

# EL DERECHO DE LOS LEGISLADORES PARA SOLICITAR DOCUMENTACIÓN Y ACCEDER A LOS ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UNA PROPUESTA PARA EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Cecilia MORA-DONATTO

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Delimitación conceptual.* III. *La regulación en el ordenamiento mexicano del derecho de acceso de los legisladores a la documentación.* IV. *Construcción dogmática de la facultad del Congreso a solicitar documentación y el derecho de los legisladores a solicitar documentación y tener acceso a los archivos de la administración.* V. *La obligación de la administración pública de proporcionar documentación a los legisladores y al Congreso de la Unión.* VI. *Los casos “frontera” en el ejercicio del derecho de los legisladores a la documentación.* VII. *Reflexiones finales.*

*No intento negar que una política secreta aleja de sí a veces algunos inconvenientes; pero no dudo de que ella a la larga los forma en mayor número que los impide; y que de dos gobiernos que caminan, el uno por las sendas del misterio, y el otro por las de la publicidad, el último tiene una fuerza, una valentía y reputación que le hará superior a todas las disimulaciones del otro.*

J. BENTHAM (1791)

## I. INTRODUCCIÓN

El tema que abordaremos en las páginas si guientes parten de una idea fundamental en un Estado democrático, la necesaria vinculación entre

la función de control que desarrolla el Poder Legislativo respecto del Ejecutivo y el derecho de los legisladores a solicitar y recibir documentación por parte de la administración pública. Para ubicar dicho tema empezaremos por señalar que el control parlamentario, o legislativo si se prefiere, también se desarrolla en los sistemas presidenciales. Me parece que nadie duda hoy, con el escándalo de la empresa eléctrica ENRON, que el Congreso estadounidense ha desplegado una notable facultad de control respecto de los funcionarios relacionados con dicho asunto que, al parecer, alcanza hasta el propio presidente de los Estados Unidos de América.

Si bien es cierto, que en un sistema presidencial no existe una relación de confianza directa entre Congreso y gobierno, como sucedería en un sistema parlamentario; también es cierto que en el sistema presidencial por excelencia, es decir, el estadounidense, el Congreso está facultado para desarrollar un gran número de actividades de inspección, investigación y control sin precedente en otros sistemas parlamentarios.

Fue justamente el modelo estadounidense de relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo, recogido en la Constitución de 1787, el que sirvió de referencia al constituyente mexicano. Sin embargo, las peculiaridades de nuestro sistema político llevaron al Poder Legislativo a una casi inactividad de los instrumentos de control concebidos para la fiscalización del Ejecutivo. Algunos otros instrumentos de esta naturaleza fueron incorporándose a lo largo de los años hasta encontrar en la reforma política de 1977 un gran impulso tan sólo detenido por la fuerte disciplina del partido, entonces hegemónico, que hoy parece, estando ya en la oposición legislativa, más decidido a fortalecer dicha función en el Congreso de la Unión.

No vamos a detenernos en los distintos instrumentos de control, pues junto con la mejor doctrina, entendemos que a través de todas las actividades que desarrolla el Poder Legislativo se ejerce éste. A pesar de lo anterior, aceptamos que existen mecanismos en los que dicho control es percibido de una manera más clara. Así por ejemplo, los controles de tipo financiero, las comparecencias de los miembros del gabinete, las comisiones de investigación, las preguntas e interpellaciones, entre otros. Pero coincidirán con quien esto escribe en que cuando se aprueba una ley, cualquiera que ésta sea, se está controlado, en gran medida, la actividad del Ejecutivo y de la administración.

Después de haber analizado desde diversos ámbitos del derecho parlamentario todos estos instrumentos hemos llegado, entre otras conclusiones, a las siguientes: en nada contribuye contar con dichos mecanismos regulados de manera limitada en la Constitución sino existe una legislación expresa que nos ayude a saber cómo inciden y operan éstos en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. Por otro lado, estamos convencidos de que estos instrumentos son insuficientes si no existe un vínculo inquebrantable entre la función de control y la suficiencia de documentación, elemento objetivo que permite no sólo fiscalizar sino evaluar objetivamente las acciones del Ejecutivo. Partiendo de estas premisas abordaremos el derecho de los legisladores para acceder a la documentación y archivos de la administración; empezaremos por distinguirlo de otras instituciones que aunque puedan parecer similares no deben equipararse al derecho que debe asistir a todo legislador democrático. Después, abordaremos el tema en la regulación mexicana y lo inoperante que tal derecho ha resultado con base en dicha normatividad. La parte propositiva de esta ponencia la encontramos en la construcción dogmática que desarrollamos en torno a la legislación mexicana, partiendo de la posibilidad de contar con un derecho de esta naturaleza.

La orientación que inspira estas líneas, se funda en la idea de entender que el Congreso mexicano debe emprender las reformas legales necesarias que permitan que el desarrollo de su función controladora sea escrupulosa y constructiva y, al mismo tiempo, contribuya al fortalecimiento de la incipiente democracia mexicana.

## II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Conviene antes de entrar al conocimiento detenido de cómo debe operar el derecho de acceso a la documentación por parte de los legisladores establecer algunas diferencias, muy suscintas, entre este derecho y algunos otros derechos y facultades como pueden ser: *a) el derecho de todo ciudadano a ser informado; b) el derecho de los ciudadanos para acceder a los archivos y registros administrativos; c) el derecho de petición; d) el derecho que asiste a las comisiones y al Pleno de las cámaras para ser “informados” y e) el derecho de los parlamentarios a formular interpelaciones y preguntas.* Con base en las anteriores diferenciaciones será más fácil delimitar el derecho que aquí proponemos.

## 1. *Distinción entre el derecho fundamental a la información y el derecho de los parlamentarios a la documentación*

Después de la reforma a la Constitución mexicana, del 6 de diciembre de 1977, que adiciona al artículo 6o. la frase siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; se ha reconocido en este precepto y particularmente en esta oración el fundamento constitucional del derecho a la información en México. Lamentablemente, como en muchas otras áreas, la falta de regulación específica en la materia ha empantanado el verdadero sentido y alcance de ese derecho y, después de más de veinte años de dicha reforma, todavía hoy los mexicanos no contamos con un marco normativo que les permita acceder a información veraz y oportuna.

No parece, además, existir un criterio uniforme para concebir tal derecho; mientras que en la doctrina mexicana ha prevalecido la idea de que la garantía fundamental del derecho a la información nace con la Declaración de los Derechos del Hombre e implica el derecho a atraerse información, informar y ser informado.<sup>1</sup> La Suprema Corte de Justicia ha señalado: “que el derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión... y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”.<sup>2</sup> No es objeto del presente ensayo abordar lo concerniente al derecho a la información, pretendemos no sólo destacar la indefinición conceptual en el que se encuentra sino establecer que, a nuestro juicio, la mejor forma de comprender el derecho a la información es entenderlo como un derecho fundamental reconocido, desde luego, a todos los mexicanos y susceptible de limitaciones y ponderaciones por el máximo interprete de la Constitución en sede jurisdiccional y a través del juicio de garantías.

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, UNAM, 2000, p. 37. López Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, *Derecho a la información y derechos humanos*, UNAM, p. 168. Gómez-Robledo Verduzco, Alonso y Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 10-63.

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, agosto de 1992, tomo X, p. 44.

## *2. Diferencias entre el derecho de los parlamentarios a la documentación y el de los ciudadanos para acceder a los archivos y registros administrativos*

A la sazón del derecho que antes comentamos cabría enunciar otro derecho que debe asistir a los ciudadanos como es el de acceder a los archivos y registros de la administración. En diversos países tal derecho es reconocido como un derecho fundamental que emana directamente de la norma suprema pero, respecto del cual, se establecen diversas limitantes para su ejercicio y son éstas las que determinan las diferencias entre tal derecho y el de los legisladores a la documentación.

El derecho de los legisladores para acceder a la documentación no se ejerce exclusivamente en relación con expedientes concluidos, ni le afectan las limitaciones establecidas para los ciudadanos (por ejemplo la declaración de “materias clasificadas” que no afectaría al Congreso de la Unión que tendrían siempre acceso a cuanta información reclame). Una diferencia más entre ambos figuras jurídicas radica en que el derecho de los ciudadanos se orienta a la satisfacción de intereses particulares; mientras que el de los parlamentarios parte del interés general que es el motivo principal del ejercicio de sus funciones.

## *3. El derecho de petición no es igual al derecho de los legisladores a solicitar documentación*

Un derecho más con el que puede confundirse el derecho de los parlamentarios a requerir documentación es el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución mexicana. El derecho de petición es uno de los instrumentos que en los sistemas democráticos permiten al ciudadano el contacto con sus representantes. Esto es, tal derecho crea una relación entre el ciudadano y sus representantes. Mientras que el derecho de los parlamentarios a la documentación genera una relación entre los legisladores y la administración pública que persigue recabar datos, informes y documentos, necesarios para el correcto desempeño de su función representativa.

Otra diferencia entre ambos derechos radica en que el de los parlamentarios requiere el cumplimiento de los extremos legales o reglamentarios para su ejercicio, en los que puede intervenir, sólo para tramitarlo, algún otro órgano parlamentario; situación que no se exige al derecho

de petición que puede ser formulado directamente por cualquier ciudadano, siempre que se haga en forma escrita, de manera pacífica y respetuosa.

#### *4. El derecho de los parlamentarios a la documentación es distinto del derecho de las cámaras y sus comisiones a ser informados*

Conviene empezar este apartado señalando que las potestades que se confieren a los parlamentos no son asimilables a los derechos individuales de cada uno de los miembros que lo integran; jurídicamente no cabe confundir la naturaleza de un órgano representativo con la de sus integrantes; por lo que hace al Poder Legislativo, hay que señalar que las potestades que la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento le atribuyen son a éste, con independencia, de que dichas facultades se acometan por los legisladores, de conformidad con los procedimientos reglamentarios previstos para ello.

Desde esta perspectiva en el derecho parlamentario son comunes los actos de las cámaras para requerir información de la administración pública. En nuestro ordenamiento el párrafo 2 del artículo 93 constitucional señala:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En otros países con una mayor consolidación democrática suelen existir un número importante de mecanismos de información que se desahogan a través de las llamadas “sesiones informativas”, las cuales se desarrollan bien ante el Pleno o ante las comisiones. Pero como sostenímos anteriormente, éstas son facultades de dichos órganos parlamentarios y, conviene dejar claro que, el legislador, individualmente considerado, goza de determinados derechos integrados en su estatuto jurídico.

## 5. *El derecho de los parlamentarios a formular interpelaciones y preguntas es diferente al de solicitar documentación a la administración pública*

Los instrumentos estrechamente vinculados a la solicitud de información —y con los que hay que evitar confundir las peticiones de documentación— son las interpelaciones y las preguntas orales o escritas, éstas pueden desplegarse bien en las sesiones informativas o estar sujetas a un criterio de oportunidad que valorará el legislador en lo individual.<sup>3</sup> Las preguntas e interpelaciones poseen un alcance político inmediato del que, desde luego, carece el requerimiento de documentación.<sup>4</sup> Las primeras se formulan de manera directa y pública a los miembros del gobierno cuando comparecen ante las cámaras o a través de los procedimientos reglamentarios y cuya respuesta es pública, en forma escrita u oral ante el Pleno o comisión.

Por el contrario, la petición de documentación se sustancia sin publicidad, en el ámbito de las relaciones entre los diputados y la administración y servirá no tanto para el control político inmediato sino, por ejemplo, para la mejor preparación de las iniciativas parlamentarias, en particular, y al mejor ejercicio de las funciones parlamentarias, en general. Como ha afirmado Sáinz Moreno las peticiones de información “sirven no tanto a las funciones de control político como a la mejor preparación de las funciones parlamentarias en general. Tales peticiones... pueden ser un primer paso hacia un posterior acto de control”.<sup>5</sup>

En particular en los parlamentos en donde las preguntas con respuesta escrita son instrumentos de control suelen confundirse con las solicitudes de documentación y aunque observan bastantes similitudes por ser un

<sup>3</sup> En otro lugar ya hemos dejado constancia de como estos mecanismos pueden y deben introducirse en la legislación mexicana, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrua, 2000, pp. 149 y 150.

<sup>4</sup> En el caso de las primeras se trata como sostiene Lavilla Rubira, Juan José, de obtener información verbal. “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, vol. III, 1991, p. 2032.

<sup>5</sup> “Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso administrativa”, *Revista Administración Pública*, núm 115, enero-abril, 1988, p. 246. Por el contrario, Santaolalla entiende que las preguntas son simples instrumentos de información. Véase *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982.

buen medio para obtener información en la medida en que a través de ellas se suele enjuiciar políticamente la labor del gobierno y que dichas preguntas (y sus respuestas) se publican en el *Diario Oficial* o de debates del Parlamento, es usual en la práctica y en la doctrina considerarlas un mecanismo de control parlamentario de la acción del gobierno, porque el ejercicio de las mismas no habilita para acceder a los archivos de la administración, el parlamentario debe conformarse con la información que el miembro del gobierno le proporciona.

### III. LA REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO DEL DERECHO DE ACCESO DE LOS LEGISLADORES A LA DOCUMENTACIÓN

Partiendo de nuestra norma fundamental debemos empezar por señalar que la Constitución mexicana no reconcede de manera “expresa” dicha facultad, atribución, prerrogativa o derecho ni a los diputados ni a los senadores; lo cual a nuestro juicio, no influye en la importancia de tal derecho pues creemos que el mismo es, en gran medida, un derecho de configuración legal que se construye a través del estatuto de los parlamentarios que debe establecerse tanto por la Ley Orgánica como por el Reglamento del Congreso de la Unión. El primero de los anteriores ordenamientos regula en su artículo 45:

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que le corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una y otra tengan carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El artículo 89 de la Ley Orgánica de 1994 que antecedió a la presente señalaba: “Las comisiones podrán pedir por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas de la nación, las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de ley. La negativa

Por su parte el vetusto Reglamento del Congreso General señala en su artículo 89 que:

Las comisiones, por medio de sus presidentes, podrán pedir a cualesquier archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Con fundamento en la anterior normatividad podemos concluir que, en el mejor de los casos, la prerrogativa que se concede para solicitar documentación y acceder a los archivos y oficinas de la administración y de la nación, es una facultad reconocida a las comisiones que la ejercen, mediante acuerdo, a través de su presidente; su entrega debe hacerse en “plazos pertinentes o razonables”; no debe tratarse de información o documentación con carácter de reservada o de la que deba conservarse en secreto y que, frente a la negativa a facilitar la misma, puede acudirse en “queja” ante el titular de dicha dependencia o ante el presidente de la República.

Diversas críticas pueden formularse a la regulación del derecho de los legisladores para acceder a la documentación que obra en poder de la administración en nuestro ordenamiento jurídico. Simplemente señalemos que en principio se trata de un derecho reconocido a las comisiones, no así a los legisladores en lo individual, lo cual en sí mismo no parece lo más indicado, porque de lo que se trata con este derecho es de generar, como lo hemos dicho, una relación entre el legislador y la administración pública. Resulta, por otro lado, completamente inaceptable que la propia normatividad se refiera a la documentación e información con carácter de reservada o secreta cuando no existe un ordenamiento específico en la materia (como por ejemplo una ley de secretos oficiales) y aun cuando ésta existiera, a nuestro juicio, no serían oponibles a los legisladores tales limitaciones; pues éstos, en principio y en todo momento, deben

a entregarlos en los plazos pertinentes, autoriza a la comisión para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República”.

tener acceso a la documentación de la administración pública siempre que se cumplan los extremos que más adelante señalaremos. Finalmente, no parece acertada, por decir lo menos, la situación prevista, en la ley y el reglamento, ante la negativa de la administración a proporcionar la documentación. Parece todavía no quedar claro en México que la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades son presupuestos básicos de un Estado democrático.

En el mismo sentido crítico debe observarse el deber de la administración para entregar la documentación requerida; los términos ambiguos de “plazos pertinentes o razonables” no ayudan a construir una verdadera obligación a cargo de la administración para proporcionar a las comisiones lo que éstas le están solicitando. Es evidente que la anterior regulación no está a la altura de las expectativas y de las funciones que en México se requiere que ejerza el Congreso de la Unión. No es con normas ambiguas y faltas de claridad como se construyen las relaciones entre poderes, al contrario, es justamente la anterior regulación la que ha provocado un considerable número de negativas por parte del Ejecutivo al proporcionar la documentación que por diversas vías el Congreso le ha solicitado.

#### IV. CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA FACULTAD DEL CONGRESO A SOLICITAR DOCUMENTACIÓN Y EL DERECHO DE LOS LEGISLADORES A SOLICITAR DOCUMENTACIÓN Y TENER ACCESO A LOS ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN

##### 1. *La facultad del Congreso a solicitar documentación*

Establecida las diferencias entre el derecho a la documentación y otras figuras afines podemos delinear los principios sobre los cuales debe operar el primero de éstos y cuáles son las consecuencias del mismo pero, antes de adentrarnos a ello, conviene establecer una diferencia más; adelantábamos, *supra*, que la Constitución mexicana no regulaba de manera expresa ese derecho y dejábamos constancia de las disfunciones legales que inutilizan su ejercicio en la práctica. Por lo anterior, intentaremos en las líneas siguientes, y partiendo de nuestro marco normativo, desarrollar una construcción dogmática que nos permita precisar en qué consiste: *a) la facultad del Congreso para requerir documentación y b) el*

derecho de los parlamentarios a solicitar documentación y tener acceso a los archivos de la administración.

Señalabamos que, desde nuestra perspectiva, la facultad del Congreso para requerir información tiene una inextricable relación con la función de control que a través de todas su actividades desarrolla el Parlamento en un Estado democrático. En realidad nos referimos a lo que en otro lugar hemos denominado: “el binomio control parlamentario-información”. Esto es, la unión que existe entre todas las actividades parlamentarias por el hecho de ser multifuncionales<sup>7</sup> y especialmente entre los mecanismos de control y la suficiencia de información necesaria para su ejecución. Como hemos afirmado más arriba, para ser informado el Parlamento cuenta con sus propios instrumentos (de información-control<sup>8</sup> tales como las comparecencias, preguntas, interpelaciones, etcétera) entendiendo el término informe, en la acepción más lata, como la “noticia que se da de un negocio o persona” y conectándolo con la posibilidad de que con dicha información se propicie el despliegue de un instrumento de control.

Sin embargo, cuando nos referimos a la facultad del Congreso a solicitar documentación estamos aludiendo a ésta como: “documento o conjunto de documentos, preferentemente de carácter oficial, que sirven ...para documentar o acreditar algo”.

Con el objetivo de normar y hacer operativa la facultad del Congreso para requerir documentación a la administración pública, en México, es posible partir de un fundamento constitucional para alcanzar tal fin. El artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión, mediante la fracción XXIV, “Para expedir la Ley que...<sup>9</sup> y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los

<sup>7</sup> Siguiendo el sentido que Rubio Llorente les atribuye, *Cfr. La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 256.

<sup>8</sup> No puede desconocerse que la función de control e información se encuentran íntimamente relacionadas; como hemos afirmado en otro espacio tal vinculación deviene de darle un peso específico a la información, pero aceptamos que conceptualmente sean diferenciables. *Cfr.* nuestro libro *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1998. También puede verse López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *VI jornadas de derecho parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, pp. 155-178.

<sup>9</sup> “...regule la organización de la entidad superior de la Federación y...”.

demás entes públicos federales”. A nuestro juicio, no cabe duda de que dicha fracción autoriza al Legislativo para expedir una ley sobre gestión, control y evaluación de los poderes de la unión.<sup>10</sup> Se coincidirá, asimismo, en que un requisito *sine qua non* para controlar y evaluar la gestión de cualquier ente público federal y, más aún de los poderes de la Unión, es la documentación, ésta última es el elemento objetivo que permitirá desarrollar de manera imparcial dichas facultades.

Asumiendo este fundamento constitucional, desde nuestra perspectiva, cabría transitar dos caminos para normar dicha facultad del Congreso; el primer sendero y, quizá el más fácil, tendría como objetivo incluir tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento Interior del Congreso de la Unión un capítulo atinente a regular, cada uno en su ámbito, la facultad atribuida al Congreso para solicitar documentación. La otra vía para la normación de la facultad del Congreso exigiría necesariamente la promulgación de una ley específica en la materia. En todo caso, se opte por una u otra alternativa, ambas deberán encontrar su contraparte normativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para obligar a la administración y sus funcionarios a facilitar la documentación y, en todo caso, el ejercicio de esta facultad sería ejercida por los órganos que ostentan la representación del Congreso.<sup>11</sup>

## *2. Derecho de los legisladores a solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración*

Por su parte, el derecho de los legisladores a solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración implica una construcción mucho más compleja, pero igualmente clara, sobre todo, si se le quiere considerar como un derecho fundamental de los legisladores concepción que, desde nuestro punto de vista, es la más adecuada. Nos parece que la mejor forma de llegar a la anterior conclusión, en el ordenamiento mexicano, es desarrollando una interpretación sistemática de los siguientes preceptos constitucionales, claves en todo Estado democrático. En

<sup>10</sup> Si este argumento no fuera suficiente cabe todavía la posibilidad de interpretar sistemáticamente las fracciones XXIV y XXX del mismo precepto que autoriza, ésta última, al Congreso “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores...”. Se trata de las facultades conocidas como implícitas.

<sup>11</sup> Véase el apartado VI de este ensayo.

primer lugar el artículo 39 que señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y todo poder público dimana del mismo; reflejo inmediato de este principio democrático son los derechos de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, regulado en el artículo 9o.; el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, así como votar en elecciones populares establecidos en el artículo 35 y el status de legislador que deriva del artículo 51 y 56 de nuestra carta magna. Resumiendo estos artículos podemos señalar que en el Estado mexicano los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Tales artículos garantizan, a nuestro juicio, no sólo el acceso a los cargos de elección popular, sino, una vez constituidos en representantes de la nación, los legisladores deben tener garantizado el mantenimiento en dichos cargos sin perturbaciones ilegítimas que les permitan gozar de los mismos derechos para el desarrollo de las funciones que constitucional y legalmente se les atribuyen.

En suma, por si no fuera suficiente el principio de soberanía popular recogido en nuestra Constitución que irradia de manera sensible los preceptos antes enunciados y que debe permear en todo el ordenamiento jurídico; sería suficiente con precisar que del término “representantes de la nación” —que no puede ni debe escatimarse a los senadores<sup>12</sup>— deriva, a nuestro juicio, un status específico para los legisladores consistente, entre otros derechos, en: presentación de enmiendas, asistencia a sesiones, inmunidad, inviolabilidad, percibir una asignación económica, derecho de formar parte de los órganos de dirección de las cámaras, integrar comisiones, formar grupos parlamentarios y por supuesto recabar información y acceder a los archivos de la administración pública. Se trata, de derechos de configuración legal que corresponde crear y ordenar a la Ley Orgánica del Congreso y una vez creados por dicha norma se integran, *ipso facto*, al status propio del cargo de legislador que podrán, sus titulares, al amparo de los artículos antes señalados defender ante los órganos jurisdiccionales. En suma,

<sup>12</sup> Incluso cabría distinguir a los diputados como representantes de la nación y a los senadores como representantes de las entidades federativas, a pesar de las reformas que desvirtuaron la integración de dicha Cámara, pero con esta diferencia la Cámara alta podría desplegar un control respecto de la política general en materia federal.

de un *ius in officium*;<sup>13</sup> en consecuencia no cabe, a nuestro juicio, invocar la teoría de los interna corporis para desconocer este derecho como tal.

A mayor abundamiento, consideramos que el derecho de los parlamentarios a la documentación y acceder a los archivos de la administración es prácticamente obvio en un Estado democrático y se fundamentaría en el principio básico de que no se le puede exigir a un legislador el cumplimiento pleno y cabal de sus funciones sino se le ha dotado, previamente, de los elementos necesarios para su ejercicio.

Conviene reforzar las anteriores afirmaciones con la preclara diferencia que atinadamente hace Manuel Aragón entre control por el Parlamento y control en el Parlamento. Mientras el primero se concretiza en actos que expresan la voluntad de la Cámara. El segundo se materializa a través de diversas actividades individuales de los diputados (o de los grupos parlamentarios), medios de control, en suma, de la minoría que pueden y deben activarse, incluso, contra la voluntad de la mayoría y entre los que se incluirían la obtención de información y —agregamos nosotros— documentación.<sup>14</sup> Por tanto, la facultad del Congreso para solicitar documentación está más vinculada al control por el Parlamento y el derecho de requerir documentación mientras que acceder a los archivos por parte de los legisladores está en relación con el control en el Parlamento. Situación que, desde luego, en un Estado de partidos cuyo reflejo en el Congreso son los grupos parlamentarios, refuerza, considerablemente, la figura del diputado individualmente considerado, con todo lo positivo que ello puede traer.

Para concluir, y aunque parezca reiterativo, merece la pena remarcar que no es correcto identificar las facultades que la Ley Orgánica otorga al Congreso como únicamente atributos del órgano, cabe enfatizar, como sostiene Rubio Llorente, que los parlamentos son “complejos orgánicos”<sup>15</sup> por tanto dicha ley debe contener no sólo diversas facultades atri-

<sup>13</sup> Es decir, desde esta perspectiva, la solicitud y recepción de documentación así como el acceso a los archivos gubernamentales son parte de las prerrogativas que asisten a los legisladores para el mejor desarrollo de las actividades inherentes a su representación. Esto es, tal derecho forma parte de lo que se conoce en la doctrina como el estatuto de los parlamentarios, entendido éste como el conjunto de derechos y prerrogativas que en virtud del status de los legisladores le son indispensables para el desarrollo de sus funciones.

<sup>14</sup> *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 24 y 25.

<sup>15</sup> “El Parlamento y la representación política”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*,

buibles a distintos órganos internos (Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, etcétera); sino derechos propios de los diputados singularmente considerados. De igual manera como sucede con la facultad del Congreso, el derecho de los legisladores debe encontrar en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos un precepto que obligue a dichos funcionarios a proporcionar la documentación que sea solicitada por los legisladores o bien, a facilitar su acceso a los archivos. Es el derecho de los legisladores para requerir documentación y acceder a los archivos de la administración, el que importa a este ensayo.

### *3. Los sujetos de la relación. El parlamentario como sujeto activo*

Por todo lo enunciado hasta aquí resulta evidente que el sujeto activo de esta relación es el parlamentario en lo individual; considerar como titular de este derecho al legislador singularmente es entenderlo también como un derecho función, esto es, como un derecho “que simultáneamente se deriva y sirve de soporte al ejercicio de la función parlamentaria”.<sup>16</sup> El anterior reconocimiento viene a convertirlo en un derecho atribuido *intuitu personae* a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones<sup>17</sup> y por tanto, tal derecho no puede ser desvirtuado ni por el grupo parlamentario al que el legislador pertenece, ni mucho menos por los órganos internos de las cámaras (Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, etcétera). Por consiguiente, cualquier requisito que pueda exigirse legalmente para la tramitación de una solicitud de documentación debe ser de “mero trámite”.<sup>18</sup> No debe, a nuestro juicio, quedar sujeta a ningún órgano interno de la Cámara un control de oportunidad

Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 342. Sobre el tema véase también Caamaño, Francisco, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991.

<sup>16</sup> Solé Tura, Jordi y Aparicio Pérez, Miguel Ángel, *Las Cortes generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 77. Sobre el particular puede verse Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “El estatuto de los parlamentarios”, *Parlamento y derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991.

<sup>17</sup> En consecuencia no puede considerarse como un acto parlamentario, sino un acto del parlamentario.

<sup>18</sup> Sobre las potestades de los órganos internos de diversos parlamentos puede verse Cano Bueso, Juan, “Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el derecho parlamentario de las comunidades autónomas”, *Parlamento y derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, pp. 246 y ss.

sobre la convención o no de hacer llegar una solicitud de documentación a la administración.

Pese a considerar este derecho como inherente a la calidad de parlamentario, compartimos la opinión de que, en aras de dotar de plena efectividad al derecho de acceso a los archivos, cuando la documentación es abundante, el legislador puede hacerse acompañar de expertos en la materia sobre la que verse la documentación en el entendido de que es exigir demasiado al legislador que conozca de todas las complejas áreas en las que en un Estado contemporáneo interviene la administración. Cabe acotar que cuando nos referimos a expertos estamos haciendo alusión a los miembros de los órganos técnicos y especializados con los que necesariamente debe contar un Parlamento moderno y eficaz.

A pesar de ser un derecho reconocido al legislador individualmente considerado; parece correcto que dicha tramitación la haga la Mesa Directiva de la Cámara respectiva pero, insistimos, el papel de dicho órgano parlamentario es simplemente formal; sólo cabría la falta de tramitación de la misma en dos supuestos, a saber: por la inobservancia flagrante de las reglas de cortesía parlamentaria a la que debe estar sujeta toda solicitud de los miembros del Parlamento, en cuyo caso la Mesa podrá reconvenir al legislador para que dicha solicitud observe los elementos mínimos de cortesía y, segundo, cuando la petición de solicitud esté relacionada con el estricto interés personal del peticionario. Sobra decir que en cualquiera de estos casos la inadmisión a trámite de la solicitud por parte de la Mesa ha de ser motivado como toda resolución denegatoria de derechos.

#### *4. El sujeto pasivo. La obligación de la administración de proporcionar la documentación y facilitar el acceso de los diputados a los archivos*

El sujeto pasivo de las solicitudes de documentación esta constituido por la administración pública, entendiendo ésta como la define la propia Constitución mexicana en su artículo 90, es decir, centralizada y paraestatal. Lo anterior, a nuestro juicio, no sería obstáculo para considerar también como sujetos pasivos de esta relación a otros órganos que, no estando integrados en la administración, conserven documentación de interés a juicio de los legisladores, tales como los organismos autónomos: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos,

Banco de México, universidades públicas, etcétera; incluso organismos privados, pero este tema excede en mucho el ámbito del presente ensayo.

### *5. En torno a la documentación*

Entendemos que el término documentación comprende no sólo datos, sino documentos e informes aunque a pesar de ello, no es un concepto fácilmente aprehendible, por lo cual parecen acertados los cuatro principios generales a que alude Sáinz Moreno, que debe cumplir la petición de documentación, a saber:

- A) Adecuación al objeto para el que se solicita; dicho objeto no puede ser otro que el cumplimiento de una función parlamentaria (legislativa o de control).
- B) Proporción en volumen y tiempo.
- C) Conocimiento de la finalidad para la que se solicita.
- D) La solicitud debe formularse al órgano correspondiente.<sup>19</sup>

Con base en los anteriores principios, podemos obtener las siguientes conclusiones, la petición de documentación del parlamentario debe ser, en la medida de lo posible, lo más clara y precisa; no son desde luego convenientes las solicitudes ambiguas y genéricas, que impidan al sujeto pasivo conocer los deseos del legislador. No obstante lo anterior y cuando la dificultad del asunto imposibilite al legislador identificar exactamente el documento que solicita, deberá manifestarlo de esta manera en su escrito de petición.

Un aspecto más que debe considerarse es el tiempo en el que debe ser proporcionada la documentación solicitada. No parece acertado que la normativa señale plazos ambiguos, esto sólo propicia la posibilidad de que no se atiendan con seriedad las peticiones de los legisladores; resulta más indicado establecer un término tazado —que podría ser de 20 o 30 días— este supuesto siempre permite que el órgano administrativo, exponga los motivos que le han impedido satisfacer dicho requerimiento.

<sup>19</sup> “Consideraciones sobre algunos límites del derecho a la información de las cámaras”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 52, Cuadernos y Debates, 1994, pp. 84 y 85.

Resulta evidente que en diversas ocasiones el solicitante no conoce la cantidad de documentos que entraña su petición y sería muy fácil para el sujeto pasivo, no atender esa solicitud con el argumento de que el volumen de la documentación hace inviable la remisión de copias; el órgano administrativo facilitará, entonces, el acceso del legislador, a los archivos en donde se concentre la misma, para que tome las notas que considere pertinentes o solicite las copias que a su juicio sean estrictamente necesarias.

## V. LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE PROPORCIONAR DOCUMENTACIÓN A LOS LEGISLADORES Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN

Señalabamos anteriormente que para dotar de eficacia al derecho de los legisladores para requerir documentación de la administración era necesario establecer la correlativa obligación a cargo de ésta para proporcionarla. La anterior situación ha sido una tremenda laguna en nuestra legislación. Si bien el artículo 47, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos,<sup>20</sup> establece como obligación de éstos la custodia y cuidado de la información y documentación que produzcan y tengan acceso en razón de su cargo, no establece una clara obligación de proporcionarla a ningún órgano estatal fuera de la administración. Este artículo debe experimentar una reforma con el fin de que en él se establezca una obligación precisa a cargo de los servidores públicos para proporcionar la documentación que le sea solicitada por los legisladores en beneficio de nuestro sistema democrático que debe basarse en la transparencia de la administración pública.

<sup>20</sup> El artículo señala: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: ...fracción IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas”.

## 1. *Las posibles respuestas de la administración pública frente a la solicitud de documentación de los legisladores*

Promovida la petición de documentación por los órganos parlamentarios respectivos, la administración puede asumir diversas posturas frente a la misma que podríamos englobar de la siguiente manera:

- a) Que la administración proporcione la documentación de acuerdo con la solicitud del legislador, en cuyo caso se satisface plenamente el derecho del parlamentario y con los datos recabados podrá desarrollar de mejor manera su actividad parlamentaria (sea legislativa o de control).
- b) Que la administración requerida dé respuesta a la petición del legislador pero ésta sea considerada incompleta, defectuosa o insatisfactoria por el parlamentario. Si la documentación objetivamente resulta incompleta o defectuosa, el legislador puede solicitar, nuevamente, a través de la Mesa de la Cámara, que la administración tenga a bien completar los datos e informes requeridos.

Si la documentación es insatisfactoria para el legislador nos encontramos como señala Cano Bueso ante “una valoración política descalificatoria”<sup>21</sup> respecto de los documentos requeridos, pero el trámite estará cumplido y el ejercicio del derecho también. Ante este supuesto siempre queda la posibilidad de que el parlamentario requiera, cuantas veces considere necesario a la administración hasta que vea satisfecho plenamente su derecho.

- c) Que la administración no produzca respuesta alguna; esto es, que transcurrido el plazo señalado por la ley no haya sido remitida la documentación al legislador solicitante y, además, el propio órgano administrativo no haya expresado las razones fundadas en derecho que le hayan impedido dar cumplimiento a tal requerimiento.

En este caso existe, desde nuestra perspectiva, una violación flagrante a la norma que expresamente contiene la obligación que debe cumplir el órgano administrativo a través de su titular, el servidor público. Más

<sup>21</sup> Cano Bueso, Juan, *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p. 153.

allá de que operen las sanciones administrativas correspondientes que deben ser certeras y expeditas (suspensión, destitución, inhabilitación, etcétera) el legislador podrá solicitar a la Mesa de la Cámara, que como máximo órgano rector de la misma, envíe al superior jerárquico, del titular del órgano administrativo, un escrito de apercibimiento público para instarle al inmediato cumplimiento de su obligación. En la legislación española y alemana el parlamentario puede, incluso, solicitar a la presidencia de la Cámara la petición de amparo, en virtud de que tal derecho ha sido reconocido por ambos tribunales constitucionales como un derecho fundamental de los legisladores.<sup>22</sup>

## VI. LOS CASOS “FRONTERA” EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS LEGISLADORES A LA DOCUMENTACIÓN

En la práctica el derecho de los legisladores para acceder a la documentación encontrará, seguramente, por parte de la administración tantas limitaciones como sean necesarias para evitarlo. A nuestro juicio, cabrían simplemente dos límites, de ninguna manera infranqueables, que requerirían una consideración especial en la legislación aplicable, estos son:

- 1) La autolimitación legislativa, que vendría dada por una ley de secretos oficiales, respecto de la cual tendrían que buscarse los mecanismos necesarios para que el derecho de los legisladores de requerir documentación a la administración no pierda su plena efectividad. Desde nuestra perspectiva, es posible establecer una escala de acceso a la documentación atendiendo al grado de secreto; por ejemplo, si la documentación está clasificada bajo la

<sup>22</sup> Véase sobre el tema Da Silva Ochoa, Juan Carlos, “El derecho de los parlamentarios a la documentación”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 19, 1990, p. 37 y ss. Mancisidor Artaraz, Eduardo, “El derecho de los parlamentarios a recabar información (comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, pp. 161-204. Una revisión crítica de la jurisprudencia española puede verse en Biglino, Paloma, “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 30, 1993, p. 57 y ss. Por lo que hace a la jurisprudencia alemana el propio Tribunal Constitucional alemán ha señalado que “el derecho de que sean presentados los documentos del gobierno, que le son solicitados por el Parlamento, es parte integrante del derecho fundamental de control parlamentario que asiste al Bundestag”. Sobre el tema puede verse Elvira Ascensión, “Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 19, 1987.

categoría de “secreta” —entendiendo que dicha clasificación es la graduación más alta— la administración estará facultada para no proporcionarla de forma individual a cada uno de los parlamentarios, sino para entregarla de manera exclusiva al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara. En este supuesto se configura la facultad del Congreso para requerir documentación. Descendiendo en dicha escala si la documentación está clasificada como: “reservada” la administración estará facultada para no entregarla de manera individual a los legisladores, sino que la misma será proporcionada a un diputado por cada grupo parlamentario. Resta decir que los legisladores que accedan a dicha documentación deberán hacer un uso escrupuloso de la misma y procurar que la misma siga siendo tan secreta o reservada como antes de su solicitud.

Recurriendo a esta escala de graduación lo que se persigue es un equilibrio entre el derecho de los legisladores a la documentación y el necesario carácter de secreto que cierta información debe poseer en un Estado moderno.<sup>23</sup>

2) El segundo supuesto “frontera” que requeriría un trato especial es el relativo a la salvaguarda de los derechos fundamentales de terceros (intimidad, honor, etcétera). En este caso también deberán regularse los mecanismos necesarios, aplicables a cada derecho, para que el órgano administrativo requerido no pueda denegar la documentación solicitada bajo el argumento de que se pueden vulnerar derechos de terceros. Deberá recurrirse en este supuesto a la ponderación de ambos derechos que impida que el derecho de los legisladores a la documentación ceda en aras de una hipotética lesión que su ejercicio produciría a otros derechos constitucionales.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> A mayor abundamiento puede verse Sáinz Moreno, Fernando, “Secreto e información en el derecho público”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, vol. III, pp. 2863-2943. Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, “Materias secretas y reservada ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?”, *El Parlamento y su transformaciones actuales*, Murcia, Tecnos-Ángel Garrorena, 1990, pp. 287-299.

<sup>24</sup> Sobre el tema puede verse Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “Sobre derecho a la intimidad, secretos y otras cuestiones innombrables”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pp. 159-180. También Recchia, Giorgio, “Información parla-

## VII. REFLEXIONES FINALES

El rezago que en materia de derecho parlamentario experimenta la doctrina mexicana ha impedido que se discuta sobre categorías de especial interés no sólo para los estudiosos de estos temas, sino para quienes son sujetos activos de tal derecho. El tópico que hemos expuesto en las páginas que anteceden es un ejemplo palmario de esta afirmación. Mientras el Congreso de la Unión no ejerció de manera efectiva su función controladora sobre el Ejecutivo, no fue necesario reflexionar sobre la facultad de información de las cámaras, ni mucho menos sobre el derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública. Tales figuras jurídicas son, sin la menor duda, consustanciales a una sistema democrático y pluralista como el que, por fortuna, empieza a gestarse en nuestro país.

Es cierto que el Congreso de la Unión, en cuanto institución representativa y popular tiene la facultad de conocer todo lo “público”. Sin embargo, tal legitimación alcanza su verdadero significado cuando —como sostiene Manuel Aragón— no se agota en sí misma, sino cuando entraña con la función a cuyo servicio está, es decir, la función de control. El derecho de acceso a la documentación de la administración pública en México, no puede, ni debe atender a otro interés que no sea el de desarrollar las funciones que la Constitución encomienda al Poder Legislativo.

En un Estado de partidos cuyo reflejo en el Congreso son los grupos parlamentarios, me parece oportuno reivindicar para el legislador en lo individual, que aparece prácticamente atomizado, un derecho que le permita desarrollar sus funciones de manera independiente y libre, fuera del “corsé” que en ocasiones representa “la bancada”. El diputado, individualmente considerado, deberá adquirir una mayor conciencia de que, en un país como el nuestro, su principal compromiso está con quienes hicieron de él un representante popular y no sólo con el partido que lo postuló, en busca del equilibrio entre ambos compromisos el legislador tendrá que ser cada vez más hábil para conducirse conforme con los

mentaria y garantías fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 40, 1984, p. 924.

principios democráticos y esmerandose en cumplir con seriedad y profesionalismo sus funciones parlamentarias.

Controlar al Ejecutivo no es, ni mucho menos, una tarea fácil pero es, sin la menor duda, necesario para consolidar un sistema democrático; el Congreso y sus legisladores no pueden caer en el ejercicio irresponsable de una tarea tan relevante, deben contar con elementos objetivos que permitan que dicha función contribuya a enfrentar los grandes retos que nuestro país deberá colmar en los años futuros. Por ello debe existir un canal directo de comunicación entre los representantes populares y la administración pública, que permita conocer a los ciudadanos, a través de sus representantes, no sólo hacia dónde se orientan las políticas públicas, sino cómo y en qué se eroga el gasto público, a qué número asciende el nivel de pobreza, cuánto se gastó por el rescate bancario, bajo qué condiciones se suscriben los contratos públicos con empresas extranjeras, etcétera. No se trata, desde nuestro punto de vista, de desarrollar solamente una auditoría, para ello hay órganos especializados, se intenta que el legislador pueda elaborar diagnósticos propios que le permitan con sus votos y decisiones, orientar la conducción general del país. En este contexto la documentación (programas, informes, estadísticas, gasto público, etcétera) a la que puedan acceder los legisladores será el instrumento que propicie que sus facultades sean desarrolladas de manera responsable.