



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Derecho

La Técnica Legislativa en la elaboración de reglamentos municipales:
Desde (la ciencia del derecho) la perspectiva de la teoría general del
derecho

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Que para obtener el grado de:

Doctor en Derecho Parlamentario

Presenta:

Mtro. Alberto Vega Hernández

Directora:

Dra. María Elizabeth Díaz López

Co-directora:

Dra. Claudia Elena Robles Cardoso

Tutor:

Dr. Roberto Emilio Alpizar González

Toluca, Estado de México, a 17 de octubre de 2023



Índice

Agradecimientos	6
Dedicatorias.....	6
Glosario	7
Siglas, Acrónimos y Abreviaturas.....	9
Figuras, mapas, gráficas y tablas.....	10
Resumen	11
<i>Abstract</i>	12
Introducción	14
Protocolo en extenso	15
Título	15
Área de evaluación	15
Línea de Generación y aplicación del conocimiento.....	15
Palabras Clave	17
Marco teórico de la investigación	17
Originalidad y relevancia.....	21
Planteamiento del problema	21
Pregunta de investigación.....	22
Justificación del problema.....	22
Delimitación del tema.....	23
1. Ámbito Personal	25
2. Ámbito Temporal.....	25
3. Ámbito Espacial.....	25
4. Ámbito Material	25
Orientación Teórico Metodológica.....	25
Hipótesis.....	25
Objetivo General.....	26
Objetivos Específicos.....	26
Métodos y Metodología.....	26
Técnicas (Grupo Focal, Entrevista Profunda)	27
Capitulado de Acopio.....	28
Conclusiones y recomendaciones.....	29
Anexos	29

CAPÍTULO PRIMERO

Marco Teórico de la Teoría General del Derecho, la Ciencia del Derecho y la Técnica Legislativa

1. 1 La Teoría General del Derecho	30
1. 1. 1 La Teoría General de las Normas	33
1. 2 La Ciencia del Derecho	36

1. 3.	.....	La
	Técnica Legislativa: Origen y Desarrollo	39
1. 3. 1	Primera Etapa: Teoría de la legislación antigua	39
1. 3. 2	Segunda Etapa: Técnica legislativa en la época de oro	42
1. 3. 3	Tercera Etapa: Técnica legislativa en la época moderna	44
1. 4	La Técnica legislativa en México	47
1. 4. 1	Definición de Técnica Legislativa	48
1. 4. 2	Precisiones terminológicas de la técnica legislativa	50
1. 4. 2. 1	.....	Ciencia
	legislativa, teoría legislativa y técnica legislativa.....	50
1. 4. 2. 2	.....	Técnica
	legislativa o arte de hacer leyes.....	51
1. 4. 2. 3	.....	Ciencia
	legislativa o técnica legislativa	52
1. 4. 2. 4	.....	Técnica
	legislativa o técnica normativa	53
1. 4. 2. 5	.....	Técnica
	legislativa interna y técnica legislativa externa.....	54
1. 4. 2. 6	.....	Técnica
	legislativa formal y técnica legislativa material.....	55
1. 5	La Teoría de la legislación.....	55
1. 6	El <i>Soft Law</i> en la técnica reglamentaria municipal.....	59

CAPÍTULO SEGUNDO

La Facultad Reglamentaria de los Gobiernos Municipales en México

2. 1	Antecedentes de la Facultad reglamentaria municipal.....	61
2. 2	La Facultad reglamentaria de los gobiernos municipales	62
2. 3	Jerarquía normativa de la reglamentación municipal	66
2. 4	Concepto de Reglamento.....	68
2. 4. 1	Tipos de Reglamentos	69
2. 4. 1. 1	.....	Reglame
	ntos Generales y Especiales	70
2. 4. 1. 1. 2	.....	Reglame
	ntos Ejecutivos e Independientes	70
2. 4. 1. 1. 3	.....	Reglame
	ntos Estatales, Autónomos, Locales e Institucionales.....	71
2. 4. 1. 1. 4	.....	Reglame
	ntos Público y Administrativo.....	72
2. 4. 2	Los Reglamentos Municipales	72
2. 4. 2. 1	.....	Reglame
	ntos de Estructura y Organización	73
2. 4. 2. 2	.....	Reglame
	ntos de Servicios Públicos.....	75

2. 4. 2. 3.....	Reglame ntos de Zonificación, Planificación y Desarrollo Urbano.....	76
2. 4. 2. 4.....	Reglame ntos de Funciones Municipales.....	77
2. 4. 2. 5.....	Reglame ntos de Convivencia Vecinal.....	78
2. 4. 3	Elementos que deben contener los Reglamentos Municipales.....	78
2. 5	El Proceso reglamentario municipal	79
2. 5. 1	Iniciativa.....	80
2. 5. 2	Dictamen.....	81
2. 5. 3	Discusión	82
2. 5. 4	Aprobación.....	83
2. 5. 5	Sanción o derecho de veto.....	84
2. 5. 6	Refrendo secretarial.....	85
2. 5. 7	Promulgación.....	85
2. 5. 8	Publicación	86
2. 5. 9	La <i>Vacatio Legis</i>	86
2. 5. 10	La entrada en vigor	87

CAPÍTULO TERCERO

La Mejora Regulatoria de los Gobiernos Municipales en México

3. 1	Recomendaciones de la OCDE sobre gobernanza regulatoria	89
3. 2	El ciclo de gobernanza regulatoria.....	89
3. 3	Las regulaciones municipales: Censos y Encuestas.....	92
3. 3. 1	Obstáculos del marco regulatorio para negocios Empresas	93
3. 3. 2	Evaluación de los Servicios Públicos básicos	93
3. 4	Medición de las regulaciones municipales en México	96
3. 5	Escolaridad de los servidores públicos municipales	98
3. 6	Tipología de los gobiernos municipales en México	101
3. 7	Radiología de la reglamentación municipal en México.....	105
3. 8	La mejora regulatoria en México.....	109
3. 9	Programa de simplificación administrativa de la CONAMER	111
3. 9. 1	Registro municipal de trámites y servicios.....	111
3. 9. 2	Simplificación de trámites y servicios (SIMPLIFICA)	112
3. 9. 3	Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).....	113
3. 9. 4	Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE).....	113
3. 9. 5	Ventanilla de Construcción Simplificada (VES)	114
3. 9. 6	Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).....	115
3. 10	La mejora regulatoria a nivel municipal: Estudios de caso.....	116

CAPÍTULO CUARTO

Propuesta metodológica de Técnica Legislativa para la elaboración de Reglamentos Municipales

4. 1 Los problemas de los municipios y la regulación	119
4. 2 El Análisis de Pertinencia Regulatoria	120
4. 3 Propuesta metodológica en Técnica Legislativa para elaborar reglamentos. 1214.4 Formulario para la elaboración de un Reglamento	121
4. 5 La Exposición de motivos	125
4. 5. 1 El citado de la Exposición de Motivos	128
4. 5. 2 Libros completos	130
4. 5. 3 Capítulos de libros	131
4. 5. 4 Artículos de revistas	131
4. 5. 5 Artículo periodístico	131
4. 5. 6 Dependencias o instituciones como autores	132
4. 5. 7 Legislación	132
4. 5. 8 Jurisprudencia	132
4. 5. 9 Referencias	133
4. 6 La estructura de un Reglamento	133
4. 6. 1 El título del Reglamento	133
4. 6. 2 El encabezado	134
4. 6. 3 Los ámbitos de validez: personal, material, espacial y el objeto del Reglamento 135	
4. 6. 4 Definiciones	135
4. 6. 5 Normas supletorias	136
4. 6. 6 Creación de organismos auxiliares	137
4. 6. 7 Títulos	137
4. 6. 8 Capítulos	137
4. 6. 9 Artículos	138
4. 6. 10 Párrafos	139
4. 6. 11 Apartados	139
4. 6. 12 Fracciones	141
4. 6. 13 Incisos	142
4. 6. 14 Artículos transitorios	143
4. 6. 15 Lugares y rúbricas	145
4. 7 Formulario para la revisión de un proyecto de Reglamento	145
4. 8 Análisis de iniciativas de reglamentos y sus reformas	151
4. 9 Recomendaciones para la redacción de reglamentos municipales	152
4. 10 Algunas reglas de técnica legislativa para elaborar reglamentos	153
Conclusiones, recomendaciones y propuestas	156

Referencias bibliográficas	161
---	------------

Agradecimientos

Dedicatorias

Glosario

Concepto	Significado
Abrogación	En sentido general, se refiere a la abolición, revocación o anulación totalmente de un reglamento.
Cabildo	Es la corporación integrada por los ediles para gobernar colegiadamente un municipio.
Comisión	Son los servidores públicos encargados de algún asunto de la vida municipal, uno de ellos funge como presidente y otro como secretario; sus labores consisten en analizar, discutir y dictaminar los reglamentos.
Derogación	Se refiere a la abolición, anulación o revocación oficialmente de un artículo o párrafo de una norma reglamentaria.
Dictamen	Resolución escrita de una o varias comisiones del Congreso o Cabildo y realizada sobre una norma reglamentaria. El dictamen podrá ser de primera, segunda lectura y discusión, según el proceso reglamentario que se siga al interior del cabildo.
Exposición demotivos	Consiste en los argumentos y fundamentos normativos que dan justificación a una iniciativa de reglamento.
Facultad Reglamentaria	Facultad otorgada al ejecutivo local para crear normas jurídicas particulares y en cumplimiento a la Constitución general.
Iniciativa	Es la propuesta normativa que se presenta ante la Legislatura o el Cabildo municipal y que da inicio formalmente al proceso legislativo o reglamentario.
Interpretación	Es la técnica encaminada a indagar y reconstruir el significado de la norma jurídica, a fin de aplicarlo a un conflicto en particular.
Jerarquía normativa	Se refiere a la organización escalonada de las leyes de modo que las normas secundarias no pueden incumplir ni contradecir lo establecido por una disposición primaria.
Redactor de iniciativas	Se refiere a la persona que con base en la búsqueda de normas y principios jurídicos elabora un reglamento.
Municipio	Conjunto de habitantes que pertenecen a una misma jurisdicción, regido por intereses vecinales y por un ayuntamiento.

Concepto	Significado
Norma supletoria	Norma que resulta aplicable cuándo otro ordenamiento jurídico no puede resolver un asunto en particular opresenta alguna laguna.
Pleno	Se refiere a la asamblea o reunión que se lleva a cabo enel salón de sesiones del Congreso o Cabildo.
Potestad Reglamentaria	Es la facultad propia del ejecutivo local para crear normas con rango reglamentario, es decir, normas subordinadas a las leyes, ya sean reglamentos, decretos o sus reformas.
Reglamento	Es la disposición jurídica de carácter general expedido por el cabildo municipal en virtud de su competencia y con carácter subordinado a la Constitución.
Sesión	Reunión que realizan los servidores públicos electos popularmente durante el periodo ordinario del Cabildo, para tratar los asuntos incluidos en el orden del día.
Técnica legislativa	Es el conjunto de reglas que permiten crear reglamentos correctamente bien estructurados.
<i>Vacatio legis</i>	Es el tiempo que transcurre entre la publicación de un reglamento y su entrada en vigor.

Siglas, Acrónimos y Abreviaturas

Acrónimo	Significado
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
APA	Asociación Mexicana de Psicología
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CNGND	Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
CNGSPSPE	Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
COFEMER	Comisión de Mejora Regulatoria CONAMER Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCRIGE	Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas
GRETEL	Grupo de Estudios de Técnica Legislativa
H.	Honorable
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRMb	Índice de Reglamentación Municipal Básica ISMR Indicador Sub-nacional de Mejora Regulatoria
LATIN-REG	Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio
NGP	Nueva Gerencia Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Mundial del Turismo
ONMR	Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PROSARE	Programa de Reconocimiento y Operación del SARE
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SIMPLIFICA	Simplificación de Trámites y Servicios
UDE	Unidad de Desregulación Económica VECS Ventanilla de Construcción Simplificada

Figuras, mapas, gráficas y tablas

Contenido	Página
Figura 1. Jerarquía normativa de las normas	34
Figura 2. Diagrama de la Teoría de la Legislación	56
Figura 3. Jerarquía de las normas según Kelsen	66
Figura 4. Jerarquía normativa municipal	67
Figura 5. Proceso reglamentario de los gobiernos municipales	80
Figura 6. Ciclo de gobernanza regulatoria	91
Mapa 1. Obstáculo de las regulaciones para el logro de negocios por Estado	93
Gráfica 1. Características de las calles y avenidas por municipio	94
Gráfica 2. Características del servicio de policía municipal	95
Gráfica 3. Complejidad en los procedimientos regulatorios	97
Gráfica 4. Percepción de Simplificación de trámites por municipio	98
Gráfica 5. Escolaridad de los servidores públicos por Estado	99
Tabla 1. Grado educativo de las Autoridades Municipales	99
Tabla 2. Último empleo de los servidores públicos municipales	100
Gráfica 6. Experiencia profesional de los servidores públicos	101
Gráfica 7. Tipología de los municipios por número de población	102
Tabla 3. Municipios que se rigen bajo el Sistema de Usos y Costumbres	104
Tabla 4. Tipología de los municipios: Población y Grado de Rezago	105
Gráfica 8. Iniciativas de los Ayuntamientos municipales por Estado	107
Gráfica 9. Iniciativas reglamentarias presentadas en cabildo	108
Gráfica 10. Eficiencia en los reglamentos de servicios públicos municipales	109
Tabla 5. Actualización de los reglamentos municipales	109
Gráfica 11. Histórico de propuestas regulatorias con AIR	115
Gráfica 12. Indicador Sub-nacional de mejora regulatoria	118
Figura 7. Análisis de Pertinencia Regulatoria	120

Resumen.

En las universidades públicas y privadas, para no decir que todas, sus planes de estudios se encuentran enfocados al ámbito federal, un porcentaje menor de instituciones académicas ofrecen asignaturas dedicadas al ámbito local. Así lo reiteran Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar (2015), al señalar que al gobierno municipal no se le ha dado su lugar e importancia dentro la administración pública, las razones se deben al nulo conocimiento en la materia, pues se considera al gobierno federal como el orden más importante y al municipio como el menos relevante, lo que da como resultado una serie de pendientes en el sistema jurídico mexicano.

Si bien, los tres órdenes de gobierno tienen su grado de complejidad, el municipio se vuelve aún más complicado de entender, pues es el nivel donde las problemáticas son mayores y las necesidades más urgentes.

En la Administración Pública, encontramos al gobierno municipal como una forma de Gobierno Libre con base en la división territorial de los Estados. La reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó que los ayuntamientos cuentan con facultades para expedir sus propios bandos de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia.

Los reglamentos municipales se deben elaborar bien desde la iniciativa, de manera sencilla, precisa y concisa, apegados a las necesidades, usos, costumbres, valores, idiosincrasia y potencialidades de cada municipio, si se toman en consideración estos elementos se logrará una adecuada aceptación y aplicación por parte de los destinatarios. En México a nivel federal y estatal, se cuenta con suficiente literatura para la elaboración de leyes, sin embargo, a nivel municipal falta reforzar ciertas reglas y principios de la técnica legislativa para la redacción de reglamentos. Es por ello que la presente tesis tiene como objetivo proponer una metodología en técnica legislativa que contenga características generales y específicas que los ayuntamientos pueden considerar para elaborar iniciativas de reglamentos y sus reformas con los más altos estándares de calidad.

Abstract

In public and private universities, if not all, their study plans are focused on the federal level, a smaller percentage of academic institutions offer subjects dedicated to the local level. This is reiterated by Arellano, Cabrero, Montiel and Aguilar (2015), when pointing out

that the municipal government has not been given its place and importance within the public administration, the reasons are due to lack of knowledge on the subject, since the government is considered federal as the most important order and the municipality as the least relevant, which results in a series of pending issues in the Mexican legal system.

Although the three levels of government have their degree of complexity, the municipality becomes even more complicated to understand, since it is the level where the problems are greatest and the needs are most urgent.

In Public Administration, we find the municipal government as a form of Free Government based on the territorial division of the States. The reform of February 3, 1983 to article 115, section II, second paragraph of the Political Constitution of the United Mexican States, determined that city councils have the power to issue their own government provisions, regulations, circulars and administrative provisions within their respective jurisdictions, which regulate matters within their jurisdiction. Municipal regulations must be prepared well from the initiative, in a simple, precise and concise manner, attached to the needs, uses, customs, values, idiosyncrasies and potentials of each municipality. If these elements are taken into consideration, adequate acceptance and application by recipients.

In Mexico, at the federal and state level, there is sufficient literature for the drafting of laws; however, at the municipal level, certain rules and principles of legislative technique for drafting regulations need to be reinforced. That is why this thesis aims to propose a methodology in legislative technique that contains general and specific characteristics that city councils can consider to develop regulatory initiatives and their reforms with the highest quality standards.

Introducción

El proceso de modernización administrativa que se ha desarrollado en México ha tenido una desigualdad en la agenda pública. En los últimos años se ha presentado un interés creciente hacia la profesionalización de las actividades y las funciones públicas, lo que ha comenzado a tener interés en la Administración Pública.

El nuevo contexto de pluralidad política anclada a la democracia, exige de los gobiernos que los asuntos políticos sean manejados con eficiencia y transparencia. En lo particular ambas exigencias se tornan complejas ya que administrar un gobierno es muy difícil, derivado de las problemáticas que a diario se presentan, se agregan los limitados recursos económicos y las competencias académicas y profesionales de los funcionarios electos. Bajo este escenario, nuevos esquemas de administración y gestión deben ser explorados, estudiados y, en su caso, adoptados a la realidad mexicana.

Debido a la influencia de la globalización y el progreso tecnológico, en los últimos años diversos gobiernos de Europa y América Latina han manifestado su preocupación por mejorar la calidad de sus normas, lo cual se ha incrementado paulatinamente, surgen superestructuras que pretenden la homogeneidad de los sistemas normativos entre sí. Esta homogeneidad abre la oportunidad de contar con literatura especializada dedicada a la elaboración de normas.

Sin lugar a dudas, un interés particular de la Administración Pública lo conforma el estudio de las normas jurídicas, desde lo más simple, como son sus conceptos, hasta lo más complejo tal es el caso de la interpretación y su aplicación.

El objetivo común de los gobiernos locales no solo es dar solución a los problemas con eficiencia y eficacia, sino además satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos. Actualmente en nuestro país existen 2,471 municipios, de los cuales una minoría logra el éxito en sus procesos administrativos y de gestión (INEGI, 2020).

Bajo el contexto anterior, es prioridad garantizar los insumos necesarios para que el cuerpo asesor técnico, así como el personal administrativo cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias que les permitan elaborar reglamentos de calidad y así tener una mayor efectividad en la resolución de las problemáticas a nivel municipal.

Es así que la técnica legislativa responde a la necesidad de contar con normas de calidad, con base en los principios de unidad, coherencia, viabilidad, homogeneidad, eficacia,

continuidad y seguridad del ordenamiento jurídico, en el que se integra la cercanía de los destinatarios y la satisfacción de sus necesidades.

Los desafíos y problemas a los que se enfrenta la técnica legislativa requieren de un enfoque que parte de una premisa básica: a las y los legisladoras les corresponde asumir la decisión política en cada asunto y a los órganos asesores y personal administrativo aportar la información, documentos, datos, estudios y análisis para que una norma sea posible.

Protocolo en extenso

Título: La Técnica Legislativa en la elaboración de reglamentos municipales: Desde (la ciencia del derecho) la perspectiva de la teoría general del derecho.

Modalidad: A Distancia

Área de evaluación: Estudios en Derechos Humanos y sus Garantías.

Línea de Generación y aplicación del conocimiento.

De acuerdo con Cerda Gutiérrez (2015), “la línea de investigación es un espacio estructurado en donde los problemas y los objetivos generan un campo de conocimiento específico” (pág. 24).

Considerando lo anterior, el presente trabajo de grado se ubica en la línea de generación y aplicación del conocimiento (**LGAC**) denominada **Estudios en Derechos Humanos y sus Garantías**, toda vez que el elemento primordial de la investigación es la elaboración de reglamentos municipales desde el marco de la teoría general del derecho y la técnica legislativa, la cual está íntimamente relacionada con el sistema constitucional mexicano, además de la relación que posee con el propio Poder Legislativo Municipal, por lo que, es precisamente esta línea la que debe ser estudiada dentro del Programa Doctorado en Derecho Parlamentario que oferta la Universidad Autónoma del Estado de México.

Gallegos (2010-a) señala que la técnica legislativa se puede estudiar desde tres perspectivas: 1) la teoría general del derecho como parte de la ciencia del derecho; 2) el Derecho positivo como disciplina auxiliar del Derecho Parlamentario y 3) la metodología jurídica como parte de la producción del Derecho.

La teoría general del derecho está conformada por la filosofía del derecho y la ciencia del derecho; ésta última comprende la teoría de la legislación. Granados (2006) sostiene que “la

teoría general del derecho estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de la legalidad y la seguridad jurídica (pág. 35).

El Derecho positivo como disciplina auxiliar del Derecho Parlamentario, se encarga de estudiar la organización, el funcionamiento y la integración del órgano representativo denominado parlamento, así como las relaciones político-jurídicas de dicho órgano con otros poderes, incluye también el conjunto de pasos, normas, procedimientos y protocolos que deben seguir los legisladores y operadores legislativos, para el análisis y deliberación de proyectos de normas.

Con respecto a la metodología como parte de la producción del derecho, se ocupa de todo lo relacionado a la conceptualización (teoría del razonamiento y los conceptos jurídicos), interpretación (teoría de la hermenéutica jurídica), exposición sistémica (teoría del método jurídico en sentido estricto) y al modo de fundamentar las decisiones jurídicas (teoría de la argumentación jurídica).

Tal como lo confirma Pérez (2013) el derecho positivo como disciplina auxiliar del Derecho Parlamentario tiene como objetivo lograr, al final de un procedimiento, que un proyecto normativo sea publicado y la metodología jurídica como parte de la producción del derecho, trae consigo el estudio de conceptos y teorías jurídicas.

Por lo anterior, resulta apropiado ubicar el presente trabajo de grado en la teoría general del derecho como parte de la teoría de la ciencia del derecho, pues se centra en el proceso de creación de normas; por lo que corresponde al derecho positivo como disciplina auxiliar del Derecho Parlamentario y la metodología jurídica como parte de la producción del derecho, dichas teorías quedan descartadas en la presente investigación de grado.

Palabras Clave: Teoría general del derecho, Ciencia del derecho, Teoría de la legislación, Técnica legislativa, facultad reglamentaria, tipología reglamentaria, mejora regulatoria, gobernanza regulatoria simplificación regulatoria, jerarquía reglamentaria y reglamentos municipales.

Marco teórico de la investigación.

Sin lugar a dudas, una parte importante del derecho es el estudio de las normas jurídicas, desde lo más simple, como son sus conceptos, hasta lo más complejo tal es caso de su interpretación y su aplicación. El único medio para acercarse a la experiencia jurídica es aprender los rasgos característicos y considerar al derecho como un sistema de normas. Por

lo que, resulta apropiado estudiar la teoría general del derecho.

La teoría general del derecho centra su atención en las normas jurídicas y el lenguaje que emplea el legislador.

La teoría general del derecho centra su atención en la *Teoría pura del derecho* propuesta por Kelsen (1994). La idea subyacente de esta teoría es la predominancia absoluta de la Constitución conocida como Norma Fundante Básica.

En 1952, en una conferencia dictada por García Gallo (citado por Tamayo, 2014), nació la Ciencia del Derecho, la cual fue concebida como parte importante de la historia del derecho mexicano. Con este antecedente, los estudiosos del derecho lucharon para que al derecho se le reconociera su autonomía sobre otras materias, además de que consideraran su importancia en la resolución de problemas sociales.

El derecho se le considera una ciencia debido a que se compone de un conjunto de conocimientos que se encuentran ordenados, jerarquizados y sistematizados, además de contar con su propio campo de estudio y cuyo fin contempla el estudio, el análisis, la interpretación y la aplicación de normas.

Resulta conveniente no confundir "Ciencias del Derecho" y "Ciencia del derecho", pues ambos conceptos tienen diferentes significados y alcances. Las "ciencias del derecho", por un lado, tienen como objeto estudiar el derecho en su carácter puro y no da lugar a ninguna teoría, en cambio, la "ciencia del derecho" refiere al estudio de la dogmática jurídica.

La ciencia del derecho tiene una parte teórica y una práctica. Como corpus teórico, se presenta un conjunto de proposiciones articuladas como sistema, implica la ejecución de una metodología constante y supone la obtención de conocimientos comunicables y susceptibles (Fernández, 2019). La ciencia del derecho, desde su aspecto práctico, supone un sistema institución de investigación y enseñanza, desde luego, centra su atención en la comunidad científica.

Para Savigny (1985), la ciencia del derecho –calificada como dogmática jurídica–, consiste en describir y racionalizar las reglas jurídicas, su función es la interpretación y sistematización de las normas.

Von Puchta (citado por Larenz, 1990), por su parte, refiere que la Ciencia del derecho tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas, las cuales se anteponen unas de otras, además de tener un vínculo armónico y cuya misión es la de cumplir con todos sus principios hasta llegar a las últimas consecuencias.

Para Ihering (2011), toda norma jurídica se encuentra orientada a un fin social y su estructura atiende su objetividad social.

Kelsen (1994), afirma que "la Ciencia del Derecho es una ciencia, vista sólo desde la postura

positivista, centra sus argumentos en la doctrina pura del derecho, la cual envuelve el estudio de las normas jurídicas y su jerarquía” (pág. 28).

Según Kelsen (1994) “la ciencia del derecho tiene que ver con lo jurídicamente preceptuado, por ello, es una ciencia de normas. Su objeto no es lo que sucede, sino un conjunto de normas” (pág. 46).

Como lo entiende Kelsen (1994), la Ciencia del Derecho, además del estudio de las normas jurídicas, también centra su atención en la unidad, la coherencia, el sentido, los límites de sus enunciados y los verbos que se deben emplear.

La técnica legislativa tiene sus antecedentes en los siglos XVII y XVIII, dentro de la escuela del positivismo jurídico, la cual confirma que el objetivo del Estado es alcanzar la seguridad jurídica y para lograrlo es necesario implementar propuestas que hagan más eficientes las actividades internas en las áreas (Motilla, 2010).

A principios del siglo XIX, la Escuela Histórica del Derecho le dio a la técnica legislativa un papel protagónico en la creación de leyes, pues aportó un lenguaje jurídico único (García, 2006).

En Francia, fue hasta mediados del XX que la técnica legislativa ya se utilizaba sobre todo en autores como Saleilles y Geny; en Alemania destacan los filósofos Ihering, Stammler y Zitelman y en Inglaterra Jeremias y Bentham. Sin embargo, el término literario se utilizó por primera vez en la obra de Geny *la Técnica Legislativa en la Codificación Moderna* (Pedroza de la Llave y Carbonell, 2000).

La técnica legislativa en el mundo occidental y con muchos años de antigüedad ha estado orientada a dos tradiciones: La anglosajona y la germánica (Coderch, 1989-a). La anglosajona o *Legal Drafting* tiene como punto de partida las reglas adoptadas para la elaboración de los proyectos de normas. En Gran Bretaña, los estudios legislativos se concentraron en el *Parliamentary Counsel Office*, órgano dependiente del gobierno, integrado por *draftsmen*, personas especializadas en la redacción de textos legales. Este órgano fue creado en 1869 y tuvo como objetivo conformar un grupo de redactores prestigiosos encargados de elaborar proyectos de iniciativas.

Dentro de la tradición anglosajona de los Estados Unidos de Norteamérica, se encuentran las investigaciones: *legal drafting* y *legal writing*, ambas en materia de técnica legislativa. En todos los casos de iniciativas, el redactor debe amparar sus afirmaciones y declaraciones con citas. Las reglas y métodos estándares para las referencias legales en los Estados Unidos se encuentran establecidas en la *Guía ALWD para citas legales* y en el *Bluebook Sistema Uniforme de Citas*.

Por cuanto hace a la segunda tradición, también conocida como germánica, aportando a la

técnica legislativa varios elementos interesantes, ejerce influencia en la redacción de anteproyectos de normas en la que inciden numerosos factores y otorga a los diferentes ministerios gubernamentales, la responsabilidad de redactar anteproyectos en sus respectivas áreas de trabajo.

En nuestro país, el interés por la técnica legislativa es bastante reciente, data, un poco más de la mitad del siglo XXI, la primera obra sobre técnica legislativa fue escrita en 1980 denominada *Nuevas Técnicas para controlar la Eficacia de las Normas Jurídicas*, en ella se enfatizó que los legisladores carecen de reglas sobre la materia para la elaboración de leyes y todo se reduce a los usos y prácticas parlamentarias.

La palabra técnica proviene del latín *technicus* “técnico o especialista” y del griego *tekhnikós* “arte o destreza”. En cuanto a la palabra legislativa, deriva del latín *legum* “ley” y del griego *nomos*, “asignar o adjudicar”.

En sentido amplio, la Real Académica Española (2023) define a la técnica como el conjunto de procedimientos o recursos que emplea un arte, ciencia o actividad determinada y que requiere práctica y habilidad, por su parte, el concepto legislativo está relacionado con los organismos que producen leyes; pero, al unir ambos términos técnica legislativa se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para elaborar un proyecto de norma.

Sáinz (2006) define a la técnica legislativa como “el arte de redactar las leyes de forma bien estructurada, que cumplan con los principios generales de Derecho y de seguridad jurídica” (pág. 34). Además, refiere que, “el objeto de la técnica legislativa, no solo contempla la correcta redacción, sino que atiende la coherencia, la calidad, la publicidad y la viabilidad del ordenamiento jurídico” (pág. 35).

Para Bulying (2012) la técnica legislativa constituye el “conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma, bajo los siguientes elementos: primero, la justificación o exposición de motivos y, segundo, la redacción del texto normativo de manera clara, breve, precisa y accesible a los sujetos a los que está destinada” (pág. 37).

La técnica legislativa, según el maestro Lembo (2010), es una guía dedicada a la elaboración de normas jurídicas, busca sistematizar el conocimiento y la experiencia normativa con el simple cometido de aprovechar lo que en la práctica ha resultado de utilidad para el mejoramiento de la calidad de leyes, especialmente en momentos en los que se ha hecho evidente una relación inversa entre la calidad y la cantidad en la producción legislativa.

Finalmente, para García-Escudero (2008-a), la técnica legislativa es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado, integrado por reglas y principios correctamente estructurados, traduciéndola en un lenguaje legal de ideas, empleando un vocabulario sencillo, procurando la claridad, la sencillez y la simplicidad del lenguaje.

De una buena iniciativa, por lo general, se deriva una apropiada aplicación; es por ello que las normas no deben estar bien redactadas, con sencillez, elocuencia, precisión, claridad, pureza y calidad, sino que además deben estar apegadas a las necesidades de cada localidad, por lo que es importante aplicar correctamente las reglas de la técnica legislativa para la elaboración de reglamentos, ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento será siempre bien aceptado por los destinatarios.

Originalidad y relevancia.

La presente tesis de grado que se propone constituye un campo de estudio viable, original, útil y factible. Pensando en los resultados que se esperan alcanzar, se propone abordar la presente investigación desde una perspectiva interdisciplinaria en donde se note claramente la participación de las diferentes áreas del conocimiento en la solución del problema que, por su complejidad la ciencia jurídica no puede resolver por sí misma, lo que significa hacer uso de la administración pública, el derecho y la economía que sirvan de base para obtener los resultados esperados.

Planteamiento del problema.

En los congresos y sus comisiones municipales, los asesores están alejados del servicio profesional de carrera, éste no existe, no hay técnicos de carrera. Los servidores públicos electos popularmente a nivel municipal, así como su personal administrativo, para no decir que todos, improvisan (Muro Ruíz, 2007). Comúnmente, al inicio de cada administración municipal son asignados a las comisiones, pero con el transcurso del tiempo y del periodo se especializan en la materia, lo cual indica la falta de calidad en el trabajo que se va a desarrollar (López Olvera, 2009).

Los congresos y las comisiones municipales están integradas por personas que poseen un grado académico y por aquéllas que no lo tienen, hay profesionistas de todo tipo, sin embargo, el ostentar un título profesional no equivale a que tengan pericia para elaborar reglamentos.

El problema en la elaboración de reglamentos municipales radica en las siguientes causas: primero, los proyectos de iniciativas por lo regular son redactados por el

cuerpo de asesores, basándose en otros ordenamientos de otros países E incorporando elementos ajenos a la tradición mexicana, lo cual opaca la norma y desfigura nuestro idioma; segundo, quienes elaboran las leyes, en la mayoría de los casos no poseen el adiestramiento técnico suficiente ni las reglas gramaticales para redactar de manera correcta una norma (López Ruiz, 2002).

Otro problema presente lo conforma la abundante literatura que hay en México sobre técnica legislativa aplicada a la elaboración de leyes federales y estatales; sin embargo, a nivel local falta reforzar ciertas reglas y principios de la técnica legislativa para la elaboración de reglamentos municipales.

Por lo anterior, se confirma que los ayuntamientos en México no son instituciones que de manera informada, profesionalizada y especializada elaboren normas para su funcionamiento óptimo de sus actividades, por lo que es necesaria una metodología la cual contenga características generales y específicas que los municipios deben considerar para elaborar reglamentos de calidad.

Pregunta de investigación.

Así surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Proponer una metodología en técnica legislativa permitirá solucionar las problemáticas específicas y diversas que enfrentan los gobiernos municipales en materia de reglamentación en México?

Justificación del problema.

En las universidades públicas y privadas, para no decir que todas, sus planes de estudios se encuentran enfocados al ámbito federal, un porcentaje menor de instituciones académicas ofrecen asignaturas dedicadas al ámbito local. Así lo reiteran Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar (2015), al señalar que al gobierno municipal no se le ha dado su lugar e importancia dentro la administración pública, las razones se deben al nulo conocimiento en la materia, pues se considera al gobierno federal como el orden más importante y al municipio como el menos relevante, lo que da como resultado una serie de pendientes en el sistema jurídico mexicano.

Si bien, cada orden de gobierno tiene su grado de complejidad, el municipio se vuelve aún más complicado de entender, pues es el nivel donde las problemáticas son mayores y las necesidades más urgentes.

Aunque pareciera ser que todos los asesores parlamentarios pueden elaborar leyes, la realidad nos muestra lo contrario. La elaboración de normas no es sencilla como se piensa, se requiere de mucha técnica y especialización.

Dada la importancia de la técnica legislativa, es imprescindible que el cuerpo de asesores y personal administrativo cuenten realmente con información actualizada y necesaria para elaborar reglamentos de calidad, que les permitan alcanzar los objetivos más apreciados por los distintos grupos sociales.

La importancia de la técnica legislativa radica en que ella viene a proveer de reglas claras para elaborar reglamentos bien estructurados y reducir impactos económicos y sociales. La técnica legislativa correctamente aplicada evitará problemas jurídicos, sociales, económicos, políticos, entre otros.

El presente trabajo de investigación encuentra su justificación en la abundante literatura sobre técnica legislativa aplicada a las leyes, sin embargo, a nivel local, no existen documentos científicos ni reglas claras para la elaboración de reglamentos, de ahí la necesidad de proponer una metodología en técnica legislativa la cual contenga reglas generales y específicas que los municipios deben considerar para elaborar reglamentos de calidad.

El presente trabajo de grado que se propone constituye un campo de estudio viable, original, útil y factible. Pensando en los resultados que se esperan alcanzar, se propone abordar la presente investigación desde una perspectiva interdisciplinaria en donde se note claramente la participación de las diferentes áreas del conocimiento en la solución del problema que, por su complejidad la ciencia jurídica no puede resolver por sí misma, lo que significa hacer uso del derecho y la economía que sirvan de base para obtener los resultados esperados.

Delimitación del tema.

La delimitación del tema se compone de los siguientes elementos:

- Viabilidad. Para el desarrollo de los capítulos se cuenta con una gran variedad de artículos físicos y electrónicos disponibles y actualizados en materia de elaboración de normas.
- Originalidad. Se aportó nuevo conocimiento en materia de técnica legislativa aplicada a la elaboración de reglamentos municipales.
- Utilidad. La investigación que se propone, sin lugar a dudas, contribuirá a la atención de las demandas de la sociedad, a través de la elaboración y actualización de reglamentos municipales y sus reformas.
- Factibilidad. Se consideraron 3 años como tiempo necesario para la conclusión de un trabajo de grado de doctorado, asimismo, los recursos económicos fueron suficientes para llevar a cabo la investigación y el grado de dificultad del tema que se propuso se encuentra acorde al programa de doctorado.

- Interés. Encontré gran interés en el tema de investigación que se propone derivado que en los últimos años he estado dedicado de tiempo completo a la elaboración normas, lo cual me ha permitido contribuir con diversas publicaciones a nivel nacional y algunas propuestas de mejoras en mi área de trabajo.
- Precisión. El tema que se propone resulta preciso y conciso, y se encuentra apegado al derecho administrativo, a la Administración pública municipal y a la elaboración de normas.

A continuación, se presenta la delimitación para el presente trabajo de grado:

- ✓ Tema general: Reglamentos municipales.
- ✓ 1ra Corrección: reglamentos municipales en México.
- ✓ 2a Corrección: La elaboración de reglamentos municipales en México.
- ✓ 3ra Corrección: La Técnica Legislativa en la elaboración de reglamentos municipales, desde la perspectiva de la teoría general del derecho.
- 4ta Corrección: La Técnica Legislativa en la elaboración de reglamentos municipales: Desde (la ciencia del derecho) la perspectiva de la teoría general del derecho.
- Ubicación geográfica (espacio): En toda la república mexicana: Administración Pública Municipal.
- Etapa cronológica: México en la actualidad.

Los ámbitos del presente trabajo de grado son los siguientes:

1. Ámbito Personal.

El presente trabajo de grado se dirige a los ciudadanos que habitan o se dedican a una actividad específica dentro de un municipio determinado.

2. Ámbito Temporal.

El presente trabajo de grado es por tiempo indeterminado o ilimitado, ya que los reglamentos municipales no tienen vigencia determinada, solo pierden su vigencia cuando son abrogados expresa o tácitamente.

3. Ámbito Espacial.

El presente trabajo de grado tiene validez en todo el territorio nacional, y de manera específica, se aplica a los 2,471 gobiernos municipales (INEGI, 2020).

4. Ámbito Material.

El presente trabajo de grado se ubica en el derecho público, el derecho constitucional, el derecho parlamentario, el derecho administrativo y el derecho municipal.

Orientación Teórico Metodológica.

El presente trabajo de grado está orientado al uso y empleo de documentos físicos y digitales disponibles, la revisión de reglamentos, así como la consulta de reglas en técnica legislativa para la elaboración de reglamentos municipales.

Hipótesis.

Si desde la iniciativa, se elaboran reglamentos de manera sencilla, precisa y concisa, apegados a los usos, costumbres y potencialidades de cada municipio, entonces se evitarán problemas de interpretación y, por lo tanto, su cumplimiento y aprobación será siempre bien aceptado por los destinatarios.

Objetivo General.

Proponer una metodología de técnica legislativa, la cual contenga características generales y reglas específicas que los municipios deben considerar para elaborar reglamentos de calidad.

Objetivos Específicos.

- Analizar la teoría general del derecho, la ciencia del derecho y la técnica legislativa con el fin de tener un sustento teórico-científico relacionado con las normas jurídicas en general y la elaboración de reglamentos municipales en particular.
- Establecer, de la literatura existente, los conceptos, los tipos y las características que deben poseer los reglamentos municipales a fin de establecer parámetros de comparación con las leyes.
- Categorizar la información relacionada sobre mejora regulatoria en México a efecto de establecer directrices de control, monitoreo y seguimiento.

Métodos y Metodología.

El presente trabajo de grado se empleó el método científico, en el cual se planteó un problema de investigación, se comprobó una hipótesis y se describieron los resultados esperados.

En el método conceptual, se definieron los alcances de la teoría general del derecho, la ciencia del derecho y la técnica legislativa.

En el método sociológico, se aplicaron reglas y principios para la elaboración de textos normativos, asimismo, se consultaron antecedentes históricos y de legislación comparada.

En el método comparativo, se analizó el contenido de las normas desde distintas épocas y de otros países tanto europeos, anglosajones como de América Latina.

En el método deductivo se relacionaron los conceptos y las teorías en materia de elaboración de leyes para aplicarlos a los reglamentos municipales en particular.

En el método sintético se presentó la información de forma ordenada, sistematizada y jerarquizada.

En el método analógico, se consideró la experiencia normativa en el tiempo y el espacio, la situación que da origen a los aspectos históricos y sociológicos de los reglamentos.

Con base en la Técnica Legislativa, se propuso una metodología en técnica legislativa para elaborar reglamentos normativos municipales.

A continuación, se detalla la metodología utilizada en el presente trabajo de grado:

1. Se elaboraron fichas de trabajo de recolección de datos, extracto, resumen, datos aislados, cita textual, observación, interrogación, bibliográfica y de bancos de información.
2. Se realizaron estudios comparativos de técnica legislativa de países anglosajones, europeos y de América Latina.
3. Se exploraron postulados relacionados con la mejora regulatoria en la elaboración a efecto de establecer directrices de control, monitoreo y seguimiento.
4. Se estableció una tipología por municipio (metropolitano, mixto, semi-rural y rural), a efecto de determinar cuántos reglamentos deben tener los Ayuntamientos y determinar cuáles de ellos deberían ser promulgados.
5. Se creó nueva literatura aplicada a la elaboración de reglamentos municipales.
6. Se propuso una metodología en técnica legislativa que contiene reglas específicas para la elaboración de reglamentos municipales.

Técnicas (Grupo Focal, Entrevista Profunda).

El presente trabajo de grado tiene un enfoque mixto. En la investigación cualitativa se consultaron libros y artículos de revistas especializadas relacionadas con la técnica legislativa, asimismo, se analizó la normatividad consultada en las páginas oficiales de internet de los ayuntamientos del país. Por cuanto a la investigación cuantitativa, se recopilaron datos duros de encuestas y censos, los resultados fueron presentados en gráficas y tablas.

Capitulado de Acopio.

El presente trabajo de grado se divide en cuatro capítulos, en el primero se presenta una

compilación de información relacionada con la técnica legislativa; asimismo, se muestran los principales conceptos, aportaciones y posturas de los principales precursores de la teoría general del derecho y la ciencia del derecho.

El segundo capítulo gira en torno al marco normativo que da sustento a la facultad reglamentaria que expresamente faculta a los municipios a expedir sus propios reglamentos, de igual forma se presenta, desde una postura teórica, los tipos reglamentos que son expedidos por el ejecutivo y las características que deben poseerlos reglamentos municipales.

En el tercer capítulo se presenta información relacionada con la mejora regulatoria de los gobiernos municipales en México. Desde luego, dicha exposición incluye al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, instituciones que en los últimos años han contribuido a la mejora regulatoria en México.

En el cuarto capítulo se diseña una metodología de técnica legislativa para la elaboración de reglamentos municipales, asimismo se propone el citado para la exposición de motivos, se concluye con algunas recomendaciones, reglas y principios para que los asesores y personal técnico puedan elaborar una disposición normativa de una forma sencilla y con la más alta calidad.

Conclusiones.

Al final de los capítulos se presentan las conclusiones, recomendaciones y propuestas del presente trabajo de grado.

Cabe destacar que la presente investigación es sólo el comienzo de lo que en un futuro las siguientes generaciones de investigadores desarrollarán, retomarán o propondrán mejoras en la técnica legislativa y la elaboración de reglamentos municipales.

Por último, espero que este trabajo de grado sea útil para los legisladores y sus asesores, para aquellos quienes trabajan en la Ciencia Jurídica y en especial en el ámbito legislativo, con la consabida advertencia de que ninguna obra es definitiva, con el objeto de su enriquecimiento y superación intelectual del autor, ya que cualquier deficiencia de la misma es subsanable a través del método científico y la argumentación lógica jurídica.

Fuentes de información.

Al final de los del trabajo, se podrá consultar las fuentes bibliográficas donde fue obtenida toda la información que sustenta la investigación científica, obtenida de libros, capítulos de libros y artículos de revistas.

Anexos. No aplica.

CAPÍTULO PRIMERO

Marco Teórico de la Teoría General del Derecho, la Ciencia del Derecho y la Técnica Legislativa

“El legislador no debe proponerse la felicidad de cierto orden de ciudadanos con exclusión de los demás, sino la felicidad de todos”

Platón

1.1 La Teoría General del Derecho

La literatura ha ofrecido diferentes formas de estudiar a las normas jurídicas y de configurar sus relaciones con disciplinas afines, tales como la filosofía del derecho, la sociología del derecho y la dogmática jurídica. Así, por ejemplo, es bien conocida la perspectiva kelseniana, que configura la teoría general del derecho como un conocimiento de las categorías formales del derecho positivo (ordenamientos vigentes), diferente a su valoración moral (tarea de la política del derecho y de la filosofía moral) como a las consideraciones referidas a los fines y a la eficacia de normativas particulares (sociología del derecho). Se trata de una concepción que hoy día se encuentra muy estudiada, especialmente entre los estudiosos del derecho.

En particular, para Bobbio (2018), la teoría general del derecho debería configurarse como una ciencia descriptiva que indaga los caracteres formales o estructurales del derecho (distinguiéndose de la dogmática jurídica que estudia su contenido) y que, en particular, analiza el concepto de derecho y algunos conceptos conexos tales como: norma, ordenamiento, validez, lenguaje normativo, etcétera.

De acuerdo con García Máynez (2017), en su libro *Introducción al estudio del derecho*, la norma se utiliza en dos sentidos, en sentido ampliado se aplica a toda regla de comportamiento obligatoria o no, en sentido estricto se refiere a los ordenamientos que imponen obligaciones y confieren derechos.

García Máynez (2017) realiza una clasificación de las normas, tales como de la naturaleza, de conducta, morales, religiosas, de tracto social, entre otras, las que interesan en el presente trabajo de grado son las normas jurídicas.

Las normas jurídicas desde el ámbito al sistema a que pertenecen. El derecho tiene un sistema normativo, en primera instancia se encuentra la constitución o ley fundamental, todos los ordenamientos jurídicos que deriven de ella se hayan subordinados a ella y forman parte del sistema jurídico de nuestro país. Las normas vigentes se aplican sólo en el territorio de éste.

Las normas jurídicas desde al ámbito de su fuente. Los preceptos del derecho son formulados por el poder legislativo. A los que derivan de la costumbre se les denomina no escrito o de derecho consuetudinario; a los provenientes de la actividad de determinados tribunales, como la Suprema corte de Justicia de la Nación, se le llama jurisprudencia.

Las normas jurídicas desde el ámbito de validez. El ámbito de las normas del derecho se considera en cuatro vertientes: el ámbito personal se enfoca a los sujetos a quienes se les aplica la norma; el espacial es la porción de tierra en que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el tiempo el cual conserva la vigencia una norma y el material, por la materia que regula.

Según refiere Kelsen (1994), las normas pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo los ordenamientos que se encuentran en todo el territorio del Estado; al segundo, las disposiciones que sólo tienen aplicación en una localidad. En México, las leyes federales son aplicables en toda la República; las locales, en las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; las municipales, en el municipio libre.

Asimismo, otra clasificación importante la constituyen las normas individuales y las genéricas. Las individuales obligan o facultan a un individuo o grupos de personas; en cambio las genéricas obligan o facultan a todos los destinatarios por igual. Las normas individualizadas se dividen en públicas y privadas. Las públicas provienen de las actividades que realizan las autoridades; por ejemplo, los tratados internacionales, en cambio las privadas derivan de la voluntad de los particulares

cuanto éstos aplican ciertas normas genéricas, ejemplo los contratos, testamentos, resoluciones judiciales (Vázquez, 2015).

Las normas jurídicas desde el ámbito de sus relaciones de complementación. Las normas complementadas se les llaman primarias. Cuando una norma complementa a otra, recibe el calificativo de secundaria. Las secundarias sólo se pueden presentar cuando existen otros preceptos que requieren explicación (Robles, 2017). Las normas secundarias se clasifican en normas de iniciación, de extinción de la vigencia, permisivas, interpretativas; las sancionadoras.

Las normas de iniciación indican la fecha en que entrará en vigor una ley, se encuentran contenidas en los artículos transitorios (Robles, 2017).

Las normas de extinción de la vigencia, incluye las derogatorias, las cuales pueden abolir algunas disposiciones de un mismo ordenamiento jurídico y las abrogatorias, derogan todo un conjunto de leyes (Robles, 2017).

Las normas permisivas, por su parte, surgen cuando establecen excepciones en relación con otras normas.

Pertenecen a la categoría de las secundarias, los ordenamientos jurídicos de interpretación y se refieren así porque son elaborados por el propio legislador en una nueva ley (Robles, 2017).

Para las normas secundarias, el supuesto jurídico más importante es la inobservancia de los deberes impuestos por la disposición sancionadora. Kelsen (1994) expresa que existe una relación entre las dos normas – sancionada y sancionadora- a través de la fórmula: Si se da A, se presenta B, pero si no es B, entonces es C. La primera parte del enunciado correspondiente a la norma sancionada, la segunda a la sancionadora.

Las normas jurídicas desde el punto de vista de su relación con los particulares, son aquellas que obligan a los destinatarios a regirse por ciertas reglas, independientemente de su voluntad.

Las normas jurídicas desde al ámbito de su jerarquía. Los ordenamientos jurídicos que pertenecen a un sistema jurídico tienen una relación de coordinación; en cambio, las normas que perteneces a distintos grupos presentan un nexo de supra

o subordinación. La relación entre las normas revela el fundamento de su validez y admite la jerarquía escalonada.

El sistema jurídico normativo de cada país se compone por lo general de Leyes constitucionales, reglamentarias, ordinarias e individualizadas (Villoro, 2018).

La norma constitucional considera el principio límite, el cual significa que no existe ordenamiento jurídico que contenga preceptos de superior jerarquía. Las leyes vigentes siguen el mismo patrón de comportamiento, lo que significa que practica preceptos constitucionales. Las reglamentarias están limitadas, de manera análoga, por las ordinarias, y las individualizadas, en cambio, refieren a situaciones jurídicas concretas. Tanto las normas constitucionales, como las reglamentarias y las ordinarias son normas de carácter general.

Galindo (2018) divide a las normas ordinarias en dos grupos: las de comportamiento y las de organización. Las primeras tienen como objetivo regular las conductas de los destinatarios. Las segundas, también llamadas orgánicas tienen como propósito la organización de los poderes públicos, de conformidad con sus estatutos constitucionales aplicables.

El orden jerárquico normativo mexicano se encuentra establecido en el artículo 133 de la Ley Suprema, que regula "esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados internacionales serán la Ley Suprema del Estado". Después devienen las leyes locales ordinarias. Por último, se encuentran las normas reglamentarias.

1.1.1 La Teoría General de las Normas

La teoría general de las normas emplea una metodología de tipo deductivo, analítico y sistemático, debido a que parte de los supuestos se aplican a la vida diaria de los ciudadanos.

La jerarquía normativa implica la existencia de un orden que responde a la armonía entre las Leyes, con base en dos principios: jerarquía normativa y competencia (Calsamiglia, 2013).

De acuerdo con Bertalanffy (1951), Mirabelli (1975) y Gonzales (2009) la jerarquía normativa está redireccionada a un conjunto de normas jurídicas.

Otra aproximación de jerarquía normativa, es la proporcionada por Raz (2006), al indicar que “la interpretación constitucional requiere de ciertos procedimientos basados en la validez y en la estabilidad legal” (pág. 26).

Por su parte, Sieckmann (2010) destaca que el principio más común de jerarquía normativa es el de proporcionalidad, la cual refiere que la constitución tiene relación directa con las leyes secundarias.

Para Kelsen (1994), la jerarquía normativa o pirámide kelseniana sirve para reflejar la validez dentro del sistema jurídico, quien otorga esta validez es la Ley Suprema y el resto de normas que emanan de ella son secundarias.

En la obra Teoría Pura del Derecho, Kelsen (1994) presenta gráficamente el sistema jurídico escalonado de las normas. En primer lugar, se encuentra la Constitución, le siguen las leyes y por último los reglamentos.

En la pirámide Kelsiana, los ordenamientos jurídicos se clasifican en tres niveles: fundamental, legal y sub-legal (Kelsen, 1994).

En el nivel fundamental tenemos la esfera legislativa federal, ubicada en la parte más alta de la pirámide se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por encima de ella no existe otra, de tal manera que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior, debajo tenemos las leyes expedidas por el Congreso de la Unión que resultan obligatorias para los ciudadanos a nivel nacional. En este mismo nivel también ubicamos a los Tratados Internacionales, puesto que ellos adquieren rango constitucional.

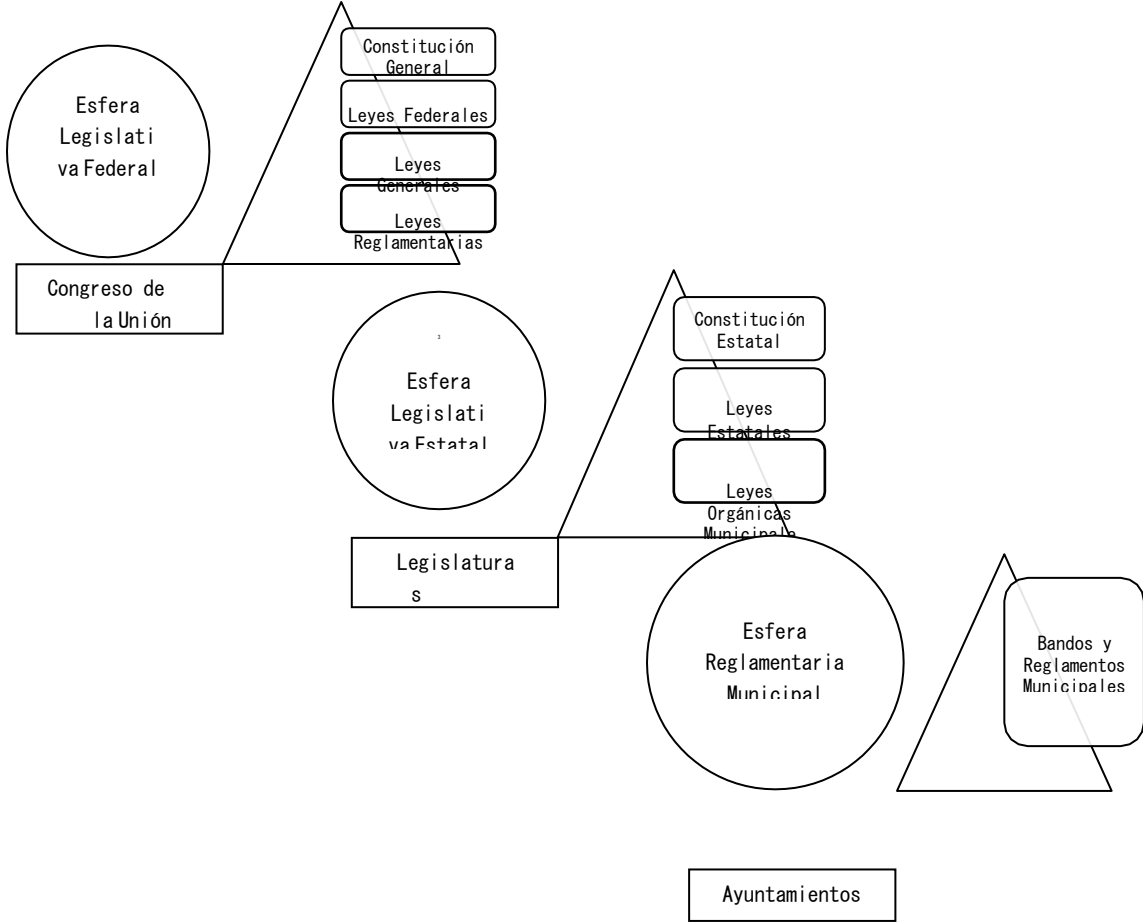
En el nivel legal, expedidos por los Congresos Estatales encontramos las constituciones y leyes de las entidades federativas, así como las leyes orgánicas municipales, cuya finalidad es regular sistemáticamente las actividades y conductas relativas a una jurisdicción determinada.

Por último, el nivel sub-legal que comprende todas aquellas resoluciones judiciales o actos administrativos de efectos generales emanados por el poder ejecutivo sea federal o local. Asimismo, también encontramos las resoluciones y los reglamentos, se plantea que son actos administrativos de efectos específicos en la jurisdicción y competencia municipal.

Los pueblos originarios se rigen por su propia normatividad, actos administrativos de efectos particulares en una jurisdicción determinada, gobernados por el órgano representativo de la rama legislativa o ejecutiva, y de conformidad con sus propios usos y costumbres.

Por último, se encuentran los documentos técnico-jurídicos que tienen por finalidad desarrollar los contenidos expresos en la ley sin alterar el espíritu, propósito y razón del legislador, como son los acuerdos, convenios, actos administrativos de efecto particular, emanados de la Administración Pública, sea Federal, Estatal, Municipal en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Figura 1. Jerarquía normativa de las normas



Fuente. Elaboración propia.

1.2 La Ciencia del Derecho

La ciencia del derecho, también conocida como ciencia jurídica, es aquella disciplina que tiene por objeto a la dogmática jurídica, entendido como el estudio de los procedimientos de carácter formal, compuesto por fundamentos jurídicos.

La ciencia del derecho abarca tres momentos: 1) sentido amplio, agrupa todas las disciplinas jurídicas del derecho, tanto de derecho público, como privado y social; 2) sentido estricto, incluye todas materias jurídicas excepto la filosofía del derecho y 3) especial, que estudia únicamente a la dogmática jurídica (Auria, 2018).

El derecho estriba de la norma jurídica, las cuales se conforman por ser reglas de comportamiento que regulan las conductas del ser humano debidamente que surgen por la misma voluntad del hombre.

El termino norma tiene muchos significados. En este sentido Wright y Henrik (2019) en su libro *Norma y Acción*, señala que el término ley puede entenderse de tres maneras: ley de la naturaleza, ley de la lógica y la ley del estado. Las leyes de la naturaleza describen regularidades y por pueden ser verdaderas o falsas, en este sentido, las leyes de la naturaleza, al ser descriptivas, no pueden ser consideradas normas. Las leyes lógicas son proposiciones universales aceptadas sobre un tema o problema, por lo que tampoco pueden ser consideradas normas. Las Leyes del Estado son prescriptivas, no son valoradas de acuerdo con criterios de verdad o falsedad y tienen como finalidad regir las conductas de los individuos.

Las normas jurídicas han sido consideradas ejemplos de imperativos hipotéticos y las normas morales como ejemplos de imperativos categóricos. La comprensión de la norma se realiza a partir de la siguiente premisa que incluye el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica. Si es A, también debe ser B. En este supuesto se observa que la norma jurídica es entendida como un imperativo hipotético. Por lo que respecta al supuesto de hecho se pueden relacionar con los actos lícitos o ilícitos y la consecuencia jurídica puede estar constituida por sanciones negativas o positivas.

Posiblemente la concepción kelseniana de las normas jurídicas es una de las teorías más importantes de la Ciencia del Derecho. Para entender a Kelsen (2014) es indispensable partir de la diferenciación que el jurista austriaco realiza entre

enunciados jurídicos y normas jurídicas. El primero centra su atención en el ámbito de la ciencia jurídica, el segundo en el Derecho en sí mismo.

Así los enunciados proporcionados por la ciencia jurídica, tales como “informar”, “describir” y “pretender” sobre el contenido de las normas jurídicas pueden ser evaluados como verdaderos o falsos y que además puede ser observada como válidas o invalidas (Matta, 2012).

Las normas jurídicas, además de diferenciarse de los enunciados jurídicos también lo hacen de las leyes de la naturaleza. En ambos casos estamos se enlazan dos elementos: condición de aplicación y consecuencia jurídica; sin embargo, la vinculación entre ambos elementos es distinta, en el caso de las normas jurídicas se rige el principio de imputación, mientras que, en el caso de las leyes de la naturaleza, la vinculación está regida por el principio de causalidad. En el primer caso si se produce A se produce B, en el segundo si se da A, se da B.

Una vez señaladas las diferencias de las normas jurídicas, también se pueden identificar la relación que existe entre ellas. Según Kelsen (1994) una norma es un mandato y el Derecho es un sistema coactivo. El punto de equilibrio entre estos dos conceptos refiere a las normas auténticas o verdaderas solo contempla a las sancionadoras. En el ordenamiento jurídico se encuentran normas que no son sancionadoras. Para Kelsen (1994) estas normas no son independientes, pero si secundarias respecto de las primeras.

Es innegable la presencia de otras normas no sancionadoras en el ordenamiento jurídico, pues ellas no obligan ni prohíben determinadas conductas.

De la concepción kelseniana de la norma se desprende una importante afirmación: Si las auténticas o verdaderas normas son las que contienen sanciones, entonces los jueces y funcionarios son los sujetos habilitados para aplicar las sanciones y los ciudadanos, serían los destinatarios de las normas secundarias.

Se ha desarrollado una crítica de las normas presentada por Kelsen, autores como Hart, Nino, Bobbio o Peces Barba rechazan sus propuestas.

La concepción de la norma jurídica propuesta por Hart (2012) en su libro *El concepto de Derecho* puede ser entendida como una crítica de la concepción kelseniana.

Hart (2012) considera que en el ordenamiento existen dos clases de normas: las reglas del primer tipo son normas de comportamiento que imponen deberes y las del segundo tipo son normas de organización y confieren potestades. Las primeras también se les conoce como primarias, ellas desarrollan principios jurídicos de las disposiciones secundarias.

Para el caso de las normas secundarias, Hart (2012) realiza tres clasificaciones:

- Regla de reconocimiento: establecen el criterio último de validez. La misma función se cumple con la norma fundante básica.
- Regla de cambio: regula la producción normativa estableciendo que sujetos modifican, crean o expulsan las normas del ordenamiento.
- Regla de adjudicación: Confiere competencia a ciertos sujetos obligados quienes deben determinar si una norma ha sido vulnerada o no.

Para Hart (2012) todas las normas pueden encuadrar en cualquier regla. A diferencia de lo que ocurre con Kelsen, las primarias tienen como destinatarios – en términos generales – a los ciudadanos y las segundas, a los servidores públicos.

Por su parte, Prieto (2005) ha señalado que las normas se caracterizan por tener determinados principios de carácter fundamental y general. En primer lugar, su modificación o sustitución tiene como efecto directo, una transformación del ordenamiento o el sector. En segundo lugar, las normas están formuladas en términos muy generales y abstractos, por lo que las consecuencias normativas no son certeras. En tercer lugar, se predica vaguedad, pues resulta difícil efectuar una identificación entre un caso y el supuesto de hecho previsto en la norma.

Dworkin (2014) hace una crítica al positivismo jurídico y alude que las reglas son aplicables de acuerdo a la circunstancia “todo o nada”, asimismo refiere el sujeto encargado de resolver un conflicto, quien tiene la necesidad de ponderar las documentales con las que cuenta. En las leyes, las reglas aplican por igual, para la resolución del conflicto se recurre a elementos externos como la posición jerárquica que ocupan en el ordenamiento.

Robert Alexy (2011) realiza una distinción entre *pos* y reglas. El *pos* admite ser cumplidos en diferentes grados y no son mandatos definitivos, mientras que las reglas son normas que exigen cumplimiento pleno.

Por otro lado, Prieto (2005) señala que la distinción entre *pos* y reglas aparece en el momento de la interpretación y aplicación del Derecho y que, pues en realidad la distinción entre *pos* y reglas, se alude a distintos modos de interpretación y argumentación.

1.3 La Técnica Legislativa: Origen y Desarrollo

De acuerdo con los autores Suárez (2006) y Pineda (2009), la técnica legislativa ha pasado por tres etapas a lo largo de su historia, la primera agrupa la teoría de la legislación antigua, la segunda la época de oro de la teoría de la legislación y la tercera comprende la técnica legislativa en la época moderna.

1.3.1 Primera Etapa: Teoría de la legislación antigua

En esta primera etapa, la teoría de la legislación encuentra su justificación en la cultura occidental. Los filósofos griegos como Platón, Aristóteles y Montesquieu, tuvieron intereses en las normas morales y en la calidad de las leyes.

Platón (citado por González y Sierra, 2015-b) encuentra interés en la labor legislativa en sus libros: *El Político*, *La República* y *Las Leyes*, sin embargo, en éste último, Platón le otorgó valor moral a la propia legislación.

En la obra *Las Leyes*, Platón (citado por De Azcárate, 2013) señalaba que “las mejores leyes son las que ayudan al desarrollo de todas las virtudes de los hombres, teniendo el legislador la obligación de dictar las mejores” (pág. 26) y refirió además que “la legislación tiene como finalidad establecer la escala de valores, de bienes materiales, corporales y espirituales” (pág. 28).

Por su parte, Aristóteles (2005), en su obra *La Política*, propuso que el legislador debe realizar las leyes tomando en cuenta dos elementos: el territorio y los hombres. Según refiere Aristóteles (citado por De Romilly, 2004) “las antiguas leyes eran demasiado simples y bárbaras, por lo que, en determinados casos, se deberían

cambiar, pero para hacerlo era necesario tener mucha sabiduría y experiencia, pues de lo contrario se derogarían con gran facilidad” (pág. 35).

Aristóteles (citado por Cruz, 1988) explicaba que las leyes correctamente elaboradas debían cumplir con el principio de soberanía y quien ejercía el mando, tendría que hacerlo sobre aquellas normas que regulaban aspectos con exactitud, no era fácil elaborar un instrumento normativo que agrupara todas las materias.

Aristóteles encuentra interés en la monarquía absoluta de la cual indicó que “las leyes deben instaurarse en función de la constitución, y de hecho todas se establecen así y no las constituciones en función de las leyes” (pág. 85).

Al igual que las leyes de la antigüedad clásica, la Ley de las XII Tablas, tuvo una evidente influencia de la Ley del Talión y del Código de Hammurabi.

Con el paso de los siglos, las leyes en Roma llegaron a ser tan abundantes, por lo que en el año 121 D.C., el emperador Adriano propuso recopilar todas las leyes vigentes en un solo código denominado *Edicto Perpetuo*. Con este documento legal se eliminaron las diferencias en la interpretación de los jueces (Cabrillac, 2009).

Los pensadores Cicerón, Pompeyo o César, habían intentado reunir en un mismo documento todas las leyes romanas, sin embargo, los resultados solo quedaron reflejados en propuestas que ellos mismos formulaban.

En el año 528, se emitió el Código Justiniano, el cual tuvo como propósito integrar una gran cantidad de normas y eliminar las repeticiones innecesarias que regían el Imperio Romano. Un año después, en 529 en el Código Justiniano se estableció compilar la Constitución general y sus reformas (Rosas, 1991).

El emperador Justiniano ordenó revisar el Código Justiniano y compilar la jurisprudencia, así como la depuración de la doctrina del derecho. En el año 543 se publicó el *Código Revisado*, el cual compilaba de manera ordenada la eliminación de las contradicciones (Bernal, 1974).

El emperador Justiniano expresó que ninguna persona alcanzaría a leer en su vida todos los libros para conocer las diversas partes de la legislación. La legislación justiniana abarca tres tomos que unidos forman el *Corpus Iuris Civilis*: *Institutiones*, *Digesta* (seu *Pandectae*), *Codex* y *Novellae* (Bernal, 1974).

El derecho romano estuvo vigente en casi todas las naciones europeas del siglo XVIII, sobre todo en el derecho privado y en las relaciones patrimoniales. Por influencia del Código Justiniano, las leyes de Roma han continuado aplicándose en el mundo.

En el siglo XVIII, el gobierno de Alemania publicó la *Prudencia Legislatorias*. En 1702 la Universidad Alemana de Halle impartió los primeros cursos universitarios sobre legislación, a cargo del jurista Christian Thomasius, quien había publicado su artículo *Lecciones de Prudencia Legislatoria* (Karpen, 1986-a).

Los autores mexicanos Pedroza de la Llave y Cruz (2000), ubican a la técnica legislativa en el siglo XVII dentro de la teoría del positivismo jurídico. A finales del siglo XVIII, en la época de la revolución francesa, la concepción de técnica legislativa pasó de la teoría a la práctica, tanto en el ámbito público, como el privado. Leiva (1999) considera que la técnica legislativa nació en Francia, después Alemania contribuyó con nueva literatura en la materia y finalmente Estados Unidos aportó nuevas reglas y principios.

En Francia, se encuentra la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748. En Alemania, Ihering publicó el *Espíritu del Derecho romano*, destaca que la técnica legislativa tiene por objeto la simplificación del Derecho. En el Derecho norteamericano, Bentham en sus obras: *Principios de legislación y codificación* y *el arte de redactar leyes*, retoma la ciencia de la legislación como la más sobresaliente en ese momento.

De Tocqueville (2005), en su obra *El Antiguo Régimen y la Revolución*, narró las dificultades y problemas que enfrenta la administración absolutista en la elaboración de normas, “aunque la Ley no cambie, la manera de aplicarla variaba todos los días” (pág. 26).

Montesquieu (2000) centro su atención en el legislador el cual debe tener conocimientos en varias materias: medio ambiente, política, costumbres y religión. Al respecto, en su obra *El Espíritu de las Leyes* afirmaba: “Si lograra que quienes gobiernan, amplíen sus conocimientos sobre lo que deben legislar y que quienes acatan encontraran un placer nuevo en cumplir, sería la persona más feliz entre los mortales” (pág. 39).

El arte de la legislación de Montesquieu no pretendía concientizar sobre la importancia de hacer leyes técnicamente formales y perfectas, sino que procuraba recomendar a los legisladores a realizar normas técnicamente bien estructuradas, razón por la cual en el movimiento intelectual de la ilustración su obra se convirtió en el eje principal del arte de la legislación.

Desde luego, la ley como forma de producción del Derecho ha sido reconocida en todas las épocas, sin embargo, fue a partir de la revolución francesa que adquirió mayor importancia.

1.3.2 Segunda Etapa: Técnica legislativa en la época de oro

La segunda etapa centra su atención en las aportaciones realizadas por los juristas ortodoxos alemanes, franceses y suizos, de aquella época quienes tuvieron interés en las actividades legislativas de la monarquía absoluta, así se puede corroborar en la magna obra de Francois Géný.

En 1804 se promulgó el Código Civil de Napoleón y en 1811 el Código Civil Austriaco, con estos antecedentes inicia la segunda etapa denominada época de oro de la técnica legislativa (Alterini, 2004).

Se consideró al constitucionalismo, como el movimiento intelectual y político más importante, colocando a la Constitución como la norma suprema fundamental del estado, en ella se establecieron los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como los órganos legislativos encargados de la creación de normas.

Los legisladores de aquella época sintieron una enorme vocación de elaborar leyes lo más perfectas posibles, perdurables, definitivas, legítimas para toda la sociedad y con la justificación de obtener un lugar en el sistema jurídico. En 1843, se creó la Comisión General de Codificación, en su exposición de motivos estableció como objetivo “dotar a la nación de Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los modernos conocimientos”.

Con el paso del tiempo, se publicó la obra de Francois Géný titulada *El Código Civil*, en ella apareció por primera vez el término “técnica legislativa”, dichos esfuerzos se vieron reflejados y continuaron precisándose en *La Técnica en la Codificación Civil*

Moderna, obra que inició su redacción en 1917 y concluyó en 1924 (citado por García, 2006).

A finales del siglo XIX con el apoyo de la Escuela Histórica del Derecho, la técnica legislativa alcanzó una posición protagónica en materia de elaboración de normas, sus reglas aportaron claridad, precisión y sencillez al lenguaje jurídico (García, 2006).

En Francia, el 16 de agosto se publicó la Ley de 1790, en su párrafo tercero disponía que “las leyes civiles serán revisadas y reformadas por los legisladores, mismas que deberán estar en un código general apropiado a la Constitución”.

En el mismo tenor, el 21 de marzo de 1804 se publicó el Código de Napoleón o también conocido como Código Civil Francés, el cual contenía cuatro códigos: el Código de Procedimiento Civil de 1806, el Código de Comercio de 1807, el Código Penal de 1810 y el Código de Instrucción Criminal de 1812 (Cabrillac, 2009).

Derivado de la invasión napoleónica que hirió el nacionalismo, Alemania evitó la emplear la técnica legislativa, sino fue hasta 1990, que se publicó el Código Civil Alemán, este ordenamiento aportó una serie de reglas para que el poder legislativo pudiera conducirse.

El Código Civil de Alemania tuvo gran presencia y aceptación en los Códigos Civiles de Japón, Suiza, Brasil, Rusia, China y Grecia.

México ha tenido varios sistemas de gobierno a lo largo de su historia, de 1824 a 1835 el país se encontraba bajo el sistema federal, de 1835 a 1846 paso a formar parte de un sistema central, de 1846 a 1853 regresó al sistema federal, en 1857 se expidió la primera Constitución y las Bases del imperio mexicano que perduraron de 1854 a 1867 y en 1870 se publicaron los códigos civiles con sus reformas (Cruz, 2004).

Con la consumación de nuestra independencia, México tuvo la necesidad de iniciar el proceso de reconstrucción y creación de nuevas normas que guiarán el futuro del país.

El 22 de enero de 1822 se llevó a cabo la Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano cuyo propósito era presentar varios proyectos legislativos para el auxilio del Congreso en su labor legislativa, de esta forma se crearon las comisiones para la atención de los códigos civil, comercio, minería, agricultura, artes, militar, marina, hacienda, educación y criminal (Cruz, 2004).

La Comisión del Código Civil estaba integrada por “personas muy notables ciertamente, por su ilustración y por su capacidad...” (Cruz, 2004), sin embargo, a pesar de estas cualidades, los proyectos nunca se publicaron.

1.3.3 Tercera Etapa: Técnica legislativa en la época moderna

Entre los años 1960 y 1980, la técnica legislativa volvió a despertar el interés de los juristas

de aquella época.

A la par, surgieron dos grandes culturas jurídicas: la angloamericana y la alemana. La anglosajona, también conocida como Legal Drafting, se creó el *common law*, órgano dependiente del gobierno, integrado por *draftsmen*, personas especializadas en la elaboración de textos legales, entre 1973 y 1975 se determinó que todas las normas tendrían que ser publicadas, considerando en primera instancia el nombre del titular de la Comisión, nombrado por el gobierno inglés y ratificado por la Cámara de los Comunes (Bentham, 2009).

Inglaterra se le considera al país con más antigua tradición angloamericana, destaca por la creación de la Oficina de la Asesoría Parlamentaria en 1869), la Ley de Interpretación en 1889) y el Informe Renton en 1975.

En la actualidad las escuelas y facultades de Derecho de Inglaterra en cada periodo lectivo imparten cursos en materia de técnica legislativa, además de contar con una revista denominada *Derecho Estatuario* en la que se publican todas las normas de nueva creación, asimismo, coexiste una Sociedad de alumnos encargada de la revisión de los Estatutos Legales.

Dentro de la tradición anglosajona, en materia de técnica legislativa, se encuentran los estudios *redacción jurídica* y *redacción legislativa*, formulados por los Estados Unidos de Norteamérica. El legislador debe sustentar sus afirmaciones en la *Guía ALWD para citas legales* y en el *Bluebook Sistema Uniforme de Citas*.

El primer estudio orgánico de técnica legislativa fue aportado por el Profesor Freund (1916), en su obra *Redacción Legislativa*. En 1918 se creó el Congreso de Servicio en la Elaboración de Leyes. En 1924 dicho órgano se transformó en Consejo Legislativo y paso a ser parte en la elaboración de leyes, al tenor de las siguientes funciones: a) precisar y aclarar la intención o voluntad del legislador; b) detallar el lenguaje de la norma; c) ordenar metódicamente el ordenamiento jurídico; d) estudiar los aspectos técnicos y administrativos para facilitar la aplicación de la ley; y e) preparar los argumentos legales para que sean empleados en los despachos de las comisiones del Congreso.

La segunda corresponde a la cultura alemana y se le reconoce por su aportación a la ciencia de la legislación, ejerce influencia principalmente por la responsabilidad que tienen los ministerios gubernamentales en la redacción de anteproyectos de normas.

Alemania, desde 1974 ha acumulado una abundante literatura en materia de técnica legislativa, uno de los grandes precursores fue el profesor Petev (citado por García de Enterría, 1999-a), en su obra *ciencia de la legislación*. En este mismo tenor, en 1986, destaca el trabajo de Ulrich sobre el estado actual de la legislación en la República

Federal de Alemania. La Corte Constitucional alemana ha exigido el uso de métodos racionales, como criterios de control de constitucionalidad en las leyes. En Francia, por el contrario, los primeros trabajos de técnica jurídica aparecieron en la época napoleónica y perduraron hasta las primeras décadas del siglo XX, destaca la obra de François Geny (1979), sobre técnica legislativa cuya propuesta fue codificar leyes existentes en aquella época.

La técnica legislativa ha estado ligada a los principios del Código Civil napoleónico Filangieri (2000). En la práctica, la legislación ha sido responsabilidad del Consejo de Estado, cuyos dictámenes son vinculatorios con el Parlamento, sin perjuicio de la existencia de cuerpos de asesores parlamentarios para los aspectos lingüísticos de la legislación. En el ámbito académico, no existe literatura suficiente sobre el tema. En 1977 la Escuela Nacional de Administración, incluyó un estudio sobre *redacción de instrumentos legales*.

En Bélgica, el 23 de diciembre de 1946 se incorporó a la Ley Suprema, la Sección de Legislación, en la que se creó el Consejo de Estado, órgano encargado de opinar sobre los proyectos de leyes y decretos.

En 1973, escrita por Noll (1973), se publicó la *Doctrina Legislativa*, la cual pretendía que el gobierno de Suiza evaluara la creación de una nueva ley, para lo cual se propuso un método pragmático del proceso legislativo basado en la comparación de un conjunto de normas a fin de pronosticar si la nueva ley es viable. En 1985, se publicó la obra *evaluación legislativa para un análisis empírico de los efectos de la legislación*, en ella se muestran los principales resultados y casos de éxito.

Cabe mencionar, además que, en la zona del Este, en 1979 Polonia aprobó los *Principios de técnica legislativa*, convirtiéndose en el primer país de Europa continental en sancionar disposiciones. Por decreto del 28 de julio de 1972, todos los proyectos de ley debían contener además de la aprobación del jefe de la asesoría legal, la firma del Ministro respectivo. A partir de la incorporación de todos los países a la Unión Europea, Polonia adoptó la técnica legislativa en todas sus regiones (Gallegos, 2016-b).

La técnica legislativa en Italia fue apoyada por una serie de documentos sobre el Parlamento y la adopción del orden del día de fecha 10 de julio de 1980 emitido por el Senado de la República, que culminó el 23 de febrero de 1986 con la adopción de normas y cuyos resultados quedaron plasmados en la obra *Formulación técnica de los textos legislativos*. (Svetaz, et al, 1998).

Después de ocho años de intenso trabajo, se creó la Oficina Central para la Coordinación de la Iniciativa Legislativa y de la Actividad Normativa del Gobierno. En mayo de 2001 se

publicó la *Guía para la redacción de textos reglamentarios*, la cual suministra elementos de redacción sustancial en la elaboración de los textos normativos. Las indicaciones de la Guía constituyen, por una parte, un auxilio para la correcta y homogénea redacción de los textos y, por otra parte, la previa indicación de los parámetros a los cuales se ajustarán los órganos de la Presidencia del Consejo de los Ministros para evaluar el grado de maduración a los fines de la presentación al Consejo de los Ministros y por las eventuales sucesivas intervenciones de coordinación formal.

En 1985, en Barcelona España se creó el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), cuya finalidad era proponer trabajos teóricos y prácticos orientados a la aplicación de reglas de técnica legislativa de carácter formal (Coderch, 1990-b).

Por su parte, por Acuerdo del 18 de octubre de 1991, el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, llevó a cabo estudios teóricos, que determinaron la aprobación de un conjunto de normas con especial interés en su forma y contenido. En la actualidad las directrices de técnica legislativa están plenamente consolidadas en todo el sistema jurídico de España.

1.4 La Técnica legislativa en México

En materia de derecho comparado, se puede señalar que la técnica legislativa es aplicada por igual en todos los países de América Latina.

México es uno de los principales países que más ha invertido en el desarrollo de la técnica legislativa.

El primer antecedente tendiente a institucionalizar pautas de técnica legislativa en México lo encontramos en una iniciativa de 1947 que presentó el diputado Washington Fernández. El proyecto consistía en la creación de un cuerpo de asesores (cuatro abogados y un escribano), como dependencia del Poder Legislativo, que debía expedirse antes de que los proyectos pasaran a estudio de las comisiones parlamentarias (Muñoz, 2016). La iniciativa se inspiró en los antecedentes de técnica legislativa de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, jamás prosperó.

El *Manual de legislación* de Luis Seguí (1943), enmarca el interés de contar con un banco de datos legislativos y los problemas de clasificación de aquella época, temas que en la actualidad no tienen relevancia, por cuanto a la técnica legislativa se interesa más por los problemas de la construcción racional de la ley, mientras que las cuestiones de información han sido resueltas con ventaja por las herramientas informáticas que permiten la búsqueda libre en los textos normativos.

En nuestro país, la primera obra *Nuevas Técnicas para controlar la Eficacia de las*

Normas Jurídicas, fue escrita en 1980, en ella se enfatizó que los legisladores carecen de reglas sobre la materia para la elaboración de leyes y todo se reduce a usos y prácticas parlamentarias.

En México, la técnica legislativa ha pasado de manera general por diferentes etapas, diversos expertos en la materia, tales como Pedroza de la Llave, Miguel Carbonell, Nava Gomar, Mora Donatto, Miguel Olvera, entre otros, han tratado de recopilar y ofrecer una extensa literatura en materia constitucional y parlamentaria, sin embargo, aún la técnica legislativa aún se encuentra en construcción.

1.4.1 Definición de Técnica Legislativa

La palabra técnica tiene su origen en el latín *technicus* “especialista, experto o perito” y del griego *tekhnikós* “arte o destreza”. En cuanto al vocablo legislativo, deviene del latín *legum* “ley” y del griego *nomos*, “asignar o adjudicar”.

En sentido amplio, la Real Academia Española (2023) define a la técnica como el “conjunto de procedimientos o recursos que emplea un arte, ciencia o actividad determinada y que requieren práctica y habilidad”, por su parte, el término legislativo está relacionado con los “organismos que producen leyes”; pero, al unir ambos términos, *técnica legislativa* se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para elaborar un proyecto de norma.

Sáinz (2006) define a la técnica legislativa como “el arte de redactar las leyes de forma bien estructurada, que cumplan con los principios generales de Derecho y de seguridad jurídica” (pág. 26). Además, refiere que, “el objeto de la técnica legislativa, no solo contempla la correcta redacción, sino que atiende la coherencia, la calidad, la publicidad y la viabilidad del ordenamiento jurídico” (pág. 35).

Para Bulying (2012) la técnica legislativa constituye el “conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma, bajo los siguientes aspectos: primero, la justificación o exposición de motivos y, segundo, la redacción del texto normativo de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada” (pág. 37).

El maestro Lembo (2010) está convencido que la técnica legislativa ha resultado de utilidad para el mejoramiento de la calidad de leyes, su aportación más importante se encuentra en la relación directa entre la calidad y la producción legislativa.

Finalmente, para García-Escudero (2009-b) la técnica legislativa “es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado, integrado por reglas y principios correctamente formuladas, traduciéndolo en un lenguaje legal de ideas

sugeridas de procesos previos, empleando un vocabulario sencillo, procurando la claridad, la sencillez y la simplicidad al excesivo tecnicismo” (pág. 23).

La actividad legislativa es desarrollada por un cuerpo de asesores que deben ajustarse a reglas técnicas en general que sirvan de base para la creación de leyes, su propósito al legislar es el de interpretar la realidad a través de la elaboración de leyes eficaces que garanticen su vigencia.

En el primer sentido, la expresión técnica legislativa refiere a un conjunto de reglas que buscan mejorar la función legislativa y la calidad de las leyes. Se trata de formas racionales de optimizar la producción de algo, pero en principio son reglas dictadas por la lógica y el sentido común.

En segundo lugar, como disciplina académica, la técnica legislativa es un campo interdisciplinario que abarca diversas disciplinas científicas, tales como la teoría del derecho, el derecho constitucional, la sociología, la ciencia política, la lingüística, la economía, la administración pública, entre otras.

En el campo de la legislación sucede algo similar. Una vez que la teoría del derecho logra describir de manera más adecuada los procesos de creación de normas jurídicas, los políticos advierten la conveniencia de utilizar ese conocimiento para fortalecer una función crucial para la sustentabilidad de la democracia, que es el modo más aceptado de hacer política en nuestro tiempo. A partir de ahí es necesario elaborar un conjunto de reglas que mejoraran la calidad de la función legislativa.

Como señala Rabbi-Baldini (2006) “la técnica legislativa propone mejorar la producción de leyes a fin de facilitar la interpretación por parte de los operadores del derecho. En particular, comprende dos aspectos: el *legal drafting*, el análisis de factibilidad que evalúa los efectos concretos de las disposiciones legislativas y las reglas formales para la redacción de textos legislativos” (pág. 50).

Como bien muestra el teórico belga Wintgens (1980), ni la concepción jusnaturalista ni la positivista asociada a ella (la exégesis) podrían haber dado paso a tales desarrollos.

La teoría positivista clásica señala que la legislación es concebida como una decisión del soberano o sus representantes y, por lo tanto, no es posible visualizar limitación proveniente de técnica alguna. La exigencia de racionalidad queda como un supuesto vinculado a su conexión con el jusnaturalismo o con cierta condición intelectual del legislador, a quien la exégesis suponía plenamente racional.

Así es posible comprender que la labor legislativa depende de condicionamientos pragmáticos y sistémicos. Sobre este supuesto, entonces, adquiere especial relevancia la investigación en torno a las condiciones de una legislación exitosa, y de ahí el desarrollo

de técnicas tendientes a su logro o fortalecimiento.

1.4.2 Precisiones terminológicas de la técnica legislativa

Después de realizar una revisión exhaustiva a la literatura, aparecen una serie de precisiones terminológicas que deben considerarse, mismas que servirán de utilidad para el presente trabajo de grado.

1.4.2.1 Ciencia legislativa, teoría legislativa y técnica legislativa

Atienza (2001) distingue entre ciencia, teoría y técnica legislativa, por los siguientes criterios:

- La ciencia de la legislación se motiva como consecuencia directa de la crisis del Estado del bienestar.
- La teoría de la legislación se ocupa del fenómeno de crisis de la legislación.
- La técnica legislativa tiene como objetivo dar soluciones de una manera práctica a los problemas que se presentan.

De acuerdo con Galiana (2003), la ciencia legislativa estudia primordialmente el procedimiento de creación de las leyes y demás ordenamientos jurídicos en general, cuyo objeto es proveer reglas claras que permitan una legislación coherente y racional.

La teoría de la legislación, por su parte, brinda información sobre conceptos y hechos específicos a través de presentación clara y detallada de un tema determinado, en tanto que las técnicas legislativas se presentan de manera más focalizada, ambos conceptos no tienen la intención de explicar un fenómeno, por el contrario, su fin es alcanzar ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos.

Para Atienza (2001) la teoría de la legislación se concibe como una parte de la teoría del Derecho, contempla a la sociedad e incluso la política y la moral.

Raigosa (2008) es otro autor que distingue la teoría de la legislación, al considerarla abstracta, que forma parte de las teorías del Derecho y, por tanto, su racionalidad propia es la teórica. En todo caso, sus propuestas explicativas del fenómeno de la legislación, así como su esfuerzo de clasificación y de articulación de los saberes jurídicos en torno a la actividad de legislar y su soporte en la perspectiva de la racionalidad, son contenidos que pueden ser utilizados por la técnica legislativa, pero no forman parte propiamente de ésta última.

Por su parte, para Marcilla (2005), la técnica legislativa se integra a la ciencia de la legislación, a través de un discurso más abstracto o conceptual y es complementaria a la

teoría de la legislación. De tal manera, la técnica legislativa puede comprenderse como ciencia, integrada por principios para la elaboración de normas.

1.4.2.2 Técnica legislativa o arte de hacer leyes

La técnica legislativa es sinónimo de arte de hacer leyes, y se basa en la generación de un marco normativo lógico y coherente, integrado por un conjunto de enunciados agrupados de manera clara y sencilla y que cumplen con los principios de seguridad jurídica y legislativa.

Aunque la técnica legislativa tiene por objeto la redacción de las normas, no se centra únicamente a este aspecto, por el contrario, también comprenden los conocimientos que han de permitir la construcción de una norma jurídica correctamente bien estructurada tanto en su contenido como en su forma.

De acuerdo con Grosso y Svetaz (2001), la técnica legislativa es (1) una técnica que mediante la aplicación de (2) un conjunto de reglas conduce a (3) la formulación y el diseño correcto de (4) un contenido normativo preestablecido, resultando en (5) una armonización técnico-jurídica de la norma en sí misma y en relación con otras normas.

En opinión de Caetano y Sarlo (2009) “la técnica legislativa debe concentrarse en cuatro componentes principales: 1) diseño y estructura de un proyecto de ley; 2) uso lingüístico y estilo de un proyecto de ley; 3) composición de disposiciones normativas; y 4) uso de provisiones dependientes” (pág. 36). Dichos elementos en conjunto constituyen la base para la correcta elaboración de las normas.

Para que las normas sean consideradas un verdadero arte, es necesario el conocimiento de la materia por legislar, la naturaleza del documento que se elaborará (constitución, ley, reglamento, estatuto), los ámbitos temporal y espacial en los que ha de operar la normatividad, el sistema normativo vigente en el cual se ha de insertar la nueva norma, así como el sistema lingüístico a emplear para codificar el mensaje, todo ello con el fin de evitar ambigüedades, antinomias, lagunas u otros defectos propios de la carencia de sistematicidad normativa, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica que todo sistema normativo debe dar a sus gobernados.

Las antinomias y lagunas son fenómenos que se observan a partir de la concepción íntegra de la norma. Las ambigüedades, en cambio, están directamente relacionadas con forma de codificar los mensajes y con las características de los sistemas lingüísticos.

1.4.2.3 Ciencia legislativa o técnica legislativa

De acuerdo con Coderch (1990-b), la ciencia legislativa y técnica legislativa, tienen en común que ambas materias comparten el mismo interés en la creación de leyes, sin

embargo, se distinguen por la materia y los sujetos destinatarios de la norma.

El modelo tradicional de ciencia legislativa fue construido por el jurista dogmático Luca (1999), cuya actividad se caracterizó por los siguientes elementos: a) su objeto de la ley; b) la interpretación del texto legal, y c) el sujeto destinatario de esa actividad quien ha de aplicar el derecho existente.

La técnica legislativa, en cambio, se vale de otros saberes sistematizados, tales como ciencias o doctrinas de la legislación, legística y legimática.

De acuerdo con Pereznieto (2019), a diferencia de la ciencia legislativa, la técnica legislativa se caracteriza por:

- a) El objeto de análisis no es la ley, como producto intangible, sino la legislación como actividad, o las disposiciones jurídicas en general, sean o no de origen legal. La modificación y supresión de leyes se estudia como instrumento de regulación de relaciones sociales, cuyo uso debe evaluarse en comparación con otras alternativas jurídicas (como una mejora en la aplicación del derecho existente), con alternativas no jurídicas (como educación o información, campañas publicitarias persuasivas), previsiones de impacto social.
- b) Su actividad no es la interpretación o exégesis y sistematización de los textos legales, sino su elaboración en sentido propio; esto es: ingeniería social y no dogmática jurídica.
- c) Los sujetos destinatarios inmediatos de la actividad del científico o técnico de la legislación no son predominantemente quienes trabajan en los poderes judiciales, sino en la creación del derecho: políticos, legisladores y asesores tienen atribuida alguna participación en procesos de creación normativa.

La expresión técnica más difundida en textos, no es ciencia legislativa, sino *ciencia de la legislación*, tal como lo afirman Ferrero y Tuleda (1994).

Para Martino (2004), es necesario distinguir, por un lado, una ciencia de la legislación y, por otro, una técnica de la legislación o técnica legislativa, reconociendo un campo de investigación en la primera y un conjunto de reglas prácticas del buen hacer para la segunda.

1.4.2.4 Técnica legislativa o técnica normativa

Santaolalla (2012) clasifica a la técnica normativa en tres dimensiones. La primera, se refiere a la forma de redactar las normas. La segunda incluye los procedimientos para la elaboración y aprobación de normas, abarca el análisis de la competencia de nuestro

ordenamiento jurídico, el presupuesto para determinar el órgano competente para aprobar normas, su rango y el procedimiento. En una tercera aceptación, se ubica a la técnica normativa como todo lo relativo a la aplicación de las normas. Dentro de esta última destaca la interpretación de las mismas, las lagunas, la analogía, la equidad, las relaciones entre diversos ordenamientos.

Todas estas cuestiones no solo se sitúan en la fase de elaboración de normas, sino que incluye su aplicación.

Para García-Escudero (2009-b) la técnica normativa es una exigencia de los principios de unidad, continuidad y seguridad del ordenamiento jurídico en el que se integran todas las normas, escritas con lenguaje sencillo, claro y transparente.

Los estudios de técnica normativa se centran en la calidad de las normas consideradas a sí mismas, con uso adecuado del lenguaje, su contenido y su vigencia (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2010).

Al respecto, se ha discutido sobre el uso del concepto de técnica legislativa o técnica normativa, pues esta disyuntiva implica, aparentemente, el mayor o menor alcance de esta disciplina.

En sentido estricto, la expresión técnica normativa resulta más conveniente, siendo la más utilizada en México y América Latina, lo que encuentra justificación en la aplicación del presente trabajo de grado.

La técnica legislativa se justifica por el hecho de que los problemas surgen de la legislación, y que, además, es la función más relevante en la normativa del Estado de derecho. De hecho, las hipótesis teóricas de esta disciplina, así como muchas reglas técnicas de ella derivadas son aplicables a otros ámbitos normativos no legislativos en sentido estricto, porque en definitiva los problemas son comunes.

El papel del técnico legislativo en todo ese marco de actividades es propiamente aplicar a un texto el conjunto de decisiones materiales y jurídicas, tomadas sobre la cuestión de que se trate.

El uso más generalizado de la técnica legislativa encuentra su fundamento en el conjunto de principios, fórmulas y reglas destinados a mejorar la calidad, orden y clasificación de los instrumentos normativos, así como su uso correcto del idioma.

1.4.2.5 Técnica legislativa interna y técnica legislativa externa

Tapia (1960) divide a la técnica legislativa en externa e interna. La primera tiene relación con la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo en la formulación y adopción de la ley, que cubre todas las instancias parlamentarias. La

segunda, refiere a la redacción misma de la ley, la examinación de su contenido y se siempre tendrá aplicación.

Siguiendo a Pineda (2009), la técnica legislativa interna es el conjunto de aspectos que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.

La técnica legislativa externa, por su parte, refiere a la creación de las normas jurídicas, incluye especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados, tanto políticos como técnicos, sin tomar en cuenta el contenido normativo. Para Pérez (2014) la técnica legislativa interna aplica todas las herramientas jurídicas para la redacción de una norma, en tanto que la técnica legislativa externa abarca desde la planeación y contenido de un ordenamiento jurídico, hasta la capacitación legislativa y el papel que asumirá el legislador en todo el proceso legislativo.

1.4.2.6 Técnica legislativa formal y técnica legislativa material

Los elementos formales son los referidos a quién dicta el acto, su forma y su procedimiento, los cuales se encuentran regulados explícitamente en la Constitución. En cambio, los elementos materiales corresponden al motivo, el contenido y la finalidad de cada norma, no aparecen delimitados en la Constitución en forma precisa, más bien se deducen de los artículos constitucionales y de los principios del derecho público, propuestos por la doctrina.

Para Grun (2005), la técnica legislativa formal, comprende la estructura o las partes de la ley, la sistematización tales como requisitos de redacción, vocabulario, sintaxis y etilo, y material: integridad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo. En cambio, la técnica legislativa material se aplica estrictamente para la estructura y contenido de una norma.

1.5 La Teoría de la legislación

Por tratarse de un saber específico y especializado, la técnica legislativa es una parte en lo que Mora-Donatto (2012-b) denomina *Teoría de la Legislación*.

De acuerdo con Mora-Donatto (2012-b) la teoría de la legislación tiene como objeto

alcanzar la simplificación en la realización de leyes, así como generar nuevas leyes cuyo objetivo encuentre justificación dentro del sistema jurídico mexicano. Dicha teoría propone un modelo que permite una reflexión de las causas que motivan la creación de una norma, el impacto que producirá dicho instrumento normativo y la evaluación de los resultados.

Para Atienza (2001) la teoría de la legislación, se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas. La ciencia de la legislación tiene interés en las características formales que deben poseer las leyes a fin de producir determinados efectos en el sistema jurídico y social mexicano.

La teoría de la legislación tiene como finalidad contribuir a mejorar la elaboración de los textos jurídicos, incluye también sus actualizaciones (Mora-Donatto, 2012-b).

La teoría de la legislación se presenta a través de un diagrama de flujo circular, el cual se integra por cuatro etapas: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa. El ciclo vuelve a repetirse tantas veces como sea necesario, ver figura 2.

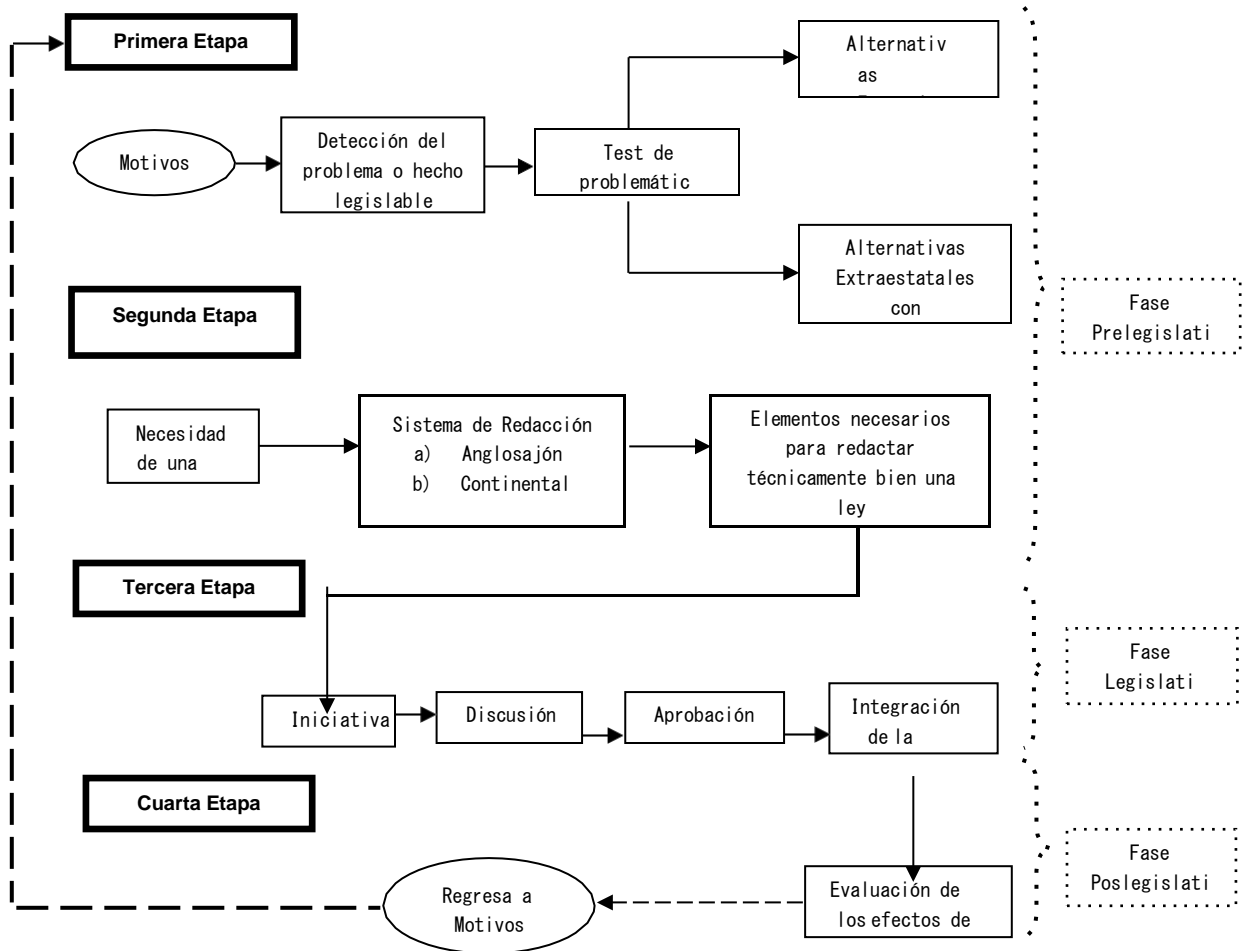
La primera fase prelegislativa contiene dos etapas; la primera, inicia con una serie de motivos e impulsos de órganos legislativos de Estados, detección de un problema o hecho legible, test de preguntas de la problemática, alternativas de creación o no de una norma, razones y circunstancias de cada localidad. La segunda etapa, nos conduce a la decisión de elaborar un ordenamiento jurídico y optar por uno de los dos sistemas: el anglosajón o el germánico, los cuales nos auxilian a cumplir con los elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley. Después de la primera y antes de pasar a la segunda fase es necesario hacer uso de la técnica legislativa, procedimientos y lineamientos generales para la elaboración de un ordenamiento jurídico.

La segunda fase expone el proceso legislativo, integrado en sus tres etapas: 1) iniciativa o proyecto; 2) discusión, 3) aprobación, 4) publicación y 5) inicio de vigencia de la norma

La tercera fase poslegislativa tiene como finalidad medir los resultados del impacto y efectos de la norma. La evaluación normativa debe entenderse como la verificación del grado de cumplimiento de la norma, situación que retroalimenta el

diagrama y permite depurar el propio ordenamiento jurídico de rezagos y lagunas existentes, como una etapa cíclica.

Figura 2. Diagrama de la Teoría de la Legislación



Fuente. Diagrama propuesto por Mora Donato.

La teoría de la legislación inicia con la decisión política de crear una norma y finaliza con sus efectos y consecuencias; en tanto que la técnica legislativa, incluye el análisis, redacción y estructura de un ordenamiento jurídico.

La teoría de la legislación es una disciplina auxiliar más de la técnica legislativa, que coadyuva al perfeccionamiento de los anteproyectos de normas.

De acuerdo con Fernández (2013-b) a nivel local, se hallan tres funciones que sirven de apoyo para el quehacer legislativo:

- a) La Función legislativa. Desde el punto de vista formal, es la actividad que corresponde al poder legislativo la elaboración de normas. Evidencia la potestad del Estado al imponer patrones de actuación a la ciudadanía a través de la imposición de normas generales, coercitivas, impersonales, abstractas y obligatorias.
- b) La Función Jurisdiccional. Desde el punto de vista formal, es la actividad que corresponde al poder judicial, tribunales y juzgados la aplicación de las leyes, mediante pronunciamientos o sentencias que tienen fuerza de verdad legal. El objeto de la función judicial es dirimir controversias.
- c) La Función Administrativa. Desde el punto de vista formal, corresponde al titular del ejecutivo, ejecutar, dirigir y aplicar todos los medios jurídicos, económicos y presupuestarios necesarios para la satisfacción de necesidades públicas, y alcanzar el bien, la paz y el orden público.

Las teorías anteriormente referidas tienen dos componentes, uno formal y otro material. A nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos expedir su propia normatividad de observancia general, dicha facultad pertenece a una función formalmente legislativa y materialmente administrativa.

Los proyectos legislativos parten del supuesto de quien legisla debe justificar sus aportaciones desde una perspectiva racional. En este sentido, Atienza (2001) establece cinco modelos o niveles de racionalidad para la elaboración de las leyes:

- a) Racionalidad comunicativa o lingüística (R1), el emisor transmite al receptor el mensaje a la primera por lo tanto, debe evitar contradicciones;
- b) Racionalidad jurídico formal (R2), la nueva ley debe abonar armoniosamente en un sistema jurídico determinado;
- c) Racionalidad pragmática (R3), la conducta de los destinatarios tienen que adecuarse a lo prescrito en la ley, una norma será racional en la medida que asegure los medios y procedimientos adecuados para ser acatada;
- d) Racionalidad teleológica (R4), el sistema jurídico es visto como un medio para conseguir determinados fines sociales: mejor distribución de la riqueza, disminución del desempleo, simplificación de trámites; y
- e) una Racionalidad ética (R5), el sistema jurídico debe ser visto como un conjunto de normas evaluables desde el punto de vista ético.

1.6 El *Soft Law* en la técnica reglamentaria municipal

La expresión *soft law* ha sido promovida por un sector de la doctrina y no tiene una connotación universal, sin embargo, ha ido ganando terreno en la reflexión y en el campo

jurídico. Hoy día esta locución se aplica sólo en el ámbito internacional público, aunque no existe impedimento alguno para que también se emplee en el derecho municipal.

Los anglosajones denominan *soft law* al “conjunto de instrumentos de naturaleza no vinculante, cuyo alcance va más allá de lo político, al no perder su cualificación como integrantes del ordenamiento jurídico” (citado por Diez, 2008, pág. 25).

En el ámbito municipal hay una serie de mecanismos y de normas –carentes de fuerza vinculadora-, como son algunos instrumentos de las más variada índole y denominación, presentes en los acuerdos interinstitucionales, los códigos de conducta, los dictámenes, las normas permisivas, declarativas, explicativas y aquellas que tienen fines didácticos.

El *soft law* o *weak law* es un conjunto de actos heterogéneos que carecen de efectos jurídicos vinculantes, pero que son jurídicamente relevantes. El *soft law* también se le denomina “pre-derecho”, “normas suaves dúctiles” o “leyes elásticas”, en razón de su falta de obligatoriedad o carencia que les impide gozar de cierta eficacia jurídica.

Si bien el *soft law* tiene características jurídicas específicas, da la impresión que algo falta en su naturaleza jurídica, para ser considerado derecho en cuanto a su fin se refiere, pues es necesario tomar en cuenta a los destinatarios.

Los reglamentos municipales son de orden público, en virtud de que obedecen el interés colectivo, se encargan de regular las conductas de los destinatarios, además de tener carácter represivo o restitutorio, se distinguen de la fuerza bruta por su judicialidad, es decir, por la existencia de recursos que pueden ser interpuestos antecualquier arbitrariedad.

Dentro del *soft law* encontramos las reglas de conducta, declaraciones, principios, resoluciones y disposiciones no vinculantes, que sirven de directrices en la conformación práctica de la realidad normativa. El *soft law* es un recurso que permite plasmar principios y criterios que, sin ser obligatorios, marcan una pauta a futuro para la regulación municipal.

Por otra parte, aparece el *hard law*, el cual se caracteriza por un “conjunto de instrumentos jurídicos que aspiran a influir en la legislación vinculante” (Rendón, 2014, pág. 32).

La principal diferencia entre el *soft law* y el *hard law* se presenta por el grado de dificultad de justificar el cumplimiento de una norma. Analizar a partir de los diferentes grados de obligatoriedad, precisión y delegación de textos, supone una graduación continua del orden jurídico. El derecho no es el único sistema normativo, que rige la conducta humana, de ahí que los juristas anglosajones identificaron cuatro supuestos: *not-law*, *soft-law*, *law* y *ius cogens*.

Las normas de *soft law* pueden tener un carácter coyuntural, educativo o preparatorio, se

basan exclusivamente en la adhesión voluntaria y no por medio de mecanismos jurídicos para lograr su cumplimiento, en el periodo de establecimiento de nuevas disposiciones municipales vinculantes, lo cual supone un proceso complejo que se subsana con el tiempo.

Los reglamentos de derecho municipal en el *soft law* tienen las siguientes características: desempeñan un papel educativo de la población, contribuyen a la formación de una conciencia jurídica en la comunidad municipal, coadyuvan en la salvaguarda de los valores éticos en el proceso de positivización del derecho y auxilian en la incorporación de nuevas materias de interés colectivo (Rendón, 2014). No todos los problemas de las ciudades y de las comunidades se resuelven mediante la aplicación de normas vinculantes coactivas. El desarrollo de los instrumentos del *soft law*, se explica por diversas razones, entre ellas, la urgencia de proteger el medio ambiente, el reconocimiento a la dignidad del individuo y sus derechos humanos, la revolución científica y tecnológica, el orden económico internacional y el avance en las tecnologías de la comunicación de la información.

CAPÍTULO SEGUNDO

La Facultad Reglamentaria de los Gobiernos Municipales en México

“No es la buena ley la que hace el buen gobernante, sino que el legislador sabio es el que realiza el buen gobierno introduciendo buenas leyes”.

Norberto Bobbio.

2.1 Antecedentes de la Facultad reglamentaria municipal

En nuestro país, desde la época colonial, el municipio ha tenido facultades legislativas, derivado que los cabildos estaban autorizados para expedir ordenamientos que regulaban la vida comunal. Un ejemplo importante lo podemos encontrar en el artículo 321 de la Constitución gaditana de 1812, en su artículo octavo disponía que los Ayuntamientos estaban facultados para formar las ordenanzas municipales del pueblo, y para su aprobación era necesario presentarlas por medio de la diputación provincial, acompañadas de un informe justificado (López Olvera, 2017).

Hace aproximadamente veinte años, los municipios no tenían plenamente reconocida su autonomía reglamentaria y la mayor parte de las normas jurídicas emanaban del Congreso del Estado. Por medio de leyes estatales del Congreso resolvían la mayor parte de los asuntos municipales, tratando a todos los municipios por igual, sin distinción alguna entre sus capacidades. Se trataba de una constante intervención que asfixiaba a los gobiernos locales y a sus comunidades.

La facultad reglamentaria tiene su origen en la adición a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, según el decreto de creación del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976 se facultó a los estados y municipios para expedir leyes y reglamentos relacionados con asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (López Olvera, 2017).

Los ayuntamientos fueron dotados por primera vez de facultades constitucionales para aprobar sus propios reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones, en

realidad se trataba de una facultad limitada porque en aquella época los municipios elaboraban normas únicamente sobre asentamientos humanos.

Después de siete años de intensa labor, se reformó por octava ocasión el artículo 115 Constitucional, fracción II, segundo párrafo, literalmente se plasmó que los ayuntamientos poseerían facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con dicha adición, los municipios incrementaron sus facultades materialmente legislativas, y ofrecieron la oportunidad para elaborar una mayor cantidad de reglamentos.

2.2 La Facultad reglamentaria de los gobiernos municipales

Con penúltima ocasión el 23 de diciembre de 1999 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se acotó el alcance de las leyes del Congreso del Estado en materia municipal, reconociendo la facultad reglamentaria de los ayuntamientos. En la actualidad el artículo 115, fracción II, párrafo segundo Constitucional, refiere lo siguiente:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que garanticen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

En este sentido, también se adicionaron los alcances de las leyes orgánicas municipales que son competencia de las legislaturas de los estados. Es importante tener presente dos objetos de la Constitución Carta Magna a nivel local. El primero señala que las leyes en materia municipal establecerán las bases generales de la

administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyen los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Reyes (2014) advierte que con las reformas al artículo 115 Constitucional, se consolida la facultad reglamentaria de los municipios en virtud de que no sólo pueden expedir reglamentos, sino que también podrán aprobarlos” (pág. 20). Además, considera que “se fortalece el ámbito municipal al precisarse el objeto y los alcances de las leyes municipales que deberán expedir las legislaturas estatales”.

Por su parte, García y Toro (2018) indican que la expresión bases normativas fueron sustituidas por leyes en materia municipal, haciendo alusión al ejercicio limitativo de la facultad legislativa de los ayuntamientos.

Con el cambio del término “aprobar” por “expedir” no cabe duda que la emisión de los reglamentos es un acto que sólo compete a los ayuntamientos sin requerir la intervención de la legislatura de los estados.

Asimismo, el artículo 115 Constitucional fracción II, inciso e) incluye a las legislaturas estatales para que “emitan disposiciones normativas en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes”.

A partir de la reforma al artículo 115 Constitucional fracción II se reconoció a los gobiernos municipales a publicar dos tipos de reglamentos: el de naturaleza administrativa y el autónomo, el primero detalla el contenido de las leyes expedidas por el Congreso del Estado, el segundo, faculta a los ayuntamientos a emitir sus propias normas, de conformidad con la Ley Suprema.

Si bien es cierto que la propia Constitución establece que los municipios aprobarán sus propios reglamentos “de acuerdo con las leyes que emitan los Congresos de los Estados”, dichas normas están subordinadas al artículo 115 Constitucional. La legislación estatal a este respecto sólo puede imponer modalidades de forma o de procedimiento, sin contravenir sus competencias estatales.

Los reglamentos municipales autónomos no están subordinados a las leyes, sin embargo, es importante explicar sus límites.

En primer lugar, los reglamentos municipales deben observar los principios de derechos humanos, establecidos en los artículos del 1º al 29 de la Constitución general. El segundo aspecto a tomar en cuenta se refiere a la facultad reglamentaria municipal, la cual se encuentra consagrada en los artículos 73 (facultades del Congreso de la Unión), 74 (facultades de la Cámara de Diputados), 76 (facultades del Senado de la República) y 89 (facultades del presidente de la República).

La Constitución es un acuerdo suscrito por los estados para constituir que el gobierno federal tenga facultades exclusivas. La Constitución contiene una serie de atribuciones del gobierno central o federal que son reservadas y que no pueden ser asumidas por otros órdenes de gobierno.

Es muy importante mencionar que a nivel constitucional no existe una limitación relacionada con las facultades de los gobiernos de las entidades federativas, los estados pueden legislar en aquellas materias que no estén reservadas a la federación.

Las facultades de los gobiernos estatales deben entenderse como residuales en forma integral, no podrán legislar en materias exclusivas de la federación, pero tampoco pueden restringir las actividades asignadas a los municipios.

Los reglamentos municipales aprobados por el cabildo tienen el carácter general de normas jurídicas y son similares a las leyes emitidas por el poder legislativo y los congresos de los estados.

El bando de policía y gobierno se caracteriza por ser un ordenamiento jurídico cuyo propósito es lograr la adecuada convivencia vecinal, nada impide que un reglamento sea el que regule dichos criterios. Pueden aprobarse válidamente bando y reglamento de policía y gobierno, es una opción técnica aceptada de igual forma. Ahora bien, la Constitución general también hace alusión a las circulares y disposiciones administrativas. Las primeras son oficios de cumplimiento obligatorios al interior del Ayuntamiento, que giran órdenes expresadas sobre algún asunto en particular. En cambio, las disposiciones administrativas son reglas que el Ayuntamiento emite para hacer posible el cumplimiento de acuerdos o resoluciones que deberán ser acatados por los ciudadanos.

Ante esto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f), en las tesis Aislada bajo el rubro “Circulares”, no les otorga el carácter de disposiciones legislativas”, ha argumentado que las circulares son instrucciones que los superiores jerárquicos dan a los inferiores en la esfera administrativa o sirven para aclarar el contenido de una disposición legal ya existente, pero no establecen derechos o imponen obligaciones y no pueden ser consideradas reglamentos, para que lo sean deberán ser publicadas en el Diario Oficial, por lo que no pueden servir de fundamento para emitir un acto de autoridad.

Por lo anterior, las circulares y disposiciones administrativas quedan fuera del presente trabajo de grado.

Por su parte, el artículo 115 Constitucional fracción II, párrafo segundo establece que los ayuntamientos tienen facultades para “... regular las materias, procedimientos y funciones y servicios públicos de su competencia...”. Ante este, el término “competencia”, refiere que los gobiernos municipales pueden aprobar reglamentos relacionados con agua potable, drenaje, alcantarillado, disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpieza, recolección traslado y disposición de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros, calles, parques, jardines; y seguridad pública. Esta relación de servicios públicos (funciones) es una oportunidad para los municipios, pero en virtud del inciso i) las legislaturas locales en sus Constituciones Locales pueden ampliar el catálogo de servicios municipales para que sean incorporadas a la esfera competencial de los Ayuntamientos.

En el segundo caso tenemos los procedimientos administrativos que sirven para ejecutar las tareas municipales, incluyen el funcionamiento del Ayuntamiento y sus Comisiones, las adquisiciones de bienes, servicios y de obra pública, la contratación del personal, los trámites para la obtención de permisos y licencias.

Finalmente, el Ayuntamiento puede emitir reglamentos sobre las funciones municipales. Este concepto es muy amplio y no está suficientemente discutido y explorado. Las funciones pueden extenderse desde la perspectiva de la naturaleza del Ayuntamiento como orden de gobierno.

2.3 Jerarquía normativa de la reglamentación municipal

En la medida que el municipio crece, también sus capacidades y fortalezas lo hacen, a partir de las experiencias acumuladas, los gobiernos municipales se vuelven más competitivos.

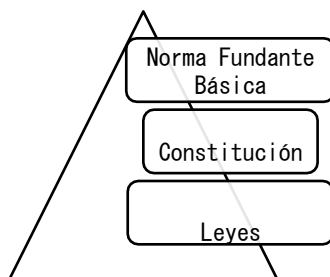
Un atributo importante de los municipios es la autonomía, y ésta se define como la capacidad que tienen los gobiernos municipales para gobernarse a sí mismo.

La autonomía reglamentaria entonces consiste en el derecho que tienen los gobiernos municipales para dictar sus propias normas de convivencia, aprobadas de manera colegiada por el Cabildo.

Los reglamentos aprobados por el Cabildo tienen la misma naturaleza que las leyes expedidas por el Poder Legislativo y los Congresos Estatales. Se tratan de normas jurídicas en el sentido material, dado que son un conjunto de reglas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercitivas.

Ahora bien, tradicionalmente como las leyes, los reglamentos tienen una jerarquía, deben sujetarse a normas de orden superior (como la Constitución general y la constitución local según corresponda). Los reglamentos se ubican en el tercer escalón descendente (ver figura 3).

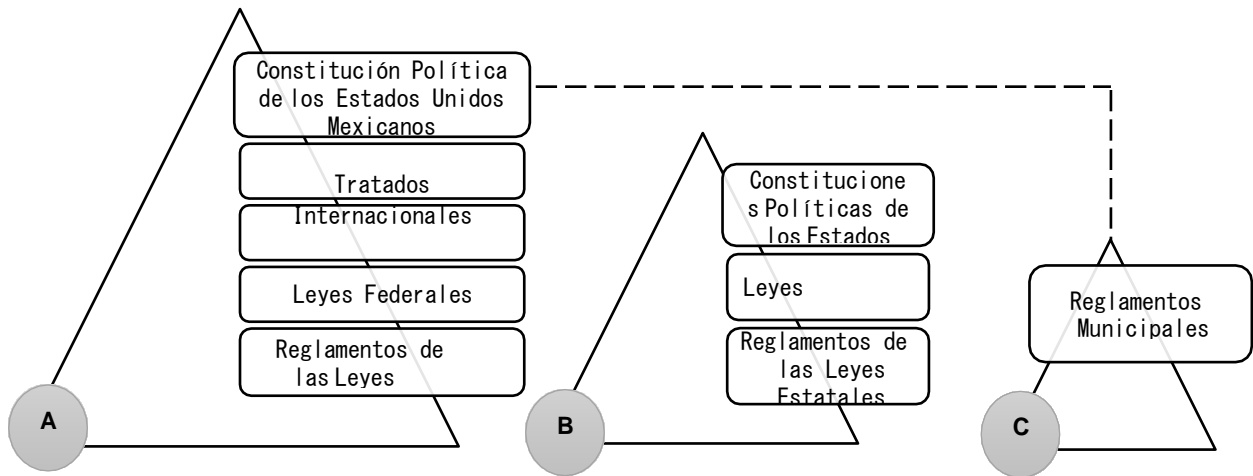
Figura 3. Jerarquía de las normas según Kelsen



Fuente: Kelsen

Para el caso de los reglamentos municipales, se ejemplifican en la siguiente Figura4.

Figura 4. Jerarquía normativa municipal



Fuente: elaboración propia.

En la pirámide A, en la cima se ubica “la Ley Suprema” según el artículo 133 Constitucional, debajo están los tratados internacionales celebrados por México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación aún discute si la Constitución General se encuentra en la parte suprema o si podría algún tratado internacional estarlo, después le siguen las Leyes Generales y las Federales aprobadas por el Congreso de la Unión, por último, se ubican los reglamentos.

La pirámide B, comprende el orden jurídico estatal, integrado por las Constituciones locales, las leyes y los reglamentos de éstas últimas.

La pirámide C, de manera independiente ubicamos a los bandos y reglamentos municipales.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P./J. 43/2011 (9a.), la validez de los reglamentos municipales sobre servicios públicos no deriva de las leyes federales ni estatales, sino directamente de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articula por el principio de competencia y no por el de jerarquía, lo cual solo es un criterio formal, ya que una autoridad no tiene facultades superiores o más importantes que otro poder, sino que cada orden de gobierno tiene atribuciones que le han sido conferidas desde la Ley Suprema.

En nuestro país, algunos estados tienen en sus leyes orgánicas una relación sobre los reglamentos municipales, éstos no pueden ser limitativos ni exhaustivos. Según lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis P./J.44/2011 (9a.), “los municipios están llamados, a la expansión normativa y a la innovación”, no a la restricción en la emisión de normas.

2.4 Concepto de Reglamento

El reglamento es definido por la Real Académica Española (2021) como la “colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para ejecutar una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o la prestación de un servicio”.

El doctrinista Mayer (2008), define al reglamento como un “acto del Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de ley” (pág. 26).

Según Merkl (2011), “el reglamento se presenta como una manifestación general formulada y unilateral de la voluntad del ejecutivo” (pág. 30).

En el mismo sentido, el maestro Pérez (2007) afirma que el reglamento “es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley” (pág. 8).

Finalmente, Sayugués (2007) señala que “el reglamento es acto unilateral de la Administración encargada de crear normas jurídicas generales” (pág. 36).

Con base en las definiciones anteriores, podemos definir al reglamento como el conjunto de normas revestidas de abstracción, generalidad e impersonalidad, generadas mediante un acto materialmente legislativo, distinto del procedimiento formalmente legislativo, que constituye una manifestación del órgano público, de tipo unilateral derivado del ejercicio de la potestad y autoridad legislativa que le es conferida por medio de la Constitución o la ley.

El reglamento es el conjunto de normas jurídicas que aprueban los titulares de los Poderes Ejecutivos con el objeto de detallar el alcance de las leyes que emiten los Poderes Legislativos. Según la fracción I del artículo 89 Constitucional, el presidente de la República tiene la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

El reglamento es el instrumento por medio del cual el titular del órgano ejecutivo crea situaciones jurídicas abstractas, obligatorias, coercibles e impersonales para desarrollar y detallar una norma en sentido formal y material.

A nivel federal y estatal, la ley es producto de un acto formal y materialmente legislativo, en tanto que el reglamento es el producto de un acto si bien materialmente legislativo, también es formalmente administrativo, éste último no es emitido por el congreso ni tampoco se sujeta al procedimiento previsto para la creación de las leyes, en consecuencia, el reglamento, siempre estará subordinado al imperio de la ley, donde no puede sobreponerse a la ley, sino que por el contrario requiere de ésta última para su existencia, ya que no puede existir ley sin que existan reglamentos, la vigencia, existencia y observancia del reglamento siempre estará íntimamente relacionada con la ley en una relación de supra a sub-ordenación.

2.4.1 Tipos de Reglamentos

Según García de Enterría (2008-b) existen diferentes clasificaciones de reglamentos. Así, se encuentran los reglamentos subordinados, los autónomos y los delegados. Los primeros, también llamados de ejecución, desarrollan de manera específica el contenido de una ley. Los reglamentos autónomos son aquellos que puede dictar la Administración en virtud de las competencias que directamente les otorga la constitución, independientemente de que exista o no ley. En cuanto a los reglamentos delegados, su potestad proviene de la competencia que tiene el Poder Legislativo a favor de la Administración para dictar los reglamentos.

Por su parte, Sosa (2013) clasifica a los reglamentos en internos, externos y de ejecución. Los primeros contienen normas de conducta dirigidos a los servidores públicos y son obligatorios para ellos. Los reglamentos externos, por el contrario, se dirigen a los ciudadanos, en ellos se imponen mandatos, obligaciones y prohibiciones. Por lo que respecta al reglamento de ejecución, es aquél que intenta desarrollar cada procedimiento a detalle, considera ciertas medidas para su cumplimiento.

Como bien señala Fernández (2013-b), todos los reglamentos tienen como función principal ejecutar la ley, sin embargo, los denominados de ejecución lo hacen en forma más notoria y estricta, no crean obligaciones ni prohíben, extienden o agravan las condiciones establecidas en la ley. Para estos reglamentos, la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo a participar en la formulación de leyes y en su promulgación.

2.4.1.1 Reglamentos Generales y Especiales

Los reglamentos generales se dirigen a todos los ciudadanos, sin precisar características particulares de los sujetos a los que van a afectar. En determinadas ocasiones queda en manos de los propios sujetos colocar o no circunstancias que determinan la aplicación de los reglamentos (García de Enterría, 2008-b), un ejemplo lo constituye el reglamento de carreteras, el cual es de aplicación a todos los ciudadanos sin distinción, aunque sólo afectará directamente a los usuarios que utilicen. Evidentemente si las mismas no son utilizadas el reglamento no afecta. Estos reglamentos generales se destinan a alcanzar el buen orden.

Los reglamentos especiales se dirigen a quienes se encuentran en una situación de especial sujeción respecto de la administración (García de Enterría, 2008-b). En relación con ello, el gobierno dispone de mayores posibilidades reglamentarias en cuanto a los límites de propiedad y libertad, pues han sido los ciudadanos quienes libremente han decidido incorporarse a esa relación de especial sujeción con la gestión pública. Un ejemplo se encuentra en las actividades que realizan los militares, las cuales se encuentran reguladas en sus propios reglamentos de disciplina y buen comportamiento.

2.4.1.1.2 Reglamentos Ejecutivos e Independientes

Los reglamentos ejecutivos son aquellos que se aprueban con el objetivo de desarrollar las previsiones establecidas en una determinada norma de rango legal, también se les conoce como normas de desarrollo, por lo que su contenido es normativo al completar la regulación legal (García de Enterría, 2008-b). Por esta

razón, normalmente se aprueban este tipo de reglamentos ya que es un mandato expreso por la ley.

Los reglamentos independientes suelen utilizarse para regular las situaciones de especial sujeción y operan sobre ámbitos distintos de los regulados por la norma (García de Enterría, 2008-b).

2.4.1.1.3 Reglamentos Estatales, Autónomos, Locales e Institucionales

Los reglamentos estatales emanan de los órganos de la Administración Estatal, son de orden público e interés social y tienen validez únicamente en la entidad federativa y su aprobación depende del Poder Ejecutivo Estatal, es una fuente del derecho, pues su potestad reglamentaria deviene de la Constitución (García de Enterría, 2008-b).

Los reglamentos autónomos, por su parte, son aquellos que proceden de la administración de las Comunidades Autónomas, los cuales desarrollan aquellas leyes estatales que son compartidas, por lo tanto, cada estado debe ratificar estos reglamentos para que tengan efectos (García de Enterría, 2008-b). Un ejemplo lo conforman los reglamentos de entidades públicas, en este caso la Constitución les reconoce cierta autonomía.

Los reglamentos locales son aquellos procedentes de la administración local (García de Enterría, 2008-b). Los reglamentos locales no obedecen a una potestad reglamentaria originaria de entes locales, sino que son propios de acuerdo a las facultades reglamentarias de las Constitución Federal y Estatales, y por lo tanto los Estados pueden crear sus propias leyes de acuerdo a circunstancias concretas que se presentan en cada localidad.

Los reglamentos institucionales son aquellos procedentes de las personas jurídico-públicas institucionales (García de Enterría, 2008-b). La administración institucional les atribuye la potestad reglamentaria a los organismos públicos, aunque solo se pueden regular aspectos relacionados con aspectos internos y requieren aprobar sus propios estatutos.

2.4.1.1.4 Reglamentos Público, Privado y Administrativo

El reglamento público es expedido por un órgano público y que tiene obligatoriedad en los casos y situaciones previstas para ser acatados tanto por la autoridad como por los gobernados (García de Enterría, 2008-b). Así tenemos como ejemplo: el registro público del comercio y la propiedad; de servicio público de aseo; reglamentos interiores que rigen el funcionamiento de alguna secretaría de Estado; así como el trabajo de los congresos en tres niveles de gobierno, juzgados, tribunales y escuelas.

Dentro de nuestro sistema normativo se ha instituido la facultad de los particulares de auto normarse en sus relaciones, los Reglamentos Privados no derivan de una autoridad estatal competente ni tiene la coacción ni el imperio de los reglamentos administrativos, aún y cuando sean obligatorios; estos acuerdos derivan de voluntades de los sujetos privados que intervienen en la relación jurídica corporativa (García de Enterría, 2008-b). Así tenemos como ejemplo: asociaciones, grupos deportivos o familiares; instituciones religiosas o culturales; las sociedades de beneficencia; mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes, de asociaciones deportivas y los reglamentos interiores de trabajo.

Por su parte, el reglamento administrativo es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia pública, como es el caso del presidente de la República, los Gobernadores en las entidades federativas y los presidentes municipales (Fernández, 2008-a). Se considera que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea, pero desde el punto de vista material se identifica con la ley porque ambo elementos comparten las mismas características; por lo tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

2.4.2 Los Reglamentos Municipales

El reglamento es la expresión de voluntad del ente público administrador, que emite normas de carácter general, abstractas e impersonales, resulta conducente que tal expresión conforme al régimen de facultades expresas que impera en el sistema

jurídico mexicano, la autoridad únicamente puede hacer lo que la Ley Suprema les faculta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en las Tesis P./J. 132/2005 y 2ª./J. 82/2008 que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: 1) el reglamento tradicional que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución general, el cual establece que el reglamento debe estar precedido de una ley, y 2) los derivados de la fracción II del artículo 115 Constitucional, los municipios pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de su competencia, atendiendo sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del municipio. El propósito del reglamento está definido por causas genéricas del buen gobierno; por lo que la mayoría de los reglamentos municipales se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad local, según la materia de aplicación.

2.4.2.1 Reglamentos de Estructura y Organización

Los Reglamentos de Estructura y Organización son los que norman el funcionamiento y organización del gobierno municipal, como el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal o los Reglamentos Interiores de las dependencias municipales (Oropeza, 2008: 26). El Reglamento Interior del Ayuntamiento establece las disposiciones necesarias para estructurar el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, se deben delimitar las funciones de las autoridades municipales, sin contravenir lo dispuesto por las Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales; asimismo, debe regular todo lo relativo a las sesiones de cabildo y al procedimiento a seguir para la discusión y aprobación de reglamentos municipales. El Reglamento Interior del Ayuntamiento contiene en su estructura los siguientes elementos:

- a. Fundamento y objeto del reglamento
- b. Residencia del Ayuntamiento

- c. Instalación y procedimiento
- d. Sesión de cabildo y periodicidad
- e. Autoridades municipales y sus funciones
- f. Comisiones
 - f. 1. Forma en la que se somete un asunto para resolución
 - f. 2. Votaciones, proporción de votos necesaria para aprobar la resolución

El Reglamento de la Administración Pública Municipal, por su parte, establece las disposiciones necesarias para regular la estructura administrativa del Ayuntamiento, delimita las funciones de los órganos municipales y estructura los sistemas de manejo de recursos financieros, materiales y humanos dentro del cabildo.

De acuerdo con las condiciones socioeconómicas y dimensiones poblacionales y territoriales, cada municipio determina los órganos que deberán integrar la Administración Pública Municipal, su estructura y funcionamiento.

El Reglamento de la Administración Pública Municipal contiene los siguientes elementos:

- a. Fundamento y objeto de reglamento
 - a. 1. Presidente Municipal
 - a. 2. Secretario del Ayuntamiento
 - a. 3. Secretaría de la Presidencia
 - a. 4. Oficialía Mayor
 - a. 5. Tesorería
 - a. 6. Direcciones (se establecen de acuerdo a los requerimientos del Municipio)
- b. Definición de cada Unidad
- c. Competencia y delimitación de funciones de cada Unidad que integran la administración pública municipal
- d. Titulares de dichos órganos
 - d. 1. Requisitos para ser titular
 - d. 2. Nombramientos

- d. 3. Facultades y funciones de los titulares
- e. Administración de los recursos municipales
 - e. 1. Se establecen las bases para la administración de los recursos
- f. Organismos descentralizados, constitución, organización y funcionamiento
- g. Empresas de participación municipal, su constitución, organización y funcionamiento
- h. Fideicomisos constituidos por los municipios, organización y funcionamiento

2.4.2.2 Reglamentos de Servicios Públicos

Los reglamentos de servicios públicos están a cargo del municipio y son básicamente los enunciados en la fracción III del artículo 115 Constitucional, por ejemplo: agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques, jardines y suequipamiento y seguridad pública.

Asimismo, el artículo 115 Constitucional, fracción III, establece que las Legislaturas locales podrán determinar otros servicios públicos tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de cada municipio.

De acuerdo con Robles (2009) para la elaboración de reglamentos municipales se deben tomar en cuenta, por lo menos, los siguientes requisitos:

- a. Conceptualización del servicio público que se va a regular
- b. Derechos y obligaciones del Ayuntamiento con relación a cada servicio
- c. Autoridad encargada de la operación y de la eficaz prestación
 - c. 1. Atribuciones de la autoridad o Unidad
 - c. 2. Requisitos para ser titular o encargado de dicha Unidad
 - c. 3. Atribuciones y obligaciones del titular del órgano o Unidad
- d. Lineamientos sobre las cuales se presta el servicio
- e. Forma de administración
 - e. 1. Directa

- e. 2. En colaboración con los particulares
- e. 3. Por convenio con el Estado y/o con otros municipios
- e. 4. Por concesión a particulares
- e. 5. Por Empresa Paramunicipal creada por el propio Ayuntamiento y con aprobación del Congreso Estatal
- e. 6. Cuotas o tarifas y la forma de pago
- e. 7. Aportaciones, se fijan los montos, formas y los responsables
- e. 8. Subsidios y transferencias, se señalan los porcentajes
- f. Derechos y obligaciones de los usuarios
- g. Infracciones y Sanciones, establecidas para el abuso o mal uso de los servicios

2.4.2.3 Reglamentos de Zonificación, Planeación y Desarrollo Urbano

Los municipios en uso de sus atribuciones pueden expedir reglamentos de orden público e interés social, que regulen la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la administración y gestión de sus reservas territoriales, vigilar que el suelo sea utilizado correctamente en sus jurisdicciones territoriales, regular la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en zonas de reservas ecológicas.

Los reglamentos relacionados con zonificación, planeación y desarrollo urbano deben establecer los lineamientos para la actividad de los particulares en cada área de la vida comunitaria. De igual manera se deben precisar los derechos y obligaciones de las personas físicas o morales que por alguna actividad requieran un permiso, licencia o autorización por parte de las autoridades municipales. Asimismo, se deberán señalar con precisión las faltas, infracciones y sanciones de la autoridad responsable (Cabañas, 2009: 30).

Los temas más comunes relacionados con zonificación, planeación y desarrollo urbano son los siguientes:

- Uso del suelo
- Urbanización

- Fraccionamientos
- Imagen Urbana
- Comercio en la vía pública
- Construcción y desarrollo urbano
- Obras públicas
- Espectáculos y diversiones públicas
- Anuncios y letreros
- Establecimientos y expendios de bebidas alcohólicas
- Participación ciudadana
- Planeación
- Equilibrio ecológico y protección al ambiente
- Asistencia social (DIF Municipal)

2.4.2.4 Reglamentos de Funciones Municipales

El reglamento de funciones municipales es de orden público e interés social y de observancia general para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Municipio y tiene por objeto la mejora continua, integral y permanente de la regulación, la simplificación administrativa, y garantizar la transparencia y difusión que permita incentivar el desarrollo económico y competitivo del Municipio.

Los reglamentos de funciones municipales más comunes son: el de Archivos, el de Adquisiciones, el de Transparencia, el de Protección de Datos Personales, el de Mejora Regulatoria y el de Planeación.

2.4.2.5 Reglamentos de Convivencia Vecinal

El reglamento de convivencia vecinal es de orden público y de observancia general en el municipio y tiene por objeto reglamentar el funcionamiento, horarios y orden que debe prevalecer en los establecimientos comerciales y de servicios, señalando las bases para su operación en beneficio de la sociedad, su salud, seguridad y tranquilidad.

Los reglamentos de convivencia vecinal regulan la actividad de los particulares en relación con sus vecinos y con la comunidad, como el Bando de Buen Gobierno, el Reglamento de Comercio Ambulante, el de Establecimientos Mercantiles, el de Espectáculos Públicos, el de Tránsito y el de Bebidas Alcohólicas. Desde luego que no es necesario que todos los Municipios cuenten con reglamentos en todas las materias. Es más, puede un Ayuntamiento decidir no tener ni un solo reglamento municipal, en este caso se aplican las leyes estatales para llenar los vacíos normativos, atendiendo al inciso e) del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 Constitucional que ya se ha mencionado, según el cual establece que las leyes estatales en materia municipal contendrán las disposiciones aplicables para los municipios que no cuenten con reglamentos municipales.

2.4.3 Elementos que deben contener los Reglamentos Municipales

De acuerdo con Quintana (2011) los reglamentos municipales deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:

- 1. Materia que regulan.** El uso de los términos debe ser lo más precisos e idóneos según el fin a alcanzar.
- 2. Fines que se persiguen.** Los reglamentos municipales tienen como fines el mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad.
- 3. Atribuciones de las autoridades competentes.** Se refiere a las personas físicas o morales dotadas de potestad o poder público, que tienen la facultad de realizar actos jurídicos que afecten la esfera de los particulares e imponer sus determinaciones, cada atribución puede variar de un reglamento a otro, en primera instancia le corresponde al Alcalde la administración del municipio.
- 4. Derechos y obligaciones de los administrados.** El contenido reglamentario contiene el conjunto de postulados, garantías, derechos y obligaciones de los gobernados, en este sentido, se refiere a las capacidades del sujeto principal para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que señale la norma; también se refiere a que una persona tiene que dar, hacer o no hacer algo impuesto por un tercero.

- 5. Faltas e infracciones.** Se refieren a las conductas contrarias a las que establecen cada reglamento municipal. Las infracciones son: la multa, inhabilitación, amonestación, obligación de realizar trabajos comunitarios, concurrir a cursos especiales y de capacitación
- 6. Sanciones.** Se refiere a la penalización impuesta por la autoridad competente. Es el medio coactivo, de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan algún reglamento. Este efecto es una aplicación de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato, las sanciones administrativas pueden de tres tipos: privativas de la libertad (arresto hasta 36 horas), patrimoniales o económicas (multas, reposición, retribución, compensación, decomiso), y las limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).
- 7. Recursos.** Se refiere al conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, que se efectúa contra un sujeto por parte de la autoridad responsable de no cumplir con lo que establece la norma reglamentaria o, en su efecto, sobre actos de omisión por parte de la persona apoderada que no ha cumplido formalmente con lo que establece la norma.
- 8. Vigencia.** Se refiere al periodo legal de validez jurídica de los reglamentos, además involucra el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y autorizada.

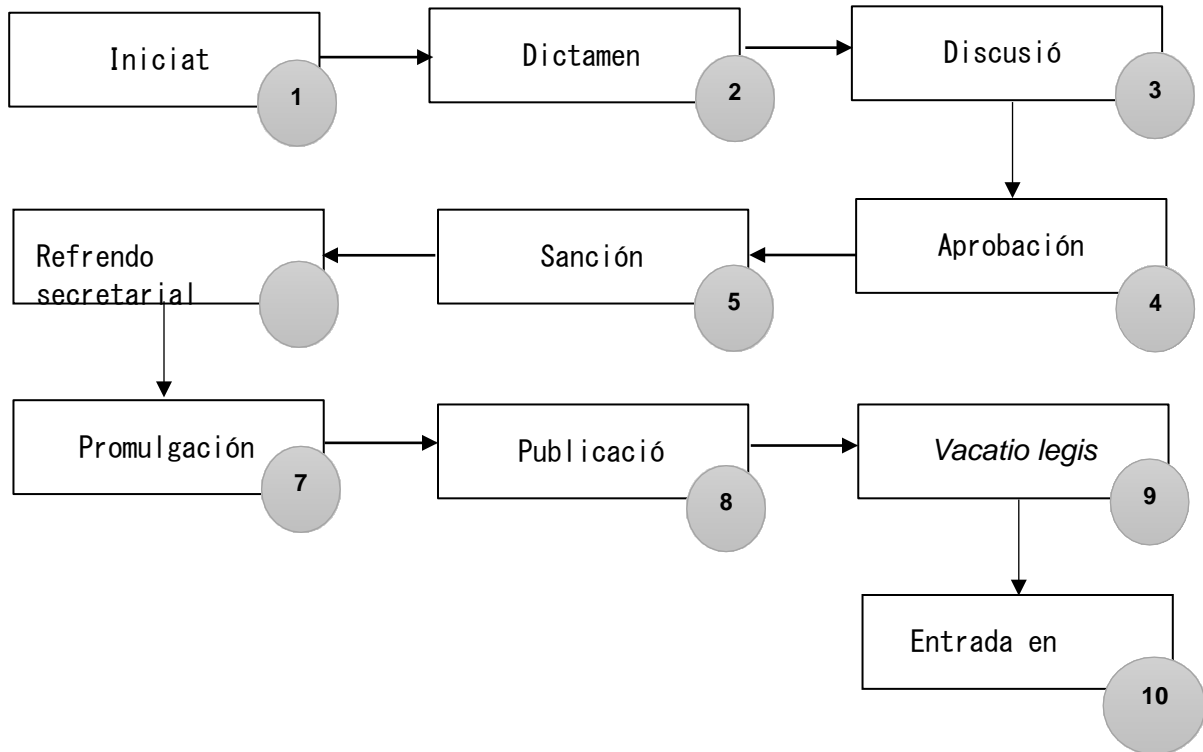
2.5 El Proceso reglamentario municipal

El procedimiento reglamentario es el “conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el cabildo para analizar, discutir, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento o sus reformas” (González y Sierra, 2006-a, pág. 15). Estas actividades siguen una dinámica similar al poder legislativo federal y a los congresos estatales.

En el caso de los reglamentos municipales, algunas leyes orgánicas municipales establecen un procedimiento específico, otras leyes o códigos municipales no hacen mención al procedimiento que se debe seguir en la elaboración de reglamentos.

El proceso reglamentario, en la mayoría de los gobiernos municipales, siguen las siguientes etapas:

Figura 5. Proceso reglamentario de los gobiernos municipales



Fuente: Elaboración propia.

2.5.1 Iniciativa

La palabra “iniciativa” puede tener dos diferentes significados o acepciones según el uso que se le quiera dar. Un primer sentido es el que se desprende tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las Constituciones de los estados; en las leyes y códigos municipales, se refieren a una facultad o potestad de determinados órganos para iniciar normas de carácter general, es decir, un proyecto de norma general (como puede ser un reglamento). Un segundo sentido es el que se le otorga al documento que se presenta ante el Ayuntamiento y, de manera específica a los órganos que tienen dicha facultad.

Desde el punto de vista técnico, la iniciativa es una propuesta que los órganos facultados presentan ante el ayuntamiento para su estudio, dictamen, discusión y

aprobación. Además de cumplir con ciertos requisitos formales que la ley le impone, cumplen también con la costumbre impuesta por el tiempo.

De acuerdo con López Olvera (2009) existen elementos estructurales que forman parte de una iniciativa y que pueden no ser los mismos según la naturaleza de la norma; tales elementos se clasifican en cuatro elementos: 1) el fundamento Constitucional para iniciar reglamentos municipales; 2) la exposición de motivos; 3) el texto del cuerpo normativo propuesto y 4) la entrada en vigor de la norma.

En el orden municipal, los servidores públicos electos popularmente tienen competencia para presentar iniciativas de reglamentos. En varios municipio del país también se faculta a las comisiones del Ayuntamiento, colegiadas o individuales; a la directiva del consejo de participación y colaboración vecinal municipal; a los propios ciudadanos a través de la iniciativa popular; a las personas físicas o morales que residen en el municipio; a las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, a los representantes de los órganos de participación ciudadana, a los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal y a los titulares de los órganos autónomos municipales.

2.5.2 Dictamen

El dictamen es definido por la Real Academia Española (2023) como la “opinión que se emite sobre una cosa”.

El dictamen es la opinión que emiten las personas encargadas del análisis de un proyecto de reglamento, para someterlo posteriormente a la consideración de un órgano colegiado encargado de deliberar acerca de la procedencia o no del reglamento.

La elaboración del dictamen exige una especialización técnica, en el que las personas encargadas de hacerlo examinan la normativa jurídica propuesta y la viabilidad del nuevo reglamento o sus reformas.

Una vez presentado el proyecto de reglamento, se turna a las comisiones integradas por servidores públicos facultados quienes elaboran un dictamen.

El dictamen cumple una función similar a la iniciativa legislativa en lo que se refiere a sus motivaciones y considerandos, las personas encargadas de hacerlo pueden adicionar o reformar preceptos al proyecto.

Para la elaboración del dictamen es necesario reunir los antecedentes, solicitar asesorías, celebrar reuniones, regular los criterios de dictámenes e integrar el dictamen debidamente suscrito para darle lectura en la forma que determine el ayuntamiento.

Después de presentar el dictamen, el órgano correspondiente procede a discutir el proyecto de reglamento.

2.5.3 Discusión

De conformidad con la Real Academia Española (2023), discutir es “examinar atenta y particularmente una materia entre varias personas”, asimismo se refiere a “defender las razones contra el parecer de otro”.

De manera enunciativa más no limitativa, por tratarse de la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal se presentan las siguientes fórmulas para que dichas discusiones se lleven a cabo:

- En la discusión para la aprobación de las normas podrán participar únicamente los integrantes del Cabildo y el secretario del Ayuntamiento; éste último sólo con voz.
- Para aprobar un proyecto de reglamento se requerirá el voto de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento.
- El reglamento aprobado pasará al presidente municipal para su promulgación.
- El reglamento expedido de manera general por el ayuntamiento será obligatorio.

En algunos ayuntamientos los procedimientos son diferentes y se aplican adicionalmente los siguientes requisitos:

- En las deliberaciones para la aprobación de los reglamentos municipales, están los servidores públicos y el secretario del Ayuntamiento, éste último sólo participa con voz informativa.
- Cuando la iniciativa municipal sea rechazada por el cabildo no podrá presentarse nuevamente, sino transcurridos seis meses.

En las sesiones del ayuntamiento en que se aprueben, modifiquen o reformen reglamentos municipales de observancia general deberán estar presentes cuando menos las dos terceras partes de sus miembros. La secretaría convocará con tres días de anticipación a la sesión correspondiente.

La discusión de un proyecto de reglamento se hará por la asamblea del ayuntamiento mediante una sola lectura. El presidente Municipal determinará la participación de los servidores públicos y las modalidades de su intervención, si se estima necesario se invita al autor de la iniciativa a fin de que participe en la discusión como orador.

La discusión de un proyecto de reglamento se realizará de manera general y después en lo particular.

2.5.4 Aprobación

Respecto de la aprobación de reglamentos municipales, cabe mencionar que las diferentes leyes o códigos orgánicos municipales establecen procedimientos específicos, mientras unas leyes regulan procedimientos con total detalle, otras más carecen de regulación.

La Real Academia Española (2023) define a la aprobación como “la acción de calificar o dar por suficiente algo”.

En el ámbito municipal, aprobar un reglamento por el Ayuntamiento quiere decir que los servidores públicos competentes han votado en sentido afirmativo, con lo cual, se ha aceptado que el reglamento es de interés y utilidad para la comunidad.

Para obtener la aprobación de reglamentos municipales, es necesario que primero sea sometido a votación. En algunos estados de la República aplican el método por mayoría absoluta, otros prefieren mayoría calificada, otros más por mayoría simple, y una minoría opta por unanimidad.

2.5.5 Sanción o derecho de veto

Según García Máynez (2005), la sanción, es la “aprobación de una ley a cargo del Poder Ejecutivo” (pág. 18). Para el caso del municipio, es la aprobación de un reglamento por

parte del presidente municipal.

El reglamento, como producto de la función legislativa del Ayuntamiento, existe desde el momento que es aprobado como una norma perfecta e idónea para regir la vida de las personas del municipio, pero su eficacia, aunque no su existencia, depende del cumplimiento de ciertos actos.

Efectivamente, la perfección o existencia de un reglamento y el de su eficacia son fenómenos distintos. El primero admite que un reglamento ha cumplido todos los requisitos, es decir, el esquema procedimental previsto para que tenga existencia. Pero este acto lleva consigo efectos jurídicos que no se producen desde su origen, sino que pueden producirse en un momento posterior.

Si un proyecto de reglamento se envía al presidente municipal y éste no lo devuelve con observaciones, dentro de diez días útiles será aprobado sin modificación alguna.

En la elaboración de reglamentos, el presidente municipal mantiene una cierta facultad colegisladora al dar su consentimiento en aquellos actos reglamentarios de ser sancionados.

La sanción, como un acto de voluntad del presidente municipal como máxima autoridad del municipio, es una formalidad indispensable para que el reglamento produzca sus efectos propios.

El veto, por su parte, es la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para objetar, en todo o en parte, una ley se envía al Congreso para su promulgación.

A nivel municipal, corresponde al presidente municipal ejercer el “derecho de veto”, según lo establecen las leyes o códigos municipales.

Si el presidente municipal no está de acuerdo con el proyecto de reglamento municipal, entonces puede hacer las observaciones que estime necesarias para que sea discutido por el cabildo y nuevamente inicia el procedimiento reglamentario.

2.5.6 Referendo secretarial

El referendo secretarial, fue inspirado en la Constitución francesa de 1791 e incorporado a la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 225 estableció que “todas las órdenes del rey deberían ser firmadas por el secretario del despacho a que el asunto corresponda” (Acosta, 2011, pág. 54).

En la actualidad el artículo 92 de la Constitución general establece que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán

obedecidos”.

En los sistemas parlamentarios, el refrendo secretarial brinda un alto control político sobre las actividades del jefe de Estado y su gabinete, en cambio en los sistemas presidencialistas, constituye una responsabilidad que asumen los secretarios de estado, sobre la legitimidad de sus actos. Los secretarios de Estado firman los reglamentos. El acto de refrendar estos ordenamientos jurídicos no es potestativo, sino obligatorio.

El refrendo en el ámbito municipal es formalizado por la firma del secretario del Ayuntamiento, quien, como lo establecen las diversas leyes y códigos municipales, por medio de su firma se aprueban los reglamentos, y sin este requisito no hay obligación que los habitantes los obedezcan.

2.5.7 Promulgación

Una vez que el reglamento es aprobado por el Ayuntamiento, será turnado al presidente municipal para su debida validación formal y publicación en el Periodo Oficial del Estado.

La promulgación es un suceso solemne propio del presidente municipal, el cual tiene como objetivo conseguir la expedición de un reglamento municipal o sus reformas; con dicho suceso se le está otorgando a la norma una cierta autenticidad de valor y con ciertas reglas para emitir órdenes o solicitar mandatos específicos.

2.5.8 Publicación

El fin de la publicación es dar a conocer el texto del reglamento que ha sido aprobado y que ahora forma parte del marco jurídico municipal.

El reglamento se manda publicar en el periódico oficial del Estado, en un boletín municipal, en las oficinas de gobierno municipal, así como en los lugares públicos de mayor afluencia y lugares cercanos a la cabecera municipal.

Según las leyes o códigos orgánicos municipales, es obligación del presidente municipal publicar en el Periódico Oficial del Estado los reglamentos aprobados por el cabildo.

El procedimiento para publicar dichos reglamentos en el Periódico Oficial del Estado lo realiza el secretario del Ayuntamiento, quien remite copia certificada a la dirección del periódico oficial del estado para su difusión y conocimiento. En un término no mayor a quince días, el director del periódico oficial ordena su publicación.

2.5.9 La Vacatio Legis

La *vacatio legis* se define como el periodo de tiempo que media entre la publicación de un reglamento en el Diario Oficial de la Federación y la fecha de inicio de vigencia.

La *vacatio legis* tiene una estrecha relación con la entrada en vigor de las leyes, y

generalmente está regulada en los códigos civiles de la República mexicana.

El Código Civil Federal vigente, en su artículo 3º, fija una *vacatio legis* de tres días a las disposiciones que no indiquen el día en que comenzarán a surtir sus efectos jurídicos, y un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de los lugares distintos en que dicha norma sea publicada en el periódico oficial.

La *vacatio legis* tiene por objeto conceder el plazo a partir de la publicación para que los ciudadanos conozcan tales ordenamientos y así cumplir con lo que disponela ley.

En la *vacatio legis*, existen cuatro categorías: normal, prolongada, abreviada y aislada.

En la *vacatio legis* normal, el Código Civil Federal vigente establece en su artículo 3º que: “las leyes, reglamentos, circulares y cualesquiera otras disposiciones de observancia general, surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial”. Para que las normas sean obligatorias se necesita que “transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

La *vacatio legis* prolongada, por tratarse de cuestiones delicadas o difíciles, requieren más tiempo para conocerla, o bien porque así lo exige la naturaleza de la misma. La *vacatio legis* abreviada, es aquella que disminuye el plazo de la *vacatio legis* normal e incluso la suprime. Esta clase de *vacatio legis* es excepcional y es utilizada en situaciones de extrema urgencia, algunos ejemplos son la guerra, la peste, la pandemia causada por el coronavirus SARS-CoV2.

La *vacatio legis* se establece en los artículos transitorios de las normas jurídicas y fija la fecha de entrada en vigor.

2.5.10 La entrada en vigor

Cuando una norma jurídica entra en vigor, significa que actúa con toda su fuerza obligatoria y los ciudadanos deberán obedecerla por completo.

La fuerza imperativa de la ley significa que las disposiciones jurídicas deben ser obedecidas por los particulares, además refiere que en caso de que dichas órdenes no sean cumplidas, se aplican coactivamente a través del uso de la fuerza pública. En nuestro país existen dos sistemas de entrada de vigencia de las leyes: el sucesivo y el sincrónico; ambos se encuentran regulados en los diversos Códigos Civiles locales y el Federal.

El artículo 3º del Código Civil Federal regula el sistema sucesivo y establece que “las leyes, reglamentos o cualquiera otra disposición de observancia general, surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Para que las leyes y reglamentos, sean publicados y sean obligatorios, se necesita además que “transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia.”

El sistema sucesivo no es común encontrarlo en alguna disposición legislativa, sin embargo, es un poco injusto, ya que si una norma jurídica que se publicó, no precisa el día en que entra en vigor, se observa de manera obligatoria al tercer día de su publicación.

Por lo cual, en opinión del maestro Domínguez (2003) “lo más conveniente es suprimir el segundo párrafo del artículo 3, que viola el principio de igualdad ante la ley” (pág. 26). En esta situación lo más conveniente es fijar un tiempo de *vacatio legis* estándar para todos los ordenamientos que no preceptúen la fecha de entrada en vigor, además de que los gobernadores de los estados cumplan con la obligación que les impone el artículo 129 de la Constitución general, de publicar y hacer cumplirlas leyes federales.

El sistema sincrónico, por su parte, también regulado por el Código Civil Federal, en su artículo 4º, establece que “la ley, reglamento o disposición general de observancia, fija el día en que debe comenzar a regir y desde ese día obliga con tal de que su publicación haya sido anterior.”

El sistema sincrónico es utilizado con mayor frecuencia por el legislador y los órganos encargados de expedir normas jurídicas, ya que la mayoría de las disposiciones reglamentarias contienen en sus artículos transitorios una regla general, la cual establece que no se puede obligar al ciudadano si no conoce la norma jurídica, esto es lo mismo que si el reglamento no se ha publicado, aunque ya se haya establecido su entrada en vigor, no obliga ni surte sus efectos.

CAPÍTULO TERCERO

La Mejora Regulatoria de los Gobiernos Municipales en México

“Los legisladores se vuelven expertos trabajando, producen leyes de calidad porque van profundizando el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan”.

Alonso Lujambio

3.1 Recomendaciones de la OCDE sobre gobernanza regulatoria

En 2012, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016) publicó las *Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, consistentes en una serie de consejos prácticos orientados a mejorar las leyes de sus países miembros. De un total de diez propuestas, destacan los apartados 10 y 11, derivado que sus contenidos se enfocan a las regulaciones que expiden los gobiernos.

En el apartado 10, la OCDE (2016) recomienda a los gobiernos promover mecanismos de coordinación entre las dependencias que integran la administración pública, así como identificar temas regulatorios transversales entre los tres órdenes de gobiernos a fin de lograr la armonización y evitar duplicidad e inconsistencia entre las normas.

Por su parte, el rubro 11, la OCDE (2016) recomienda a los gobiernos apoyar en la implementación de políticas y programas públicos de mejora regulatoria a fin de reducir costos y barreras en las normas que puedan limitar la inversión, la competencia, la generación de empleos y el crecimiento de las empresas. Asimismo, se recomienda a los gobiernos adoptar herramientas de simplificación administrativa y electrónicas, así como hacer uso cada vez más del Análisis de Impacto Regulatorio en la creación de nuevas leyes o propuestas de reformas.

3.2 El ciclo de gobernanza regulatoria

Antes se hablaba de “desregulación”, ahora, con la entrada y aceptación de la mejora regulatoria, lo correcto es referirnos a gobernanza regulatoria, dicho

concepto tiene un significado más amplio y preciso, pues involucra desde la efectividad que tiene la administración pública en la solución de problemas, hasta contar con un marco normativo de mayor calidad.

Sin embargo, es importante que aún y cuando las regulaciones cumplan con una función de interés público, sus costos jamás deben exceder sus beneficios.

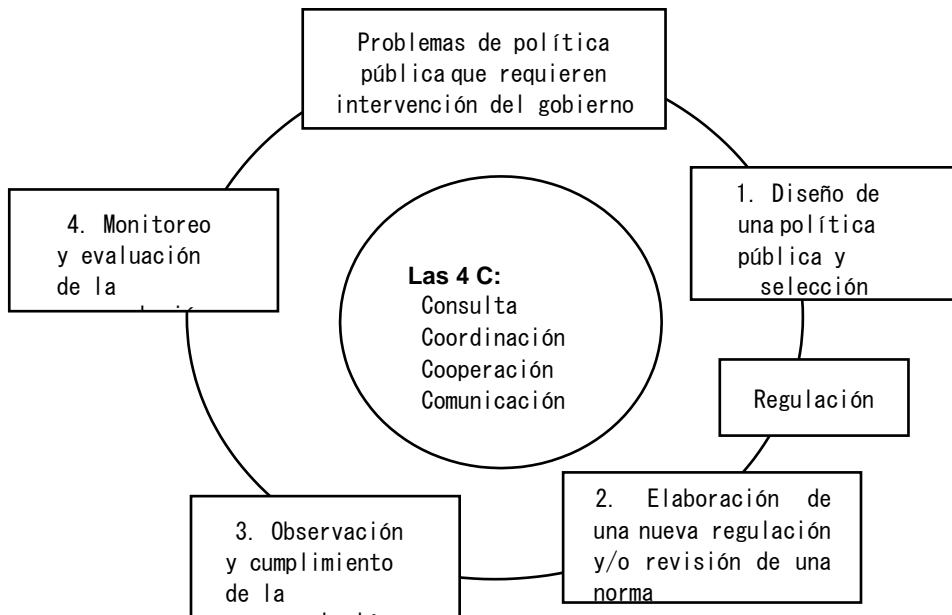
La gobernanza regulatoria se entiende como el proceso mediante el cual el gobierno, sea federal, local o municipal, identifica un problema público y determina si empleará la regulación para su solución (Carballo, 2012). El proyecto de norma se adopta mediante un proceso de toma de decisiones basado en evidencia científica e incluye la interacción con otros actores públicos y privados.

La gobernanza regulatoria abarca desde el momento de decidir el contenido general de las normas hasta su implementación y cumplimiento, asimismo requiere de la participación de la sociedad, la interacción con instituciones públicas y otros actores públicos y privados y de la técnica legislativa en la creación de nuevas leyes (Ginebra, 2013).

En la figura 6 se presenta el ciclo de la gobernanza regulatoria, en el cual los tres órdenes de gobierno se encuentran coordinados, cooperando y en coordinación para la crear una nueva ley o sus reformas. Asimismo, dicho diagrama aplica a las dependencias de la administración pública en la elaboración de normas, abarca también programas que están en funcionamiento y que se vinculan con alguna etapa del ciclo.

En el ciclo de gobernanza regulatoria, la opción número uno, las autoridades regulatorias parten de identificar un problema o riesgo de política pública. En este campo, se analizan todas las posibles soluciones tanto regulatorias como aquellas que no lo son.

Figura 6. Ciclo de gobernanza regulatoria.



Fuente: OCDE, 2016.

Una vez que la nueva norma sea la opción más óptima, se procede a su elaboración, para ello se deben considerar los efectos en materia de competencia, los costos generados (directos y administrativos), el impacto en el medio ambiente, en la salud, etcétera, los incentivos para que los destinatarios acaten y den cumplimiento a la norma, así como los recursos económicos, humanos y financieros y los mecanismos de verificación e inspección.

Luego, se presenta la etapa de instrumentación y cumplimiento de la norma, para ello, las autoridades regulatorias responsables deberán establecer incentivos, así como sanciones, las cuales deberán cumplir con los principios de proporcionalidad, igualdad y justicia y no ser excesivas.

Finalmente, después de un tiempo que la norma se encuentre en la práctica, es pertinente hacer una evaluación de sus efectos a fin de determinar si cumple con los objetivos para los que fue creada o si se presentan impactos no previstos, los cuales deberán de corregirse.

3.3 Las regulaciones municipales: Censos y Encuestas

Los gobiernos municipales son, sin duda alguna, uno de los tres eslabones más importantes del federalismo mexicano. Si bien en México se han llevado a cabo diversas reformas, los resultados no han sido suficientes, la realidad actual muestra una gran fragilidad que no les permite a los municipios desempeñar su función en el desarrollo y consolidación de la democracia.

Los municipios todavía se encuentran alejados del desarrollo y del crecimiento, en temas en donde prevalecen los principales problemas en: seguridad pública, recursos fiscales, participación ciudadana, reglamentación municipal, capacidad de gestión, transparencia, recursos materiales, desarrollo urbano e infraestructura.

Por lo anterior, es necesario tener los datos y cifras más actualizadas con evidencia científica a fin de entender y comprender la realidad en la que se encuentran las regulaciones de los gobiernos municipales.

Con el objetivo de identificar percepciones y generar información sobre mejora regulatoria municipal se consultaron: la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE, 2020), la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019), los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGND, 2019) y la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE, 2019), todos ellos publicados por el INEGI, así como del Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal, presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015).

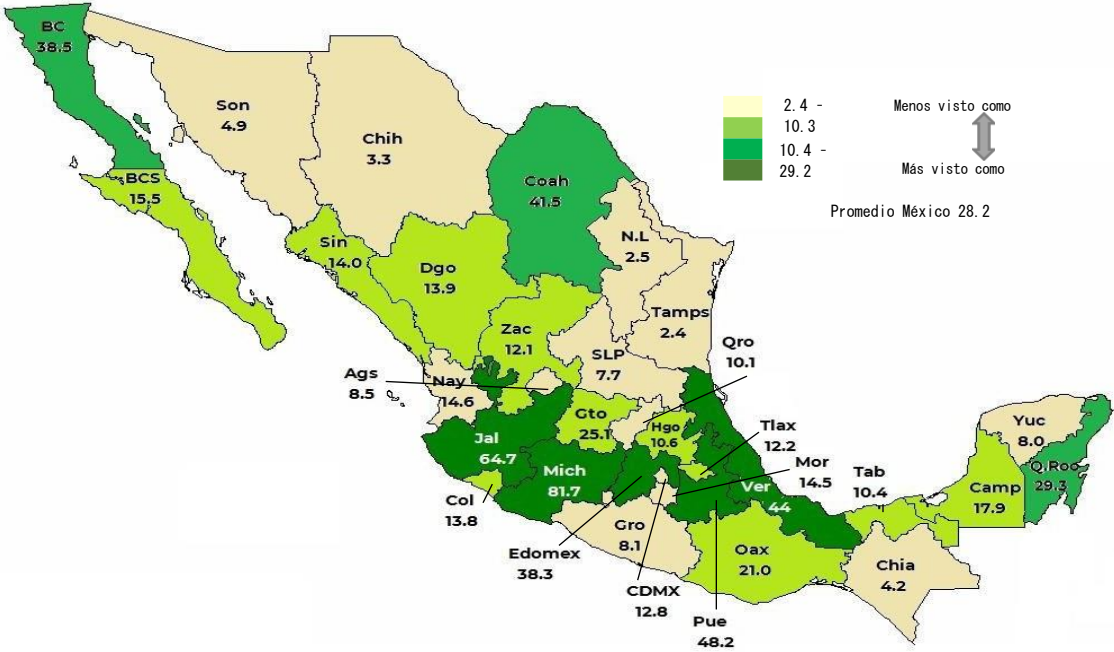
Es importante destacar que los censos, encuestas y diagnósticos representan las fuentes científicas emitidas por autoridades gubernamentales más confiables para entender la realidad de los gobiernos municipales, sin embargo, aun y con esta gama de información, desafortunadamente existe limitada participación de los ayuntamientos, lo cual muestra la debilidad de las instituciones responsables de la información.

3.3.1 Obstáculo del marco regulatorio para negocios Empresas

De conformidad con la ENCRIGE, en 2020 los costos económicos para que las empresas cumplieran con las regulaciones se estimaron en 238.9 mil millones de pesos, esto representa el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel nacional.

De las empresas encuestadas, 28.2% de ellas señaló que el marco regulatorio (normas, trámites, solicitudes e inspecciones), representa un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocios y sus actividades. Al cierre del año 2016, esta cifra fue de 20.2 por ciento.

Mapa 1. Obstáculo de las regulaciones para el logro de negocios por Estado

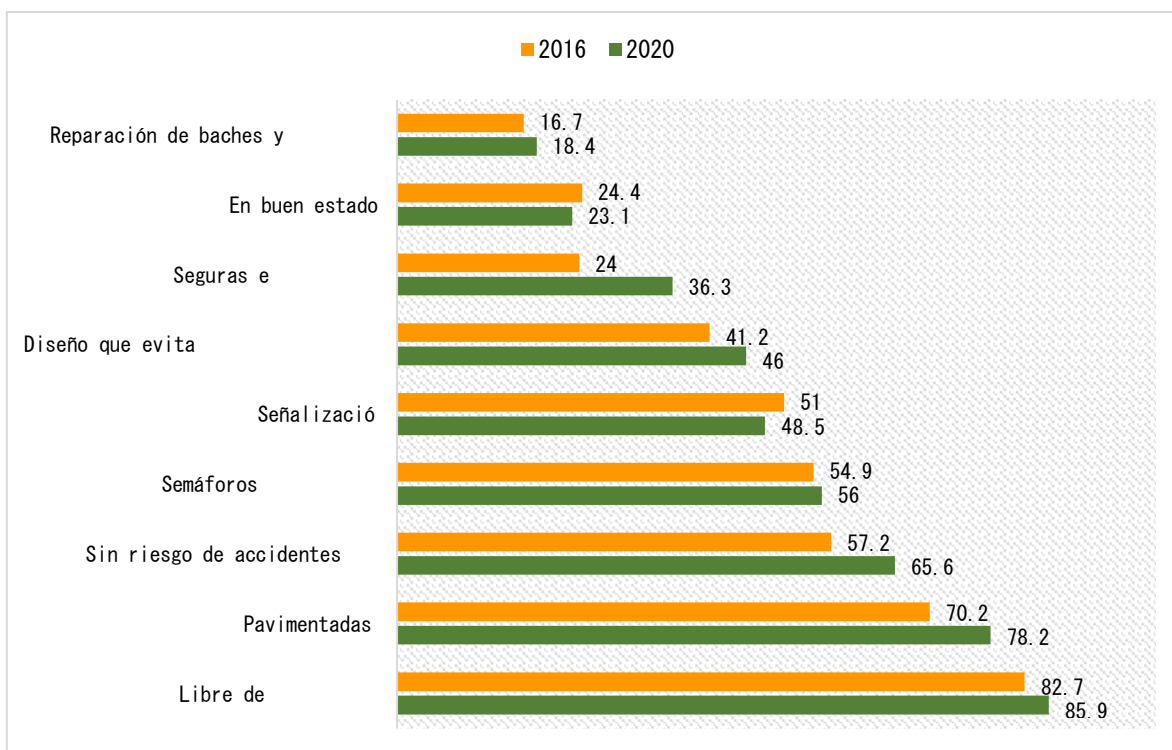


Fuente: ENCRIGE - INEGI, 2020.

3.3.2 Evaluación de los Servicios públicos básicos

A nivel nacional, de los ciudadanos encuestados en 2020, el 85.9% mencionó que las calles y avenidas de su municipio o alcaldía se encontraban ocupadas por el ambulante, el 63.7% refirió que eran inseguras, el 76.9% se encontraban en mal estado y el 81.6% con baches y sin coladeras (ENCRIGE, 2020).

Gráfica 1. Características de las calles y avenidas por municipio

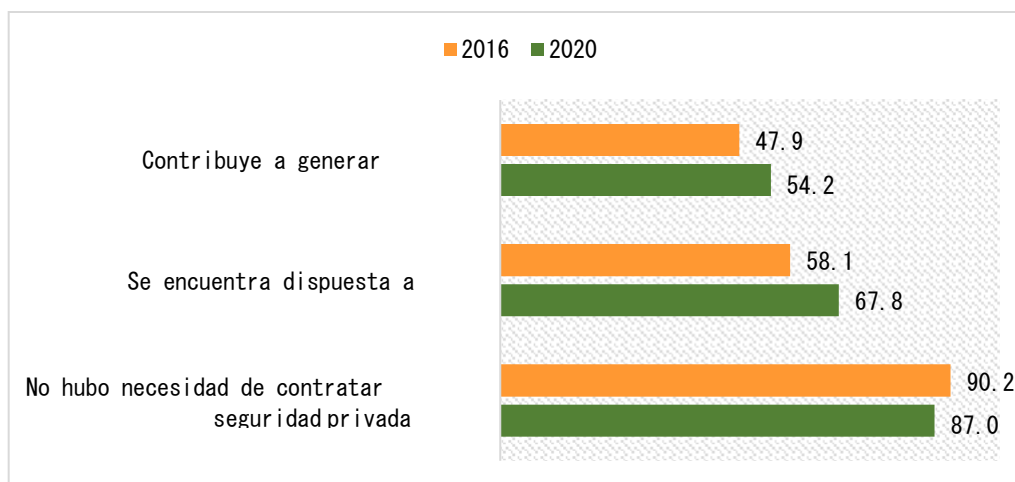


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCRIGE - INEGI, 2020.

Por cuanto hace al servicio de policía municipal, el 87% de las empresas encuestadas no tuvo la necesidad de contratar servicios de seguridad privada, independientemente de la condición del municipio o demarcación territorial, cifra estadísticamente similar al año 2016, estimada en 90.2% (ENCRIGE, 2020).

La confianza y seguridad que transmite la política municipal a los ciudadanos y empresas, en 2020 se obtuvo un porcentaje estimado de 54.2% en comparación con el 2016 (ENCRIGE, 2020).

Gráfica 2. Características del servicio de policía municipal



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCRIGE - INEGI, 2020.

En materia de infraestructura, durante 2020, 56.9% de las empresas encuestadas señalaron haber utilizado el servicio de Internet en sus operaciones. En tanto, 84.5% de los ciudadanos usuarios del servicio de internet refirieron haber obtenido buena cobertura, mientras que 40.9% restante indicaron tener fallas que afectaron sus actividades de trámites y pagos (ENCRIGE, 2020).

Durante el ejercicio 2020, en el territorio nacional, se llevaron a cabo 79.9 millones de solicitudes de autoridades municipales relacionadas con para trámites y pagos de servicios, lo que representa un promedio anual de 20.1 trámites por unidad económica (ENCRIGE, 2020).

Entre 2016 y 2020, el porcentaje de unidades económicas que llevaron a cabo al menos un trámite, pago o solicito servicio de internet, se incrementó de 22.7 a 39.8. Por su parte, el porcentaje de ciudadanos que tuvo que acudir a las tesorerías de los ayuntamientos se redujo de 40.3 en 2016, a 23.5 en 2020 (ENCRIGE, 2020).

Los ciudadanos encuestados refirieron haber presentado problemas (barreras al trámite, falta de información y problemas con tecnologías de comunicación) en la realización de sus trámites, pagos y solicitudes de servicios, de 25.1 en 2016 pasó a 17.8 en 2020 (ENCRIGE, 2020).

A lo largo del ejercicio 2020, las micro-empresas realizaron en promedio 16.3 solicitudes de trámites y pagos de servicios en las principales tesorerías

municipales, en tanto que las empresas grandes fueron de 98.4 por ciento (ENCRIGE, 2020).

La evidencia es ciertamente preocupante, pues nos lleva a inferir que los gobiernos municipales en México no cuentan con marcos institucionales acordes a las condiciones actuales del país. Es claro que el marco normativo no modifica en automático las rutinas organizacionales, ni la manera de generar y operar los programas y proyectos municipales.

En este contexto, se requiere una revisión y actualización constante de los reglamentos municipales en México, a efecto de que apoye el fortalecimiento del federalismo mexicano y se encuentre apegado a los requerimientos del desarrollo nacional.

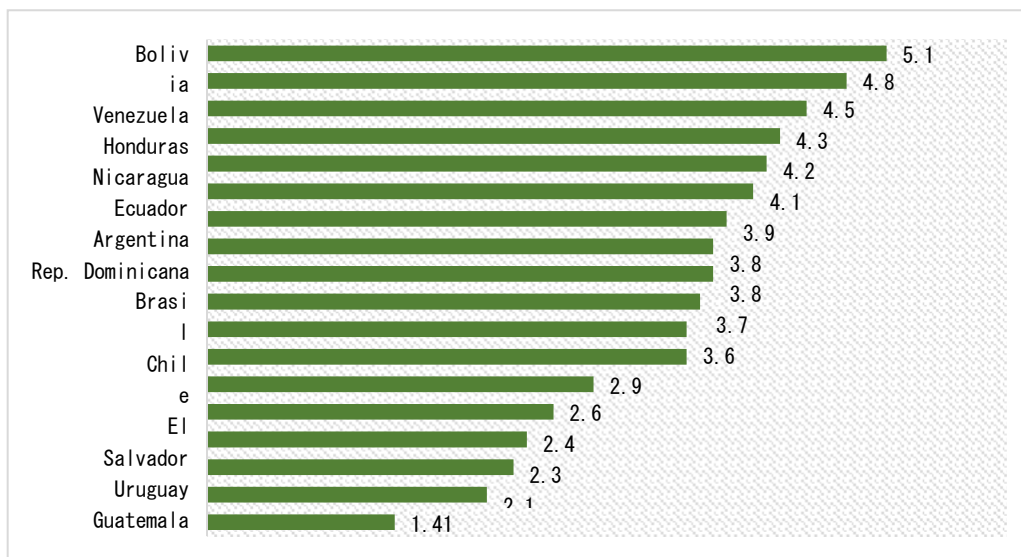
La actualización constante de los reglamentos municipales debe realizarse de manera permanente, sin embargo, de acuerdo con los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales entre 2014 y 2015, menos de la mitad de los gobiernos municipales en funciones no actualizaron sus normas internas.

Es fundamental que los gobiernos municipales tengan un marco normativo actualizado a fin de regular con calidad las actividades diarias de los habitantes para vivir en un estado de derecho y en total armonía, en la medida en que la facultad reglamentaria municipal incluya elementos acordes a la realidad social, se logrará un adecuado cumplimiento de las funciones y facultades que corresponden a este orden de gobierno.

3.4 Medición de las regulaciones municipales en México

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018) publicó el documento *Indicadores de regulación del mercado de productos*, el cual destaca que la regulación favorece a los mercados de bienes y servicios, contribuye a elevar los niveles de vida, aumentar la productividad per cápita, incrementar la inversión, el empleo y alentar a las empresas a ser más innovadoras y eficientes. México sobresale por su limitada complejidad en los procedimientos regulatorios, se encuentra incluso por debajo de países de América Latina, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Complejidad en los procedimientos regulatorios



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, 2018.

Debido a la trascendencia y relevancia que tienen las regulaciones en México, el 30 de agosto de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, en dicho documento legal se presenta un estudio de las 32 entidades del país y 113 gobiernos municipales, cuyo propósito fue identificar las principales barreras a la regulación que afectan el libre funcionamiento y competencia de los mercados.

Los resultados muestran que, de un total de 1,173 regulaciones analizadas, todas presentan por lo menos alguna falla en su normatividad, de tal manera que los resultados afectan de manera directa el funcionamiento de un trámite o el pago deservicio.

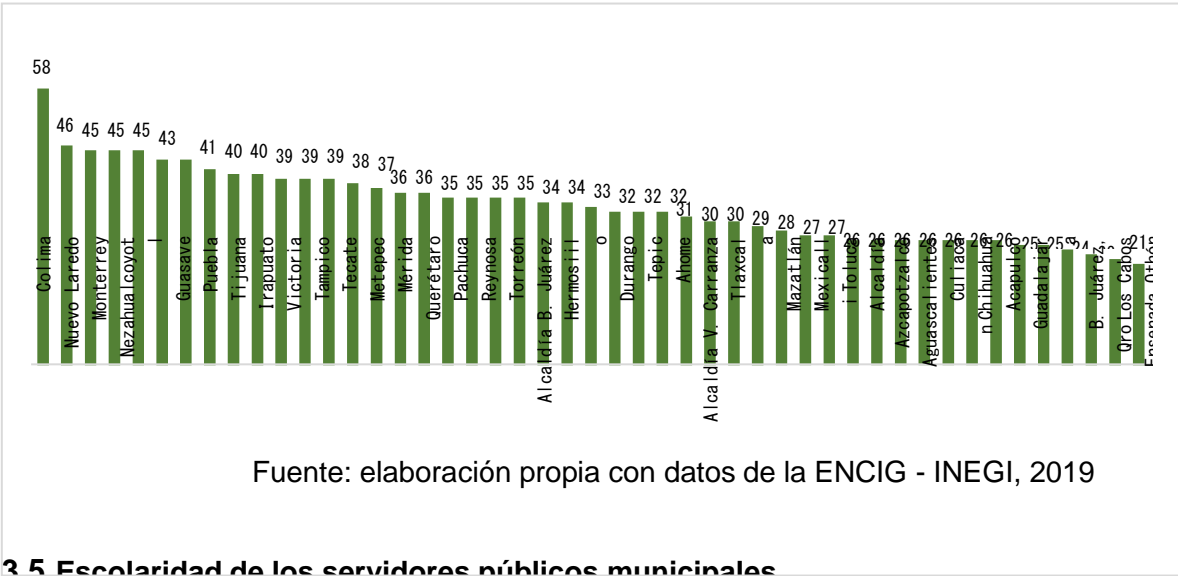
Asimismo, los resultados muestran que, en 2017 en el orden local existían aproximadamente 877 instrumentos normativos enfocados exclusivamente en materia económica, de los cuales, los Reglamentos relacionados con servicios y los Reglamentos de mercados municipales son los que contienen los mayores fallos.

De las regulaciones analizadas, se han identificado un total de 11,724 fallos regulatorios, de las cuales 42% corresponden a la falta de claridad en las

actividades gubernamentales, 30% refieren a la calidad regulatoria, 27% corresponden a la excesiva regulación de trámites para apertura de empresas y sólo el 1% no contempla la atracción de inversiones.

Lo anterior muestra la debilidad institucional que tienen los gobiernos municipales y alcaldías de México en materia de regulación, sin embargo, dichas fallas pueden convertirse en buenas prácticas a favor de las empresas para que puedan operar con éxito. Dichos hallazgos en materia de la regulación, impactan directamente en la experiencia y percepción que tienen la ciudadanía.

Gráfica 4. Percepción de Simplificación de trámites por municipio

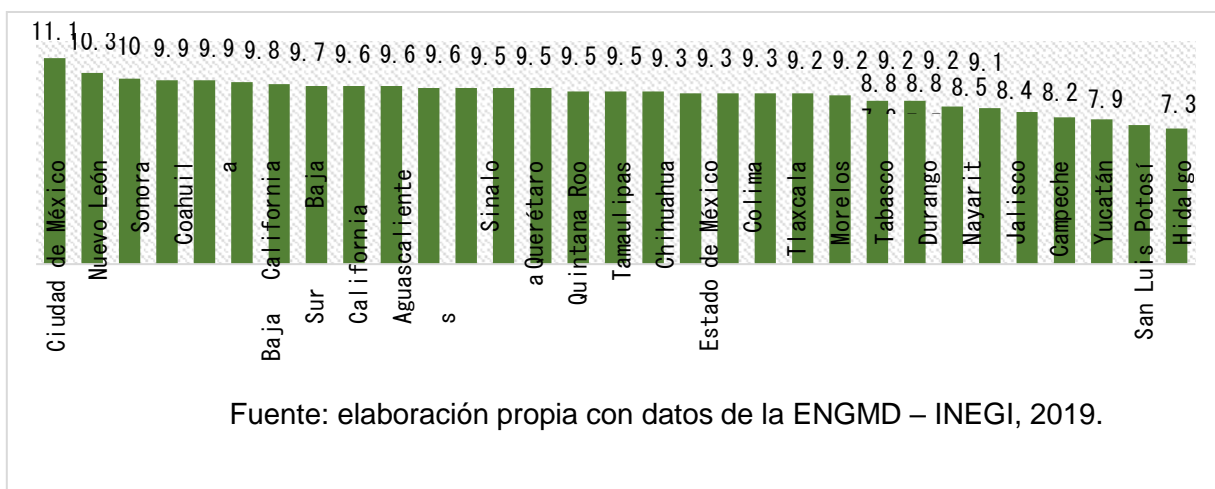


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG - INEGI, 2019

3.5 Escolaridad de los servidores públicos municipales

De acuerdo la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), en 2015 las entidades federativas con mayor grado de escolaridad fueron el primer lugar la Ciudad de México con 11.1, el segundo puesto Nuevo León con 10.3 y en tercer lugar Sonora con 10.0; por su parte los Estados con menor número nivel escolar se encuentran: Guerrero (7.8), Oaxaca (7.5) y Chiapas (7.3).

Gráfica 5. Escolaridad de los servidores públicos por Estado



Bajo este tenor, en la tabla siguiente se muestran los perfiles de los funcionarios públicos electos, según su formación y experiencia laboral previa, se observa en promedio que presidentes, síndicos y regidores tienen licenciatura, le sigue servidores públicos con estudios de preparatoria y primaria.

Por su parte, al categorizar a los municipios, se observa que los municipios metropolitanos y urbanos ocupan los primeros lugares, mientras que en los rurales y mixtos los funcionarios cuentan con educación básica. Finalmente, los metropolitanos registran los porcentajes más altos con grados de maestría y doctorado.

Tabla 1. Grado educativo de las Autoridades Municipales

Escolaridad	Alcaldes	%	Síndicos	%	Regidores	%	Directores	%
Preescolar	25	1.019	9	0.34	12	0.07	23	0.077
Primaria	334	13.61	521	19.6	3,664	20.6	212	0.709
Secundaria	335	13.65	490	18.5	3,782	21.3	4,316	14.44
Medio superior ¹	351	14.3	414	15.6	3,432	19.3	4,956	16.58
Licenciatura	1,202	48.98	1,004	37.8	5,956	33.5	18,654	62.41
Especialidad	53	2.16	68	2.56	143	0.8	765	2.559
Maestría	133	5.42	129	4.86	687	3.87	532	1.78
Doctorado	21	0.856	18	0.68	90	0.51	432	1.445

Escolaridad	Alcaldes	%	Síndicos	%	Regidores	%	Directores	%
Total	2,454	100	2,653	100	17,766	100	29,890	100

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG – INEGI, 2019.

¹/ Medio Superior incluye preparatoria, carrera técnica o comercial.

En la siguiente tabla se puede observar la experiencia de los servidores públicos municipales, y aunque en los municipios metropolitanos se encuentran los más preparados académicamente para ocupar el cargo, el nivel de experiencia es muy bajo, en tanto que directores de área cerca del 90% de ellos rotan en sus puestos como consecuencia de los cambios de administración.

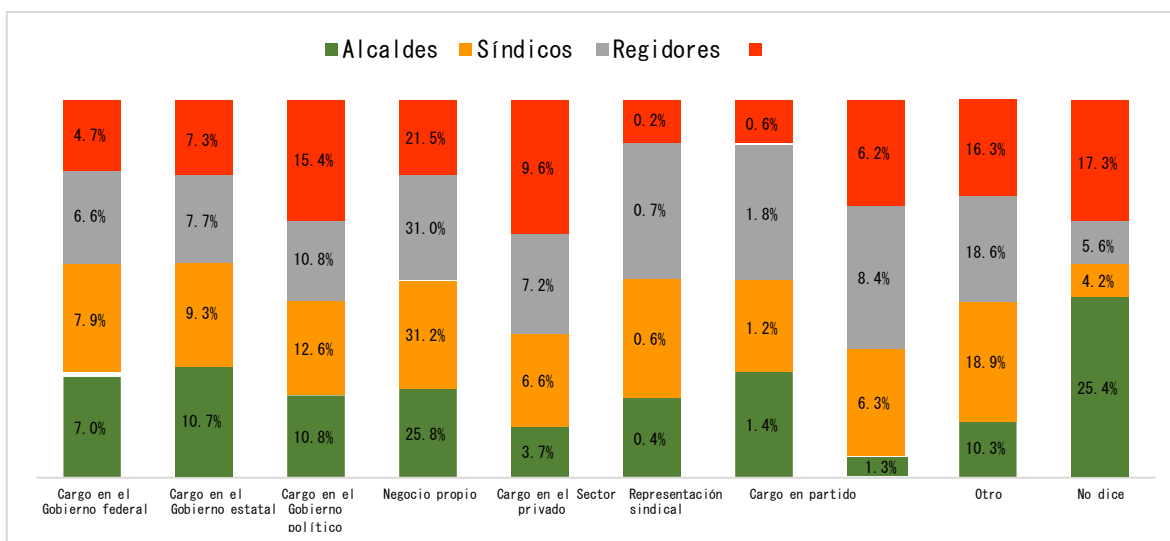
Tabla 2. Último empleo de los servidores públicos municipales

Último empleo	Alcaldes	Síndicos	Regidores	Directores
Gobierno federal	7%	7.9%	6.6%	4.7%
Gobierno estatal	10.7%	9.3%	7.7%	7.3%
Gobierno Municipal	10.8%	12.6%	10.8%	15.4%
Negocio propio	25.8%	31.2%	31%	21.5%
Empleados del sector privado	3.7%	6.6%	7.2%	9.6%
Cargo de elección popular	3.2%	1.2%	1.6%	0.9%
Representación sindical	0.4%	0.6%	0.7%	0.2%
Cargo en partido político	1.4%	1.2%	1.8%	0.6%
Primer trabajo	1.3%	6.3%	8.4%	6.2%
Otro	10.3%	18.9%	18.6%	16.3%
No dice	25.4%	4.2%	5.6%	17.3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG – INEGI, 2019.

Al respecto, la adecuada gestión de los gobiernos municipales se ve afectada por la falta de experiencia de un elevado número de integrantes del ayuntamiento y de los responsables de las áreas. De conformidad con los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la CDMX en 2015, sólo el 28.5% de los presidentes municipales, el 29.8% de los síndicos, el 25.1% de los regidores y el 27.4% de los directores de área, tuvieron como último empleo un puesto en el sector gubernamental.

Gráfica 6. Experiencia profesional de los servidores públicos



Fuente: elaboración propia con datos de la CNGND – INEGI, 2019.

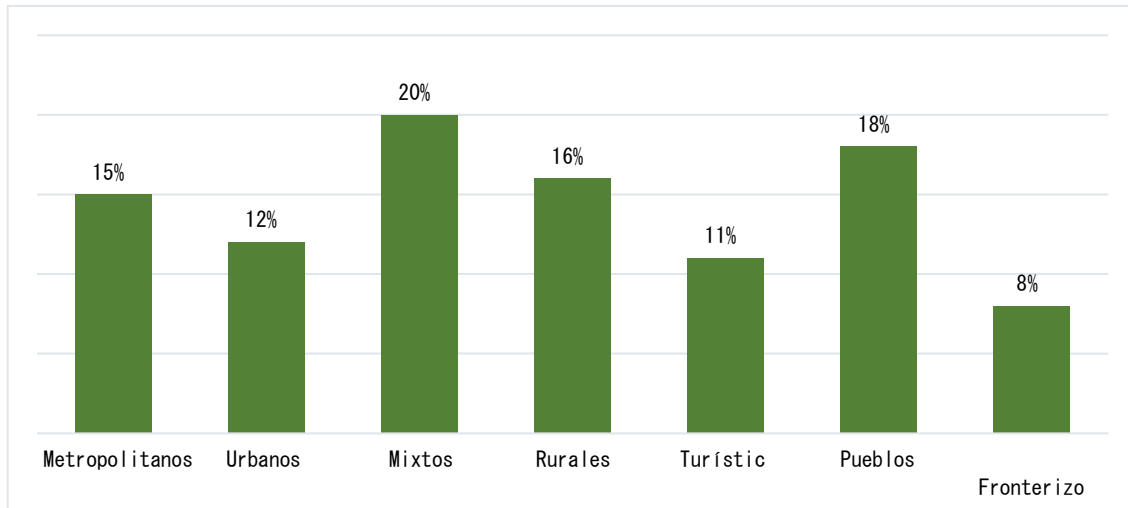
Con los datos anteriormente mostrados podemos concluir en primer lugar que, los gobiernos municipales se integran por servidores públicos medianamente preparados, el nivel de educación corresponde al tamaño de municipio, esto es, en municipalidades rurales se registran niveles de educación básica obligatoria, caso contrario sucede con los gobiernos metropolitanos en donde los titulares ostentan estudios de posgrado. En segundo lugar, la alta rotación de los puestos de los servidores, obedece en su mayoría a esquemas de contratación de confianza, es un síntoma de inestabilidad que resulta en una fuerte restricción para la continuidad de proyectos a mediano y largo plazo.

3.6 Tipología de los gobiernos municipales en México

Presentar un diagnóstico actualizado sobre capacidades reglamentarias de los gobiernos municipales en México implica la consideración de una pluralidad de realidades y problemáticas presentes, las cuales deben estar bien identificadas para tomar las decisiones correctas y así contribuir en el desarrollo del país. Por ello se hace necesario contar con una tipología, la que incluya y contenga los elementos más sobresalientes de las municipalidades en México. La tipología que

se propone a continuación, permite catalogar a los municipios respecto de sus potencialidades, usos, costumbres y ubicación geográfica.

Grafica 7. Tipología de los municipios por número de población



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

Los municipios metropolitanos, prácticamente aluden a un conjunto de municipios contiguos donde se ubica una ciudad central, principalmente, cuya área urbana, funciones y actividades repercuten en los límites de otras jurisdicciones. Los municipios metropolitanos presentan las mejores calificaciones en los índices de población, servicios públicos, infraestructura, niveles educativos y de empleo. De acuerdo con el INEGI (2015), se consideran municipios metropolitanos a aquellos en donde más del 50% de la población habita en localidades con más de 500,000 habitantes.

Los municipios urbanos se caracterizan por tener actividades económicas industriales, comerciales y de servicios que se realizan dentro de su territorio. Dichos municipios cuentan con infraestructura para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamiento de cobertura estatal y regional. De acuerdo con el INEGI (2015), se consideran municipios urbanos a aquellos en donde más del 50% de la población habita en localidades de 10,000 a 500,000 habitantes.

Por su parte, los municipios mixtos son los que tienen actividades productivas, relacionadas con los sectores de la economía en proceso de transición de lo rural

y lo urbano, prevalecen en tareas agropecuarias, forestales y pesqueras combinadas con la industria, el comercio y los servicios. Los municipios mixtos presentan también carencias de infraestructura y equipamiento. De acuerdo con el INEGI (2015), se consideran municipios mixtos a aquellos en donde más del 50% de la población habita en localidades de 25,000 a 100,000 habitantes.

Los municipios rurales desarrollan principalmente actividades del sector primario, tales como agricultura, ganadería, pesca y minería, asimismo, presentan cierto grado de dispersión poblacional, carecen de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suelen presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. De acuerdo con el INEGI (2015), se consideran municipios urbanos a aquellos en donde más del 50% de la población habita en localidades de 5,000 a 25,000 habitantes.

Los municipios turísticos son aquellos que, por sus atractivos naturales, constituyen un detonante importante de crecimiento económico para el país. La Organización Mundial del Turismo (OIT) oficializó que México en 2020 ocupó la tercera posición como el país más visitado por turistas internacionales, lo que representa un incremento del 18% con respecto al 2019. En tanto, la Secretaría de Turismo (2020), en su portal oficial de internet, indicó que en México existen aproximadamente 132 pueblos denominados mágicos, integrados por montañas, selvas, playas, valles y desiertos, lo cual constituye símbolos de identidad, historia y encanto para los mexicanos.

Los pueblos originarios son aquellos que dada su cultura, historia y lengua dan sentido de pertenencia e identidad al país, se concentran principalmente en la Península de Yucatán, la Sierra Madre del Sur y la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y en las regiones de difícil acceso. En el norte, centro y el oeste de México habitan grupos como los Tarahumaras, Huicholes, Mazahuas, Otomís, Purépechas, Mexicanas, Nahuas y los Yanquis; mientras que en el sureste del país los Mayas, Mixtecos, Mixes, Tlapanecos, Triquis y Zapotecos. Por su parte, los

estados que concentran la mayor cantidad de pueblos originarios son Oaxaca y Yucatán, grupos étnicos como los zapotecanos, mayas, náhuatl, purépechas, mixtecos, yanquis, Kikapúes y otomíes entre los principales (Pérez, 2014).

De acuerdo con los cálculos de INEGI, al cierre de 2015 de los 494 municipios indígenas, más del 40% de sus habitantes dialogan en alguna lengua indígena.

Tabla 3. Municipios que se rigen bajo el Sistema de Usos y Costumbres

Estado	No. de municipios	Porcentaje
Oaxaca	418	85.8
Veracruz	58	12.0
Puebla	4	0.8
México	3	0.6
Tamaulipas	3	0.6
Chihuahua	1	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

La última clasificación de la tipología lo conforman los municipios fronterizos. De acuerdo con Orozco (2015) existen 2 sub-clasificaciones: 1) Al norte, con los Estados Unidos de Norte América, se encuentran los territorios de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Sonora; y 2) en la frontera sur, antes de pasar a Guatemala, se encuentran los estados de Chiapas y Oaxaca.

Los municipios fronterizos presentan características completamente opuestas, toda vez que los municipios del norte, cuentan con altos niveles de vida, mientras que los del sur, se caracterizan por tener alto grado de analfabetismo, pobreza extrema, carencias de alimentos básicos, falta de servicios públicos, deficiencia en infraestructura, vivienda precaria e inmigración (Pérez, 2014).

La tabla siguiente muestra el grado de rezago social por número de habitantes, el 4.6% de los gobiernos municipales presentan un rezago social muy alto, el 20.3% alto, el 20.1% medio, el 23.6% bajo y el 31.4% muy bajo. Cabe destacar que en municipios con hasta 5,000 habitantes, el 39.7% corresponden a localidades con grado de rezago social alto y muy alto.

Tabla 4. Tipología de los municipios: Población y Grado de Rezago

Grado de rezago social	Hasta 5,000 habitantes	De 5,001 a 25,000 habitantes	De 25,000 a 100,000 habitantes	De 10,000 a 500,000 habitantes	Más de 500,000 habitantes	No definido	Total	%
Muy alto	43	56	13	1	-	-	113	4.6
Alto	230	196	64	5	-	-	495	20.3
Medio	150	224	109	7	-	-	490	20
Bajo	140	254	163	18	-	-	575	23.5
Muy bajo	124	270	216	120	37	-	767	31.4
No definido	-	-	-	-	-	5	5	0.2
Total	68.7	1,000	565	15.1	37	5	2,446	100
%	28.1	40.9	23.1	6.2	1.5	0.2		100

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

En resumen, México se encuentra integrado por 2,446 municipios y 16 alcaldías de la Ciudad de México (INEGI, 2015), de los cuales seis entidades federativas concentran el 56.1% de los ciudadanos, Oaxaca con 23.3%, Puebla 8.9%, Veracruz 8.7%, Jalisco, Estado de México con 5.1% y Chiapas 5%. El 81% de los municipios tienen menos de 5,000 mil habitantes agrupados en 4 Estados: Oaxaca, Puebla, Yucatán y Sonora. El 69.1% son fundamentalmente rurales, puesto que tienen una población menor a 25,000 mil habitantes; 23.2% comprende entre 25,001 y 100,000 personas, el 6.2% entre 100,001 y 500,000 y solo el 1.5% tiene más de 500,000 mil habitantes.

3.7 Radiografía de la reglamentación municipal en México

El marco normativo de los gobiernos municipales se conforma por el conjunto de reglamentos que delimitan el ejercicio del gobierno local, según lo establece el artículo 115 Constitucional, fracción II, párrafo segundo, los reglamentos son los instrumentos jurídicos que rigen a los municipios, acordes a sus características y potencialidades.

Por lo anterior, es importante que los gobiernos municipales dispongan de un marco jurídico reglamentario actualizado apegado a la realidad actual, que coadyuve al adecuado cumplimiento de sus funciones y facultades, y que impulse el desarrollo institucional del

federalismo mexicano.

En 2015, se reportaron 119,017 disposiciones normativas internas, de las cuales 89,282 pertenecen a disposiciones sustantivas (75 por ciento) y 29,735 corresponden a normas opcionales que los municipios por sus necesidades crean (25 por ciento). Estos datos, desde su configuración legal, representan una deficiencia de los gobiernos municipales, pues disponen de una estructura muy precaria para hacer frente a sus múltiples responsabilidades legales (ASF, 2015). Lo anterior representa una deficiencia, en su mayoría de los gobiernos municipales, desde su configuración legal, pues disponen de una estructura muy precaria para hacer frente a las múltiples responsabilidades que enfrentan, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1999, en la que se ordenó obligatoriamente que los municipios deben elaborar su propia normatividad.

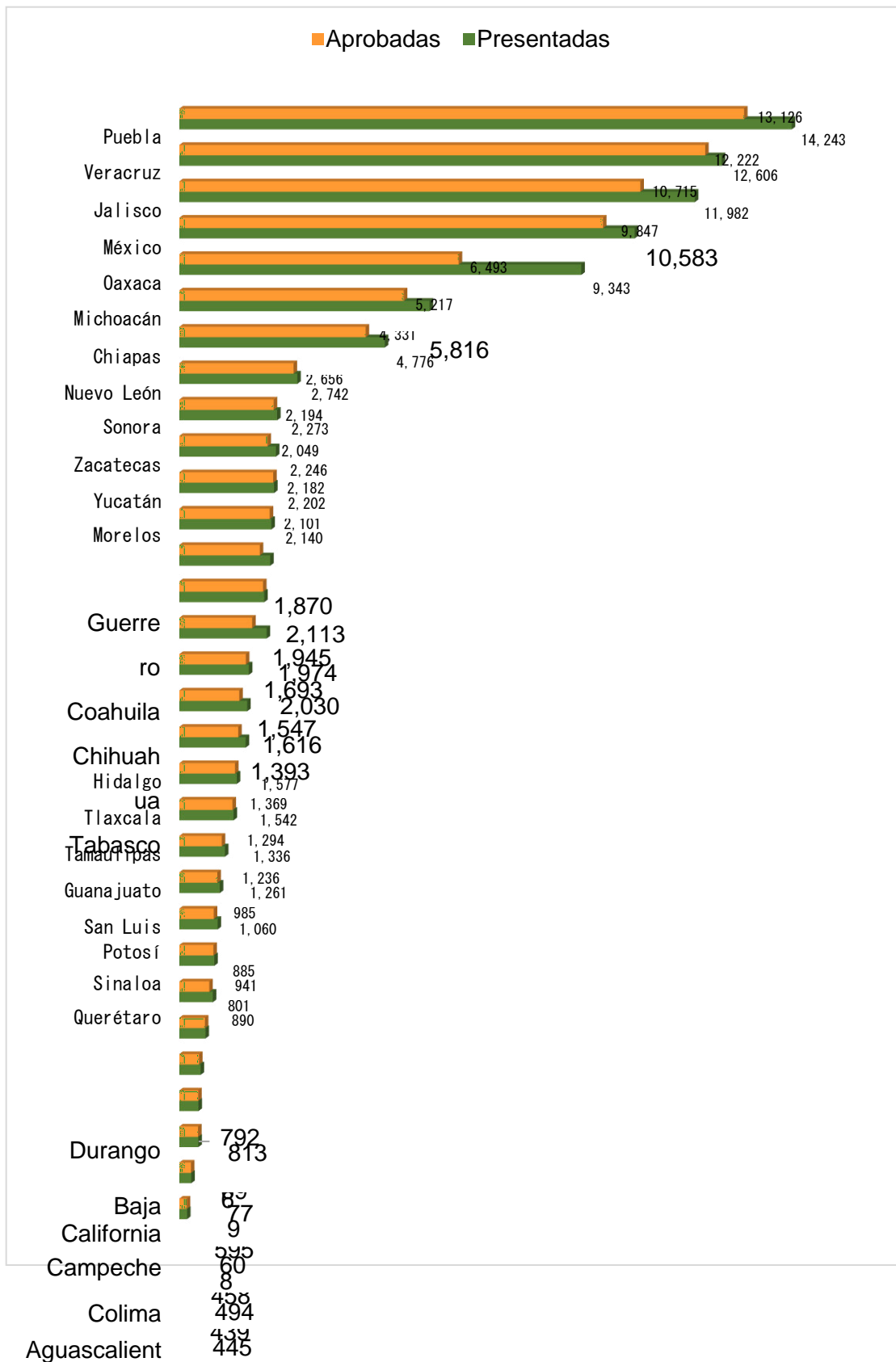
En este sentido, uno de los elementos más importantes para alcanzar el desarrollo institucional de los gobiernos municipales, es la actualización constante y permanente de su marco normativo, en la que se consideran recursos humanos, económicos y materiales.

Las iniciativas son proyectos de disposiciones normativas y reglamentarias presentadas por los servidores electos del ayuntamiento, cuyo objetivo es resolver las necesidades y problemáticas de los habitantes de un municipio determinado; una vez presentadas el cabildo es el órgano colegiado a través de sus comisiones respectivas el responsable de revisar, analizar, dictaminar y, en su caso, aprobar dichas iniciativas.

A continuación, se presentan las iniciativas aprobadas por los gobiernos municipales, durante el periodo comprendido de 2013 a 2015.

En conclusión, Puebla presenta el mayor número de iniciativas, le sigue Veracruz y la tercera posición lo ocupa el Estado de Jalisco. Por su parte, Oaxaca, sólo registró un porcentaje de aprobación de 69 por ciento, mientras que el resto de las entidades oscilan entre 88 y 99 por ciento.

Gráfica 8. Iniciativas de los Ayuntamientos municipales por Estado

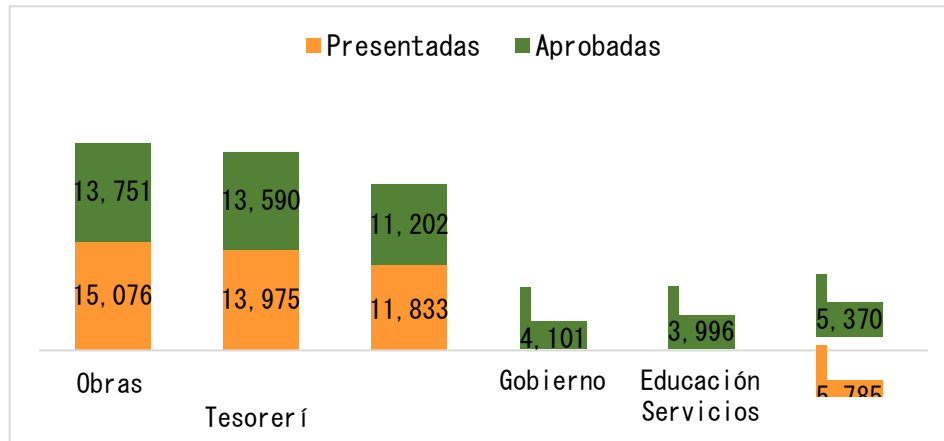


es	
Quintana	430 442
Roo	
Nayarit	270 278
B.C.Sur	166 180

Fuente: elaboración propia con datos de la ASF, 2015.

En cuanto a los principales temas en iniciativa de reglamentos municipales, la siguiente gráfica se muestran las cantidades de iniciativas presentadas y aprobadas pertenecientes a servicios públicos, entre ellos, obras públicas, tesorería, gobierno, servicios públicos, educación y otras.

Gráfica 9. Iniciativas reglamentarias presentadas en cabildo

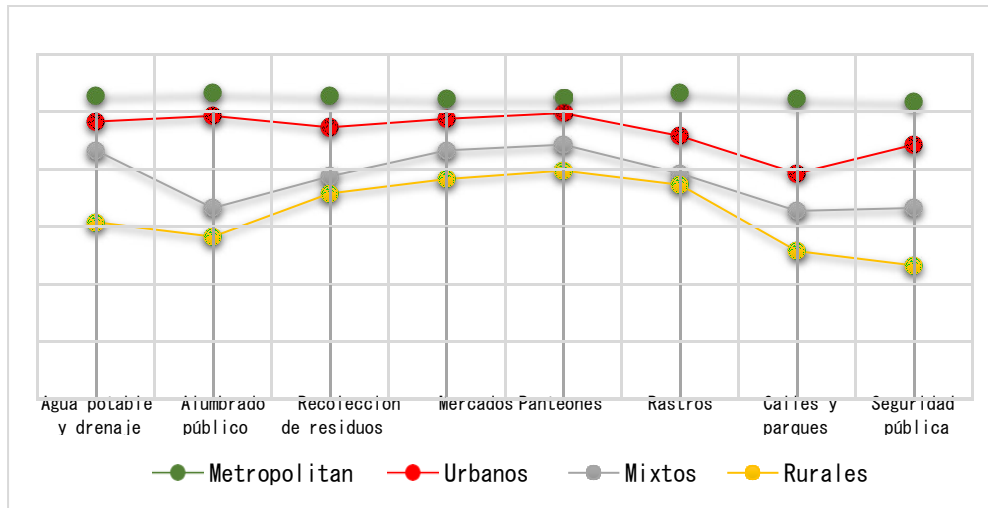


Fuente: elaboración propia con datos de la ASF, 2015.

En materia de innovación, se observa que los municipios metropolitanos y los urbanos presentan menores déficits de reglamentación, 40 a 90 por ciento de los gobiernos municipales cuentan con reglamentos en diferentes materias; mientras que en los rurales no más de 60 por ciento de ellos presentan carencias en sus disposiciones reglamentarias (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2015).

De acuerdo con el INEGI (2015), los reglamentos municipales tienen una participación del 19.4% en normas de obras pública, 12.7% participación ciudadana y 12% planeación y evaluación. Lo anterior muestra que la normativa existente no coadyuva de manera suficiente a un adecuado funcionamiento de diversas áreas operativas de la administración pública municipal.

Gráfica 10. Eficiencia en los reglamentos de servicios públicos municipales



Fuente: elaboración propia con datos de la ASF, 2015.

La actualización de los reglamentos municipales es necesaria para que exista una armonía jurídica eficiente en su implementación, en la gráfica siguiente se observa que la mitad de ellos se actualizaron entre 2013 y 2015.

Tabla 5. Actualización de los reglamentos municipales

Año de actualización	Municipios	Porcentaje
Antes de 2007	172	18.8%
Entre 2008 a 2011	330	36.0%
Entre 2012 a 2012	414	45.2%
Total	916	100%

Fuente: ASF, 2015.

De acuerdo con la ASF (2015) existen insuficiencias en el marco normativo de los municipios, que repercute en la gestión municipal, por lo que fundamental es definir e implementar estrategias para la revisión y actualización constante y permanente de la normativa correspondiente acordes a la realidad de cada municipio.

3.8 La mejora regulatoria en México

La mejora regulatoria en México data de mediados de la década de 1990 con la creación de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) dentro de la órbita del

Ministerio de Economía y Finanzas. La UDE tuvo a su cargo la simplificación de procedimientos administrativos y la revisión regulatoria de sectores con el fin de modificar, fusionar y/o eliminar normas con impactos negativos en la economía (OCDE, 2015).

La UDE estableció las primeras medidas destinadas a evaluar el costo-beneficio de las regulaciones. A fines de 1999, diez de doce secretarías de estado se encontraban sujetas a la revisión en sus normas internas, llevándose a cabo la eliminación de 50% de formalidades legales y la simplificación de procesos (OCDE,2015).

Después de 17 años de consolidación en materia regulatoria, el Ejecutivo Federal, presentó una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 25 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con esta reforma constitucional, en el año 2000 se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), siendo el primer organismo del continente americano dedicado a la revisión de las regulaciones de carácter federal y consecuentemente el 18 de mayo de 2018 fue publicada la Ley General de Mejora Regulatoria, dando vida a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

Con estos antecedentes, México se convirtió en un referente global. A la fecha, se han revisado aproximadamente 18,000 anteproyectos normativos, más de 22,000 trámites municipales y se han creado 5,000 ventanillas únicas para la apertura de empresas de bajo riesgo (Banco Mundial, 2010)

En el 2015, gracias al esfuerzo conjunto de los servidores públicos y a la normatividad en materia de mejora regulatoria, la OCDE reconoció a México como el país que más destacó en materia de simplificación regulatoria, por encima de otros países miembros y desarrollados. Si bien, se han tomado decisiones importantes para mejorar las normas, aún los gobiernos municipales en México carecen de conocimientos y herramientas para mejorar la calidad de sus reglamentos.

La mejora regulatoria se configura como una política pública, entre sus múltiples objetivos se encuentra la elaboración de normas claras, simplificación de trámites y

servicios, así como contar con instituciones eficaces orientadas a alcanzar el nivel óptimo en sus actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios.

La CONAMER (2019) propuso cuatro ejes para alcanzar la mejora regulatoria en los municipios de México. La simplificación administrativa, cuyo objetivo es reducir el número de trámites y servicios que realizan las personas y empresas. La desregulación, busca eliminar aquellas regulaciones que han dejado de cumplir con su objetivo y cuyos costos superan sus beneficios, por su parte, en la modificación normativa, se verifican que las nuevas normas sean eficaces, eficientes y tengan ciertos beneficios a favor de la población. Por último, la flexibilización normativa, permite generar marcos normativos capaces de adaptarse a los constantes cambios jurídicos, económicos y sociales.

3.9 Programa de simplificación administrativa de la CONAMER

Con el objetivo de implementar políticas públicas en materia de regulación municipal, la Ley General le dio atribuciones a la CONAMER conformándose como una institución encargada de certificar que la mejora regulatoria se cumpla.

La CONAMER (2019) desarrolló el programa de mejora de simplificación administrativa para ayudar y orientar a los gobiernos municipales respecto de la implementación de su marco normativo y la operatividad diaria al interior de las áreas, a la fecha se cuenta con siete certificaciones enfocadas a regulaciones, trámites y procesos específicos. Asimismo, la CONAMER divide el Programa de Simplificación administrativa en seis subprogramas: registro municipal de trámites y servicios, simplificación de trámites y servicios (SIMPLIFICA), sistema de apertura rápida de empresas (SARE), programa de reconocimiento y operación del SARE (PROSARE), ventanilla de construcción simplificada (VECS) y Análisis de impacto regulatorio (AIR). A continuación, se detalla cada programa.

3.9.1 Registro municipal de trámites y servicios

Este subprograma tiene como objetivo otorgar seguridad jurídica a las personas en el trámite y pago de sus servicios, además de transparentar los procesos, facilitar

la aplicación del marco normativo y fomentar el uso de tecnologías de la información (CONAMER, 2019).

Un ejemplo recae en la subsecretaría de mejora regulatoria del Estado de Yucatán, en su portal de internet los ciudadanos opinan sobre los trámites estatales que desean mejorar. Morelia, Michoacán, por su parte, cuenta, con un registro municipal que agrupa 420 trámites y servicios que los ciudadanos realizan en las tesorerías del ayuntamiento. En su portal de internet el gobierno de Morelia ofrece a los usuarios un listado de los trámites más frecuentes para su rápida ubicación.

Por otra parte, Monterrey, Nuevo León, cuenta con un portal en línea que integra 727 trámites y servicios del Ayuntamiento. El programa se encuentra dirigido para que la ciudadana pueda realizar trámites y consultas y se encuentra dividido en tres apartados: 1) para el ciudadano), 2) para las empresas y 3) para las dependencias. La carga regulatoria del municipio representa 0.22% del PIB municipal, lo que equivale a \$807 millones de pesos.

3.9.2 Simplificación de trámites y servicios (SIMPLIFICA)

El programa SIMPLIFICA tiene por objeto reducir la respuesta en las solicitudes de trámites y servicios, inicia con la obtención de información por parte del ciudadano y concluye con la emisión de respuesta o fallo a su petición (CONAMER, 2019).

La Dirección de Políticas de Evaluación del Gobierno del Estado de Chihuahua elaboró un instrumento que detalla las acciones a seguir para asegurar la efectividad del cumplimiento de la norma, cuyo objetivo es reducir los trámites, y los plazos de resolución.

León, Guanajuato, logró obtener resultados gracias a la aplicación del subprograma SIMPLIFICA. En 2017, el gobierno municipal en su informe anual de resultados destacó que la carga regulatoria por costo económico en sus trámites y servicios representó el 4.37% del PIB municipal, estimado en \$6,614 millones de pesos, para el 2018, la carta bajo a 3.32% del PIB municipal, lo cual en términos monetarios equivale a \$5,032 millones de pesos. El municipio tuvo un ahorro de \$1,582 millones de pesos.

3.9.3 Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)

El SARE es un subprograma de la CONAMER aplicado para que las empresas de bajo riesgo puedan aperturar sus servicios y operaciones en un tiempo record máximo de tres días hábiles, en un solo formato y sin necesidad de acudir a las dependencias de gobierno no mayor a dos visitas.

La CONAMER otorga certificaciones para que los gobiernos municipales puedan llevar a cabo la licencia de funcionamiento municipal en la apertura de empresas. A la fecha se han otorgado 74 certificaciones a municipios dedicados a la apertura rápida de empresas (CONAMER, 2019).

Celaya, Guanajuato, tiene, por ejemplo, un software para el otorgamiento del permiso de uso de suelo con un tiempo de respuesta de solo 15 minutos. Asimismo, el municipio ofrece el programa denominado “Fortalecimiento Económico”, mediante el cual se otorgan \$5,000 mil pesos al ciudadano a fondo perdido, con la intención de motivar a los empresarios a continuar con su apertura de empresa.

Otro ejemplo lo conforma la ventanilla del SARE del municipio de Puebla, Puebla, el cual consiste en un Centro de Atención que brinda orientación y servicios a empresas en la apertura de sus negocios como a la ciudadanía en materia de recepción de solicitudes de vivienda, pagos de servicios y empleo.

Por último, el municipio de Querétaro, Querétaro, decidió implementar un software en todas sus áreas y unidades de trabajo en el que por medio de la firma electrónica los ciudadanos pueden realizar sus trámites de una manera sencilla, ágil y desde su hogar o lugar de trabajo, lo cual reduce los tiempos de respuesta de solicitudes.

3.9.4 Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE)

El programa PROSARE es una herramienta de reciente creación que permite supervisar y evaluar las actividades de los módulos a nivel municipal para que las empresas puedan abrir sus negocios sin tantos trámites ni complicaciones burocráticas (CONAMER, 2019).

Un ejemplo de ello lo conforma el municipio Champotón, en Campeche, de manera interna otorga licencias relacionadas con giros comerciales a los empresarios, en un plazo no mayor a 24 horas.

Por su parte, Tlalnepantla de Baz, Estado de México, cuenta con un módulo dedicado a la obtención de cédulas informativas de zonificación y permite a los ciudadanos obtener su licencia de funcionamiento en 2 horas, el trámite también es completamente en línea.

El caso de Saltillo, Coahuila, ofrece un total de 352 giros comerciales y emite las licencias de funcionamiento en un periodo máximo de 24 horas.

En materia de certificación y de acuerdo con la efectividad del subprograma PROSARE, Tlalnepantla obtuvo una calificación de 93.5, mientras que Saltillo de 90 puntos.

La ventanilla SARE de Uruapan, Michoacán, ofrece al usuario realizar todo el proceso en línea, utiliza la firma electrónica y otorga las licencias de financiamiento en 30 días; considera además de un total de 424 giros comerciales de bajo riesgo.

3.9.5 Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS)

La VECS, en conjunto con autoridades municipales y empresas del sector construcción, tiene como principal objetivo instalar y operar ventanillas únicas de simplificación de trámites y servicios para que los ciudadanos puedan obtener su licencia para construcción de su propio negocio.

Lo anterior permite que los trámites relacionados con la autorización y terminación de una construcción sean autorizados en un periodo que no rebase los diez días hábiles. De acuerdo con datos de la CONAMER (2019) a la fecha se han propuesto modificaciones a 59 normas jurídicas, 161 reformas a distintos artículos, 21 apartados derogados y 761 párrafos adicionados.

La CONAMER, en coordinación con la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) de la Ciudad de México, trabajó un programa piloto para implementar la Ventanilla Única para el aviso de la construcción de alto impacto.

Colima, Colima, es el municipio mejor reconocido por su éxito de caso, al permitir a sus ciudadanos realizar el trámite de VECS completamente en línea en un periodo máximo de cinco días hábiles, únicamente se requiere contar con doce requisitos y llenar 3 formatos.

Respecto de la fundamentación jurídica, Ciudad Juárez, Chihuahua, ha sido reconocida por aplicar las recomendaciones de la CONAMER en materia normativa, con una puntuación de 96%, le sigue Lázaro Cárdenas, Michoacán, con un cumplimiento del 95% en la normatividad.

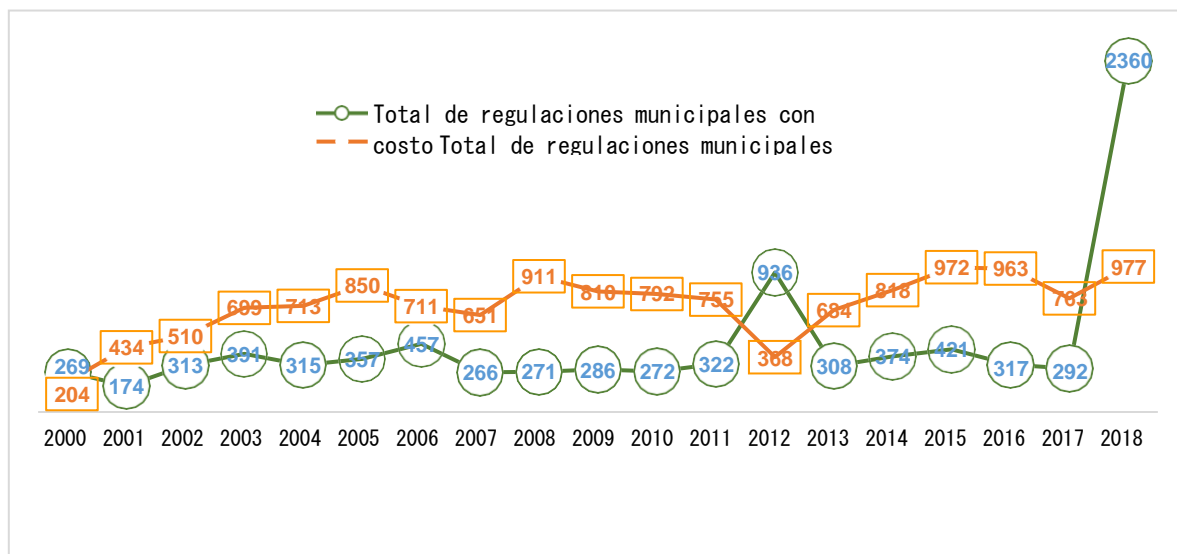
3.9.6 Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

En el año 1994 se creó la Ley de Procedimientos Administrativos, incorporándose la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), hoy Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), herramienta que permite medir el impacto de una norma en términos de sus costos de cumplimiento para la sociedad (Cedillo, 2016). La CONAMER fue la primera agencia regulatoria de América Latina en introducir el AIR.

En el año 1997 el gobierno de México comenzó a utilizar el AIR mediante las reformas a la Ley Federal de Metrología y Normalización, y en el año 2000 se estableció como obligatorio para todas las dependencias federales que presenten un proyecto de alguna normatividad en donde se reflejen los beneficios y los costos no representen cargas administrativas para los particulares.

En el año 2018 con la publicación de la Ley General de Mejora Regulatoria, el gobierno federal extendió a los gobiernos estatales y municipales la obligación de presentar el AIR en sus proyectos regulatorios.

Gráfica 11. Histórico de propuestas regulatorias con AIR



Fuente: elaboración propia con datos de la CONAMER, 2019.

A nivel local el AIR puede ser un instrumento que legitime las decisiones de política pública emitidas por el presidente Municipal. Asimismo, el AIR como mecanismo de consulta pública, permite que todos los sectores se encuentren incluidos.

En materia de innovación regulatoria, el municipio de Colima, Colima ha implementado una calculadora de revisión de nuevas normas, la cual consiste en la ejecución de un sistema en línea en la que se estudian los beneficios e impactos que traerá una nueva norma al sistema jurídico.

En el orden municipal en materia de emisión de nuevas regulaciones, el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, representa un ejemplo de éxito en esta materia, al transparentar sus iniciativas de reglamentos en su portal de internet, mediante su formulario de AIR somete sus reglamentos a una evaluación jurídica y económica constante y permanente.

Por su parte, el municipio de Corregidora, Querétaro, a través de la Unidad de Mejora Regulatoria tiene un estudio de caso exitoso al someter sus iniciativas de reglamentos al igual que su AIR a las opiniones y recomendaciones de los ciudadanos.

El municipio de Mérida, Yucatán, cada vez que aprueba un nuevo reglamento, realiza evaluaciones al AIR, esto lo realiza con un año posterior a su aprobación a efecto de medir sus impactos en el ámbito jurídico y la economía.

3.10 La mejora regulatoria a nivel municipal: Estudios de casos

A lo largo de la historia, la mejora regulatoria ha acumulado varios casos exitosos, un ejemplo de ello lo conforma el municipio de Saltillo, Coahuila, la Unidad de Mejora regulatoria se eliminaron 54 trámites municipales innecesarios, lo que significó una reducción del 50% en los requisitos solicitados a los ciudadanos para iniciar trámites ante el Ayuntamiento. Asimismo, se agruparon a la Unidad, las Direcciones de Bomberos, Protección Civil, Uso del Suelo, Ecología y Centro Histórico. La Unidad cuenta con una estructura de 36 servidores públicos y tienen su propio reglamento aprobado por el Cabildo.

El municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, se ha dedicado por muchos años a promover al interior de sus áreas la mejora regulatoria, cuenta con un reglamento,

mismo que se encuentra armonizado con la Ley General de Mejora Regulatoria, da vida a la Coordinación de mejora regulatoria del Municipio, integrada por 32 servidores públicos de distintas direcciones y organismos públicos descentralizados del ayuntamiento.

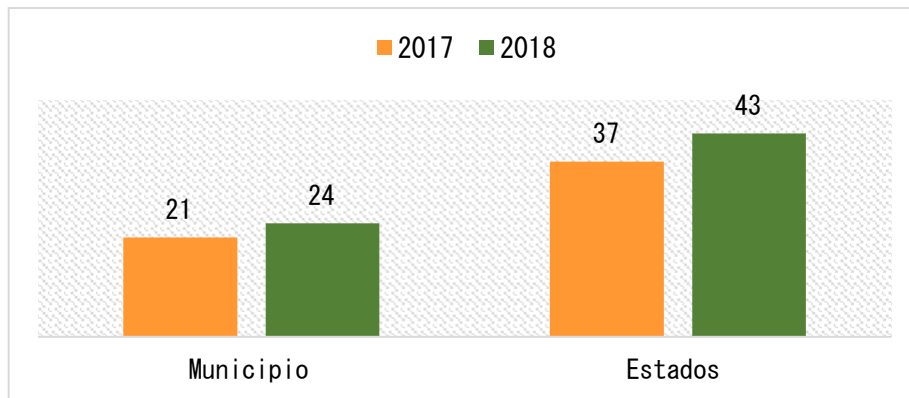
Otro caso de éxito lo conforma el Consejo Municipal de Mejora Regulatoria del Municipio de Irapuato, Guanajuato, el cual sesiona una vez al mes y es presidido por el alcalde, agrupa a 17 servidores públicos de distintas direcciones, representantes de empresas, la academia y la sociedad civil, se encarga de aprobar las herramientas de mejora regulatoria implementadas por el ayuntamiento.

Bajo esta misma tesitura, el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, tiene al igual un Consejo Municipal en Mejora Regulatoria, con la diferencia que sesiona cuatro veces al año. El consejo tiene por objeto formular programas estratégicos que mejoren el marco regulatorio del municipio.

En el municipio de Mérida, Yucatán, el Consejo Municipal, adicionalmente invita a sus sesiones de trabajo a las Cámaras Empresariales de la región, asimismo agrupa al gobierno estatal y al federal. El Consejo sesiona cada tres meses y es presidido por el Presidente municipal.

Desde la creación de la Ley General de Mejora Regulatoria, se instauró el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria (ONMR) integrado por cinco representantes de la sociedad mexicana de prestigio académico e intelectual. El ONMR tiene como propósito integrar a la sociedad para que participe en la mejora de las normas. En el 2017, se creó el Indicador Sub-nacional de Mejora Regulatoria (ISMR) cuyo objetivo fue evaluar las regulaciones y las fortalezas institucionales del gobierno federal, 32 entidades federativas y 63 municipios.

Gráfica 12. Indicador Sub-nacional de mejora regulatoria



Fuente: elaboración propia con datos de la CONAMER, 2019.

De acuerdo con datos oficiales de la CONAMER (2019), el ISMR, en el año 2018, el avance promedio en la implementación del ISMR en las entidades federativas era de 43 %, mientras que en municipios fue de 24%.

CAPÍTULO CUARTO

Propuesta metodológica de Técnica Legislativa para la elaboración de Reglamentos Municipales

“En lugar de querer un sueldo alto por mi trabajo o algo que podría ser capaz de hacer, he decidido ser legislador. Creo que es una profesión honorable, si eres honesto y trabajas duro.”

Russ Feingold

4.1 Los problemas de los municipios y la regulación

Es muy común que los actos de los servidores públicos electos que llegan a un ayuntamiento sea proponer cambios en el marco legal que regulará sus atribuciones y funciones, algunos servidores públicos para no decir que todos, considera que los problemas sociales se resuelven con la actualización del marco normativo vigente, otros más, considera que crear una nueva ley dará solución a las problemáticas existentes; sin embargo, existen otras alternativas de solución jurídicas, políticas o administrativas viables que se pueden adoptar.

Por ejemplo, si un predio particular es usado por los vecinos como parque y surgen problemas porque la gente tira basura, el gobierno municipal tiene varias alternativas de solución, desde colocar contenedores de basura, imponer sanciones a las personas que lo frecuentan, hasta expropiar la propiedad por motivos de interés público (Asociación Nacional de Alcaldes, 2019).

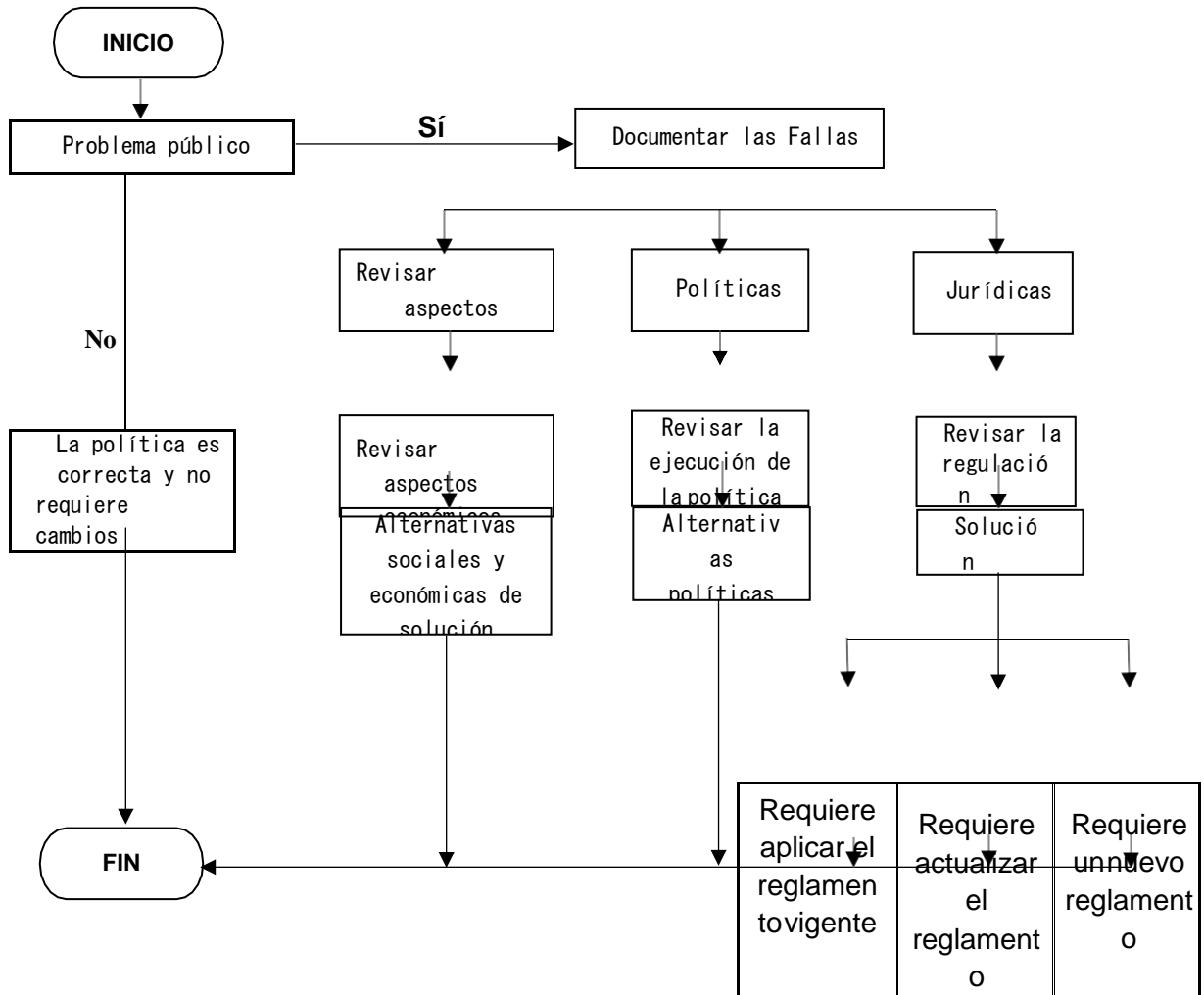
La primera actividad que las autoridades locales deben hacer, antes de proponer un nuevo reglamento o sus reformas, es la definición y caracterización de la problemática detectada.

La decisión del gobierno municipal de solucionar un problema debe ser factible, para lo cual conviene aplicar la metodología sobre Análisis de Pertinencia Regulatoria que auxilia a los servidores públicos para que mejoren sus decisiones públicas.

4.2 El Análisis de Pertinencia Regulatoria

La metodología de Análisis de Pertinencia Regulatoria consiste en aplicar un cuestionario, cuyas respuestas son recomendaciones para que los miembros del cabildo municipal propongan soluciones viables, en ocasiones basta con aplicar la norma vigente, en otros casos se recomienda aplicar mecanismos de política pública (Villota, 2015).

Figura 7. Análisis de Pertinencia Regulatoria



Fuente: elaboración propia.

El Análisis de Pertinencia Regulatoria contribuye a alcanzar los resultados esperados, aplicando el principio de subsidiariedad, según el cual la autoridad sólo debe intervenir en los asuntos de los particulares cuando éstos no pueden resolverlos por sí mismos.

4.3 Propuesta metodológica en Técnica legislativa para elaborar reglamentos

En este capítulo se diseña una metodología para elaborar nuevos reglamentos municipales, así como evaluar los anteproyectos de iniciativas y sus reformas.

Los elementos de evaluación derivan del planteamiento de un modelo mínimo ideal, se plantea analizar las iniciativas esperando que sus resultados puedan explicarse y justificarse por sí mismos. En ese sentido, su viabilidad se calificaría por los argumentos y evidencias que contiene, no por objetivos, intereses o acuerdos políticos. En otras palabras, se trata de equiparar la redacción de iniciativas con el diseño de políticas públicas.

La evaluación de las iniciativas tiene dos fines: 1) obtener elementos sustantivos para calificar el desempeño de los servidores públicos electos popularmente a nivel municipal en el cumplimiento de sus atribuciones y 2) derivar propuestas de normatividad que exijan elementos mínimos de calidad a las iniciativas que quieran presentar los munícipes, de manera que el número de iniciativas que se discutan en comisiones tengan una aceptación positiva.

Con la metodología propuesta se podrá identificar si las iniciativas de reglamentos cubren los estándares propuestos. Si no los hacen, se podrán proponer estrategias para mejorar su calidad.

4.4 Formulario para la elaboración de un Reglamento

Para la elaboración de iniciativa de reglamentos municipales y sus reformas, a continuación, se presenta la siguiente propuesta de cuestionario, el cual permitirá conocer el grado de necesidad de un nuevo reglamento o sus reformas, para ello, es necesario que los servidores públicos encargados de elaborar las normas y lo respondan con total honestidad.

1. Determinar el origen de la iniciativa del reglamento:

1.1 ¿Quién tiene el derecho de presentar iniciativas de reglamentos municipales?

- | | | |
|--|---|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Presidente Municipal | <input type="checkbox"/> Síndicos | <input type="checkbox"/> Regidores |
| <input type="checkbox"/> Comisión del Ayuntamiento | <input type="checkbox"/> Autoridades auxiliares | <input type="checkbox"/> Otros |

1. 2 Mencione los artículos que facultan a presentar reglamentos municipales (desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Estatal, la Ley Orgánica u otra, según aplique) _____

2. Causas que originan la iniciativa del reglamento:

- 2.1 ¿Fenómeno de la naturaleza? Si No
- 2.2 ¿Suceso o acontecimiento? Si No
- 2.3 ¿Usos? Si No
- 2.4 ¿Costumbres? Si No
- 2.5 ¿Tradiciones? Si No
- 2.6 ¿Prácticas diarias? Si No
- 2.7 ¿Actos voluntarios? Si No
- 2.8 ¿Actos aprobados por instituciones? Si No

2. 9 ¿El problema que se presenta tiene naturaleza?

- Social Jurídica Política
- Económica Cultural Electoral

2. 10 ¿Cuál es la forma más apropiada de documentarlo?

- Encuesta Estadística Informe público
- Sentencia Decreto Informe privado

2. 11 ¿La problemática detectada tiene efectos?

- Técnicos Políticos Administrativos De carácter judicial

2. 12 ¿La problemática se puede resolver con la creación de un nuevo reglamento o la reforma de uno ya existente?

- Sí No; Exprese sus razones _____

3. Análisis de sus causas:

3. 1 ¿Cuál es la causa que genera el problema? No El existente es El existente es

hay reglamento El existente es inapropiado obsoleto inobservable

El existente es El existente es El existente El existente es

ineficaz insuficiente está en desuso desconocido

3. 2 ¿Respecto de los reglamentos vigentes actuales se puede hacer uso de ellos para resolver el problema?

- Sí No

3. 3 En caso de que la respuesta sea no, indique ¿por qué no se pueden hacer uso de ellos?

- Están rebasados Son insuficientes Son restringidos No
 están vigentes Son inapropiados Son controvertidos

3. 4 Al consultar la jurisprudencia existente, ¿cuál ha sido la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del problema?

- Inconstitucional Injusta Inaplicable Nulificada

Explique su respuesta: _____

3. 5 Ante la problemática detectada, los ciudadanos solicitan:

- Que se resuelva Que los proteja No existe problema

4. Relación causa- efecto

4. 1 ¿Las conductas de los ciudadanos obedecen a causas?

- Económicas Políticas Jurídicas
 Éticas Sociales Electorales
 Culturales De tradición

4. 2 ¿Qué origen tienen las causas que inciden sobre la conducta?

- Federal Estatal Municipal
 Familiar Comunitario Grupal

4. 3 ¿Las causas afectan las relaciones de autoridad?

- Federal Estatal Municipal

4. 4 ¿La relación causa y efecto genera tensiones o conflictos?

- Entre autoridades Entre ciudadanos y autoridades
 Entre ciudadanos y grupos Entre ciudadano
 Entre grupos con intereses diferentes Entre ciudadanos u ONG´s
 Entre ciudadanos, grupos e instituciones públicas

4. 5 ¿Es posible encontrar solución a la problemática detectada o sus consecuencias con la expedición de un nuevo reglamento o la reforma de uno ya existente?

- Sí No

4. 6 Además de expedir un nuevo reglamento, ¿es necesario crear un nuevo programa?

Sí No

-

4. 7 ¿Existen otros casos similares?

No Sí; ¿Cuáles? _____

4. 8 ¿Cómo se han resuelto?

Con la expedición de un nuevo reglamento

Con la expedición de un programa

Con ambos

4. 9 Si no se expide un reglamento, ¿cuáles serían los efectos?

Ninguno

Persistiría el problema

Los problemas aumentarían y no se resolvería el problema de fondo

5. Análisis de los objetivos

5. 1 ¿Cuál es el tiempo para publicar el nuevo reglamento?

Inmediatamente

En seis meses

Menos de 3 años

En un año

Más de un año

Menos de 5 años

5. 2 ¿Se pueden medir sus efectos o consecuencias en los diferentes campos?

Político

Sí

No

Económico

Sí

No

Social

Sí

No

Jurídico

Sí

No

5. 3 ¿Los objetivos de solución al problema pueden alcanzarse por? Programas

gubernamentales

Programas privados

Programas mixtos

Programas internacionales

Acciones comunitarias

Cooperación entre organizaciones

5. 4 Señale, en orden de importancia, tres objetivos del nuevo reglamento:

1. _____

2. _____

3. _____

5. 5 ¿Cuál debe ser la duración del reglamento?

Limitado ¿Por qué? _____

Ilimitado ¿Por qué? _____

6. Aplicación de instrumentos alternativos

6. 1 ¿Se presentan medidas administrativa reguladoras?

No

Sí ¿Cuáles? _____

6. 2 ¿Se presentan medidas económicas fiscales?

No Sí ¿Cuáles? _____

6. 3 ¿Se presentan medidas informativas o de propaganda?

No Sí ¿Cuáles? _____

6. 4 ¿A cuántas personas beneficia directamente el nuevo reglamento? Señale un número apropiado _____

6. 5 ¿El costo del reglamento se justifica respecto del número de beneficiarios? Sí No

6. 6 Observaciones adicionales

4.5 La Exposición de motivos

La exposición de motivos deriva del latín *expositio* y se refiere a la acción o efecto de exponer, y *motivus*, que expresa la causa o razón de una cosa. En español, la exposición se refiere a la comunicación que hace una autoridad, solicitando o reclamando una cosa, por su parte, el verbo motivo es la causa que determina la existencia de una cosa (Real Academia de la Lengua Española, 2023).

En términos parlamentarios, la exposición de motivos refiere a la existencia de aquella parte expositiva de un documento que pone de manifiesto un conjunto de datos y antecedentes que sirven de sustento para una acción y, a su vez, dan fundamento a una necesidad ciudadana a fin de que un órgano del Estado proceda a revisarlo y, de considerarlo así, dar curso o a un procedimiento para satisfacer la pretensión planteada y que, por necesidad, debe concluir con una resolución legal (Nava, 2004).

De acuerdo con Castellanos (2008), la exposición de motivos “es la parte preliminar de un reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma” (pág. 45).

El maestro Barragán (1993) explica que por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador a modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una norma, la determinación del alcance de la misma, su razón y su justificación.

La exposición de motivos es el lugar idóneo para explicar el porqué de la norma, se describe el problema, se precisan sus objetivos y se regulan las conductas de los ciudadanos.

Por otra parte, tratándose de reglamentos municipales, el fundamento se encuentra en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a los ayuntamientos para aprobar los reglamentos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen su administración pública municipal y que además regulen los servicios públicos.

El derecho comparado sugiere que la exposición de motivos no debe ser parte del contenido de la norma, con la salvedad de aquella información que refuerce las consideraciones jurídicas o que sirvan de sustento a las proposiciones enunciadas por un intérprete a fin de conocer el verdadero espíritu de la norma, elaborada en su momento por el legislador.

En la Tesis 1ª./J. 41/2007, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que las autoridades normalizadoras, en el ejercicio de competencia reglamentaria, no están obligadas a explicar los fundamentos o motivos por los cuales dan sustento y fundamento de su expedición, sólo se requiere que la autoridad se encuentre constitucionalmente facultada, dicha garantía se satisface cuando la autoridad actúa dentro de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emiten se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

Lo anterior, puede considerarse un error, no jurídico, sino práctico, la no incorporación de la exposición de motivos en el texto de la norma, quedaría sin argumentos para defender la postura jurídica en caso de que en un futuro se presenten dudas de interpretación.

La exposición de motivos supone un trabajo más riguroso, en el cual debe contar con ciertos elementos de investigación y de citado, asimismo debe corresponder con el texto normativo y viceversa.

La exposición de motivos se deberá incorporar los siguientes elementos mínimos para considerar que ésta se justifica a sí misma. Cada uno de ellos debe tener un valor mínimo, uno máximo y algunos intermedios. La suma de los valores resultará en la calificación de cada iniciativa para que pueda presentarse una mayor calidad.

1. Nombre de la Dirección o Comisión responsable de elaborar el anteproyecto de reglamento.
2. Un proemio que inicie con el nombre, apellidos y cargo completos de los servidores públicos municipales facultados para expedir reglamentos.
3. Los fundamentos jurídicos y disposiciones legales aplicables que fundamenten el anteproyecto de reglamento.
4. Los antecedentes que se producen de la realidad y tiene como intención crear, reformar o derogar el reglamento.
5. El problema que se pretende resolver con la propuesta contenida en la iniciativa.
6. Las mejores alternativas de solución viables.
7. El análisis costo beneficio, el cual debe contener la viabilidad y efectividad de los beneficios de la propuesta de iniciativa en corto, mediano y largo plazo y sus efectos multiplicadores, asimismo, indicar los beneficios que traerá a la sociedad, así como mencionar si la norma es cuantificable económicamente y, si el impacto afecta de manera positiva o negativa a los individuos, grupos, entidades y empresas.
8. Las consecuencias de aprobar la iniciativa, las autoridades encargadas de aplicarla, el presupuesto que se necesita para su elaboración y los ahorros respecto de los costos o pérdidas sociales.
9. En caso de existir, hacer una breve descripción de los instrumentos jurídicos aplicables y de la legislación de otros países (derecho comparado).
10. En caso de existir, hacer referencia a la jurisprudencia aplicable.

11. En caso de utilizar técnicas de investigación tales como entrevistas, encuestas, censos, también hacer referencia de éstos.

La exposición de motivos no deberá contener más de 500 palabras o 3000 caracteres.

4.5.1 El citado en la Exposición de Motivos

Es importante mencionar que en materia jurídica propiamente no existe una oposición entre la investigación académica y la legislativa, en muchas ocasiones coinciden, aunque es menester hacer hincapié que la segunda está sujeta a la producción normativa.

En la exposición de motivos o justificación se propone hacer uso del citado de la Asociación Mexicana de Psicología (APA, 2019), sin que ello sea limitativo o restrictivo. El citado APA solo debe aplicarse para la exposición de motivos y no en el texto del reglamento.

Por regla general, una cita se considera textual, cuando se copia literalmente ideas de un autor o sus fragmentos. La cita ofrece información sobre el autor y el año de publicación, que conduce al lector a las referencias que se deben considerar al final del documento. Actualmente existen dos formas para referenciar una cita. En el primer caso, cuando se cita directamente la idea de un autor. En el segundo caso, cuando se parafrasea un fragmento, pensamiento o idea.

A continuación, se presentan las fórmulas más importantes para el citado en la exposición de motivos:

1. En las citas menores a 40 palabras, se debe iniciar con el apellido del autor, seguido del año de publicación de la obra entre paréntesis, posteriormente el texto entrecomillado y concluir con el número de la página.

Ejemplo:

López Olvera (2014) define a la técnica legislativa como “un conjunto de medios y procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se le

2. Cuando las citas tienen más de 40 palabras se recomienda transcribir el texto, pero sin comillas, al concluir se debe referenciar el apellido del autor, seguido del año de publicación y la página de consulta.

Ejemplo:

La técnica legislativa, desde su origen, consistió en el arte de redactar cada concepto jurídico (también conocido como antiguo arte de legislar), entendido como cualquier cualidad personal basada en la sensibilidad, intuición y habilidad adquirida por la propia experiencia; sin embargo, el asesor técnico, redactor de normas, *draftsperson* o *legislative drafter*, según sea el término utilizado en el país de origen, en la actualidad tiene la misión de resolver, además, problemas más

3. En el parafraseo se utilizan las frases del autor, pero en palabras propias del escritor. Para su aplicación, primero se realiza el parafraseo del texto, al final se referencia el apellido del autor, seguido del año de publicación, se omite la página.

Ejemplo:

En Latinoamérica, la doctrina ha dividido la técnica legislativa en externa e interna. La primera comprende las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de actos legislativos, en tanto, la segunda, las reglas se encuentran vinculadas a la forma y al contenido de tales actos. A su vez, la técnica legislativa interna es subdividida en dos vertientes: la primera comprende el análisis de la forma y la

4. Se aplica cuando el escritor no tiene acceso a la información original, sino que referencia la cita de otro autor, en este caso se deberá iniciar con el apellido del autor de referencia, entre paréntesis colocar la frase “citado por”, posteriormente, indicar el apellido del autor principal y año de publicación de la obra, por último, se deberá transcribir el texto.

Ejemplo:

Camposeco (citado por Covarrubias, 2018) manifestó que la técnica legislativa postulados constitucionales, conocimientos de la experiencia parlamentarias, así como los usos, costumbres y precedentes de los congresos

De conformidad con el Instituto Belisario Domínguez (s/f), las fórmulas más comunes del citado APA para la elaboración de reglamentos son las siguientes:

4.5.2 Libros completos

Apellido del autor, Iniciales del nombre. (Año de publicación), título de la obra en cursivas, edición (si es primera no se coloca), país de publicación: Editorial.

Ejemplo:

González, R. (2020), *Introducción al Derecho*, 3ª edición, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Es importante mencionar que cuando los autores van de uno a cinco se debe colocar el apellido, seguido de las iniciales de cada autor, separados todos ellos con comas, sin embargo, si los autores son seis o más, únicamente se debe colocar el apellido y el nombre del primer autor en iniciales, seguido de la locución *et. al.*, lo cual significa todos los demás.

Ejemplo:

Martínez, C., et a., (2020), *Derecho Constitucional una visión a futuro*, Morelia, Michoacán: Gallardo Ediciones.

4.5.3 Capítulos de libros

Apellido del autor, Iniciales del nombre. (Año de publicación), título del capítulo en cursivas, en Apellido del coordinador, Iniciales del nombre (Coord.), título del libro, páginas, país de publicación: Editorial.

Ejemplo:

Zarate (2020), *El voto de los mexicanos en el extranjero: causas, peligros y propuestas*, en Duarte, M y Suárez, L. (Coord.), Derecho Electoral Mexicano, páginas 22 - 45, México: Fondo de Cultura Económica.

4.5.4 Artículos de revista

Apellido autor, Iniciales del nombre. (Año de publicación), título del artículo en cursivas, en nombre de la revista, volumen y número en paréntesis, número de páginas y la liga web en caso de que el documento se obtenga de manera digital.

Ejemplo:

Lima, M y Núñez, C. (2018), *Normas Oficiales Mexicanas y su ubicación en el ordenamiento escalonado*, en Revista Derecho Parlamentario, 100(2), páginas 12

4.5.5 Artículo periodístico

Apellido autor, Iniciales del nombre. (Fecha de publicación), título del artículo en cursivas, nombre del periódico y número de páginas.

Ejemplo:

Manrique, J. (14 de enero de 2019), *La justicia penal para adolescentes*, en Periódico La Jornada, páginas 16 a 19.

4.5.6 Dependencias o instituciones como autores

Denominación completa de la institución o dependencia, sin abreviaturas o siglas (año de publicación), título de la obra, encuesta o informe en cursivas, edición, país de publicación: Editorial en caso de presentarse, especificar la fecha de consulta y la URL de referencia.

Ejemplo:

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, México, consultado el 13 de abril de 2022, recuperado de:

4.5.7 Legislación

Se inicia con la denominación completa del Congreso, Cámara de diputados estatal o Cabildo Municipal, título completo de la ley, fecha de la primera publicación en el Diario Oficial de la Federación o el periódico oficial del Estado, según sea el caso, fecha de última reforma y la URL de referencia.

Ejemplo:

Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 05 de febrero de 1917, Última reforma en el DOF el 28 de mayo de 2021, recuperado de

4.5.8 Jurisprudencia

Se recomienda iniciar con la denominación de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los plenos de circuito y los tribunales colegiados de circuito, según sea el caso, luego colocar entre paréntesis el mes y año de publicación, seguido de la nomenclatura de la tesis, la jurisprudencia, la época, el tomo, el volumen y finalizar con el número de páginas.

Ejemplo:

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2018), Tesis II.2o.C.J./15, La elaboración de los reglamentos municipales, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Tomo

4.5.9 Referencias

La lista de referencia incluida al final del documento debe coincidir con todos los autores citados en la exposición de motivos o justificación, no deben incluirse materiales que hayan sido referenciados en el texto y viceversa.

4.6 La estructura de un Reglamento

La estructura legal de un reglamento consiste en los artículos que se pretenden crear, reformar o derogar.

En la etapa de diseño estructural de los reglamentos es necesario escribir el título, el objeto de la norma, las definiciones y los ámbitos personal, material y territorial de aplicación, después los contenidos de los capítulos, artículos, párrafos, fracciones e incisos que lo integran, finalmente concluir con las disposiciones transitorias (Raigosa, 2008).

Para verificar la calidad del texto legal, se proponen por lo menos dos elementos:

1. Descripción del problema. Si el redactor de la iniciativa no tiene claro el problema que intenta solucionar, entonces es probable que el texto legal no responda al planteamiento de la exposición de motivos.
2. Consistencia entre el tema tratado en la exposición de motivos y los temas en el apartado del texto legal. Se recomienda evitar incluir temas ajenos a la reforma planteada.

4.6.1 El título del Reglamento

El título inicia con la palabra Reglamento, unido mediante alguna preposición “de”, “del”, “para”, “que”, “sobre”, etcétera y seguido del objeto, materia o contenido de la regulación.

Ejemplo:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento del Comité Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Ayuntamiento
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos de Muebles y de Servicios del Municipio
- Reglamento sobre Espectáculos y Comercio Ayuntamiento
- Reglamento para la Remodelaciones de Fachadas, Anuncios y Pinturas
- Reglamento de Parques, Jardines y Recursos

4.6.2 El encabezado

El encabezado de un anteproyecto de reglamento está integrado por el escudo del congreso, cámara o cabildo que lo expide, seguido de un párrafo, el cual incluye el nombre de los servidores públicos y el fundamento que los faculta para expedir reglamentos. El título del reglamento deberá ser categórico y reflejar su contenido.

Ejemplo:

Al margen un escudo que dice: XXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, President Municipal con fundamento en el artículo 115 fracción II, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, XX de la Constitución Libre y Soberana del Estado de ..., XX de la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones ...

Reglamento para la elaboración y revisión de Iniciativas Municipales

4.6.3 Los ámbitos de validez: personal, material, espacial y el objeto del Reglamento

En el capítulo de disposiciones generales es común que los dediquemos a los ámbitos de validez personal, material y espacial del reglamento.

El ámbito personal de una norma, según Bentham (2009), lo integran las personas físicas o morales a quienes se dirige el reglamento.

El ámbito material comprende la materia que regula (puede ser normas de derecho público o de derecho privado) y ordena que puede ser aplicado por los destinatarios (Gallegos, 2016-b).

El ámbito espacial de validez refiere aquella porción del espacio del territorio de un municipio en que un precepto es aplicable y tiene vigencia (Pérez, 2007).

Por su parte, el objeto de la norma debe referir el conjunto de fines que el reglamento busca alcanzar con la promulgación de ésta.

En este sentido, se recomienda que el artículo primero lo dediquemos al objeto, asimismo se incluyan los ámbitos espacial y material del reglamento.

Ejemplo:

Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto regular la elaboración y revisión de los reglamentos municipales que expida el Presidente Municipal, así como de los decretos que reformen, deroguen o abroguen las

4.6.4 Definiciones

El artículo segundo deberá destinarse a definir los conceptos que se utilizaran a lo largo del texto legal. Se recomienda que el ámbito personal se desarrolle en el artículo de definiciones e incluya a los sujetos a quienes se les aplicará el reglamento.

Las definiciones contienen desde la exposición con claridad y exactitud de los objetos materiales e inmateriales, hasta las siglas, acrónimos; por lo que, se recomienda presentar cada definición de manera alfabética, una fracción una idea, separadas por punto y coma excepto la última con punto final.

Ejemplo:

Artículo 2. Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

- I. **Anteproyecto:** la propuesta de reglamento que el titular de dirección o comisión correspondiente remite para su revisión;
- II. **Proyecto:** la propuesta de reglamento aprobada por Cabildo en términos del artículo 115, fracción II párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- III. **Redactora:** la dirección o comisión que elabore el

4.6.5 Normas supletorias

Las normas supletorias también se le conoce como supletoriedad y de acuerdo con Sempé (2009) explica que en caso de existir alguna laguna se hacer uso de otros ordenamientos jurídicos. Es importante aclarar que cuando una norma es supletoria, no significa que se deba aplicar todas sus disposiciones de modo absoluto, sino aquellas que estén acordes con la solución de un caso específico.

En el artículo tercero deberá indicarse aquellas normas supletorias que complementan el anteproyecto de reglamento y que sean de observancia obligatoria para los responsables de aplicar el reglamento.

Ejemplo:

Artículo 3. En la elaboración de Anteproyectos, las direcciones y comisiones deberán cumplir con las disposiciones en el Reglamento Interior Municipal, el Reglamento de Mejora Regulatoria, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Reglamento de Presupuesto de Egresos para el ejercicio

4.6.6 Creación de organismos auxiliares

En el artículo cuarto es prudente incorporar las funciones y responsabilidades de los órganos que aplicaran el reglamento o, en su caso, crear nuevos órganos auxiliares. Éstos pueden ser unidades administrativas, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, comisiones interdireccionales y comisiones consultivas, lo cual trae consigo la emisión de lineamientos o manuales internos de las áreas que regulen sus funciones y actividades.

Ejemplo:

Artículo 4. La aplicación e interpretación del presente Reglamentos corresponderá a la Dirección Jurídica Adjunta de Normatividad y Procesos.

4.6.7 Títulos

Los títulos agrupan las materias de que tratan los reglamentos y se utilizan cuando el tema a regular es muy extenso.

Los títulos se enumeran en forma progresiva en números ordinales, se escriben en letras, inicia con la denominación título y deberán llevar un nombre que refleje su contenido. Solo como sugerencia, los títulos iniciar con la preposición *de* y debe permitir identificar de forma general el contenido normativo que desarrollará.

Ejemplo:

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

4.6.8 Capítulos

En la elaboración de anteproyectos de reglamentos, los capítulos se utilizan con mucha frecuencia.

El capítulo es una subdivisión o una unidad de división de los títulos, por lo que se recomienda que los capítulos se construyan dentro de los títulos, ya que otorga validez a la estructura del ordenamiento (Camposeco, 1998).

El capítulo debe tener un contenido unitario. La extensión del capítulo no se puede fijar sólo con base en el número de artículos, sino que depende en cada caso de la materia a regular.

El capítulo se enumera en forma progresiva en números romanos y deberán llevar un nombre que indique su contenido. Como sugerencia, los capítulos pueden iniciar con la preposición *de* y debe permitir identificar de forma general el contenido normativo que desarrollará.

Ejemplo:

Capítulo I
Del Contenido de los Anteproyectos

4.6.9 Artículos

Los artículos representan la división obligatoria más elemental de cualquier cuerpo normativo.

Cada artículo deberá regular un solo argumento o varias conductas que respondan a una misma unidad temática.

Los artículos se integran por uno a más párrafos, se recomienda que los preceptos jurídicos no sean muy extensos, no mayor a ocho líneas y no más de 100 caracteres. Los artículos deben iniciar con un espacio o sangría, seguida de la palabra completa "Artículo", luego el número arábigo progresivamente y punto y seguido, finalmente, se deberá indicar la oración normativa.

Ejemplo:

Artículo 12. Todo anteproyecto de reglamento deberá presentarlo el titular del área o unidad de apoyo jurídico, mediante oficio dirigido directamente al Presidente municipal, en caso contrario se tendrá por no

4.6.10 Párrafos

El párrafo se define como la idea principal de una unidad temática y se diferencia de los demás por iniciar con letra mayúscula y finalizar con punto y aparte.

Los párrafos no se enumeran, pero en otros casos sí, lo cual constituye una innovación en técnica legislativa y es una decisión de cada redactor hacerlo o no.

Ejemplo:

Artículo 13. En cualquier fase de la revisión, el titular del área o unidad de apoyo jurídico podrá convocar a las unidades relacionadas con el anteproyecto, a las reuniones de trabajo que estime pertinentes.

El titular del área o unidad de apoyo jurídico coordinará y conducirá las reuniones de trabajo. Las unidades deberán estar representadas por servidores públicos de la unidad de apoyo jurídico que establezcan sus respectivos reglamentos interiores u ordenamientos de organización interna, quienes deberán contar con las facultades y el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que las características del asunto requieran. En las reuniones de trabajo también podrán

4.6.11 Apartados

Los apartados son una división poco común en la normatividad mexicana.

Cuando el contenido de un artículo sea susceptible de división y cuando tiene contenidos dos o más especies, se utilizan los apartados.

Se recomienda que los apartados se indiquen sólo con el inciso progresivo A, B o C, en letras mayúsculas, después punto y seguido, omitir la palabra apartado ya que hacerlo se duplicaría el propio concepto.

Ejemplo:

Artículo 15. Para solicitar el registro de anteproyectos de reglamentos, se deberá remitir a la oficina jurídica, en original y un duplicado de los siguientes documentos, según sea el caso:

A. Para registrar reglamentos relacionados con servicios públicos:

- I. Formato 01 de justificación regulatoria;
- II. Formato 02 con el listado de los nombres, firmas, folios y claves de elector de la credencial para votar de quienes los solicitan, domicilio, correo electrónico y teléfono para recibir notificaciones;
- III. Formato 03 para solicitar revisión del proyecto de iniciativa, y
- IV. Exposición de motivos y propuesta de la iniciativa.

B. Para registrar reglamentos interiores y sus reformas:

- I. Formato 02 con el listado de los nombres, firmas, folios y claves de elector de la credencial para votar de quienes los solicitan, domicilio, correo electrónico y teléfono para recibir notificaciones, y
- II. Formato 03 para solicitar revisión del proyecto de iniciativa.

C. Para registrar reglamentos relacionados con zonificación:

- I. Formato 02 con el listado de los nombres, firmas, folios y claves de elector de la credencial para votar de quienes los solicitan, domicilio, correo electrónico y teléfono para recibir notificaciones;
- II. Formato 03 para solicitar revisión del proyecto de iniciativa, y
- III. Copia simple de la recepción de anteproyecto.

4.6.12 Fracciones

Las fracciones se aplican para enumerar una serie de derechos, atribuciones, obligaciones y requisitos que se otorgan a los destinatarios, entes obligados, conducta o circunstancia que se requiere para hacer algo.

Cada fracción debe desarrollar un supuesto particular, se recomienda que su contenido sea lo más breve posible.

Las fracciones se enumeran en números romanos con mayúsculas y en negritas, ordenadas de manera progresiva, cada supuesto deberá ir separado con punto y coma, la penúltima frase con coma y la conjunción y, la antepenúltima con punto final.

Ejemplo:

Artículo 15. Los Anteproyectos de Reglamentos deberán cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos:

- I.** Una exposición de motivos;
- II.** El exordio con el nombre de los servidores públicos y con las facultades para expedir reglamentos;
- III.** La denominación del reglamento;
- IV.** Los artículos que lo integran, los cuales deberán redactarse con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma congruente y sistemática con el orden jurídico del municipio, de manera ordenada y lógicamente progresiva, clara, breve y sencilla,
y

V. Los artículos transitorios correspondientes a

4.6.13 Incisos

Si las fracciones plantean supuestos secundarios, entonces los incisos deberán utilizarse, mismos que deberán ir numerados en letras minúsculas, ordenados de forma progresiva alfabéticamente, con un paréntesis de cierre, en negritas, sin puntoni guion.

Ejemplo:

Artículo 20. Los Anteproyectos de reglamentos deberán presentarse con los siguientes documentos anexos:

- I.** Ficha técnica la cual deberá contener:
 - a)** El objeto del anteproyecto
 - b)** Las razones que justifiquen la expedición del reglamento, y
 - c)** Las disposiciones constitucionales y legales que sirvan de base para el anteproyecto.
- II.** Cuadro comparativo elaborado conforme a las siguientes reglas:
 - a)** Deberá dividirse en tres columnas y el número de filas correspondientes a cada párrafo, fracción o inciso que se pretenda comparar;
 - b)** La primera columna deberá hacer mención del texto completo del reglamento vigente
 - c)** La segunda columna deberá contener sólo el texto del anteproyecto, el cual deberá coincidir íntegramente con el texto corrido, y
 - d)** La tercera columna deberá contener la justificación de cada propuesta.

4.6.14 Artículos transitorios

La norma que decreta el Ejecutivo Local debe tener un ámbito de validez formal ya sea temporal o indefinido, su fecha de expiración sólo puede perder su vigencia cuando otra norma posterior declare expresamente su abrogación o derogación, o porque contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles (Caballero, 2020).

Los artículos transitorios regulan situaciones originadas por motivos de la expedición, reforma, derogación o abrogación de una norma (López Velarde, 2010). Con la existencia de éstos artículos se establecen reglas que precisan el régimen jurídico aplicable a las situaciones existentes, sustentadas en las normas que son sustituidas. La finalidad de los artículos transitorios es favorecer el tránsito de una legislación nueva a otra ya existente.

Los artículos transitorios inician con la palabra “Artículos Transitorios” y se ubican al final de toda disposición normativa, seguido de números ordinales y en orden progresivo.

Los artículos transitorios versan sobre cinco aspectos: El primero se refiere a la entrada en vigor de una nueva disposición normativa, en México se aplican dos sistemas: el sucesivo, el cual establece que cualquier disposición jurídica surte efectos al día siguiente de su publicación y el sincrónico que indica una fecha específica en el que una disposición debe comenzar a regir (Ramos, s/f).

El segundo corresponde a la pérdida de vigencia de un reglamento relacionado con una nueva disposición normativa, se presenta la derogación y la abrogación, la primera es la anulación de un párrafo o fragmento de una norma jurídica, en tanto que la segunda es la supresión total de una norma. La derogación puede ser tácita, cuando se elimina totalmente una norma de la base del sistema o expresa, cuando se anula parcialmente una norma de la base del sistema (Hernández, 2006). Por su parte, la abrogación puede ser automática y ocurre cuando la disposición jurídica ha cumplido totalmente los fines para los cuales fue expedida expresa y explícitamente y que precisa claramente la disposición jurídica que se elimina (Suárez, 1985).

El tercer aspecto corresponde al tiempo en el que se publica una nueva norma y, por lo general, se tiene que reformar otra ya existente. Cabe la posibilidad de que los nuevos preceptos entorpezcan otra disposición normativa o sea vea afectada por ella. Por lo que es posible que los artículos transitorios sean utilizados para reformar ciertas normas que pertenecen otro ordenamiento jurídico. Cuando esto sucede, es necesario anotar los datos completos de la disposición que se va a reformar, tales como la denominación del instrumento jurídico, los artículos reformados y la fecha de publicación (Karpen, 2004-b).

El cuarto elemento se refiere a las normas intemporales y tiene por objeto facilitar el tránsito entre las distintas disposiciones jurídicas. En este sentido cuando se emite un nuevo reglamento, se deben evaluar los problemas que plantean situaciones jurídicas pendientes que se originaron bajo la disposición anterior, precisando el régimen jurídico que les será aplicable (Prieto, s/f).

El quinto y último aspecto corresponde a las situaciones especiales contenidas en la norma, pero que tienen que ser reguladas temporalmente (Valtierra, 2020).

Ejemplo:

Artículos Transitorios

Primero. El presente reglamento entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del

Segundo. Se derogan los artículos 20, 20 y 22 del Reglamento de atención ciudadano y derecho a presentar iniciativas, expedido el 17 de junio de 2012 y publicado en el Periódico

Tercero. Se reforma el artículo 3, fracción IV del Reglamento para la elaboración de reglamentos de atención ciudadana, publicado en la Gaceta Municipal el 14 de ----- de 2022 -----

Artículo 23. La Dirección de Legislación y Consulta devolverá a la Redactora el Anteproyecto que no cumpla con lo dispuesto en el presente Reglamento.

Cuarto. Los plazos para presentación de iniciativas y revisión hasta la fecha de la entrada en vigor del presente Reglamento se apegarán a los plazos establecidos por las áreas respectivas.

Quinto. En términos del artículo 5 del Acuerdo por el que se crean reglamentos municipales, la Dirección General Legislación y Consulta deberá expedir el Manual de

4.6.15 Lugar y rúbricas

Al final del texto normativo, se deberá indicar el lugar, la fecha de aprobación, los nombres y cargos de los representantes populares facultados que aprobarán el reglamento.

Ejemplo:

Dado en la Sala de Cabildo del H. Ayuntamiento de... a los XX días del mes de XXXX de 20XX. – Sergio López Ruíz, Presidente Municipal - Rúbrica: XXXXX, Primer Regidor - Rúbrica: XXXXX, Segundo Regidor - Rúbrica: XXXXX, Tercer Regidor - Rúbrica: XXXXX Síndico municipal - Rúbrica

4.7 Formulario para la revisión de un proyecto de Reglamento

Para la revisión de anteproyectos de reglamentos y sus reformas, se presenta el siguiente cuestionario *Revisión y correcciones de reglamentos*, el cual debe ser utilizado como referencia para realizar las correcciones de estilo, forma y fondo del anteproyecto de reglamento.

1. Generalidades de la iniciativa de reglamento:

1. 1 Ayuntamiento: _____

1. 2 Nombre de quien propone la iniciativa _____

1. 3 Fecha de elaboración: _____

1. 4 Denominación de la iniciativa: _____

2. La exposición de motivos:

2. 1 ¿La exposición de motivos que se presenta describe?

Hechos políticos Fenómenos sociales Situaciones jurídicas Ausencia de normas de Hechos reales

2. 2 ¿Presenta apropiadamente los artículos que fundamentan y motivan la iniciativa de reglamento?

Sí No; Exprese sus razones _____

2. 3 ¿La fundamentación y motivación cumplen las exigencias de los siguientes principios?

Seguridad Legalidad Certeza

2. 4 ¿El reglamento está fundado y motivado adecuadamente? Sí

 No Requiere adecuación

2. 5 ¿El reglamento que se propone es armónico con los fundamentos mencionados?

Sí No; Exprese las razones: _____

2. 6 ¿Quién presenta la iniciativa de reglamento tiene competencia para hacerlo? Sí

 No Requiere adecuación

3. Análisis de la iniciativa de reglamento en lo general:

3. 1 Describa la problemática detectada

3. 2 ¿El reglamento que se propone cumple con la siguiente estructura?

Reglamento Párrafos Artículos transitorios
 Encabezado Apartados Lugar y rúbricas
 Capítulo Fracciones

- Artículos Incisos

3. 3 ¿La estructura general del reglamento es adecuada?

- Sí No; Exprese sus razones _____

3. 4 ¿El articulado tiene relación y concordancia con su contenido?

- Sí No; Exprese sus razones _____

4. Análisis del reglamento en lo particular:

4. 1 ¿La denominación o título del reglamento es el apropiado? Sí

- No Requiere adecuarse

4. 2 La denominación o título del reglamento es:

- Preciso Requiere adecuarse

4. 3 ¿La denominación o título del reglamento corresponde con su contenido? Sí

- No Parcialmente Requiere adecuarse

4. 4 ¿El reglamento se identifica fácilmente en comparación con otros existentes? Sí

- No Parcialmente Se sugiere cambiar la denominación

5. Ámbitos y objeto del reglamento:

5. 1 ¿Cuál es la pertenencia y naturaleza del reglamento?

- Orden público Interés privado Interés social Interés general
 Orden público e interés social Orden público y observancia general

5. 2 ¿El ámbito personal del reglamento está definido apropiadamente?

- Sí No Relativamente Falta adecuarlo

5. 3 ¿El ámbito material del reglamento está definido apropiadamente?

- Sí No Relativamente Falta adecuarlo

5. 4 ¿El ámbito espacial del reglamento está definido apropiadamente?

- Sí No Relativamente Falta adecuarlo

5. 5 ¿El ámbito geográfico de su aplicación está delimitado con precisión? Sí

- No Es confuso Presenta conflictos

5. 6 ¿El objeto del reglamento está definido apropiadamente?

- Sí No Relativamente Falta adecuarlo

5. 7 Respecto del ámbito personal ¿la propuesta del articulado es suficientemente claro para expresar los derechos que se otorgan?

- Sí No Requiere adecuarse

5. 8 Si el texto requiere definiciones, ¿de qué tipo son convenientes?

- Incluyentes Convencionales Funcionales Operativas

¿Por

qué? _____

5. 9 ¿Se deben incluir otros elementos jurídicos en el texto?

- No Sí, ¿Cuáles? _____

5. 10 ¿Se pueden apreciar las consecuencias?

- No Sí, ¿Cuáles? _____

5. 11 ¿Tendrían consecuencias ante los jueces?

- No Sí, ¿Cuáles? _____

6. Análisis del articulado propuesto:

6. 1 ¿Cada capítulo corresponde con su título respectivo?

- Sí No Parcialmente Requiere adecuarse

6. 2 ¿El articulado del reglamento que se presenta cumple con la siguiente estructura?

- | | | | |
|---|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Es universal | <input type="checkbox"/> Es singular | <input type="checkbox"/> Es común | <input type="checkbox"/> Es la excepción |
| <input type="checkbox"/> Es abstracto | <input type="checkbox"/> Es concreto | <input type="checkbox"/> Es genérico | <input type="checkbox"/> Es parcial |
| <input type="checkbox"/> Plantea lo usual | <input type="checkbox"/> Plantea lo inusual | <input type="checkbox"/> Plantea lo básico | <input type="checkbox"/> Plantea lo procesal |

6. 3 ¿Cada artículo desarrolla por lo menos un párrafo y una idea general? Sí

- No Parcialmente Requiere adecuarse

6. 4 ¿Los artículos están divididos y numerados apropiadamente? Sí

- No Requiere adecuación

6. 5 ¿Los artículos se identifican en números arábigos? Sí

- No Requiere adecuación

6. 6 ¿Cada párrafo tiene por lo menos de 4 a 8 líneas? Sí

- No Requiere adecuación

6. 7 ¿Los artículos propuestos se presentan en forma apropiada?
 Sí No; Exprese su razones _____
6. 8 ¿Cada artículo corresponde con sus fracciones?
 Sí No Parcialmente Requiere adecuarse
6. 9 ¿Las fracciones se encuentran listadas con números romanos?Sí
 No Requiere adecuación
6. 10 ¿Cada inciso corresponde con una unidad temática?
 Sí No Parcialmente Requiere adecuarse
6. 11 ¿Los incisos se encuentran indicados en orden progresivo y con paréntesis decierre?
 Sí No Requiere adecuación
6. 12 ¿En su opinión cuáles capítulos, artículos, fracciones e incisos deberían reescribirse ya que presentan problemas de ambigüedad e interpretación?

7. Estructura y división funcional del reglamento

7. 1 ¿La materia que regula corresponde con el contenido del texto legal?Sí
 No Falta agregar Tiene excesos
7. 2 ¿Los subconjuntos que desarrollan los conceptos se articulan dentro de los principios generales del derecho?
 Sí No Falta adecuarlos Se sugiere reestructurarlos Se sugiere establecer un nuevo orden
7. 3 ¿Los presupuestos básicos se entienden?
 Sí No Falta adecuarlos Se sugiere reestructurarlos Se sugiere establecer un nuevo orden

8. Sanciones que se imponen

8. 1 ¿Corresponde las sanciones, obligaciones o las infracciones con la materia objeto del reglamento?
 Sí No Hay confusión Deben aclararse
8. 2 ¿Las sanciones que se imponen se entienden con claridad, precisión y concisión?

Sí No Se sugiere reescribirlos

8. 3 Los sujetos activos de la norma ¿son precisos?

Sí No Hay confusión Deben aclararse

8. 4 ¿Los sujetos pasivos se precisan en el reglamento?

Sí No Hay confusión Nuevo texto Deben aclararse

8. 5 ¿La competencia atribuida de los órganos es apropiada?

Sí No Hay conflicto No se fundamenta Requiere adecuarse

8. 6 ¿Los procedimientos planteados cumplen con las preceptiva constitucional? Sí/No

 Hay confusión Deben aclararse

8. 7 Los derechos que crean:

¿Se pueden ejercer?

Sí No

¿Tienen algún costo directo?

Sí No

¿Existen órganos que protejan su ejercicio?

Sí No

8. 8 ¿Las autoridades que se crean o las ya existentes imponen obligaciones? Equitativas

Proporcionales Justas Onerosas Cumplibles

9. Disposiciones transitorias:

9.1. ¿Los artículos transitorios se encuentran correctamente bien identificados? Sí

 No; Exprese sus razones _____

9. 2 ¿La redacción de los artículos transitorios cumplen con la función de evitar conflictos y duplicidad con otros artículos?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 3 ¿Se debe abrogar algún reglamento existente?

Sí No; Exprese sus razones: _____

9. 4 ¿Se deben derogar los artículos existentes?

a) Uno Sí No Parcialmente

b) Varios Sí No Parcialmente

Anote las razones de lo anterior:

9. 5 ¿Es conveniente incluir alguna facultad para que otro poder público lo reglamente?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 6 ¿Contempla una norma de resolución de situación nacidas al amparo de la norma o la parte de su texto derogado?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 7 ¿Es conveniente hacer remisión a otra disposición legal?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 8 ¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad?

No Sí; ¿Cuáles y por qué? _____

9. 9 ¿Es necesario invocar el principio de suplencia?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 10 ¿Es conveniente poner al reglamento fecha de vigencia determinada de inicio de vigencia?

Sí No; Exprese sus razones _____

9. 11 Si tiene algún comentario adicional, méncionelo:

Una vez que la iniciativa de reglamento sea elaborada en su totalidad por el área competente, deberá turnarse a consideración de los miembros del cabildo para su análisis y revisión con el fin de que se realicen comentarios.

4.8 Análisis de iniciativas de reglamentos y sus reformas

Con la finalidad de llevar a cabo un control práctico sobre la revisión de las iniciativas, comentarios y recomendaciones, a continuación, se propone el formato

Propuesta de revisión de reglamentos y sus reformas, el cual tiene como objetivo obtener el dictamen de una iniciativa de reglamento.

Título del Reglamento: _____

Nombre de quien presenta la iniciativa: _____

Comisión: _____

Ayuntamiento de: _____

Fecha de presentación: _____ 1ª Revisión: _____ 2a Revisión: _____

Texto vigente	Propuesta de reforma	Comentarios u observaciones técnicas

En este caso se recomienda analizar el dictamen correspondiente, acompañarlo con comentarios y observaciones técnicas, a efecto de conocer el contenido de cada uno de los elementos constitutivos de manera clara, precisa y concisa.

En sesión se discutirá en lo general y en lo particular el proyecto de reglamento, se votará si es aprobado o sufre cambios.

Por tratarse de reglamentación interna, apegada a las atribuciones y esfera de competencia, se sugiere que la normatividad sea publicada en un compendio en la página web del Ayuntamiento, misma que podrá ser consultada de manera electrónica por los servidores públicos municipales y por la ciudadanía.

4.9 Recomendaciones para la redacción de reglamentos municipales

La redacción legislativa tiene por objeto proporcionar ciertas reglas para que las palabras sean empleadas en la elaboración de iniciativas de normas de una forma correcta y apropiada.

A continuación, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Antes de iniciar la redacción de un anteproyecto de iniciativa de reglamento, conviene escribir un listado de las ideas generales que se van a incorporar. En esta primera actividad se pueden formular un conjunto de hipótesis para luego someterlas a un exhaustivo análisis sintáctico y semántico.

2. Una vez que las ideas se hayan redactado, es necesario incorporar el grado de importancia de cada una de ellas. Determinar cuál es la oración principal que debe ir en el primer párrafo; luego, las ideas secundarias. En esta segunda actividad se formulan los conceptos preliminares explicativos de la clase de derechos, obligaciones, delitos y sanciones.
3. Cada párrafo de un artículo constituye un elemento particular de la estructura normativa. En la norma, se encuentra por lo general, la exposición de motivos, el articulado y los artículos transitorios
4. Al redactar la iniciativa de reglamento se recomienda emplear únicamente aquellas palabras apropiadas y evitar en todo momento repeticiones innecesarias.

4.10 Algunas reglas de técnica legislativa para elaborar reglamentos

A la par de lo anterior, existen reglas ortográficas y de redacción que el redactor debe conocer para la elaboración de leyes en general y reglamentos municipales en particular (López Ruiz, 2002), para ello es importante tener presente lo siguiente:

1. Los reglamentos deben redactarse de manera clara y sencilla, es necesario transmitir la idea a la primera, a fin de no dejar dudas a otras interpretaciones o ambigüedades.
2. El contenido normativo de los reglamentos debe ser preciso, se recomienda elegir cada palabra y signo de puntuación de la forma más adecuada.
3. Los reglamentos se deben redactar de manera concisa, así como evitar las reiteraciones, las explicaciones y los ejemplos.
4. Los reglamentos se deben redactar con lenguaje de nivel medio, evitar el lenguaje coloquial y aquel utilizado por expertos en materias determinadas.
5. En los reglamentos no se deben utilizar los sinónimos, por lo que repetir las mismas palabras o términos si son aceptados en la elaboración de normas.
6. Se recomienda, en cada párrafo, no establecer más de una regla por artículo, lo mismo ocurre en las fracciones e incisos.
7. En la redacción de iniciativas de reglamentos se debe evitar emplear expresiones de idiomas extranjeros, así como el uso generalizado de palabras

nuevas que no sean consideradas por la Real Academia de la LenguaEspañola.

8. Se recomienda que los reglamentos se redacten en tiempo presente, sin embargo, es importante es tener en cuenta que la norma es intemporal, lo cual significa que una acción u omisión prescribe en el momento en que se sanciona.
9. Los reglamentos se deben redactar por unidad, esto es, los conceptos de mayor jerarquía deben prevalecer en todo momento de los de menor nivel, lo general prevalece sobre lo particular, lo ordinario cubre lo excepcional, lo abstracto sobre lo concreto, primero lo importante al final no menos relevante, lo normal sobre lo excepcional, lo sustantivo sobre lo procesal, lo masculino comprende lo femenino y lo singular, lo plural.
10. Los reglamentos atienden al estilo de cada autor, sin embargo, aún y cuando no es una regla general, tres elementos deben coincidir: el propósito, a quién se dirige la norma y la descripción de las conductas.
11. Los reglamentos no emplean la retórica o la filosofía, estos elementos sólo son utilizados en discursos políticos.
12. El lenguaje técnico debe evitarse en lo posible, pero de ser necesario para normas fiscales y de naturaleza económica aplíquelo.
13. Los reglamentos no deben contravenir lo dispuesto en la Ley Suprema, si lo hace estará viciado de inconstitucionalidad, por ello es necesario revisar toda la normatividad existente con la finalidad de no contravenir principios fundamentales o incluir conceptos que ya se encuentren en otros ordenamientos jurídicos.
14. En los reglamentos se debe evitar las ambigüedades, lo cual significa que una cosa puede tener varios singnificados o tener diversas interpretaciones y dar motivos de dudas, incertidumbre y confusión.
15. En la redacción de anteproyectos de reglamentos se debe evitar emplear los adverbios terminados con el sufijo “mente”, tales como “anteriormente”, “previamente”, “posteriormente”, entre otros, así como las locuciones

adverbiales “si”, “cuando no”, “sin duda”, etcétera, así como las locuciones prepositivas “por esta razón”, “por otra parte”, “en este supuesto”.

16. Los párrafos de los artículos deben muy breves, no mayor a 8 líneas y a 100 palabras.
17. Revisar en todo momento la ortografía, reglas gramaticales y redacción de la iniciativa.

Conclusiones, recomendaciones y propuestas

En materia legislativa, se hayan tres teorías importantes: La ciencia de la legislación centra su atención en las características formales que deben poseer las leyes a fin de producir determinados efectos en el sistema jurídico mexicano. La teoría de la legislación se ocupa de la producción de normas jurídicas, abarca la evaluación y sus efectos jurídicos. Por último, la técnica legislativa se encarga de la elaboración y redacción de normas, correctamente bien estructuradas, cuyos principios básicos es cumplir con los principios generales de Derecho y de seguridad jurídica, además de atender la coherencia, la calidad, la publicidad y la viabilidad.

La técnica legislativa ha pasado por tres etapas a lo largo de su historia. En la primera, se encuentra la cultura occidental. Los filósofos griegos como Platón, Aristóteles y Montesquieu, se dedicaron a estudiar las normas morales. La segunda fase centra su atención en las aportaciones realizadas por los juristas ortodoxos alemanes, franceses y suizos, quienes tuvieron interés por las actividades legislativas de aquella época. El tercer periodo, abarca dos culturas, la anglosajona, la cual creó el *common law*, órgano dependiente del gobierno, integrado por personas especializadas en la elaboración de textos legales y la tradición alemana, misma que aportó la ciencia de la legislación, en ella se ejerció la responsabilidad de los ministerios gubernamentales en la redacción de anteproyectos de normas.

La técnica legislativa se ha vuelto cada vez más importante, hoy día se cuenta con literatura suficiente en elaboración de leyes federales y estatales, sin embargo, a nivel municipal aún falta reforzar ciertas reglas y principios de técnica legislativa, por ello se propone una metodología en técnica legislativa que los ayuntamientos pueden considerar para elaborar reglamentos municipales de mayor calidad.

Legislar es una labor compleja, quienes llevan a cabo esta función deben estar conscientes de la importancia que tiene. En la actualidad ningún municipio en México tiene reglamentos perfectos; sin embargo, gracias a la técnica legislativa se ha podido obtener reglamentos cada vez mejor estructurados.

El artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que los municipios pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus

respectivas competencias, atendiendo sus capacidades institucionales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas.

Los reglamentos municipales no derivan de las leyes federales ni estatales, sino devienen directamente de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articula por el principio de competencia y no por el de jerarquía, lo cual significa que cada orden de gobierno tiene atribuciones correctamente delimitadas que la Ley Suprema le ha conferido.

Los reglamentos municipales tienen como propósito el mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad local, según la materia de aplicación. Las disposiciones jurídicas a nivel municipal más comunes son de estructura, organización y funciones, de servicios públicos, de zonificación, planeación, de desarrollo urbano y de convivencia vecinal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los servidores públicos municipales electos por votación popular directa deban contar con un título o grado profesional para ocupar el cargo respectivo. En los gobiernos metropolitanos, los titulares cuentan con estudios universitarios y de posgrado, en los rurales, los munícipes, en la mayoría, solo tienen secundaria concluida. Estos componentes repercuten de manera directa en las decisiones públicas, en especial, en la elaboración de los reglamentos municipales.

Comúnmente, al inicio de cada administración, los servidores públicos municipales son asignados a las comisiones, con el transcurso del tiempo contratan a su gente de confianza, lo cual no garantiza la calidad que se va a desarrollar en materia reglamentaria. Es evidente que, en los ayuntamientos, laboran personas con estudios universitarios y aquellos que no lo tienen, un porcentaje menor están alejados de la carrera parlamentaria, por lo que a nivel municipal se reduce aún más el compromiso en la elaboración de reglamentos.

Por lo general los ayuntamientos son renovados cada tres años, lo cual trae consigo el despido injustificado de un gran número de empleados públicos locales, por ello, se recomienda que los ayuntamientos implementen el servicio profesional al interior de sus áreas a fin de garantizar que los asesores y/o el personal encargado de la

elaboración de reglamentos se contraten de manera permanente, lo cual garantizará la continuidad en su elaboración y actualización.

Los recursos económicos o estímulos de los asesores y del personal encargado de elaborar los reglamentos deben ser justos, es un servicio especializado y de esto se tiene que estar consiente, para ello los ayuntamientos deben programar recursos económicos suficientes destinados a pagar los sueldos durante todo el año.

Los ayuntamientos deben contar con una excelente recopilación de información documental actualizada tanto física como digital en materia de técnica legislativa, para ello se recomienda contar con una compilación de artículos de América Latina, Estados Unidos y Europa para que los asesores y el personal encargado en la elaboración de reglamentos puedan consultarlos en cualquier momento.

Se recomienda que los ayuntamientos incentiven a su personal a cursar talleres, diplomados y especializaciones en materia de técnica legislativa, lo cual garantizará que la producción reglamentaria se realice con mayor calidad.

Los asesores y el personal encargado de elaborar las iniciativas deben tener presente que la imparcialidad es una de sus principales virtudes. En todo momento los servidores públicos deben actuar en estricto apego a las leyes vigentes y no dejarse contaminar por intereses partidistas.

Asimismo, se hace necesario contar con una tipología, la que incluya y contenga los elementos más sobresalientes de las municipalidades en México. La tipología que se propone en el capítulo tercero, permitirá a los municipios, según su clasificación, contar con reglamentos según sus potencialidades, usos, costumbres y ubicación geográfica.

En 2015, se reportaron 119,017 disposiciones normativas internas, de las cuales 89,282 corresponden a disposiciones sustantivas (75 por ciento) y 29,735 corresponden a normas opcionales que los municipios por sus necesidades crean (25 por ciento). Estos datos, desde su configuración legal, representan una deficiencia de los gobiernos municipales, pues disponen de una estructura muy precaria para hacer frente a sus múltiples responsabilidades legales (ASF, 2015). En el 2015, la OCDE reconoció a México como el país que más destacó en materia de simplificación regulatoria, por encima de los países más desarrollados. Si bien,

con estos resultados se han tomado decisiones importantes para mejorar las normas, aún los gobiernos municipales en México carecen de conocimientos y herramientas para mejorar la calidad de sus reglamentos.

La CONAMER (2019) propuso cuatro ejes para alcanzar la mejora regulatoria en los municipios de México. La simplificación administrativa, cuyo objetivo es reducir el número de trámites y servicios que solicitan los ciudadanos y las empresas. La desregulación, busca eliminar del marco normativo vigente aquellas disposiciones cuyos costos superan sus beneficios, además de que han dejado de cumplir con su objetivo para los cuales fueron creadas. La modificación normativa, verifica que las normas de reciente creación sean eficaces, eficientes y tengan beneficios comprobados. Por último, la flexibilización normativa, permite generar marcos normativos capaces de adaptarse a los constantes cambios jurídicos, económicos y sociales.

La decisión del gobierno municipal de solucionar un problema debe ser factible, para ello conviene aplicar la metodología sobre Análisis de Pertinencia Regulatoria, la cual auxilia a los servidores públicos para que mejoren sus decisiones públicas. La metodología de Análisis de Pertinencia Regulatoria consiste en aplicar un cuestionario, cuyas respuestas son recomendaciones para que los miembros del cabildo municipal propongan soluciones viables, en ocasiones basta con aplicar la norma vigente, en otros casos se recomienda aplicar mecanismos de política pública.

En el último capítulo se propone una metodología en técnica legislativa que los municipios pueden considerar para elaborar nuevos reglamentos municipales, así como evaluar los anteproyectos de iniciativas y sus reformas, con los más elevados estándares de calidad.

Para la elaboración de iniciativa de reglamentos municipales y sus reformas, se sugiere responder el cuestionario denominado *Grado de necesidad de un nuevo reglamento o sus reformas*, para ello, es necesario que los servidores públicos encargados de elaborar las normas lo respondan con total honestidad.

Posteriormente se debe proceder a la elaboración de la exposición de motivos, siendo el lugar más idóneo para explicar la problemática y precisar los objetivos del

reglamento. La exposición de motivos se deberá incorporar elementos mínimos para considerar su aprobación. Cada uno de ellos debe tener un valor mínimo, uno máximo y algunos intermedios. La suma de los valores resultará en la calificación de cada iniciativa para que pueda presentarse con mayor calidad.

En la etapa de diseño estructural de los reglamentos es necesario escribir el título, el objeto de la norma, las definiciones y los ámbitos personal, material y territorial de aplicación, *grosso modo*, posteriormente llenar los capítulos, artículos, párrafos, fracciones e incisos que lo integran, por último, indicar las disposiciones transitorias. Para la revisión de anteproyectos de reglamentos y sus reformas, se propone el cuestionario *Revisión y correcciones de reglamentos*, el cual debe ser respondido como referencia para realizar las correcciones de estilo, forma y fondo.

A la par de lo anterior, el personal encargado de la elaboración de reglamentos debe conocer las reglas ortográficas y de redacción.

Referencias bibliográficas

Autores

- Acosta, M. (2011), *Teoría general del derecho administrativo*, México: Porrúa.
- Alexy, Robert (2011), los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad, en *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Alterini, Atilio, A (2004), *El futuro de la codificación en Francia y América Latina*, Senado de Francia, abril, consulta en línea el 04-04-2022, recuperado de <http://bit.ly/3u9ViVy>
- Arellano, D, Cabrero E, Montiel, M.J y Aguilar, I. (2015), *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada*, México: CIDE.
- Aristóteles (2005), *La Política*, Madrid, España: Ediciones Istmo.
- Atienza, M. (2001), *Contribución para una Teoría de la Legislación*, en *Elementos de Técnica Legislativa*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de laUNAM.
- Auria, A. (2018), *Ciencia del derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas*, en *Revista sobre Enseñanza del Derecho*, número 12, año 6, págs. 9-21.
- Barragán, J. (1993), *Cómo se hacen las leyes*, Caracas: Planeta.
- Bentham, J. (2009), *Nomografía o el arte de redactar leyes*, México: Senado de la República.
- Bernal De Bugeda, B. (1974), *Sobre la jurisprudencia romana (sus características y tendencias, la literatura jurídica y las escuelas de Derecho)*, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 6, México, págs. 98-102.
- Bertalanffy, K.L. (1951), *Una teoría general de sistemas*, Estados Unidos: Sunys Buffalo.
- Bobbio, N. (2018), *Locke y el Derecho Natural*, España: Tirant Humanidades. Bulygin, E, (2012), *Teoría y Técnica de la Legislación*, en *Estudios Parlamentarios*, México: Época.

- Caballero Álvarez, R. (2020), *Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley*, en revista SCIELO, volumen 52(154), México, recuperado de <http://bit.ly/3JXDUD4>
- Cabañas, G. (2009), *La Administración Estatal y Municipal en México*: Editoriales Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Cabrillac, R. (2009), *Las Codificaciones*, (trad. Universidad de Chile), Chile: Editorial Flandes Indiano.
- Caetano, G., y Sarlo, O. (2009), *Técnica legislativa: Teoría, métodos y aspectos político-institucionales*, Uruguay: PNUN-Uruguay y Parlamento de Uruguay.
- Calsamiglia, A. (2005). *En defensa de Kelsen*, en Teoría General del Derecho y metodología de investigación en las ciencias jurídicas, Facultad de Derecho: Universidad Nacional de Rosario.
- Calsamiglia, A. (2013), *Sobre la Teoría General de las Normas*, Roma: Instituto de la Enciclopedia Italiana.
- Camposeco Cadena, M.A. (1998), *Documentos con Directrices para Elaborar Iniciativas*, en Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación, México: Secretaría de Gobernación.
- Carballo, A. (2012), *La mejora regulatoria en México*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.
- Castellanos, E. (2008), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos*, su publicación y divulgación, México: Secretaría de Gobernación.
- Cedillo, M. (2016), *Desregulación y mejora regulatoria en México*, en revista Buen Gobierno un balance necesario, México, enero-junio (2), págs. 96 a 116: Fundación Mexicana de Estudios Públicos y Administrativos, A.C.
- Cerda Gutiérrez, H. (2015), *Hacia la construcción de una línea de investigación*, Universidad Cooperativa de Colombia, 58(8), Centro de Investigación, Facultad de Educación, págs. 39-50.
- Coderch, P.S. (1990-b), *Técnica legislativa y documentación automática de legislación*, Informática de Derecho, Italia, Instituto de Documentación Jurídica, año XVI, enero-abril de 1990, págs. 89 y 90.

- Cordech, P.S. (1989-a), *Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa*, en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Curso de Técnica Legislativa, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cruz, A. (1988), *Aristóteles política y democracia*, Anuario Filosófico, Depósito Académico Digital, España: Universidad de Navarra.
- Cruz, Barney, O (2004), *La codificación en México: 1821 a 1817. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- De Azcárate, P. (2013), *Obras completas de Platón*, Madrid: Biblioteca Filosófica, recuperado de <http://bit.ly/35lhxc0>
- De Romilly, J. (2004), *La Ley en la Grecia Clásica*, en la *Ética a Nicómaco*, Argentina: Editorial Biblos, págs. 169-220.
- Diez, M. (2008). *Derecho internacional público*, tomo I, Buenos aires, Argentina: Omeba.
- Domínguez, V. (2003), *La vacatio legis en el derecho mexicano*, México: LEGIS.
- Dworkin, R. (2014), *Los derechos en serio*, Barcelona: Ariel.
- Fernández Díaz, A. (2019), *¿Es el derecho una ciencia? Una pregunta impertinente*, en *Revista Española de Control Externo*, volumen XXI, número 61, págs. 11-41.
- Fernández, J. (2008-a), *Servicios Públicos Municipales*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Fernández, J. (2013-b), *La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional*. México: IJ-UNAM, recuperado de <https://bit.ly/33HZQp1>
- Fernández, R.A. (2018), *El ABC de la reglamentación municipal*, México: ANAC y Konrad Adenauer Stiftung.
- Ferrero, P. V. y Tuleda, J. (1994), *La técnica legislativa a debate*, Madrid: Tecnos.
- Filangieri, C. (2000), *La ciencia de la legislación*, México: Congreso del Estado de México.
- Freund, E. (1916), *Redacción Legislativa*, Madrid España: Editorial Tecno.
- Galindo, M. (2018), *La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa*, en *Revista Jurídica Derecho*, 7(9), Universidad Mayor de San Andrés, págs. 126-148.

- Galiana Saura, Á. (2003), *La legislación en el Estado de Derecho*, Madrid, España: Dykinson.
- Gallegos Moreno, M. (2010-a), *Elaboración de Leyes. Preparación Técnica de Proyectos Legislativos*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas y Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, recuperado de <https://bit.ly/3B9ODxi>
- Gallegos Moreno, M. (2016-b), *Elaboración de leyes. Preparación técnica de proyectos legislativos*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- García Amado, J.A. (2006), *Razón práctica y teoría de la legislación*, en Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, 38(5), España: Derechos y Libertades, págs. 28-38.
- García De Enterría, E. (1999-a), *La Lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, España: Civitas.
- García de Enterría, E. (2008-b), *El Reglamento*, en Curso de Derecho Administrativo, Duodécima edición, Madrid España: TOMSON.
- García Máynez, E. (2005), *Introducción al estudio del derecho*, 41a edición, México: Porrúa.
- García Máynez, E. (2017), *Introducción al estudio del Derecho*, 65ª edición, México: Porrúa.
- García, S y Toro, M. (2018), *La jurisprudencia en materia municipal*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, México: UNAM-CIDH.
- García-Escudero, P. (2008-a), *Técnica legislativa en España*, en Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa, España: Archivos de Biblioteca.
- García-Escudero, P. (2009-b), *Técnica legislativa en España*, en Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa, España: Archivos de Biblioteca.
- Geny, F. (1979), *La justicia moderna*, Estados Unidos: Comparativo Legal. Ginebra, X.
- (2013), *Mejorando la Mejora regulatoria, presente, pasado y futuro*, México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
- Gonzales, E. (2009), *El enfoque sistémico del derecho y tridimensionalismo*, Caracas: Cultural Portobelo.

- González Ibarra J.D., y Sierra BA. (2015-b), *Las leyes de Platón*, en Técnica, ciencia y epistemología legislativas, México: Editorial Fontamara.
- González, J.D, y Sierra, B. (2006-a), *Técnica, ciencia y epistemología legislativa*, México: Poder Legislativo del Estado de Morelos y Fontamara.
- Granados Hijelmo, I. (2006), *Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas*, en Revista española de la Función Consultiva, 40 (6), España: Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad de Valencia.
- Grosso, B. M., y Svetaz, M.A. (2001), *Técnica Legislativa: marco teórico*, en Ronny, C., *La técnica legislativa en Centroamérica*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Grun, E. (2005), *Teoría general de sistemas y derecho, Apuntes para una visión sistemática del Derecho*, Exposición efectuada el 7 de noviembre de 1991 en el Seminario "Teoría General de Sistemas y Derecho", organizado por el Departamento de Filosofía de Derecho, Argentina, págs. 57-73.
- Hart, H. (2012), *El Concepto de Derecho*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Hernández, S. et al., (2006), *Metodología de la investigación*, México: Mc Graw Hill. Ihering, R. (2011), *el Fin en el Derecho*, Granada, España: Editorial Comares.
- Karpen U. (1986-a), *Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania*, en Revista Legislación, número 1, Alemania: KING.
- Karpen, U. (2004-b), *La evaluación de las consecuencias de la ley*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 8 (3), Madrid, España, págs. 24-38.
- Kelsen, H. (1994), *Teoría pura del derecho*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recuperado de <http://bit.ly/3j7CrnO>
- Larenz, K. (1990), *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Madrid: Ariel.
- Leiva Fernández, L. (1999), *Fundamentos de técnica legislativa*, Buenos Aires, Argentina: Editorial La Ley
- Lembo, L. (2010), *Manual de Técnica Normativa 2006-2009*, en Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales, México: Secretaría de Gobernación.

- López Olvera, M.A. (2009), *Técnica legislativa y proyectos de ley*, en Elementos de Técnica Legislativa, México: Trillas.
- López Ruiz, M. (2002), *Redacción legislativa*, México: Senado de la República.
- López Velarde, J.A. (2010), *El proceso de creación de leyes en México*, AAPAUNAM Academia, Ciencia y Cultura, págs. 61 a 66, recuperado <http://bit.ly/3pqKqzu>
- López, M.A. (2017), *los Límites a la facultad reglamentaria de los municipios*, en Revista Facultad Reglamentaria de la Facultad de Derecho de la UNAM, septiembre a diciembre, 22 (8), México, págs. 167-199.
- Luca, P. (1999), *La teoría escalonada del ordenamiento jurídico de Hans Kelsen como hipótesis cultural, comparada con la tesis de Paul Schrecker sobre la Estructura de la Civilización*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 100 (66), octubre-diciembre, España: Editorial Tecnos, págs. 20-85.
- Marcilla Córdoba, G. (2005), *Técnica legislativa*, en Carbonell, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, págs. 571-586.
- Martino, A.M. (2004) (comp.), *Estudios sobre ciencia de la legislación*, Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- Matta Herrera, A. (2012), *La ciencia del derecho en el estado constitucional*, en Revista CES Derecho, volumen 3, número 2, julio a diciembre, págs. 110-121.
- Merkel, A. (2011), *Teoría general del derecho administrativo*, en Revista Real de Derecho Privado, 58 (25), Madrid España, págs. 30-50.
- Meyer, O. (2008), *Derecho administrativo alemán*, Tomo I, Buenos Aires Argentina: Depalma.
- Minor, J.R y Roldán, J. (2013), *La Técnica Legislativa*, en Manual de Técnica Legislativa, México: Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- Mirabelli, L. (1975), *La teoría general de sistemas*, Buenos Aires: Kipus. Montesquieu
- (2000), *Del Espíritu de las Leyes*, México: Grupo Editorial Exodo.
- Mora-Donatto, C. (2004-a), *Teoría de la Legislación*, en Manual de Técnica Legislativa, Nava Gomar, S (Coord.), Tomo I y II, México: Konrad Adenauer Stiftung y ANOMAC.

- Mora-Donatto, C. (2012-b), *Teoría de la legislación*, en Teoría de la legislación y Técnica legislativa, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Motilla, A. (2010), *La Codificación como Técnica de Producción Legislativa*, en Revista de Derecho Privado, 20(8), España: Editoriales de Derecho Reunidas, págs. 20-39.
- Muñoz de Morales Romero, M. (2016), *Codificación y técnica legislativa en Estados Unidos de América*, España: Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Muro Ruíz, E. (2007), *Cuerpos Normativos de la Legislación Municipal*, en Algunos Elementos de Técnica Legislativa, Serie Doctrina Jurídica, México: IJ-UNAM. Nava, S. (2004), *Manual de técnica legislativa*, México: Universidad Anáhuac del Sur, Universidad de Nueva York y Konrad Adenauer.
- Noll, P. (1973), *Teoría de la legislación*, Hamburgo: Rowohlt
- Olivera, J. (2000), *Manual de Reglamento Municipal*, México: Porrúa.
- Oropeza, H. (2008). *Administración Pública Municipal*, en Estudio Preliminar del Municipio Libre, México, Trillas.
- Orozco, J. (2015), *Tipología en los municipios en México*, en Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales, México: CICSA.
- Pedroza De La Llave, S.T y Cruz Velázquez, J.J. (2000), *Introducción a la técnica legislativa en México*, en Carbonell, M. y Pedroza De La Llave, S.T. (coords.), Elementos de técnica legislativa, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de técnica legislativa*, Buenos Aires: Educa y Konrad Adenauer.
- Pérez Paredes, Y.J. (2013), *La evaluación de la ley ¿etapa final del procedimiento legislativo o parte del contenido de la técnica legislativa?* Perú: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.
- Pérez, F. (2014), *Diagnóstico Municipal a Nivel Nacional*, en Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

- Pérez, H. (2007), *Manual de técnica legislativa*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez, Y.J. (2014), *La evaluación de la ley: ¿etapa final del procedimiento legislativo o parte del contenido de la técnica legislativa?* En Revista Cuadernos Parlamentarios, 25 (5), España: Centro de Capacitación y Estudios Legislativos, págs. 20-34.
- Pereznieto Castro, L. (2019), *La dogmática jurídica, con especial referencia al derecho internacional privado*, Cuarta Época, año VI, número 16, julio a diciembre, documento recuperado de <http://bit.ly/3x8QfXG>
- Pineda Garfias, R. (2009), *Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales*, en Revista Nomos, núm. 3, Universidad de Viña del Mar, Chile, págs.137-156.
- Prieto Salas, M.A. (s/f), Metodología y método de la ciencia legislativa, en Revista Jus Filosofía, 20(3), Colombia, págs. 117 - 137.
- Prieto, L. (2005), *Apuntes de teoría del derecho*, España: Trotta.
- Quintana, C.F. (2011), *Los Bandos y Reglamentos Municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento*, en Derecho Municipal, México: Porrúa.
- Rabbi-Baldi, C. (2006), *Derecho legislativo*, en Revista de Ciencias Jurídicas, 52 (15), Chile, págs. 83-102.
- Raigosa Soleto, L. (2008), *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, México: Senado de la República e Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Ramos (s/f), *Una propuesta metodológica para evaluar iniciativas del Congreso de la Unión*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Raz, J. (2006), *La teoría de Kelsen de la Norma Fundamental*, Estados Unidos: Periódico de Jurisprudencia Americana.
- Real Academia de la Lengua Española (2023), *Diccionario de la lengua española*, 23a edición, Tomos del I al XX, Décimo Novena Edición, España: Espasa Alpe.
- Rendón Huerta, T. (2014), *El Soft Law en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal*, en Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México: Porrúa.

- Reyes, C.I. (2014), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información*, en Revista Derecho comparado de la información, 58 (3), de enero a junio, págs. 125-143.
- Robles Sotomayor, M.E., et al., (2017), *Teoría del Derecho*, Enciclopedia Jurídica de la UNAM, México, Porrúa.
- Robles, R. (2009), *El Municipio*, México: Porrúa.
- Rosas Benítez, A. (1991), *Constitución de Justiniano sobre el Digesto (Año 530)*, en Enciclopedia libre universal en español, Leyes de Roma.
- Sáinz, F. (2006), *Algunos elementos de Técnica Legislativa*, en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Santaolalla, F. (2012), *Las directrices de técnica normativa*, en Revista de Administración Pública, 25 (170), Madrid, España: Tecnos, págs. 41 – 92.
- Savigny, Friedrich Karl von (1985): *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.
- Sayagués, E. (2007), *Tratado de derecho administrativo I*, Uruguay: Montevideo. Segui
- González, L. (1943), *Manual de legislación*, en Contralor de Actividades Subversivas en el Uruguay: Editorial Montevideo.
- Sempé, M. (2009), *Técnica legislativa y desregulación*, México: Porrúa.
- Sieckmann, J. (2010), *Norma jurídica*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recuperado de <http://bit.ly/3rp7BvN>
- Sosa, E.A. (2013), *Los reglamentos administrativos y su relación con la ley en el marco de la constitución*, Tomo III, Buenos Aires, Argentina: Editorial el Foro.
- Suárez Llanos, M. (2006), *El sueño de la codificación y el despertar del Derecho*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 29, España, págs. 30-53.
- Suárez, P. (1985), *El título de las leyes*, Barcelona: GRETEL.
- Svetaz, M.A., et al., (1998), *Técnica legislativa*, México: Rubinzal Culzoni. Tamayo, R. (2014), *El Derecho y la Ciencia del Derecho*, 6ta edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tapia, J. (1960), *La técnica legislativa*, Santiago de Chile: Jurídica de Chile. Tocqueville, A. (2005), *La Democracia en América*, (trad. Luis R. Cuéllar), México: Fondo de Cultura Económica.

Valtierra, E. (2020), *Introducción al derecho*, Argentina: Colección Cátedra y Universidad Nacional del Litoral.

Vázquez, R. (2015), *Teoría del Derecho*, México: Oxford University Press.

Villota Cerna, M, Pérez Paredes, Y, Arévalo, G. (2015), *La ley y la técnica legislativa en América Latina*, Perú: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Wintgens, L. (1980), *Legisprudencia y estado de derecho*, Alemania: Baelen. Wright, V y Henrik, G (2019), *Norma y acción, una investigación lógica*, España: Olejnik

Instituciones y dependencias

Asociación Mexicana de Psicología (2019), *Guía Normas APA*, 7ma edición, México: recuperado de <http://bit.ly/3l0zJMy>

Asociación Nacional de Alcaldes (2019), *El ABC de la reglamentación municipal*, México: Fundación Konrad Adenauer.

Auditoría Superior de la Federación, (2015), *Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal*, presentado por la H. Cámara de Diputados, México, documento recuperado de <https://bit.ly/41jQvy9>

Banco Mundial (2010), *Gobernanza regulatoria en los países en desarrollo*, Washington, D.C., documento recuperado de <https://bit.ly/3TUfxQL>

Comisión Federal y Mejora Regulatoria (2010), *Técnica normativa para elaborar regulaciones municipales*, México: Centro de Investigación Docencias Económicas.

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (2019), *Acuerdo por el que se da conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, México, recuperado de <http://bit.ly/3KogxS7>

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (2019), *Mejores Prácticas Municipales de Mejora Regulatoria*, Colección Cuadernos de Divulgación de Mejora Regulatoria, México: Secretaría de Economía.

Instituto Belisario Domínguez (s/f), *Metodología de la investigación legislativa*, México: Senado de la República, recuperado de <http://bit.ly/3Po8P3v>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011), *Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación*, Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, México: Información Básica sobre la Administración y el Gobierno Municipal.

INEGI (2020), *Marco geoestadístico Nacional*, México, consulta interactiva en línea: <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>

Instituto Nacional de Estadística (2020), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*, ENCRIGE, México, consulta interactiva en línea <https://bit.ly/3grZD2y>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Catálogo Único de Clases de áreas geo-estadísticas estatales, Municipios y Localidades*, México, consulta interactiva de datos <https://bit.ly/3EsRaUJ>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*, CNGMDT, México, Consulta interactiva en línea <https://bit.ly/3gjSBNr>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, ENCIG, México, Consulta interactiva en línea <https://bit.ly/3UUFroN>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, CNGSPSPE, México, consulta interactiva en línea <https://bit.ly/3ErgyDI>

Organización Mundial del Turismo (2020), *Barómetro de Turismo Mundial*, Principales resultados de México en el Ranking de Turismo Internacional, Madrid, España, consulta en línea: <http://bit.ly/3hMporn>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015), *Perspectiva de la Política Regulatoria, Informe de Prensa en español*, Varios medios televisivos y de periódico, México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, en el ABC de la Mejora regulatoria para las entidades federativas y

los municipios, Guía Práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos, México: Coordinación editorial Centro de la OCDE en México para América Latina. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), *Indicadores de regulación de mercados de productos*, en revista Boletín Económico de ICE 316, XX(3), págs. 3 a 17, recuperado de <http://bit.ly/3KooddR>
Secretaría de Turismo (2020), *Pueblos Mágicos de México*, Gobierno de México, consulta en línea <http://bit.ly/3Mpt4gV>

Legislación consultada

Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 05-02-1917, Última reforma en el DOF el 18/11/2022, recuperado de <https://bit.ly/3tPDLkU>

Congreso de la Unión, *Ley General de Mejora Regulatoria*, publicada en el DOF el 18-05-2018, última reforma en el DOF el 20-05-2021, recuperado de <https://bit.ly/3qncGCr>

Jurisprudencia consultada

Suprema Corte de Justicia de la Nación (mayo de 2007), Tesis 1ª./J. 41/2007, *Fundamentación y motivación de los decretos expedidos por el Presidente de la república, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, pág. 361.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (mayo de 2008), Tesis 2ª./J. 82/2008, *Fundamentación de las disposiciones generales expedidas por los ayuntamientos. Para el cumplimiento de esa garantía constitucional basta que aquéllas se refieran a aspectos propios del ámbito competencial del respectivo órgano de gobierno municipal*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, pág. 71.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2005), Tesis P./J. 132/2005, *Municipios. Contenidos y Alcance de su Facultad Reglamentaria*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, pág. 2069.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2011), Tesis P./J.44/2011 (9a.), *Orden jurídico municipal. Principio de competencia (Municipios como órganos de gobierno)*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Tomo I, pág. 294.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2011), Tesis P./J. 43/2011 (9a.), *Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Tomo I, pág. 301.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f), Jurisprudencia, *Circulares*, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 139-144, Tercera Parte, pág. 195.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f), Jurisprudencia, *Circulares*, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, volumen 139-144, Tercera Parte, pág. 195.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f), Tesis Aislada: *Circulares*. Su *publicación en el Diario Oficial no les otorga el carácter de disposiciones legales*, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, volumen 157-162, Sexta Parte, pág. 42.