



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

Módulo 2

Mandato Constitucional Parlamentario

Unidad 4

Cesión de la facultad de parlamentar y legislar



Presentación y bienvenida

Bienvenida, bienvenido a la cuarta y última unidad del segundo módulo *Mandato Constitucional Parlamentario*. Intitulada *Cesión de la facultad de parlamentar y legislar*, cuyo objetivo general es analizar la legislativa que desarrollan los Congresos a nivel de la federación y las entidades federativas. Está compuesta por 3 temas: 1) *Facultades de legislar de los municipios*; 2) *Facultades de legislar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*; y 3) *Otras instancias que legislan*.

En esta unidad efectuaremos un repaso de las funciones esenciales que dan origen y sentido a la institución parlamentaria: Representación, legislación y control. Toda vez que ya hemos agotado los dos primeros, corresponde analizar en términos generales la actividad legislativa que desarrollan los Congresos a nivel de la federación y las entidades, desde elementos conceptuales como nociones básicas del proceso legislativo, hasta fundamentos técnicos que te serán de gran utilidad en los Módulos relativos a la Técnica Legislativa.

Te acercará a las diferencias más representativas entre una iniciativa de reforma constitucional o normativa, hasta los elementos representativos de las leyes federales, las generales y las leyes locales.

En lo sustancial, explicaremos el fundamento político y jurídico de la cesión que otorga el poder legislativo a otros órganos del Estado como el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda, los municipios y las comunidades indígenas.

Llegado este punto de análisis sobre el ámbito municipal, escudriñaremos en la naturaleza jurídica de los bandos municipales y todas las disposiciones administrativas que expiden los cabildos, de modo que determinemos si éstos fungen materialmente como parlamentos municipales.

Por lo que hace a los pueblos originarios, ahondaremos en un estudio sobre la constitucionalidad de su sistema de autodeterminación por usos y costumbres en sus marcos normativos, políticos y administrativos.



Así, al determinar el alcance del Congreso de la Unión y el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre las comunidades indígenas, adoptaremos recomendaciones que te permitan desarrollar legislaciones que no interfieran con su autonomía pero, al mismo tiempo, fomenten mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Complementando este ejercicio con las herramientas abordadas previamente, poseerás la habilidad de formular recomendaciones políticas apegadas al marco constitucional y convencional.

¡Nos vemos en el siguiente módulo!



Índice

Objetivo general	6
Objetivos particulares.....	6
Unidad 4: Cesión de la facultad de parlamentar y legislar.....	7
Tema 1. Facultades de legislar de los municipios	7
a) El Bando de Policía y Buen Gobierno	11
b) Los reglamentos municipales.....	11
Tema 2. Facultades de legislar de la SHCP	12
Tema 3. Otras instancias que legislan.....	14
Recursos pedagógicos.....	16
Bibliografía	18
Conclusiones	20
Glosario	21



Objetivo general

- Que las y los estudiantes analicen y comprendan la actividad legislativa que desarrollan los Congresos a nivel de la federación y las entidades federativas.

Objetivos particulares

- Que las y los estudiantes diferencien las tres facultades del congreso: representar, controlar y legislar
- Que el estudiantado reconozca los elementos fundamentales del trabajo legislativo en los ámbitos federal y estatal
- Que las y los alumnos analicen el modelo de distribución funcional del poder, a partir del cual las funciones tradicionales se disgregan en múltiples órganos del sistema constitucional
- Que las y los alumnos reconozcan la importancia de respetar la autonomía de los pueblos originarios y comunidades indígenas en el proceso de creación de normas

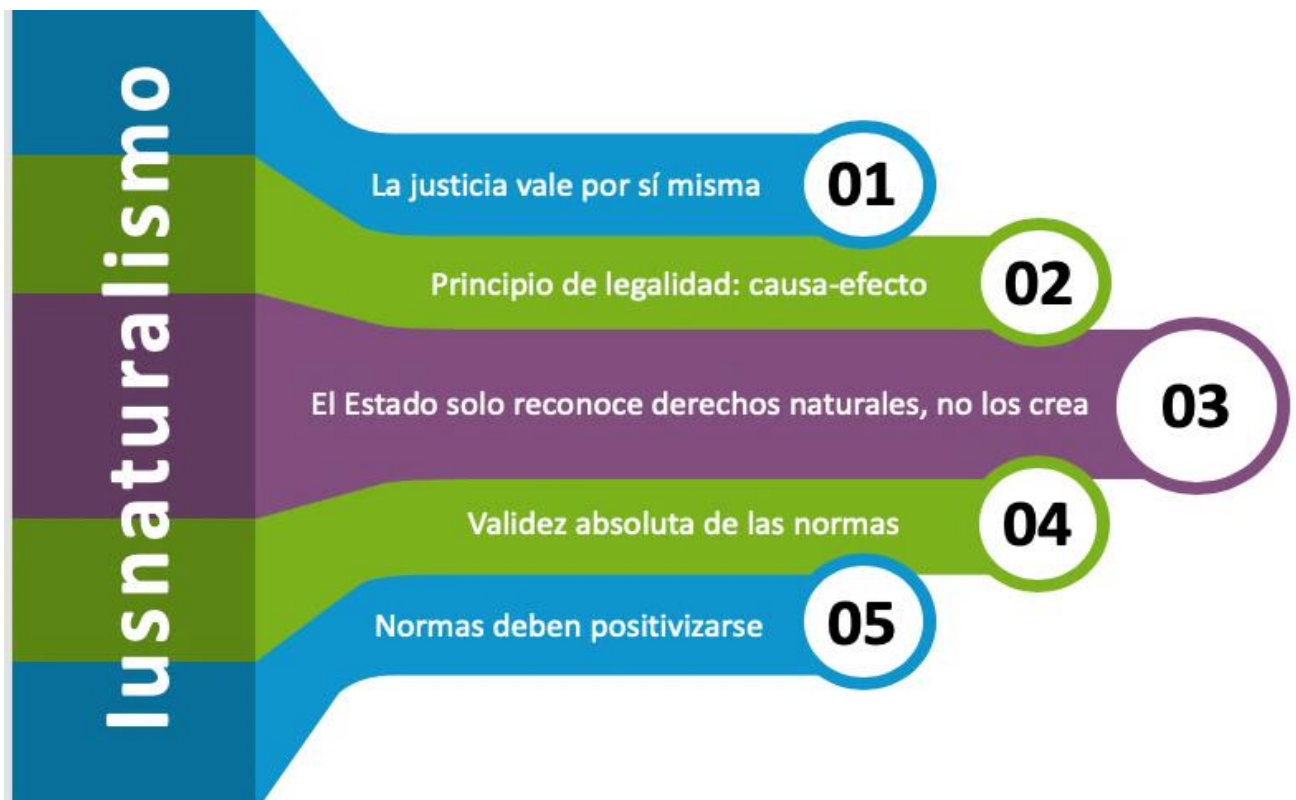


Unidad 4: Cesión de la facultad de parlamentar y legislar

Tema 1. Facultades de legislar de los municipios

La actividad legislativa se concreta en la elaboración de disposiciones normativas. En tal sentido, el neoconstitucionalismo contemporáneo ha reconocido dos aspectos inherentes a la legislación. Un aspecto formal, que se refiere a la formulación clara, inequívoca y exhaustiva del contenido legal. Por otro lado, el aspecto material, consistente en la organización institucional para resolver los conflictos apegados al sentido humano de la norma. Estos elementos integran la coherencia estructural de la legislación que, en sus aspectos fundamentales, coincide con los elementos del jusnaturalismo o derecho natural.

Figura 1. Elementos del Derecho Natural (Neoconstitucionalismo)



Fuente: Elaboración propia.



La legislación es una concepción estática frente a la realidad social; mientras que la naturaleza de la función legislativa es dinámica, pues implica una apreciación de los valores e intereses aplicables en las relaciones sociales. El legislador cumple una tarea política plena, al decidir en un territorio y tiempo dados sobre los valores e intereses dignos de ser plasmados en las leyes. De las demás fuentes formales reconocidas por la teoría general del derecho, se aprecian ciertas diferencias con la legislación. La costumbre no posee la escrituralidad de la legislación. En ese sentido, la jerarquización tampoco se da en la costumbre y tan sólo de forma precaria en la jurisprudencia. Así, la legislación como fuente formal del derecho posee las características que se enlistan en la figura 2:

Figura 2. Características de la función de legislación



Fuente: Elaboración propia.

En países con tradición parlamentaria, los legisladores son objeto de estudio en lo relativo a la carrera parlamentaria, cuyas características radican en la antigüedad en el ejercicio de las funciones parlamentarias, de filiación al partido político que los



postuló y la relación con el electorado dan contenido al estudio de la carrera parlamentaria.

El predominio del Poder Ejecutivo en México ha eclipsado el desarrollo de estudios sobre lo legislativo. En nuestro país, la legislación es formulada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo y el órgano legislativo se encarga de otorgarle validez formal.

Desde el inicio de la codificación en México en 1870, el Congreso se declaró incompetente para la formulación de las leyes, por ser éstas obra de comisiones pequeñas de expertos y no de asambleas multitudinarias. Pocas iniciativas de ley promovidas por legisladores prosperan a todo el procedimiento legislativo.

Un problema recurrente en la aplicación de la legislación moderna es el conocido como Alphonse-Gaston. En sistemas normativos codificados como el mexicano, la legislación cobra una importancia que excede sus limitaciones reales.

Por muy depurada que sea la legislación, ésta contendrá serias limitaciones de alcance que son puestas en evidencia con su aplicación. La autoridad encargada de su aplicación tendrá que interpretar la ley no sólo de acuerdo a su letra, sino de forma integral de manera que pueda cubrir las lagunas normales.

El problema Alphonse-Gaston descubre un vicio común e implícito en la legislación moderna, pues describe el deseo que el legislador tiene respecto a plasmar únicamente las políticas generales en el texto legal, esperando que la autoridad, al aplicar la ley, prevea los casos no contemplados por ésta de una forma supletoria.

Por su parte, la autoridad, basada en el respeto al principio de legalidad, no acepta comúnmente el papel de legislador supletorio que pueda cubrir las lagunas de la ley y se concentra en una aplicación automática de la ley para los casos contemplados por ésta.

Este problema se replica en todos los órdenes de nuestro sistema federal, ya que por mandato constitucional (artículo 115, fracción II, segundo párrafo) los ayuntamientos tienen la facultad de autodeterminación reglamentaria para normar su funcionamiento interno y vida comunitaria.



Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio. Cada Ayuntamiento deberá elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

No obstante, si bien están facultados para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también es cierto que dichos órganos deben respetar ciertos imperativos, como que:

Figura 3. Características de la función de legislación



Fuente: Elaboración propia.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo, su función en la escala jurídica es determinante, ya que en ellos se cimienta la estructura y funcionamiento del municipio. Sin embargo, es importante



reconocer que en la mayor parte de los municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio.

a) El Bando de Policía y Buen Gobierno

Es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este reglamento debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

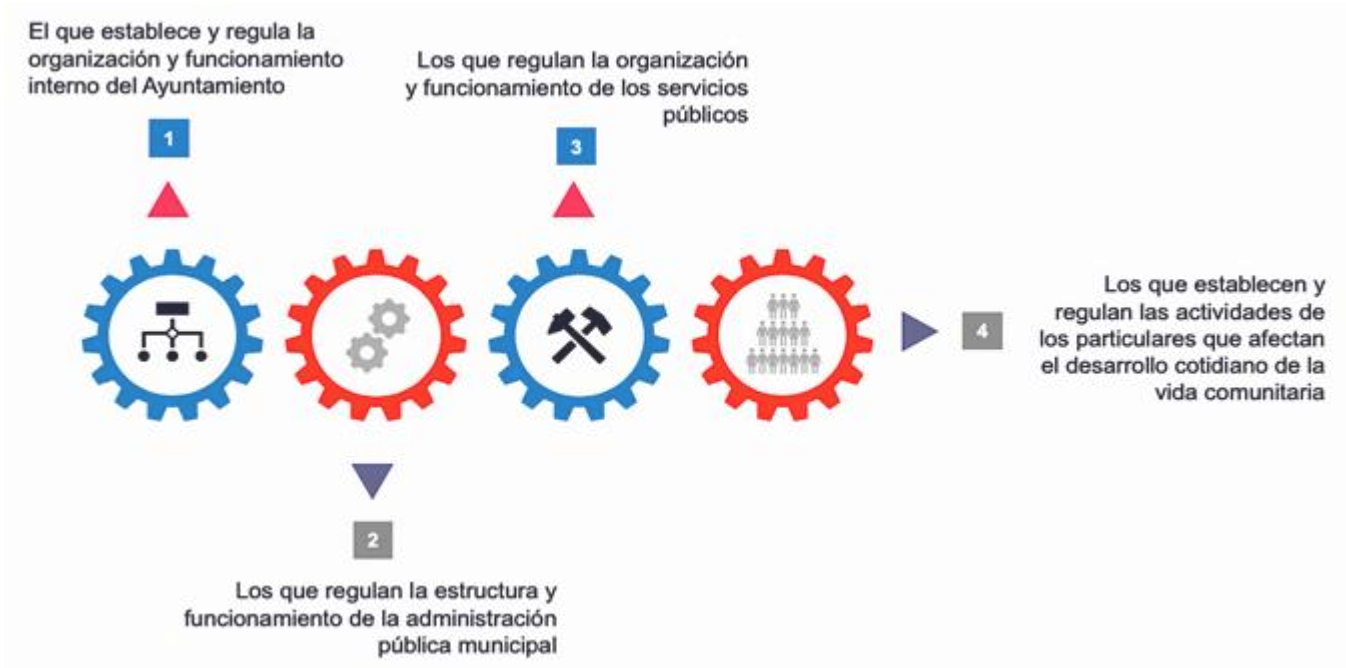
Este ordenamiento otorga a la Contraloría Municipal la capacidad de evaluar y establecer un control en la operación de gobierno. También definirá las responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir.

b) Los reglamentos municipales

El reglamento es un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Estos pueden clasificarse bajo cuatro denominaciones:



Figura 4. Denominaciones de los reglamentos municipales



Fuente: Elaboración propia.

El objeto de la función legislativa consiste en acatar el mandato soberano del pueblo para expedir las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

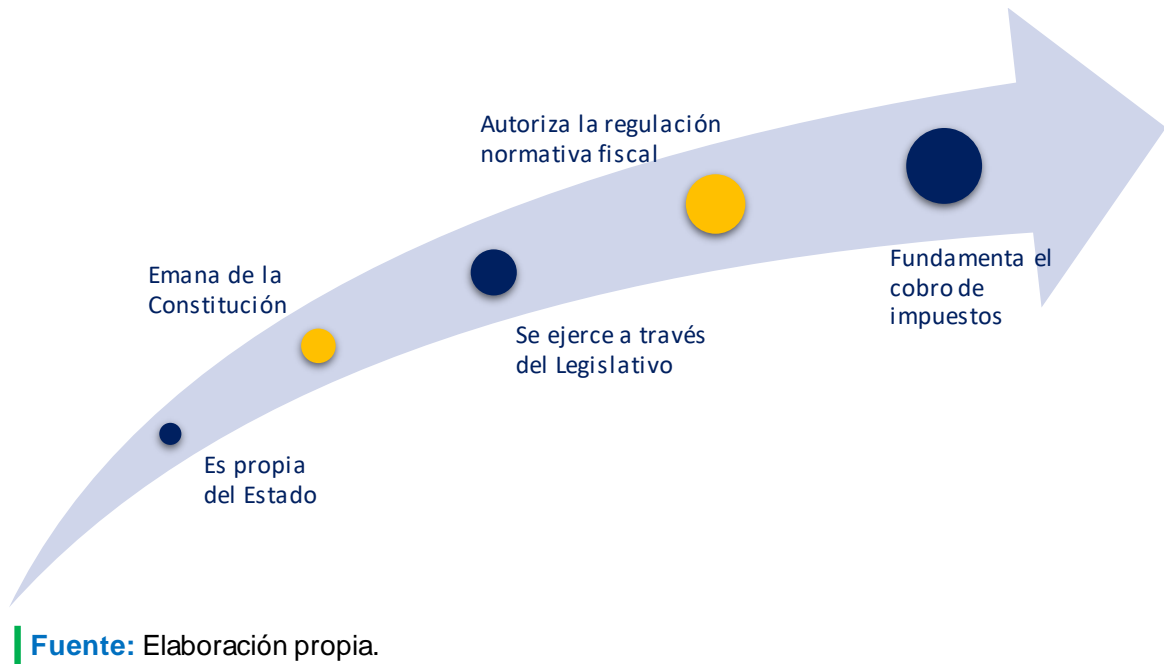
Tema 2. Facultades de legislar de la SHCP

El Estado, a través del Poder Legislativo, es el único que puede crear, modificar o suprimir impuestos destinados a cubrir el gasto público. A esta facultad se le conoce como soberanía fiscal, potestad tributaria, poder tributario, poder fiscal, facultad potestativa o poder de imposición.

La doctrina advierte ciertas características de esta facultad del Estado para crear impuestos, que se pueden resumir de la siguiente manera (ver figura 5):



Figura 5. Características de la facultad impositiva del Estado



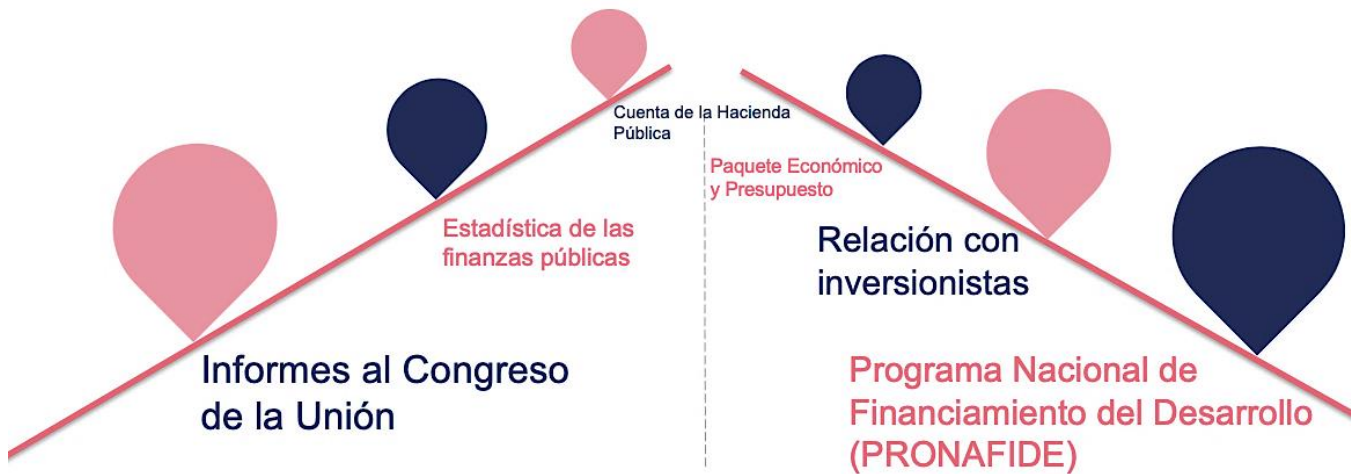
Mientras que el Legislativo crea los impuestos, el Ejecutivo los cobra y administra, es decir, concretiza la relación tributaria (relación entre el Estado y las personas obligadas a pagar impuestos), al determinar y exigir el impuesto. Por su parte, el Poder Judicial interpreta las leyes y resuelve los conflictos que surgen entre particulares y Estado a causa de los impuestos.

En efecto, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene a su cargo la recaudación de impuestos, la administración financiera, el control de recursos del gasto público, y la regulación y vigilancia de las instituciones bancarias y de valores del país. En particular, la recaudación se realiza a través de un órgano desconcentrado de la SHCP, el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, a fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público. También se encarga de comprobar que los contribuyentes cumplan con las leyes que establecen impuestos (fiscalizar), y facilitar e incentivar el pago voluntario de impuestos.



Figura 6. Características de la facultad impositiva del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Tema 3. Otras instancias que legislan

La facultad legislativa del Congreso se extiende hacia el Ejecutivo bajo la forma de potestad reglamentaria. Esto obedece a un enfoque neoinstitucionalista, en el cual se descarga la tarea del Legislativo al relevarlo del desarrollo de leyes administrativas y encomendarlas directamente al Poder Ejecutivo, partiendo de que éste se encuentra en contacto más íntimo con su ámbito de aplicación.

Además, la facultad reglamentaria no obedece los pasos de proceso legislativo y, al ser una herramienta más ágil y flexible puede adaptarse a las circunstancias cambiantes en que tiene que aplicarse; esta adaptación no sería posible si la facultad reglamentaria dependiera del Legislativo, en razón de sus procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que dicha facultad busca que el Ejecutivo provea, en la esfera administrativa, la exacta observación de las normas. Dicho en otros términos, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las provisiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.



No obstante que desde el punto de vista material estas disposiciones reglamentarias se asemejan a actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractos, impersonales y de observancia obligatoria, los reglamentos se distinguen por dos razones:

- Porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo.
- Porque no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley.

Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan la reserva de ley y la subordinación jerárquica.

El principio de legalidad busca evitar que la reglamentación administrativa aborde materias novedosas reservadas exclusivamente al Congreso de la Unión. En esos términos, la Constitución prohíbe a la ley delegar el contenido de la materia que debe regular por mandato (reserva de ley).

Finalmente, el principio de subordinación jerárquica se fundamenta en un esquema kelseniano a partir del cual la validez del reglamento está precedida por una ley que legitima su existencia, pues el reglamento desarrolla, complementa o detalla los principios contenidos en la norma superior. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo tiene como objeto principal un desarrollo más oportuno del entorno administrativo, pero siempre con base en las leyes emitidas por el Congreso.

De entre las facultades legislativas del Ejecutivo, en los ámbitos federal y estatal de Oaxaca, que son la iniciativa, la participación en la discusión de la ley, el veto, la publicación y la ejecución (como parte del proceso legislativo), junto con el ejercicio de la facultad reglamentaria y las facultades extraordinarias que la Constitución le confiere. Estas últimas son las que menores posibilidades de control tiene el Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y su único límite es el determinado por la norma fundamental.



Recursos pedagógicos

- a) Video introductorio de 5 minutos, de elaboración propia, explicando los principios que rigen la jerarquía normativa, adaptada al modelo neo-constitucional que antepone la convencionalidad sobre las normas locales.
- b) Presentación de apoyo al tema en formato Power Point con recursos audiovisuales insertos.
- c) Lectura del cuarto “Cuaderno de inducción: El Senado de la República y el trabajo legislativo” que lleva por título “El trabajo legislativo en el Senado de la República” perteneciente a la serie para legisladores del Instituto Belisario Domínguez, compuesto por 24 cuartillas.
- d) Lectura de 11 cuartillas escrita María Inés Aragón Salcido, intitulada “Autonomía política: la función legislativa del Ayuntamiento en México” contenida en el libro coordinado por José María Serna de la Garza “Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional” por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- e) Lectura de 16 cuartillas intitulada “El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México” de Martha E. Izquierdo Muciño, publicado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- f) Revisión del texto “El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos leyes” de 32 cuartillas



g) Video de 2 minutos acerca de la conformación y funcionamiento del gobierno municipal, hecho por Roberto Razo para el gobierno municipal en el Estado de Guanajuato. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=JmTjEML1i44>

h) Video de 9 minutos sobre la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, de la Dra. Elizabeth Sánchez. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=A85cJci9W6A>



Bibliografía

BÉJAR, L. (2017). *El proceso legislativo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

BLANCO, R. (1994). *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*. Alianza: Madrid.

CARBONELL, M. (2000) (comp.). *Teoría de la Constitución*. UNAM-Porrúa: México.

CARPIZO, J. (1999). *Estudios constitucionales*, 7a. ed. UNAM-Porrúa: México.

CASTILLO, J. (1871). *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. Imprenta del Gobierno: México.

EMBED, A., & MARTÍN, L. (2015). *La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina*. Chile: CEPAL.

FIX-ZAMUDIO, H. Y VALENCIA, S. (2019). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. UNAM-Porrúa: México.

GARITA, A., et. al. (2015). *La función legislativa en el Senado de la República*. México: Senado de la República.

HÄBERLE, P. (2018). *El Estado Constitucional*. 2a. edición. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

KELSEN, H. (1979). *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed. UNAM: México.

MÁRQUEZ, P. (2016). *Gobierno en funciones y función legislativa*. Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad". España: Universidad Complutense de Madrid.

MARTÍNEZ, C. (Coord.) (2018). *Cuadernos de inducción al Senado de la República (5 vols.)*. México: IBD Senado de la República.



MORA, M. (2016). *Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria*. Huelva: Wolters Kluwer.

RINCÓN, S. (2016). “El control de la potestad reglamentaria”. *Revista española de la función consultiva*. España: Consell Jurídic de la Comunitat Valenciana.

SCHMILL, U. (1977). *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed. Textos Universitarios: México



Conclusiones

- La función legislativa del Estado no es una atribución exclusiva del Poder Legislativo sino que se extiende al Ejecutivo por virtud de la facultad reglamentaria.
- Uno de los controles financieros a cargo de la Secretaría de Hacienda, consiste en la regulación administrativa de las normas fiscales, bajo un enfoque neoinstitucional por el cual se busca reducir la carga del Legislativo.
- En razón de la estructura de nuestro sistema normativo, las disposiciones deben estar fundamentadas en otra superior que le dé sentido y delimite su marco de actuación.



Glosario

Control convencional: Es un mecanismo por el cual los órganos del Estado mexicano se obligan a legislar, administrar y juzgar atendiendo los tratados internacionales suscritos por nuestro país en materia de derechos humanos.

Facultades extraordinarias del Ejecutivo: Se refieren a las atribuciones del Presidente de la República en un estado de excepción, es decir, cuando a mitad de una crisis de seguridad o salubridad, se ordena la suspensión de derechos humanos en un territorio determinado, por un tiempo específico, para que el Ejecutivo pueda resolver la crisis sin restricciones.

Función parlamentaria: Es una atribución soberana del Estado, preponderantemente ejercitada a través del órgano legislativo, por virtud de la cual se llevan a cabo actos de contrapeso que pueden ser clasificados en funciones de representación, legislación y control.

Modelo jusnaturalista: Es una corriente de la filosofía jurídica que postula la existencia de normas y principios inherentes a la naturaleza humana que, independientemente de su reconocimiento por el Estado, son oponibles jurídicamente ante órganos internacionales. Es una de las bases que sostiene el modelo neoconstitucionalista.

Reglamento: Se refiere a un instrumento normativo que redacta alguno de los órganos del Estado para detallar el marco legal, atribuciones y límites de los actos y funciones institucionales específicas de una entidad administrativa.

