diputados, 1956, p. 40. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1956/index.html>

¹⁶ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas. Concordado con la Constitución, los códigos y las leyes, disposiciones y prácticas parlamentarias vigentes, edición de la Cámara de Diputados, mayo de 1968, p. 40. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1968/index.html>

¹⁷ Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas. Concordado con la Constitución, los códigos y las leyes, disposiciones y prácticas parlamentarias vigentes, edición de la Cámara de Diputados, 1956, advertencias de la edición, p. 4. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1956/index.html>

¹⁸ Delgado-Guembes, César, Manual del Parlamento, Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012, pp. 409-410.

Los controles de información buscan transparentar y esclarecer el ejercicio del poder y esta finalidad se cumple a través de la denuncia y la exigencia a la exposición pública de las presuntas acciones o responsabilidades que se imputan, o que deben conocerse para optimizar y garantizar el ejercicio equitativo y regular del poder¹⁹, y el control de información tiene como fin concreto la obtención de la información para fiscalizar a la administración pública²⁰, la misma que debe ser recibida de manera permanente, diversificada y oportuna²¹.

La presente opinión consultiva se elabora en función del control de información que realiza el Congreso, en concreto la consulta se refiere a los alcances del artículo 87 del Reglamento del Congreso, sobre si su aplicación comprende solo a los parlamentarios, a título personal, o si incluye a los presidentes de comisiones parlamentarias²².

De conformidad con el artículo 96 de la Constitución, se confiere a cualquier representante al Congreso pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. Y en el segundo párrafo del artículo 96 se agrega, el pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Del dispositivo mencionado, se advierte que el derecho de solicitar información se contempla para los congresistas de manera general. Sin embargo, y, por supuesto sin cuestionar la potestad de los congresistas de realizar pedidos de información a título personal, en la presente opinión consultiva se analiza si el pedido de información se hace extensivo también a los presidentes de las comisiones.

Para tal efecto, no solo se considera los artículos 96 y el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución, sino también el artículo 94 de la Constitución, además de las disposiciones reglamentarias sobre pedidos de información y de la función de fiscalización de las comisiones.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

¹⁹ Delgado-Guembes, César, Manual del Parlamento, Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012, pp. 409-410. En

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

²⁰ Delgado-Guembes, César, Manual del Parlamento, Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012, pp. 442. En

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

²¹ Área de Servicios de Investigación del Congreso. “Informe de Investigación 108/2014-2015. Evolución y desarrollo de los pedidos de información a la administración pública en el Parlamento peruano”, a cargo de Patricia Robinson Urtecho, de fecha 20 de enero de 2015, p. 4. En [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/\\$FILE/225_INFINVES108_2014_2015_parlamento_peruano.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72234EB893C10BA052580740077ACFF/$FILE/225_INFINVES108_2014_2015_parlamento_peruano.pdf)

²² Oficialía Mayor del Congreso de la República, Oficio 228-2024-2025-ADP-CD/CR, de fecha 11 de marzo de 2025.

De la interpretación sistemática de los artículos 96 y el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución se desprende que la Constitución en principio faculta a cualquier representante al Congreso a pedir información que estime necesaria (artículo 96) y a hacer efectiva las responsabilidades de los infractores (numeral 2 del artículo 102).

Asimismo, del artículo 94 se desprende que las comisiones del Congreso están conformadas por representantes al Congreso y se le otorga los beneficios que les corresponden como congresistas de acuerdo a ley, y uno de los beneficios que se les reconoce es la potestad de realizar pedidos de información, lo que significa, en principio, que los congresistas como titulares de la facultad de solicitar información a las entidades estatales no la pierden ni la dejan de ejercer cuando integran órganos del Parlamento como las comisiones.

Asimismo, de conformidad al numeral 2 del artículo 102 de la Constitución, corresponde al Congreso disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, esto es, que las comisiones al constituirse como órganos deliberativos del Congreso para hacer efectiva su función de fiscalización deben de contar con los mecanismos de control, en el presente caso, contar con los mecanismos de control de información como los pedidos de informes, y en atención a ello solicitar los informes que resulten necesarios para el ejercicio adecuado de sus funciones, y si no reciben la información solicitada, hacer efectiva las responsabilidades.

Así tenemos, que el control político que realiza el Congreso mediante el control de información, donde se encuentran los pedidos de informes, no solo les corresponde a los congresistas (artículo 96), sino también le corresponde al Congreso como cuerpo político y a sus órganos como las comisiones (artículo 94). Y en caso no se respete el control político de pedidos de informes, el Congreso, así como sus órganos colegidos como las comisiones, están facultados para hacer efectiva las responsabilidades (artículo 102, numeral 2).

De tal modo, la función de fiscalización que son ejercidas por las comisiones parlamentarias debe de contar con los mecanismos de control como son los pedidos de información, y al estar las comisiones parlamentarias conformadas por congresistas, la potestad de pedidos de información no les debe de ser negadas en cuanto conforman órganos colegiados del Congreso de la República.

Potestad de los presidentes de comisiones del Congreso para pedir información

Cuando un miembro del Parlamento en su condición de congresista conforma un órgano colegiado del Congreso no disminuyen ni se limita sus potestades, deberes y derechos; por el contrario, al ser parte de un órgano colegiado del Congreso, éste puede ejercerlas también a través de dicho órgano.

La Constitución Política ni el Reglamento del Congreso no tienen expresamente una prohibición o limitación para el ejercicio de la potestad de pedidos de información por el hecho de integrar un órgano colegiado del Congreso, el congresista no queda prohibido o excluido de ejercer su potestad de realizar estos pedidos. La integración del congresista a un órgano colegiado del Congreso no implica automáticamente la disminución o menoscabo de sus atribuciones que le reconoce la Constitución.

Si bien en la parte orgánica de la Constitución las competencias de los órganos y entidades estatales, así como las funciones de los funcionarios públicos deben estar estipuladas expresamente en la Constitución y en las leyes de desarrollo; asimismo una vez reconocidas sus competencias, potestades y funciones, sus límites, prohibiciones y excepciones también deben de estar expresamente estipuladas.

En el caso de los congresistas, la Constitución en el artículo 96 reconoce la potestad de realizar pedidos de información, y vía desarrollo constitucional se estipulan en el literal b del artículo 22, artículo 69 y artículo 87 del Reglamento del Congreso. Sin embargo, en el texto constitucional como en el Reglamento del Congreso no se establece límites, excepciones o prohibiciones, lo que significa que la potestad de realizar pedidos de información lo conservan hasta el cese de su mandato de representación, así como pueden realizar estos pedidos a título personal o como cuando integran los órganos colegiados del Congreso, como son las comisiones.

En esta dirección, la potestad de pedidos de información de los congresistas al no encontrar expresamente limitaciones, prohibiciones o excepciones en la Constitución como en el Reglamento del Congreso, queda vetado que se establezcan limitaciones o prohibiciones interpretativamente. En tal sentido, los congresistas, ya sea cuando actúan a título personal o cuando integran órganos colegiados del Congreso, están facultados para pedir los informes que estimen necesarios, conforme dispone el artículo 96 de la Constitución.

Ahora bien, las comisiones como órganos colegiados integrados por congresistas actúan por intermedio de su presidente, y es él quién canaliza los pedidos de sus integrantes, por lo que se encuentra facultado para ejercer la potestad de pedidos de información, ya sea por solicitud o acuerdo de los congresistas integrantes de la comisión o por decisión propia del presidente para fines de cumplir con la función de fiscalización de la Comisión. Y en caso, los pedidos de información no sean respondidos o se nieguen a responder dentro de los quince días, corresponde que también se aplique el segundo párrafo del artículo 87 del Reglamento del Congreso en el marco del numeral 2 del artículo 102 de la Constitución.

Asimismo, es de resaltar que los presidentes de las comisiones del Congreso ejercen dicho cargo por su condición de congresistas, y el hecho de que un congresista conforme un órgano colegiado no le quita la potestad constitucional de realizar pedidos de información, ya sea que lo realice en el marco de la función de fiscalización de las comisiones (artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso) o como congresista por estimarlo necesario (artículo 96 de la Constitución).

Función implícita de pedidos de información de las comisiones del Congreso

El Tribunal Constitucional ha reconocido la doctrina de los poderes implícitos en la sentencia recaída en el Exp. N° 013-2002-AI/TC, donde dispuso que *“El Tribunal Constitucional considera, en primer lugar, que no es exacto que, cuando la Constitución no lo haya previsto, el legislador ordinario se encuentre vedado de asignar una competencia a un órgano constitucional o de relevancia constitucional. Dicho de otro*

modo, que siempre y en todos los casos termine siendo inconstitucional el otorgamiento de una competencia no prevista directamente en la Constitución”²³.

Luego, la doctrina de los poderes implícitos lo desarrolla en la sentencia recaída en el Exp. 0016-2012-PI/TC, donde señaló que *“los alcances de una competencia no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188 de la Constitución), por lo que los gobiernos regionales y locales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, que, sin embargo, son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos) o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado”* (subrayado nuestro)²⁴.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ratificó la doctrina de los poderes implícitos en el Exp. 0004-2016-PI/TC, donde estableció que *“en función de su autonomía política y normativa, [los órganos del Estado] pueden desarrollar materias que no le sean atribuidas de manera explícita en la Constitución o en las leyes orgánicas, pero que, sin embargo, sean consustanciales al ejercicio de las previstas explícitamente, que es lo que se ha denominado poderes implícitos”* (subrayado nuestro)²⁵.

Asimismo, el doctor Víctor García Toma, siguiendo lo sentado por la Corte Suprema de los Estados Unidos a partir de la ponencia del Juez John Marshall en el caso *McCulloch vs. Maryland* en 1819²⁶, señala que los poderes implícitos *“son aquellas atribuciones necesarias para que un poder estadual o organismo autónomo pueda desempeñar adecuadamente aquellas que le han sido conferidas expresamente por la propia Constitución y que lo “implícito” es aquello que no se encuentra enunciado formalmente en la Constitución de manera manifiesta, pero que es inferido como atribución en razón de su relación necesaria e inmediata con otra indubitablemente expresada en aquella, a efectos de asegurar el cabal cumplimiento de sus objetivos funcionales”²⁷.*

De tal manera, por la doctrina de los poderes implícitos todas las competencias asignadas a los poderes estatales no necesariamente tienen que estar expresamente señaladas en la Constitución o su ley de desarrollo, sino a partir de una competencia atribuida expresamente por la Constitución o su ley de desarrollo, se reconoce y ejerce una competencia sin que la misma esté señalada, pero que sin embargo resulta útil y

²³ STC En el segundo párrafo del fundamento 1 de la sentencia se señala: En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00013-2002-AI.html>

²⁴ STC Exp. 0016-2012-PI/TC, de fecha 11 de junio de 2013, FJ. 13. En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00016-2012-AI%20Resolucion.pdf>

²⁵ STC Exp. 0004-2016-PI/TC, de fecha 7 de mayo del 2020, FJ. 32. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00004-2016-AI%201.pdf>

²⁶ Diccionario pan hispánico del español jurídico: “teoría de los poderes implícitos”. En <https://dpej.rae.es/lema/teor%C3%ADa-de-los-poderes-impl%C3%ADcitos>

²⁷ García Toma, Víctor (2010). Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Editorial Adrus, pp. 222 y 223. En <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>

necesaria para el cabal y adecuado ejercicio de la competencia otorgada, de ahí que no solo corresponde que se le reconozca una competencia implícita sino que también la ejerza plenamente.

En tal sentido, bajo la doctrina de los poderes implícitos la Constitución otorga al Congreso la potestad de realizar la fiscalización y controlar el funcionamiento de los órganos estatales, atribución que es desarrollada expresamente en el artículo 34 del Reglamento del Congreso que dispone que las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales, en particular de los sectores que componen la Administración Pública. Y uno de los mecanismos de la función de fiscalización son los pedidos de información²⁸, en tal sentido, para el cabal cumplimiento de la función de fiscalización es útil y necesario que las comisiones del Congreso realicen pedidos de información a través de los procedimientos que prevé el marco constitucional y reglamentario, acompañado de todas las garantías e instrumentos necesarios para la obtención de la información que se solicita, entre ellos el pedido de reiteración a través de la Mesa Directiva del Congreso de la República.

De lo contrario, significaría que se parte de reconocer a las comisiones la función constitucional y reglamentaria de fiscalizar y controlar el funcionamiento de los órganos estatales mediante pedidos de información, pero, sin embargo, no podrían realizar esta fiscalización ni control usando los pedidos de información porque no están señalados expresamente.

De esta manera, por la doctrina de los poderes implícitos se resuelve esta aparente contradicción, las comisiones del Congreso pueden realizar pedidos de información a pesar de que no se les haya atribuido de manera explícita en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, pero que, sin embargo, es una función consustancial al ejercicio de la función de fiscalización y control del funcionamiento de los órganos estatales prevista explícitamente, configurándose, en tal sentido, los pedidos de información de las comisiones canalizadas por su presidente, como un poder implícito y revestido de las mismas características y mecanismos institucionales que utilizan los congresistas de la República a título individual.

VI. CONCLUSIONES

En mérito a las consideraciones previamente señaladas se arriba a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República regula en términos amplios y sin restricciones específicas la facultad de los congresistas de la República para pedir los informes que estimen necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones parlamentarias. Dicha disposición no contiene cláusula alguna que limite o prohíba dicha prerrogativa en función del rol que el congresista desempeñe dentro de la organización parlamentaria, por lo que se entiende aplicable tanto a quienes actúan

²⁸ Delgado-Guembes, César, Manual del Parlamento, Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012, pp. 409-410. En [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

a título personal como a aquellos que integran o presiden comisiones parlamentarias. En caso de que el pedido de información se realice por un presidente de comisión, el pedido debe enmarcarse dentro del ámbito de la especialidad o la materia de competencia de la Comisión, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

SEGUNDA. La presidencia de una comisión parlamentaria constituye un ejercicio funcional derivado de la condición de congresista, no una limitación a sus atribuciones. En tal sentido, el presidente de una comisión conserva plenamente la facultad de requerir información, tanto en el marco del ejercicio individual de sus funciones parlamentarias como en representación del órgano que preside, lo que comprende además el uso de los mecanismos institucionales que garanticen su eficacia, tales como la posibilidad de reiterar el pedido a través de la Mesa Directiva del Congreso y demás garantías procedimentales que contempla el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.

TERCERA. Las comisiones del Congreso tal como lo estipulan los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso de la República ejercen funciones de fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales, que consiste entre otros, en los controles de información, y para ejercer este control es necesario e indispensable que los pedidos de información se canalicen por los presidentes de las comisiones, potestad que si bien no está expresamente señaladas en el Reglamento del Congreso, es un poder implícito de la función de fiscalización de las comisiones del Congreso de la República.

El presente Informe de Opinión Consultiva fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de mayo de 2025, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Camones Soriano, Lady Mercedes; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Moyano Delgado, Martha Lupe; Lizarzaburu Lizarzaburu, Juan Carlos Martín; Elías Ávalos, José Luis; Calle Lobatón, Digna; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Luna Gálvez, José León; Cerrón Rojas, Waldemar José; Mita Alanoca, Isaac; Muñante Barrios, Alejandro; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Soto Palacios, Wilson; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Williams Zapata, José Daniel; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Cavero Alva, Alejandro Enrique; Cutipa Ccama, Víctor Raúl; Valer Pinto, Héctor; Morante Figari, Jorge Alberto; Flores Ramírez, Alex Randu; Echaíz de Núñez Izaga, Gladys Margot; Luque Ibarra, Ruth; con ningún voto en **contra**; con ningún voto en **abstención**.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 06 de mayo 2025

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”..



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”..