

PRÓLOGO

La obra jurídica del doctor Manuel Aragón es ampliamente conocida y reconocida en toda Iberoamérica. Sus trabajos sobre justicia constitucional en los que, desde luego, ha hecho notables contribuciones son multicitados y de referencia obligada en España y en algunos países de América; cuenta, además, con discípulos y discípulas que son o han sido jueces constitucionales, o bien, letrados o letradas del Tribunal Constitucional Español. Pero tengo la impresión de que sus investigaciones sobre el Parlamento no han sido suficientemente difundidas en México en donde, todavía, sigue existiendo un déficit muy grande de calificada y buena bibliografía, desde la perspectiva jurídica, sobre el tema —situación que no ha ocurrido en otros países del entorno, como Argentina o Colombia; ahí, la obra de Aragón ha sido muy difundida—. Por esta razón en mi calidad de coordinadora de la *Colección Temas de Democracia y Parlamento* me siento muy complacida de que el doctor Aragón haya accedido a que la colección albergue en este número a una serie de artículos, ya clásicos, que ha escrito magistralmente en torno a los problemas y retos actuales del Parlamento.

La situación en México del Congreso federal y de las asambleas estatales en un momento tan crucial como es la posibilidad de la reelección consecutiva de diputados y senadores, impone a la academia el compromiso de suministrar elementos que permitan una amplia y seria reflexión sobre el papel del Parlamento en los Estados democráticos. El Congreso de la Unión sigue teniendo una deuda con la sociedad mexicana por no haber consensado, todavía, una reforma de amplio calado que lo actualice en sus normas internas y transparentes en el ejercicio de sus re-

cursos; en suma, lo acerque más a las demandas ciudadanas que a los intereses de grupos o de partidos. Repensar al Congreso en el contexto por el que atraviesa nuestro país es obligado y hacerlo, precisamente, con quienes hoy tienen la honrosa responsabilidad de ejercer la representación es un espacio inmejorable y una magnífica oportunidad para que los diputados mexicanos que no conocen la obra de Aragón, la conozcan y quienes ya la conocen, la reconozcan.

El presente libro está dividido en seis capítulos que se corresponden con igual número de ensayos. El primero recoge el “Estudio preliminar a la obra de Carl Schmitt *Sobre el parlamentarismo*”, en el que Aragón, partiendo de la contextualización temporal de la obra, desarrolla un análisis riguroso de la misma y examina detalladamente las impugnaciones que Schmitt emprende contra la democracia parlamentaria que lo llevan a afirmar que en realidad lo que perseguía dicho autor con sus críticas no era su mejoramiento sino su destrucción; pero al tiempo que va adentrándose al pensamiento schmittiano va construyendo —con apoyo en el pensamiento de Kelsen— una muy estructurada y vigorosa defensa de la democracia parlamentaria como forma de Estado. La lectura de este ensayo es, hoy, muy pertinente no sólo por la defensa que entraña en favor de la democracia y la libertad, sino porque proporciona además elementos muy convenientes para hacer frente a los nuevos racismos y nacionalismos a los que se enfrentan las sociedades en pleno siglo XXI.

En el segundo capítulo intitulado “Sistema parlamentario, sistema presidencial y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, el autor aborda un tema tan antiguo como actual: la división de poderes, pero no cualquier distribución del poder, sino aquella que tiene como objetivo garantizar la libertad de los ciudadanos. Para ello, el constitucionalista español divide este capítulo en cinco apartados, a saber: el primero lo dedica a la relación entre la democracia y el control de los poderes públicos; el segundo lo destina a establecer las diferencias que actualmente existen entre parlamentarismo y presidencialismo; el tercero está

dedicado al rol que cumple el Parlamento en la actualidad; en el cuarto hace un extraordinario análisis del significado del control parlamentario como elemento fundamental de la forma de Estado democrático-parlamentaria, y el quinto es para mostrar la relación actual entre los poderes públicos. En suma, el capítulo ofrece una serie de reflexiones interesantes en torno a los sistemas presidencial y parlamentario, analizándolos y confrontándolos, al destacar las relaciones y equilibrios entre los poderes en uno y otro sistema.

El tercer capítulo está dedicado a un tema poco explorado en la doctrina mexicana, como es el de “Las fuentes del derecho parlamentario”; el rigor académico al que nos tiene acostumbrados el profesor Aragón servirá, sin duda, no sólo para entender las grandes transformaciones que dicho derecho ha experimentado a lo largo del siglo XX, sino también para ubicar la posición de los reglamentos parlamentarios en la escala de fuentes, así como para entender el papel fundamental de las normas (Constitución y reglamento) que rigen las competencias y el actuar del Parlamento y el estatuto de sus miembros. Por otro lado, nos ayudará también a comprender la exigencia que recae sobre el Parlamento de respetar, en el ejercicio de sus funciones y procedimientos, invariablemente dichas normas (fuentes).

En un Estado constitucional y democrático el Parlamento es el órgano encargado de la creación del derecho y como tal debe estar sujeto al mismo, así como ajustar el ejercicio de sus competencias a las normas que lo rigen. Como afirma el autor: las normas principales del derecho parlamentario se han constitucionalizado no sólo porque se contengan (con amplitud) en la Constitución sino, sobre todo, porque tales normas constitucionales son jurisdiccionalmente aplicables. Esta es la gran diferencia respecto de aquellos países en los que la Constitución sigue siendo una norma política; tales afirmaciones son una llamada de atención, en nuestro entorno, a la Corte y al Congreso mexicanos para profundizar en la idea de que el Congreso también está limitado por la Constitución y sus normas sujetas al control

de constitucionalidad que, en todo Estado de derecho, ejerce el Tribunal Constitucional, en nuestro caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como puede observarse, se trata de un capítulo que merece una lectura cuidadosa y detenida porque aborda temas que pueden generar reflexiones particulares con relación a temas concretos de nuestras asambleas representativas, ya sea la federal o las locales.

En el cuarto capítulo se aborda con toda su relevancia una de las funciones clásicas del Parlamento que llevó a llamarlo, justamente, Poder Legislativo; su título es “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales”. En este apartado el autor no sólo enfrenta el problema teórico de qué debe entenderse hoy por función legislativa, sino, al mismo tiempo, analiza las categorías y tipos de las leyes. Con base en esas consideraciones aborda un tema fundamental de la democracia representativa, como es la relación entre Parlamento, ley, procedimiento legislativo y principio democrático. Pero, como es su costumbre, Aragón trasciende del análisis para concluir el capítulo con una serie de propuestas de reforma que tienen como finalidad fortalecer y agilizar esta función frente a la enorme capacidad “legisladora” de los gobiernos; propone, entre otras cosas, potenciar al máximo posible la actividad legisladora del Parlamento de tal manera que pueda aprobar “buenas” leyes a través del acortamiento de plazos, leyes de lectura única, limitación de enmiendas, etcétera, de tal manera que sea posible la aprobación del mayor número de leyes en el menor lapso posible; al tiempo que se reduzca drásticamente la delegación legislativa a favor del gobierno.

En esta misma lógica de comprender en toda su magnitud la función legislativa de los Parlamentos en los Estados contemporáneos, el capítulo quinto está dedicado justamente a “La iniciativa legislativa”, a la que el autor dedica una serie de reflexiones a sus características generales para así poder emprender algunos de los problemas que se plantean en las diversas modalidades a través de las cuales la iniciativa se ejerce. Advierte que en el análisis del tema se distancia de la doctrina dominante que entiende que la

propuesta y la iniciativa son lo mismo; revisa detenidamente la iniciativa gubernamental, parlamentaria y la popular.

Para Aragón es importante entender las implicaciones de los tipos de iniciativas, ya que éstas son el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, esto es: el acto mediante el cual se abre paso a la fase de deliberación y enmienda; por ello cabe distinguirla de la simple propuesta legislativa. Algunas de sus reflexiones tienen perfecta vigencia para el caso mexicano, como es la necesidad de regular, al interior del gobierno, la iniciativa del presidente de la República. Ya han existido esfuerzos para establecer procedimientos para tal efecto, como fue en 2003 el Acuerdo por el que se Emiten los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal pero que, en virtud de la alternancia en la Presidencia de la República, no quedó claro si ese Acuerdo sigue aplicándose, fue sustituido por otro similar o bien dejó de aplicarse. Otro tema interesante es el de la iniciativa popular cuyas reflexiones nos pueden servir para entender una figura novedosa en nuestro derecho.

El capítulo sexto se dedica a un tema fascinante que, en pluma del doctor Aragón, es una delicia leerlo. Bajo el título “Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control”, el autor aborda la cuestión del control del poder, tema central del Estado democrático, y en ese contexto le otorga al Parlamento un papel protagónico. Si como ha afirmado Aragón sin control judicial no hay Estado de derecho, sin control político no hay Estado democrático y éste descansa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles que impide el ejercicio ilimitado e irresponsable del poder. El control parlamentario es uno de esos controles, de carácter político, cuyo agente es el Parlamento y su objeto es la acción del gobierno, pero estamos frente a una facultad que es necesario que las asambleas representativas ejerzan, practiquen, ejecuten y lo hagan con protagonismo, ya que

su ausencia genera un vacío en la vida democrática de cualquier país. Experiencias de corrupción muy recientes en México de algunos gobernadores, incluso en estados de la República con una amplia población en pobreza extrema, ponen en evidencia que la inacción de este tipo de control (entre otras razones) permitió un ejercicio desmedido, irracional e incontrolable del poder de los ejecutivos locales que han dejado las arcas del erario público severamente comprometidas. Las conclusiones, con aplicación a nuestra realidad, que pueden extraerse de este capítulo son muchas y muy bastas, sugiero una lectura minuciosa del mismo con la mirada puesta en nuestros problemas que muchas veces se escalan frente a la ausencia de congresos fuertes, respetados y dispuestos a ejercer con decisión y determinación sus competencias.

En el apartado dedicado al control parlamentario y la democracia de partidos, el autor pone en su justa dimensión la importancia y el rol de los partidos políticos, entendiéndolos como instrumentos, valiosos, de la democracia; pero sólo eso, sin perder de vista que el “pueblo es la única fuente de poder”. Más aún, sostiene que tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo social que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones y demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad; destaca al parecer un mal común, de nuestros días, como es el que representa que los partidos políticos quieran adentrarse en el seno de organizaciones e instituciones para controlarlas, influenciarlas o dirigirlas, generando el fenómeno de la denostada “politización”; mejor sería llamarla “partidización”, una situación también muy extendida en nuestro país.

Como puede intuir el lector, el presente es un libro de obligada lectura para quienes tengan como objeto de estudio al Parlamento, se desarrollen como representantes, o bien, les interese el futuro del sistema democrático y del poder que representa a los ciudadanos. A mi juicio, constituye un conjunto de páginas brillantemente escritas en las que el autor refleja su pensamiento liberal y democrático; ofrece una serie de reflexiones y propues-

tas que pueden y deben contribuir al perfeccionamiento de las facultades del Parlamento en un Estado constitucional y democrático. No debo extenderme en estas líneas cuyo único objetivo es presentar la obra del profesor Aragón, pero no quiero dejar de mencionar que nuevamente he disfrutado enormemente la relectura de sus escritos, para la elaboración de este prólogo, y cada vez que regreso a estos les descubro nuevas e innovadoras ideas.

En un mes de junio de hace diecinueve años mi primer libro, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, se veía ampliamente favorecido con el prólogo del doctor Manuel Aragón; mi maestro, en ese momento estaba culminando mis estudios de doctorado bajo su magistral dirección; desde esa época me une a él además de un profundo respeto y un cariño entrañable coincidencias científicas e inquietudes intelectuales, que se forjaron en el seno de una relación académica muy estrecha entre nuestro Instituto, del cual es investigador honorario, y la Universidad Autónoma de Madrid. Por todo ello, es para mí un motivo de enorme satisfacción personal presentar ahora, en México, este libro de su autoría que estoy segura generará amplias reflexiones y comentarios positivos en beneficio de nuestra vida parlamentaria.

El doctor Aragón, además de ser un destacado constitucionalista, es un Maestro, así con mayúscula; quienes a lo largo de su amplia trayectoria académica en distintos espacios y momentos han tenido la oportunidad de ser sus discípulos, coincidirán conmigo en que es un verdadero privilegio pertenecer a su escuela, de la que un pilar fundamental era nuestro también muy querido maestro don Francisco Rubio Llorente, ausente desde 2016, en nuestras reflexiones académicas pero presente en nuestros pensamientos y sentimientos más afectuosos. Hoy el profesor Aragón es catedrático emérito de la Universidad Autónoma de Madrid y continúa iluminando las reflexiones y discusiones jurídicas en el Seminario de Profesores de Derecho Constitucional de nuestra escuela; su pensamiento analítico sigue siendo referencia y su voz autorizada y escuchada en momentos de incertidumbre jurídica

en España, estoy segura de que continuará vigente por muchos años haciendo aportaciones y provocando reflexiones en el pensamiento jurídico actual del entorno iberoamericano.

Quiero terminar estas líneas dejando testimonio de mi gratitud personal e institucional al doctor Manuel Aragón Reyes por aceptar con agrado esta publicación cuyos principales beneficiarios serán los diputados de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y hago votos por que los frutos sean abundantes, estoy segura que así será. Deseo además convertir esta publicación en un homenaje al pensamiento y la obra del doctor Aragón y a los valores que él representa: la generosidad personal y la entrega dedicada a toda una vida académica y universitaria ejemplar, como diríamos coloquial, pero afectuosamente, los “pumas”: ¡cómo no lo vamos a querer!

Cecilia MORA-DONATTO
Coordinadora de la colección
Temas de Democracia y Parlamento