



Instituto Politécnico Nacional
Secretaría de Investigación y Posgrado

Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales
Maestría en Economía y Gestión Municipal



Técnica Normativa en el marco de la Gestión Municipal

TESIS

Para obtener el grado de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Presenta:

Alberto Vega Hernández

Director de Tesis:

Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños

México, D.F., a 8 de Agosto de 2013



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México, D.F. siendo las 12:00 horas del día 8 del mes de agosto del 2013 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:

"Técnica normativa en el marco de la gestión municipal"

Presentada por el alumno:

Vega Hernández Alberto
Apellido paterno Apellido materno Nombre(s)

Con registro:

B	1	1	0	8	8	7
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños

Dr. Mijael Altamirano Santiago

Dr. Miguel Ángel Vite Pérez

Dra. Mara Rosas Baños

M en E. Pedro Mendoza Acosta

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

Dr. Zacarías Torres Hernández





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F., el día 8 del mes de agosto del año 2013, el que suscribe Alberto Vega Hernández alumno del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal, con número de registro B110887, adscrito al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, manifiesto que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños y cede los derechos del trabajo titulado “Técnica Normativa en el marco de la Gestión Municipal” al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección: vgaalberto@yahoo.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

ATENTAMENTE

Alberto Vega Hernández

Agradecimientos

Expreso mi gratitud y amor a ti Dios padre, bendito seas, agradecido estoy por darme la vida, por tu amor eterno, por tu infinita bondad, por fortalecer mi espíritu e iluminar mi camino. Gracias por enseñarme cada día algo nuevo, por levantarme en mis tropiezos, por apoyarme en mis decisiones, por perdonarme mis errores, por concederme todo lo que te he pedido. Señor, lo más importante en mi vida es dejarme compartir contigo los momentos más importantes de mi existir; gracias por todo lo que me haz dado, por hacer de mi infancia y juventud la más feliz, concédeme un corazón agradecido y misericordioso como el tuyo, no permitas que deje de soñar y de llevar en mi alma la alegría de vivir.

Dedico esta tesis de forma muy especial a mi director de tesis el Doctor Héctor Díaz Santana quien me ha orientado en todo momento en la realización de este proyecto de investigación. Gracias por su calidad, intelectualidad, experiencia y éxito personal y profesional. Le expreso mi admiración de forma muy especial por sus sabios consejos, sobre todo porque se comprometió y confió en mí cuando inicié esta etapa, espero haber correspondido a su compromiso, agradezco de forma sincera su valiosa ayuda, no cabe duda que mejor director de tesis no pude haber tenido. Dios Padre lo llene de bendiciones por ser un humano tan justo; con respeto y admiración, y desde lo más profundo de mi corazón muchas gracias por todo y por su calidad humana.

Haber estudiado dos carreras de manera simultanea es una de las mejores experiencias de toda mi vida, única, irrepetible y privilegiada; mi corazón se llena de alegría el expresar con orgullo el placer de egresar de las mejores universidades de México. Para mí como estudiante de posgrado representa un alto honor y responsabilidad pertenecer a dos instituciones públicas con gran prestigio en nuestra historia. Por ello externo mi más sincero agradecimiento al Instituto Politécnico Nacional por su formación como economista, a la máxima casa de estudios la gloriosa y siempre excelente Universidad Nacional Autónoma de México la mejor de Iberoamérica, gracias por su formación como Abogado. Agradezco a ambas la educación que me brindaron, por hacerme un verdadero hombre, un ciudadano útil a la sociedad, a la comunidad docente y estudiantil; por formarme como un ser humano de retos, valores y principios, y espero trabajar con intensidad y entereza, llevar y poner muy en alto el nombre de ambas instituciones en el lugar donde me encuentre.

Dedicatorias

A los seres más importantes en mi vida: mis padres y hermanos, gracias a ellos por su tiempo, cuidados, consejos, paciencia, ayuda y amor absoluto.

Al comité tutorial integrado por los Doctores Mijael Altamirano Santiago, Miguel Ángel Vite Pérez, Mara Rosas Baños, y al Maestro Pedro Mendoza Acosta su compromiso para revisar esta tesis y su enriquecimiento, de manera muy personal, agradecido con ustedes.

Al Maestro José Federico de la Torre Rodríguez, quien ha colaborado para el logro de este trabajo de grado, agradezco de forma sincera su valiosa colaboración acompañándome durante este camino de posgrado, brindándome siempre su orientación con profesionalismo, ética en la adquisición de conocimientos y afianzando mi formación como estudiante. Gracias por su amistad, consejos y su confianza.

Dedico por supuesto esta tesis, a todos los municipios de México y a su gente, en donde laboran las más grandes y valiosas personas, las mentes más brillantes, las personalidades más destacadas, los niños más nobles y los ciudadanos más gentiles que he conocido; en definitiva por nuestras costumbres, valores y ética, quienes con aplicación de la ciencia

haremos un mejor país para nuestros ascendientes y descendientes.

Frase que conduce mi vida

“El legislador debe ser un hombre: genio, imparcial, decidido, tolerante, atento, solidario, misericordioso, luchador, ordenado, justo, libre, emprendedor, responsable, honesto, inteligente, trabajador, curioso, cooperador, reflexivo, respetuoso, generoso, idealista, perseverante, valiente, leal, bondadoso, agradable, noble, alegre, sencillo, optimista, constante, comprensivo, fuerte, esforzado, creativo, observador, servicial, capaz, limpio, cortés, agradecido, autentico, cuidadoso, democrático, disciplinado, educado, eficiente, equilibrado, estable, exacto, excelente, exitoso, fiel, franco, maduro, paciente, productivo, sereno, sincero, solidario, analista, considerado, dadivoso, estudioso, feliz, obediente, lector, perspicaz, positivo, experto, puntual y brillante”.

Alberto Vega Hernández

Glosario

Concepto	Significado
Abrogación	En sentido general, se refiere a la abolición, revocación y anulación totalmente de una ley, un código o un reglamento (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Cabildo	Es la corporación compuesta por los ediles para gobernar colegiadamente un municipio (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Comisión	Conjunto de individuos encargados de algún asunto por una autoridad, dentro de ésta uno de los integrantes debe fungir como presidente y el resto como secretarios; su labor consiste en analizar, discutir y dictaminar las normas reglamentarias (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Derogación	Significa la abolición, anulación o revocación oficialmente de un artículo o párrafo de una norma jurídica, procedente de autoridad legítima (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Dictamen	Resolución escrita de una o varias comisiones del Congreso o Cabildo y tomada por la mayoría de sus miembros sobre una norma reglamentaria. El dictamen podrá ser de primera y segunda lectura y discusión, según el proceso parlamentario que se siga al interior del cabildo (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Eficacia	En derecho se refiere al grado de cumplimiento de una norma jurídica en tiempo y forma (elaboración propia).
Eficiencia	Aplicado al derecho se refiere al cumplimiento de los objetivos de la norma al menor costo posible (elaboración propia).
Exposición de motivos	Son los fundamentos que se presentan en apoyo de la proposición o proyecto de ley o reglamento. Consiste en los argumentos al amparo de los cuales se considera pertinente dictaminar una iniciativa en un sentido u otro (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Facultad Reglamentaria	Es la posibilidad de actuar que se le ha concedido a una persona por formar parte de una relación jurídica (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Fe de erratas	Son aquellos errores gramaticales de dedo causados por el descuido en la redacción (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Gestión Municipal	Actividades, funciones y procedimientos que establece el ayuntamiento, destinada a la buena marcha del municipio (elaboración propia).
Iniciativa	Es la propuesta normativa que se presenta ante la Legislatura o el Cabildo y que da inicio formalmente al proceso legislativo o reglamentario (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Interpretación	Es la técnica encaminada a indagar y reconstruir dentro del mundo social el significado de la norma jurídica, a fin de aplicarla para solucionar un

	conflicto (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Jerarquía normativa	Es la ordenación escalonada de las normas jurídicas de modo que las normas de rango inferior no pueden contravenir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Legislador/legisladora	Se refiere a la persona que elabora una norma jurídica, a quien con base en la búsqueda de normas y principios jurídicos crea, establece y aprueba los instrumentos normativos (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Municipio	Conjunto de habitantes de una misma circunscripción, regida por un ayuntamiento (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Norma supletoria	Son las que precisan cuándo otro ordenamiento jurídico puede complementar las normas contenidas en la disposición tratada, en caso de encontrarse alguna laguna normativa (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Orden del día	Documento en el que se cuenta al pleno de los puntos que se abordarán durante la sesión (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Pleno	Recibe el nombre de Pleno a la asamblea que se lleva a cabo en el salón de sesiones del Congreso o Cabildo (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Potestad Reglamentaria	Es la prerrogativa por la que las administraciones públicas pueden crear normas con rango reglamentario, es decir, normas subordinadas a las leyes, ya sean reglamentos, decretos o sus reformas, no es privativa del Poder Ejecutivo, sino órganos como los Municipios pueden ejercerla (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Reglamento	Es la disposición jurídica de carácter general expedida por la administración pública municipal en virtud de su competencia y con carácter subordinado a las leyes federales y estatales. Su finalidad es proveer las normas operativas para la ejecución de la ley (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Sesión	Reunión de legisladores en periodo ordinario del Cabildo, para ventilar los asuntos incluidos en el orden del día (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).
Técnica legislativa	Es el conjunto de reglas que deben seguirse para construir leyes bien estructuradas (elaboración propia).
Técnica Normativa	Es el conjunto de reglas que deben seguirse para construir reglamentos bien estructurados (elaboración propia).
<i>Vacatio legis</i>	Es el tiempo entre la publicación de una ley o reglamento y su entrada en vigor (Diccionario universal de términos parlamentarios, 1998).

Siglas y Acrónimos

Acrónimo	Significado
H.	Honorable
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COFEMER	Comisión de Mejora Regulatoria
IRMb	Índice de Reglamentación Municipal Básica
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LATIN-REG	Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad
NGP	Nueva Gerencia Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
REP	Reglamento de Estudios de Posgrado
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Índice

Resumen	12
Abstract	12
Introducción	13
Capítulo 1. Facultades Normativas del Municipio.....	20
1.1 Relación con las ramas del Derecho	20
1.1.1 Con el Derecho Público	20
1.1.2 Con el Derecho Constitucional	21
1.1.3 Con el Derecho Parlamentario	23
1.1.4 Con el Derecho Municipal	24
1.2 Facultades Institucionales del Cabildo Municipal.....	24
1.3 El Bando de Policía y Gobierno	26
1.3.1 Tipos de Bandos de Policía y Gobierno	28
1.3.2 Aspectos Generales de un Bando de Policía y Gobierno	30
1.4 El Reglamento Municipal	31
1.4.1 Características de los Reglamentos Municipales	32
1.4.2 Tipos de Reglamentos	33
1.4.2.1 En cuanto a sus destinatarios	33
1.4.2.2 En cuanto a su relación con la ley	34
1.4.2.3 En cuanto a sus titulares	35
1.4.2.4 En cuanto a su origen	35
1.4.3 Los Reglamentos que expiden los Ayuntamientos	36
1.4.3.1 De estructura y Organización	37
1.4.3.2 Referentes a Servicios Públicos	38
1.4.3.3 Relacionados a Zonificación, Planeación y Desarrollo Urbano	39
1.4.4 Importancia de los Reglamentos Municipales	40
1.4.5 Requisitos de los Reglamentos Municipales	41
1.4.6 El Proceso Reglamentario	42
1.5 Las Circulares	45
1.6 Las Disposiciones Administrativas.....	46

Capítulo 2. Técnicas Legislativas y Normativas	47
2.1 Conceptualización de Técnica Legislativa y Normativa	47
2.2 La Teoría de la Legislación	49
2.3 El Derecho Comparado en la elaboración de Instrumentos Normativos	53
2.4 Tipología con otros países	54
2.4.1 Perfeccionamiento de Técnica Legislativa	55
2.4.2 Áreas especializadas	55
2.4.3 Necesidades de los ciudadanos	56
2.4.4 Actualización constante de las normas.....	56
2.4.5 Homologación, Codificación y Simplificación.....	57
2.4.6 Evitar contradicciones constitucionales.....	57
2.4.7 Evitar la sobrerregulación	58
2.4.8 Publicitación	58
2.5 Experiencias de municipios en México más desarrollados en Técnica Normativa	59
2.5.1 Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales. Estudio de caso COFEMER - CIDE	59
2.5.2 Manual de Técnica Normativa y los Bandos Municipales, su contenido y alcance dentro de la Facultad Reglamentaria Municipal. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2006-2009	64
2.5.3 La Facultad Reglamentaria Municipal, un esfuerzo de modernización administrativa. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, 2006-2009	68
2.5.4 Lineamientos para le redacción de Textos Normativos Municipales. H. Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, 2007-2010	70
2.5.5 Proceso Normativo Municipal. H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, Puebla, 2008- 2011.....	74
2.5.6 La Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales. Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal, 18 de septiembre de 2008.....	76
Capítulo 3. Metodología de Técnica Normativa para la Gestión Municipal	79
3.1 Formulario para la elaboración de Textos Normativos (Modelo Camposeco)	79
3.2 Secuencia no obligatoria y obligatoria de un Instrumento Normativo	84
3.2.1 Disposiciones no obligatorias: Exposición de Motivos	85

3.2.2 Disposiciones obligatorias.....	86
3.2.2.1 Disposiciones Preliminares o Generales.....	86
3.2.2.2 Disposiciones Principales.....	86
3.2.2.3 Disposiciones Finales.....	87
3.3 Estructura General de un Instrumento Normativo.....	88
3.3.1 Nombre de la norma.....	88
3.3.2 Encabezado.....	88
3.3.3 Títulos.....	89
3.3.4 Capítulos.....	89
3.3.5 Secciones.....	89
3.3.6 Artículos.....	90
3.3.7 Párrafos.....	91
3.3.8 Apartados.....	91
3.3.9 Fracciones.....	92
3.3.10 Incisos.....	92
3.3.11 Artículos Transitorios.....	93
3.3.12 Lugar y Rúbricas.....	95
3.4 Estructura Particular de un Instrumento Normativo.....	95
3.4.1 Ámbito de Validez y Objeto de la Norma.....	96
3.4.2 Fundamentación y Motivación.....	96
3.4.3 Normas Supletorias.....	97
3.4.4 Definiciones.....	97
3.4.5 Creación de Órganos Auxiliares.....	98
3.4.6 Instrumentos Regulatorios.....	98
3.4.7 Garantía de audiencia.....	98
3.5 Formulario para la revision de Textos Normativos (Modelo Camposeco).....	99
3.6 Reglas de Técnica Normativa.....	108
Conclusiones, recomendaciones y propuesta.....	110
Referencias Bibliográficas.....	115
Anexo. Cuerpos Normativos Municipales.....	124

Resumen

La técnica normativa tiene una relación directamente proporcional con la gestión municipal; esto es, si las normas jurídicas desde su origen son las idóneas, entonces las mejoras en las actividades o funciones de los ayuntamientos serán eficientes y eficaces. Los bandos y reglamentos municipales deben hacerse bien desde la iniciativa; redactarlos de manera clara, precisa y sencilla, apegados a las necesidades de cada municipio, a sus usos, costumbres, valores, idiosincrasia y potencialidades; con ello obtendríamos una adecuada aplicación, y reducción de costos, además evitaríamos problemas de interpretación. Es por ello que la presente tesis tiene como objetivo proponer una metodología de técnica normativa que contenga características generales para la elaboración de una eficiente reglamentación con la perspectiva de mejorar la gestión municipal.

Abstract

The technical rules have a direct relationship with the municipal administration, that is, if the legal standard is suitable from birth, then the improvements in the activities or functions of municipalities will be efficient and effective. The sides and municipal regulations must be made good from the initiative, writing them in a clear, precise and easily attached to the needs of each municipality, their habits, customs, values, idiosyncrasies and potential, and with it would get proper implementation, and would avoid problems of interpretation and reducing both economic and monetary costs. That is why this thesis is to propose a methodology of technical regulations containing general characteristics for the development of good regulation with a view to improving municipal management.

Introducción

El proceso de modernización administrativa que se ha desarrollado en el ámbito local ha tenido una desigualdad en la elaboración de los instrumentos normativos. En los últimos años hay una tendencia creciente hacia la profesionalización de las tareas y al dictado de normas relacionadas con la elaboración de los reglamentos y disposiciones jurídicas, lo que ha comenzado a tener interés en los estudiosos municipalistas, el propósito es construir un sistema jurídico universal válido, basado en información, profesionalización y especialización conectándose hoy en día a la constatación de calidad o racionalidad de las normas jurídicas, el fenómeno tiene como consecuencia el impulso de los estudios de la legislación en el ámbito municipal.

Con el fin de establecer parámetros de evaluación y desempeño institucional de los gobiernos subnacionales que antecede en el presente asunto, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en su portal presenta el Índice de Reglamentación Municipal Básica (IRMb), información obtenida del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con datos agrupados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009) y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2011); para lo cual se establece que el bando y catorce reglamentos de servicios públicos municipales son considerados básicos para todo tipo de municipio, el índice mide el grado en que los ayuntamientos están ejerciendo efectivamente la facultad reglamentaria que les otorga el artículo 115 Constitucional, presentando resultados y datos informativos los cuales quedan de la siguiente manera: muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo.

De acuerdo con lo anterior comento que el Índice de Reglamentación Municipal Básica (IRMb), es sólo una investigación genérica, pues establece parámetros en que los municipios desempeñan el trabajo reglamentario correctamente, pero no contienen observaciones específicas y a profundidad sobre la calidad y el contenido de los instrumentos normativos que en tal caso repercute en los tipos de reglamentos que tenemos, cuáles de ellos son realmente eficientes y cuántos deberían ser promulgados. Durante el periodo de agosto a diciembre del año 2011, realicé un estudio de Derecho Comparado complementario con la finalidad de identificar la calidad y contenido de los bandos y reglamentos normativos básicos antes comentados de los 2,456 municipios que existen en México, coincidí que: efectivamente muchos de ellos contienen errores en la redacción, son parecidos en estructura, fondo y contenido; se identificaron vacíos legales, y ambigüedades; no existe precisión, concisión, sencillez en la redacción; muchos tienen un estilo muy parecido como si fueran realizados por el mismo legislador; son recopilaciones de las mejores normas; existe retórica en los párrafos; uso del lenguaje técnico para

expertos; la mayoría están vigentes sin ser renovados; no hay seguimiento de evaluación de la mejora regulatoria, no identifican las potencialidades, necesidades y tradiciones en los ayuntamientos.

Complementando el párrafo anterior, en las opiniones del Magistrado Salvador Nava Gomar (2004), en la Presentación del Libro “Manual de Técnica Legislativa” realizada en el Patio del Congreso del Estado de Guanajuato el 9 de diciembre de 2004; con los Doctores Susana Pedroza de la Llave y Miguel Carbonell (2000) en sus conclusiones obtenidas del libro “Elementos de Técnica Legislativa”; con Miguel López Ruiz (2010) en sus postulados sobre “Redacción de Textos Normativos”; y con el Licenciado Iván Loza Fontanel (2012) Subdirector de Estudios Jurídicos Municipales y Convenios del INAFED en su publicación “Los Municipios en México: su Facultad Reglamentaria” que el problema de las normas se encuentra en la profesionalización de la elaboración de las mismas, pues aseguramos que la deficiencia de los textos normativos radica en las siguientes causas: la primera, consiste en que los proyectos normativos generalmente son elaborados por los asesores de los legisladores, y éstos toman como modelo otros ordenamientos, incluso de otros sistemas jurídicos, e incorporan errores y elementos ajenos a la tradición normativa municipal. La segunda, quienes elaboran los textos normativos no poseen ni los conocimientos técnicos ni gramaticales suficientes para diseñar y redactar de manera correcta las disposiciones, lo cual opaca la norma y desfigura nuestro idioma. La tercera, las entidades que intervienen en la elaboración de los textos normativos, las que hacen doctrina y las instituciones educativas, incluso partidos políticos difícilmente promueven entre los legisladores, doctrinarios, estudiantes y militantes políticos, la enseñanza, el aprendizaje y el perfeccionamiento de la técnica normativa, pues en la actualidad no existe en nuestro país una carrera específica en estudios legislativos.

El problema de la presente investigación se fundamenta en que los cabildos de los municipios en México, no son instituciones que de manera informada, profesionalizada y especializada elaboren normas necesarias para el funcionamiento que los municipios requieren, por lo que es necesaria una metodología la cual contenga características generales que los municipios deberían considerar para realizar eficientes instrumentos normativos y vincularlos con la gestión municipal, es decir, aquellas actividades o funciones del ayuntamiento para la buena marcha del municipio.

Las preguntas de investigación son dos por un lado: ¿De qué manera la técnica normativa permitiría elaborar bandos y reglamentos municipales que correspondan a la problemática específica y diversa de los municipios? Por el otro ¿Cómo la técnica normativa se relaciona con la gestión municipal?

La justificación del presente trabajo se fundamenta en los reducidos estudios sobre las facultades normativas de los cabildos municipales. En México hace falta normar sobre una infinidad de aspectos que se encuentran poco y mal regulados, y en ocasiones diversos instrumentos jurídicos normativos son

réplicas de otros ya existentes; al tratar de responder las cuestiones mencionadas, encuentro en este tema que escasas son las investigaciones, poca es la información, corta es la especialización, contamos con una literatura mínima sobre técnica normativa. Por lo que el reto es resolver uno de los muchos problemas de gestión y proponer una metodología de técnica normativa que contenga características generales, la cual los municipios deberían considerar para hacer eficientes instrumentos jurídicos normativos municipales.

El objetivo general es proponer una metodología de técnica normativa, que contenga características generales para la elaboración de eficiente reglamentación municipal con la perspectiva de mejorar la gestión municipal.

Los objetivos específicos son tres; el primero, estudiar y explorar las técnicas legislativas y normativas, directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido de un ordenamiento jurídico; el segundo, revisar experiencias internacionales con la finalidad de tener una comparación bibliográfica de los principales países Europeos y de América Latina en relación a la calidad de sus normas; el tercero, explicar estudios de caso nacionales de lo que están realizando algunos municipios más desarrollados en técnica normativa.

Para este trabajo de investigación es importante tener en cuenta la conceptualización de los siguientes términos: técnica normativa, eficiencia, y gestión municipal; a través de las reglas que deben seguirse para construir reglamentos bien estructurados; el fin será hacer instrumentos normativos al menor costo posible para cumplir los objetivos que satisfagan necesidades y de esta forma contribuir a la elaboración de actividades, funciones y procedimientos que establece el propio ayuntamiento destinados a la buena marcha de un municipio determinado. Las conceptualizaciones anteriores son una elaboración propia, para los fines procedentes de esta tesis.

El marco teórico gira en relación a la técnica legislativa, la cual es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objetivo el estudio del conocimiento de pasos que se adoptan para la elaboración de leyes en general. La técnica legislativa y normativa se vinculan en que ambas son el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado de normas correctamente formuladas; tanto el ámbito federal como estatal adaptan la técnica legislativa porque su función es expedir leyes; los municipios al elaborar su reglamentación aplican de manera supletoria aspectos de técnica legislativa, pero tienen la facultad exclusiva de expedir bandos y reglamentos municipales, por ello es necesario emplear la técnica normativa.

En mi opinión, existe una diferencia entre la técnica legislativa y técnica normativa; la primera nos brinda aspectos de creación, derogación, abrogación o reformas de leyes de manera general, la segunda,

se debe encargarse de detallar con precisión las reglas de operación contenidas en la ley, la precisión resulta ser la parte más complicada, pues es necesario regular con especialidad y detenimiento los aspectos mínimos de un municipio determinado. Hasta el momento en nuestro país hay pocas investigaciones que propongan sobre la redacción, los alcances de regulación y la evaluación de los reglamentos que expiden los cabildos.

Es importante aplicar correctamente las reglas tanto de la técnica legislativa como normativa para la elaboración de normatividad jurídica municipal, ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios. De una buena iniciativa se deriva por lo general, una magnífica normatividad (Rubio, 2010), de los reglamentos actuales, por más mejoras que se les hagan durante su estudio, análisis y discusión, es factible que se derive una inadecuada, en el peor de los casos, una mediocre normatividad.

Por lo antes expuesto, considero que las normas jurídicas municipales no deben estar solamente bien redactadas, con sencillez, elocuencia, precisión, claridad, pureza y calidad, sino que deben estar apegadas a las necesidades de cada ayuntamiento, y de esta forma si son idóneas al tener una relación directamente proporcional con la gestión municipal los resultados serán eficientes, pues de lo contrario si desde origen la normatividad no es la adecuada, entonces las gestiones municipales tendrán ineficientes resultados (Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

La gestión municipal se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del ayuntamiento, así como de su integración administrativa, destinada a la buena marcha del municipio (Diez, 2001). Con este objeto el presente trabajo propone un mecanismo eficiente para ejecutar correctamente la Nueva Gerencia Pública (NGP); si la normatividad no es la adecuada entonces las actividades que desarrollan los ayuntamientos para atender y resolver peticiones y demandas serán inapropiadas.

Para lograr objetivos y metas de gestión municipal, debe contemplarse el diseño o elaboración de instrumentos normativos bien elaborados; que sirvan de referencia para la planeación de las metas de gestión y la elaboración de políticas cuyo fin perfeccionará el funcionamiento de la administración municipal (Ramírez, 2010).

En el diseño de normas jurídicas que los municipios requieren de inicio deben contener los siguientes requisitos indispensables: conceptos generales, materia que regulan, fines que se persiguen, atribuciones de las autoridades competentes, derechos y obligaciones de los administrados, faltas e infracciones, sanciones, recursos, y vigencia; pero al mismo tiempo que su aplicación sea pronta y expedita; el personal encargado de aplicarlo tenga capacitación y adiestramiento, acompañándola con propaganda educativa para su divulgación y que la sociedad conozca los contenidos mínimos. De acuerdo

con lo anterior se reducirán costos, se incrementará la eficiencia y eficacia en la gestión municipal y se podrán elaborar políticas públicas municipales mejor estructuradas con sustento normativo adecuado y propio de cada municipio.

“La reglamentación es el marco de la gestión municipal” (Secretaría de Desarrollo Social, 2010), ambos conceptos están implícitos; esto es, la reglamentación de los municipios constituye la pieza clave y fundamental para una buena gestión gubernativa, es por ello que la presente tesis se fundamenta en el origen de la construcción de los instrumentos normativos, lo que se traduce en: la técnica normativa es solo una parte más para mejorar la gestión municipal.

Algunos municipalistas determinan que la gestión se encuentra en la aplicación de mejoras una vez que la norma está en vigor, sin considerar si son correctas e idóneas para el municipio; si embargo, aunque este criterio sea correcto no es del todo cierto, pues no hay que perder de vista que la Nueva Gerencia Pública (NGP) en los tres órdenes de gobierno esta presente en todo proceso, antes de la creación de la norma, durante la aplicación y después de proponer mejoras continuas.

La reglamentación municipal se considera como una parte de la gestión municipal que, en la medida que atienda las necesidades normativas de una circunscripción territorial, estará actuando de manera significativa para que los actos de gobierno tengan un recurso normativo y con ello se pueda ejercer la autoridad en un marco legal preciso. Como Nueva Gestión Pública (NGP), la reglamentación municipal forma parte de las llamadas políticas regulatorias, que son al mismo tiempo instrumentos de gobierno para transformar y actuar positivamente la realidad social.

De acuerdo con Bunge (2000: 306), el presente trabajo de investigación no cuenta con hipótesis, toda vez que presenta las siguientes características:

1. La metodología en técnica normativa para la gestión municipal constituye una propuesta; siendo un referente que los municipios pueden considerar para mejorar la calidad de sus normas.
2. En este momento no hay posibilidad de comprobación, la propuesta de metodología de técnica normativa para la gestión municipal se verificará posterior a su aplicación.
3. Por lo tanto al no existir comprobación empírica, no se puede establecer un juicio de valor verificable lo que se traduce en invalidez para la ciencia jurídica.

El método del presente trabajo se conforma de la siguiente forma:

1. Se realizará un análisis bibliográfico comparativo de las técnicas legislativas y normativas de los principales países Europeos y de América Latina;

2. Se identificará estudios de caso de los principales municipios de México más desarrollados en técnica normativa;
3. Se establecerá una tipología;
4. Finalmente se propondrá una metodología en técnica normativa.

El presente trabajo de investigación es desarrollado conforme a las características señaladas en el Reglamento de Estudios de Posgrado (REP) del IPN; la línea de profesionalización que se inserta ésta investigación es Gestión y Política Institucional cuyo contenido gira en torno a analizar los arreglos legales, organizaciones y culturales asociados a la actividad de los diversos organismos que participan en un municipio, identificando barreras para la innovación y la eficiencia económica, así como las bases jurídicas de la planeación municipal.

El Instituto Nacional de Desarrollo Municipal (INAFED), como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal en México, ha coadyuvado a través de cursos, publicaciones, foros y asesorías al fortalecimiento del autentico federalismo con la finalidad de promover un desarrollo armónico en los tres órdenes de gobierno. La agencia busca orientar el diseño de los instrumentos normativos, programas y políticas públicas enfocados a la satisfacción de necesidades ciudadanas. Con la presentación de esta tesis espero contribuir con un grano de arena para la labor que diariamente INAFED realiza, siendo una herramienta más que ayudará a alcanzar el objetivo de la institución.

La Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER) como agencia desconcentrada de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal en México, promueve la Mejora Regulatoria como Política Pública cuyo objetivo es garantizar la regulación que generen mayores beneficios para la sociedad, en coordinación y trabajo en conjunto con la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria (LATIN-REG) organización que promueve la evaluación de políticas regulatorias en Latinoamérica; ambas han realizado trabajos enriquecedores en torno a la construcción de instrumentos normativos, considero que esta tesis es un elemento más para proseguir enriqueciendo el trabajo reglamentario, que lo considero pertinente para investigaciones futuras.

El trabajo se divide en tres capítulos, en el primero se muestra una literatura general y teórica de las disposiciones normativas de los municipios, iniciando con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracción II que expresamente faculta a los municipios para expedir bandos municipales y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; dentro de sus

respectivas jurisdicciones y competencias. Con la finalidad de tener claro sus conceptos y facultades que expiden los ayuntamientos.

El segundo capítulo gira en torno al marco teórico de técnicas legislativas y normativas; directrices que deben seguirse para construir el contenido de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas; aquí mismo se exploran las experiencias internacionales con la finalidad de tener una comparación bibliográfica de los principales países Europeos y de América Latina en relación a las técnicas legislativas, así como estudios de caso nacionales de lo que están realizando algunos de los municipios más desarrollados en técnica normativa.

El tercer capítulo se propone la metodología de técnica normativa que los municipios pueden considerar para realizar sus bandos y reglamentos municipales, inicio con un cuestionario sobre las necesidades de establecer un nuevo reglamento o sus reformas, después presento una secuencia particular y general de estructura de un instrumento jurídico, posteriormente exhibo un último cuestionario cuya finalidad servirá como borrador para revisar el trabajo reglamentario y poder realizar las correcciones correspondientes derivados de los errores de redacción.

Al final de los capítulos encontrará las conclusiones, recomendaciones y propuestas del presente trabajo, así como la correspondiente bibliografía donde fue obtenida toda la información que sustenta la investigación científica. De la misma forma se incorpora un anexo, el cual consta de un listado de algunos de los cuerpos que integran la reglamentación en el orden municipal.

Finalmente, espero que este trabajo de tesis sea útil para los legisladores y sus asesores, para aquellos quienes trabajan diariamente en el quehacer legislativo y reglamentario, con la consabida advertencia de que ninguna obra es definitiva, con el objeto de su enriquecimiento y para superación intelectual del autor, ya que cualquier deficiencia de la misma es subsanable a través de la crítica constructiva guiada por el método científico y la argumentación lógica jurídica.

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 continuas en la problemática específica y diversa de la técnica normativa y la gestión municipal.

Capítulo I. Facultades Normativas del Municipio

“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 Relación con las ramas del Derecho

Se considera al Derecho como ciencia especializada y esta no puede tener carácter independiente con respecto a otras ciencias, ya que la ciencia jurídica es una y esta integrada por ramas o partes que constituyen un todo. Sus fines son similares y ante esto no puede haber independencia por lo que se considera que existe relaciones entre las distintas ramas jurídicas. Bajo esta perspectiva se distinguen un conjunto de normas que, por referirse a sectores individualizados de la vida social y por apoyarse en principios comunes se diferencian de otros grupos de normas, considerándose ramas autónomas. El Derecho Público, Constitucional, Parlamentario y Municipal constituyen las principales ramas que establecen una relación directa con el objeto de investigación del presente trabajo, a continuación se describen cada uno de ellas.

1.1.1 Con el Derecho Público

Para Fix Zamudio (2011a) el Derecho Público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad y el procedimiento mediante el cual dichos actos deben realizarse.

Para Carpizo (2007) el Derecho Público es la parte del ordenamiento que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas, es decir, jurisdicciones administrativas de la institución que las ejerce, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

Para Cossío (2006) el Derecho Público es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones supraordenación y de subordinación entre el Estado y los particulares y las relaciones de subordinación y coordinación de los órganos y divisiones funcionales del Estado entre sí. La característica

del Derecho Público, tal como lo señala Rivera (2008) sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes. Son mandatos irrenunciables y obligatorios en virtud de la relación de subordinación por el Estado. La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población.

Bajo esta perspectiva la relación del Derecho Público con el objetivo de investigación, es el de crear normas jurídicas, órganos competentes y procedimientos normativos que regirán las conductas de los habitantes de un municipio determinado; el Estado debe intervenir de manera directa con la finalidad de satisfacer intereses colectivos. El régimen jurídico de las facultades normativas del municipio en México es de derecho público, porque son un conjunto de normas jurídicas que derivan de naturaleza de competencia directa del Estado con los particulares, por estar regulado por normas contenidas en la Constitución General de la República; la constitución particular del Estado, la ley orgánica municipal, el bando y reglamentos municipales, circulares y respectivas disposiciones administrativas.

1.1.2 Con el Derecho Constitucional

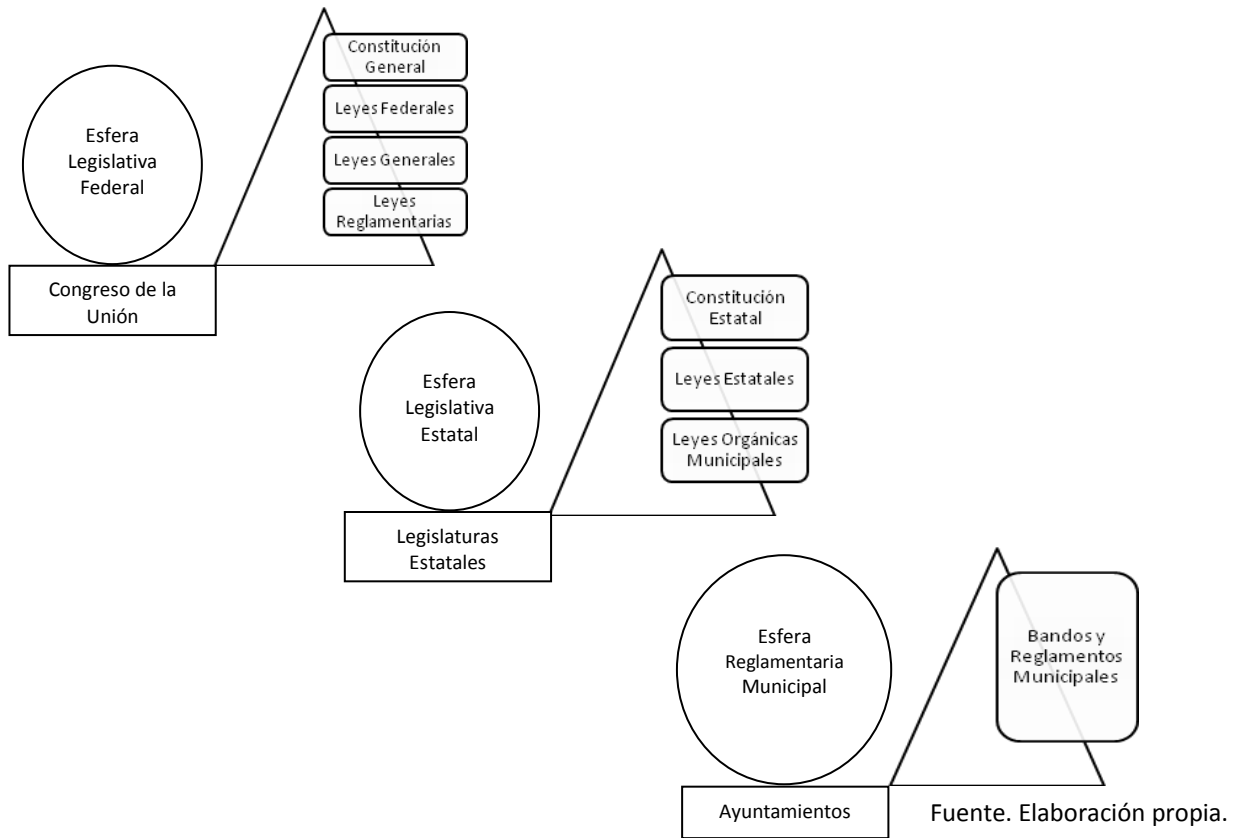
Para Carbonell (2009) el Derecho Constitucional contempla el conjunto de normas jurídicas que estudia la estructura del Estado y fundamentalmente de su constitución, y su fin es la sociedad con bienestar. Indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas de ese ordenamiento jurídico.

Para Fix Zamudio (2007b) el Derecho Constitucional puede ser contemplado en sentido amplio el cual se identifica con el propio orden jurídico, con la totalidad de ese derecho, ya que la base y los procedimientos generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él. En cambio, en sentido estricto se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.

Para Lujambio (2006) el Derecho Constitucional es una rama del Derecho Público que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno; la creación, ordenación y atribución de competencias de los órganos del propio gobierno, y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.

Bajo esta perspectiva la relación del Derecho Constitucional con el objetivo de investigación, es el de estudiar y regular todos los principios jurídicos que facultan a los municipios a expedir los instrumentos normativos, incluye el análisis de la Constitución General y las Constituciones Estatales, todo lo relativo a la forma del Estado, leyes secundarias, y las relaciones con los ciudadanos.

Considerando el orden escalonado de normas jurídicas, en la esfera legislativa federal, se encuentran los ordenamientos expedidos por el Congreso de la Unión que resultan obligatorios para los tres órdenes de gobierno, 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 puedan contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior, debajo, se encuentran las leyes federales, posteriormente, están las leyes generales y reglamentarias. En la esfera legislativa estatal, expedidos por los Congresos Estatales encontramos las constituciones y leyes estatales, así como las correspondientes leyes orgánicas municipales las cuales tienen como fin regir de manera obligatoria las actividades de sus habitantes en una suscripción determinada. En la esfera reglamentaria municipal¹ expedidos por los Ayuntamientos se encuentran los bandos y reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010: 12).



¹ De acuerdo con la jurisprudencia 43 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), los reglamentos municipales no derivan su validez de las normas estatales ni federales sino que deriva exclusivamente de la Constitución General, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía, lo cual significa que solo es un criterio formal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas.

1.1.3 Con Derecho Parlamentario

Para el jurista Berlín Valenzuela (1993a: 34) el derecho parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos pro el pueblo como expresión de su querer ser político

Para el Magistrado español Aragón (2004) el derecho parlamentario es aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nueva y de especial importancia del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Se caracteriza este derecho la reiterada inexistencia de una sanción tanto jurídica como política.

Para el jurista español Santaolalla (1990: 30) señala que “el Derecho Parlamentario en sentido restringido es el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”.

En México, de acuerdo Serna de la Garza (1997: 2) “la denominación del Derecho Parlamentario, permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de las asambleas legislativas modernas”. La dificultad aparente radica en hablar del derecho parlamentario cuando en nuestro país no existe un sistema parlamentario, sin embargo, el autor admite que el parlamento es un nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas, independientemente de que opere el régimen presidencial o parlamentario; al final de cuentas, se trata de una cuestión terminológica y es conveniente hablar en nuestro país sobre el mismo concepto.

Bajo esta perspectiva la relación del Derecho Parlamentario con el objetivo de investigación, es el de regular todas las actividades normativas del cabildo municipal, estudiar los conocimientos de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de los bandos y reglamentos municipales, así como para sus reformas o enmiendas. Regular la relación que puede tener con otros parlamentos municipales, y en su caso las interrelaciones políticas que mantiene con los poderes del Estado, sus partidos políticos y las instancias de sociedad civil y los ciudadanos.

1.1.4 Con el Derecho Municipal

Para el jurista cubano Carmona (2000), el derecho municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

El jurista argentino Korn (201) sostiene que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho constitucional, parlamentario e institucional.

A su vez también de Argentina, dice el profesor María (2003: 25) que el derecho municipal “es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinada a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales”.

Para Hernández-Gaona (2006) el Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares.

Bajo esta perspectiva la relación del Derecho Municipal con el objetivo de investigación, es que a través del Cabildo deben emanar las normas jurídicas necesarias que regirán la vida de los habitantes de un municipio determinado, considerando su historia, usos, costumbres, potencialidades y demás que lo caracterizan con la finalidad de satisfacer necesidades de manera directa y garantizar una mejor vida a sus ciudadanos. Debe abarcar todas las normas que se refieren a la constitución, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y la relación de éstos con los particulares.

1.2 Facultades Institucionales del Cabildo Municipal

El cabildo se compone por el Presidente Municipal, un grupo de Regidores y, al menos un Síndico, electos todos en votación universal directa y secreta. Cualquier sesión de cabildo se llevará a cabo en el salón de Cabildos, éste se caracteriza por ser juntas que se realizan para discutir y solucionar diversos asuntos del gobierno municipal, se señala que debe haber un quórum que se integre por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, es decir, la mitad más uno del total de los miembros, y que el Presidente Municipal, quien tiene voto de calidad en caso de que exista empate; los funcionarios municipales, como

el secretario, el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de su competencia, sin tener derecho a voto (Robles, 2009).

Cada sesión del Cabildo es considerada como solemne y se iniciará con la lectura del acta de la sesión anterior sometiéndose a la aprobación o rectificación de quienes intervienen en la misma. Inmediatamente el Secretario del Ayuntamiento informará sobre el cumplimiento de los acuerdos. El Ayuntamiento llevará un Libro de Actas de Cabildo en el que se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados. “Las actas serán firmadas por los miembros que hayan asistido y por el secretario quien dará fe de la sesión. Cumpliendo esto, se deliberarán los asuntos restantes del orden del día” (Soberanes, 2003: 433).

Dentro de la organización administrativa del Estado, encontramos al Municipio Libre como la ordenamiento descentralizado por región, como una forma de Gobierno con base en la división territorial de los Estados. “El Municipio es autónomo por naturaleza en cuanto a su organización interna, administrado por un Ayuntamiento electo en forma directa y popularmente” (Acosta, 2008: 12). La reforma del 3 de febrero de 1983 publicada en el Diario Oficial de la Federación determinó en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General que los ayuntamientos poseen facultades para expedir el bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia. Posteriormente, la misma fracción fue reformada en 1999, con la finalidad de ampliar el ámbito competencial a los municipios, delimitar las leyes estatales en materia municipal y aumentar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos; con ella se establecieron las bases generales sobre las cuales las legislaturas estatales regularían la administración municipal, y obligaba a los municipios a respetar el contenido de estas normas al dictar los reglamentos respectivos de tal manera que hubiera uniformidad dentro del Estado en aspectos fundamentales y asegurar el mejor funcionamiento.

Cada estado tiene su propia Constitución Política y en ella se deriva legislación reglamentaria y orgánica, tal como: la ley orgánica municipal, en donde se establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones Generales y Estatales de la República, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman el municipio así como sus fines, su estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos (Introducción de la Administración Pública y el Gobierno Municipal, 2010: 44). Una sola Ley Orgánica Municipal rige para todos los municipios de una entidad federativa. Cabe

hacer notar que el nombre de la ley orgánica cambia de un Estado a otro, teniendo denominaciones comunes²: leyes orgánicas municipales, código municipal o ley orgánica del municipio libre.

Los Municipios no tienen la facultad de expedir leyes, ya que esta es una capacidad tanto del ámbito federal como estatal, y aunque son imprescindibles para normar la vida de los municipios puede aplicarse de manera supletoria; sin embargo, el derecho de iniciar bandos y reglamentos municipales, compete al Presidente Municipal, a los Regidores y al Síndico y podrán modificarse en cualquier momento que se cumplan las disposiciones precedentes, y tienen como principales objetivos organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, administración libre de hacienda, además de que se aseguren la participación ciudadana vecinal. “Para ser obligatorio, deberá ser publicado en la gaceta municipal si la hubiera, o en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y entrará en vigor en todo el municipio al tercer día de su publicación” (Quintana, 2011: 311).

1.3 El Bando de Policía y Gobierno

A los cuerpos normativos que emanaban de los Ayuntamientos para distinguirlos de las leyes que provenían de los parlamentos y las cortes, se les denominó ordenanzas municipales. Pero ante la carencia de órganos informativos regulares, por largo tiempo dichos ordenamientos se daban a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones, con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia; en la actualidad a esos complejos normativos se les denomina genéricamente bandos municipales (Robles, 2009: 30).

² Las denominaciones de las leyes ó códigos orgánicos municipales actuales de los diversos Estados de México son las siguientes: Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, Código Municipal para el Estado de Chihuahua, Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de Durango, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Ley del Municipio Libre de Guerrero, Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán Ocampo, Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Ley Municipal para el Estado de Nayarit, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, Ley Orgánica Municipal de Puebla, Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, y la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas.

El bando municipal se define como “el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad” (Gámiz, 2004: 25). Todo bando debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garantice la tranquilidad y seguridad en el Municipio.

El término bando municipal proviene del verbo *bandir*, que a su vez se origina del vocablo visogodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo, los primeros bandos tienen su origen en los antiguos edictos de munícipes o curiales romanos lo que más tarde se convirtieron en los Bandos del municipio medieval Español³ que se aprobaban en la primera sesión de cabildo. Por otra parte, el concepto policía proviene de la voz griega *polis* que significa ciudad, pues comúnmente se toma con el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquél fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos o circulares, la represión de los juegos, del uso de armas, de la ociosidad u holgazanería de todas aquellas acciones que, aunque poco criminales, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes malos a los ciudadanos, el cuidado de caminos, calles, plazas, teatros, espectáculos, y demás diversiones públicas, a fin de garantizar la seguridad y bienestar de los habitantes.

Cabe señalar que las expresiones “reglamentos gubernativos y de policía” y “bando de policía y gobierno”, referidos en los artículos 21 y 115, fracción II de la Constitución General, son sinónimos, pero también es cierto que no todos los bandos contienen la misma denominación, ya que la Carga Magna da ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión. Cada municipio debe tener su propio Bando de Policía y Gobierno; en él se regula el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. Este ordenamiento jurídico municipal por excelencia, es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal. El bando municipal es una disposición o mandato de carácter administrativo publicado por el presidente municipal en representación y previa elaboración, así como aprobación del Ayuntamiento, máxima autoridad gubernativa municipal.

³ El bando, en el Derecho Administrativo Español, es una manifestación solemne, emitida por el alcalde de un Municipio, en la que se dirige públicamente a los ciudadanos para anunciarles o recordarles el obligado cumplimiento de normas en vigor, realizar aclaraciones a las mismas cuando sea necesario, pedir la colaboración de los vecinos, efectuar convocatorias populares o recomendaciones para la buena convivencia ciudadana (Diccionario Jurídico Espasa, 2012: 231).

1.3.1 Tipos de Bandos de Policía y Gobierno

De acuerdo con Delgadillo (2006: 35) los bandos municipales se clasifican en: ordinarios los cuales expiden los Ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y en que materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, de anuncios, de panteones, giros mercantiles, rastro. Señalan las normas más generales de gestión, las sanciones de carácter administrativo que impondrán a los infractores de estas disposiciones; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio. Por otro lado se encuentran los extraordinarios o solemnes, se trata de aquellos que expiden los Ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en el municipio, por ejemplo: los emitidos para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del Presidente de la República o Gobernador Estatal, para conmemorar un aniversario importante del municipio o de algún héroe.

Un bando es una norma o mandato por orden superior; según Robles (2009) pueden ser militares o gubernativos; estos últimos son el objeto de estudio del proyecto de investigación, son dictados por la autoridad gubernativa del orden civil, se establece un principio de garantía de los ciudadanos en general; las autoridades no podrán en ellos imponer penalidades mayores a las fijadas en el Código Penal para el caso de las faltas.

Actualmente, son diversos los bandos que reglamentan alguna actividad específica como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas; bares y depósitos de cerveza, la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carnes y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canica y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para la apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; el funcionamiento del cuerpo de bomberos; la promoción a la cultura; las facultades de los patronatos para las ferias municipales; la celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; la promoción de la vivienda; la participación ciudadana; el establecimiento de zonas peatonales; el control de la prostitución y actividades de alto riesgo para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras.

De acuerdo con Berlín Valenzuela (2008b: 54) los bandos municipales están sujetos a ciertos principios de los cuales es importante destacar los siguientes:

- a) Constituyen verdaderos ordenamientos normativos y están compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.
- b) Entre los Bandos de Policía y Gobierno, y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un Ayuntamiento, salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario, no existe una relación de jerarquía ya que todos tienen el mismo rango legal.
- c) Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan su lugar dentro de la Constitución Federal, las Constituciones Estatales y leyes locales.
- d) Normalmente pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que le sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.
- e) La atribución que tiene el Municipio para expedir los bandos se la otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común según corresponda.
- f) Los bandos complementan la actividad legislativa del Congreso Local ya que regulan la vida de una comunidad que no hay sido normada por la legislatura, por lo que alguna forma, cubren los vacíos legales, de ahí que se les califique de complementarios.
- g) Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reglamentaria, deben respetar ciertos imperativos a saber:
 - i. los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
 - ii. en todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislatura de los Estados y, además;
 - iii. deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.
- h) Por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinadas en las normas, y los encargados de aplicarlas son los Jueces y Tribunales, por lo que no pueden estar contenidas en un bando municipal, ya que éstos sólo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 de la Constitución Federal.
- i) Los bandos emanan de los Ayuntamientos aún en los casos en que hubieran sido aprobados por los votos mínimos necesarios para considerarlos válidos; su autoría y responsabilidad recaen en el cabildo en su totalidad.

1.3.2 Aspectos Generales de un Bando de Policía y Gobierno

De acuerdo con Quintana (2011: 15) los Bandos de Policía y Buen Gobierno deberán contener como mínimo los siguientes preceptos:

1. **Disposiciones Generales**. Se refiere la finalidad a la que debe dirigirse los recursos y esfuerzos, para dar cumplimiento a la misión responde a las preguntas “qué, para qué”. Se incluyen el objeto y fundamento del bando; nombre y escudo del municipio; integración del territorio, la población y el gobierno municipal.
2. **Integración del Territorio Municipal**. La célula de la organización territorial política mexicana es el municipio libre, éste forma parte de un estado o entidad federativa, la cual es soberana cuenta con su propia capital correspondiente. Así como la mención de sus autoridades auxiliares.
3. **Población Municipal**. Habitantes, vecinos, ciudadanos del municipio, derechos y obligaciones, causa de pérdida de vecindad. Se determinan las formas de elaboración, implementación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo municipal.
4. **Gobierno y Administración Municipal**. Autoridades municipales, órganos administrativos, atribuciones y funciones para la realización eficiente de las labores administrativas de cada Ayuntamiento.
5. **Hacienda Municipal**. Atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes, lineamientos técnicos, formas de participación comunitaria.
6. **Desarrollo Urbano y Obras Públicas**. Lineamientos técnicos, formas de participación comunitaria; atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes.
7. **Protección Ecológica**. Disposiciones generales para la prevención o control de la contaminación ambiental, disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos, medidas para conservación de flora y fauna silvestre, lineamientos y acciones para la conservación y establecimiento de zonas ecológicas.
8. **Servicios Públicos Municipales**. Se establecen las normas generales de operación de los servicios públicos que prestará el municipio. Así como definiciones, identificación, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios, disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.
9. **Actividades de los Particulares**. Se refiere a autorizaciones, licencias y permisos que expide el Ayuntamiento a los particulares para la realización de sus actividades comerciales. Cuyo fin es

incrementar el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios.

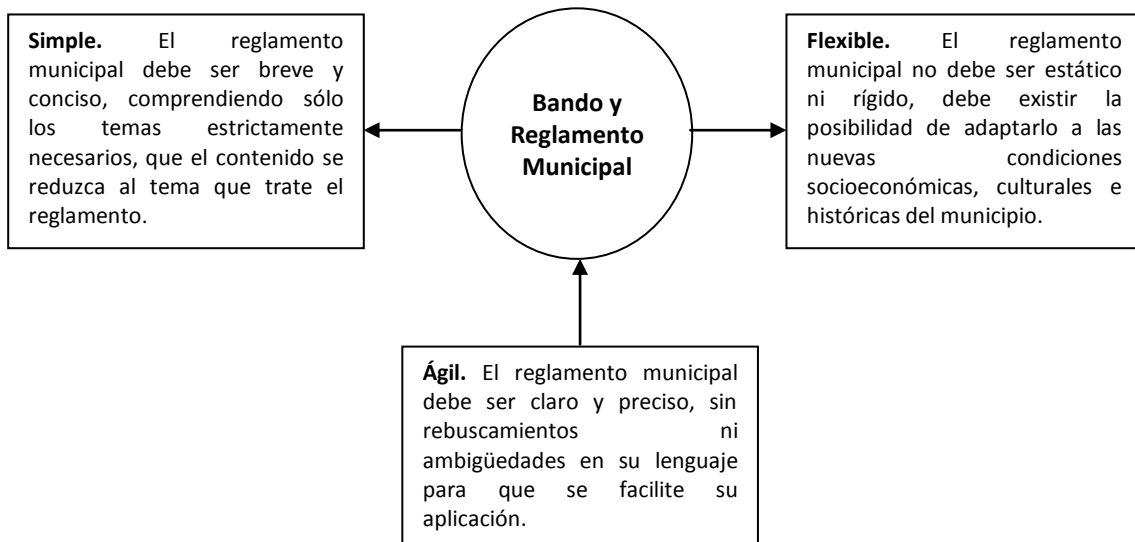
10. **El Bienestar Social.** Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio, disposiciones para la conservación de la salud pública, tareas y acciones de asistencia social, normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.
11. **El Orden y Seguridad Pública.** Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo, obligaciones y funciones de policía preventiva municipal, normas de tránsito de personas y vehículos en vía pública, normas de seguridad contra incendios, funcionamiento del corral del consejo, normas para la realización de manifestaciones públicas.
12. **Infracciones y Sanciones.** Determinación de las faltas e infracciones a los habitantes del municipio que no cumple de manera constante las obligaciones substanciales y formales que impone el Bando de Policía y Gobierno.
13. **Recursos.** Se determinan los recursos con los que contarán los particulares para impugnar resoluciones causadas por omisión de las autoridades municipales.
14. **Artículos transitorios.** Establecen la vigencia del bando de policía y gobierno, y pueden contener ciertas previsiones que permitan su aplicación así como las normas que se derogan.

1.4 El Reglamento Municipal

Todo Ayuntamiento debe expedir además del Bando de Policía y Gobierno, reglamentos sobre diferentes aspectos de la vida municipal. El reglamento “es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio” (Olivera, 2000: 21). En el mismo sentido Reynoso y Villanueva (2003: 8) afirman 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”.

En este sentido cada municipio tiene sus propios reglamentos que expiden de manera autónoma derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra en el artículo 115 Constitucional fracción II. Deben distinguirse los reglamentos municipales de otros cuyo objetivo es meramente administrativo. El reglamento señala el ejercicio de la función legislativa y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria. 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 que se está regulando. De acuerdo con Martínez (2002) la finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola, y operando como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido. Solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.



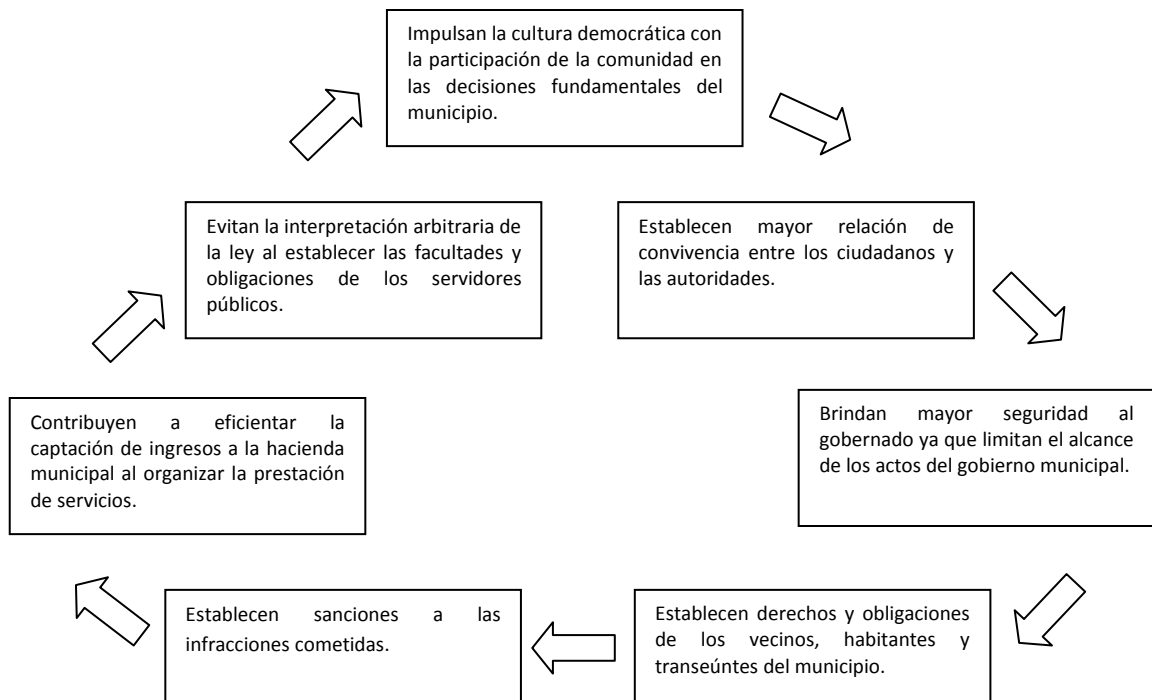
Fuente. INAP.

1.4.1 Características de los Reglamentos Municipales

Dentro del Manual "Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal" (2010: 45) las principales características de los reglamentos se presentan a continuación:

- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, discusión, aprobación, publicación e inicio de vigencia).
- h) Constituye una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala jurídica.

Además de las características que pueden presentar los reglamentos municipales existen beneficios que generan externalidades positivas, siendo los siguientes:



Fuente. Modelo Loza.

1.4.2 Tipos de Reglamentos

De acuerdo con García de Enterría (2008: 28) se pueden diferenciar varios tipos o clases de reglamentos. En cuanto a sus destinatarios podemos distinguir generales y especiales. Por su relación con la ley pueden ser ejecutivos e independientes. Si se considera el dato de su procedencia formal se presentan los titulares, estatales, autonómicos, locales e institucionales. Si se atienden a sus efectos, existen los jurídicos o normativos y los administrativos o de organización. Según Acosta (2008: 68) en cuanto a su origen podemos clasificarlos en públicos, privados y administrativos. A continuación se revisaran cada uno de ellos:

1.4.2.1 En cuanto a sus destinatarios

De acuerdo con García de Enterría (2008: 209) los destinatarios a los que se dirigen los reglamentos se pueden distinguir en reglamentos generales y especiales, a saber:

- **Reglamentos Generales.** Se trata de reglamentos que se dirigen a todos los ciudadanos, sin precisarse características singulares de los sujetos a los que van a afectar. Sin embargo, en determinadas ocasiones queda en manos de los propios sujetos el colocarse o no en las circunstancias que determinan la aplicación de los reglamentos. Por ejemplo: el reglamento de carreteras es de aplicación a todos los ciudadanos sin distinción, aunque sólo afectará directamente a los usuarios de las carreteras, sean quienes sean. Evidentemente si no usas las carreteras el reglamento no te afecta. Estos reglamentos generales suelen tener contenido policial o de seguridad y se destinan a lograr el buen orden.
- **Reglamentos Especiales.** Son aquellos dirigidos a quienes se encuentran en una situación de especial sujeción respecto de la administración. En relación con estas personas, 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. Por Ejemplo: la relación de especial sujeción se predica en cuerpos como el ejército, donde las posibilidades disciplinarias de la Administración se hacen efectivas mediante reglamentos de disciplina.

1.4.2.2 En cuanto a su relación con la ley

De acuerdo con García de Enterría (2008: 209) la relación que tienen con la ley podemos distinguir los reglamentos ejecutivos e independientes, a saber:

- **Reglamentos Ejecutivos.** Son aquellos que se aprueban con el objetivo de desarrollar las previsiones establecidas en una determinada norma de rango legal, razón por la cual se les conoce como ejecutivos o de desarrollo, es decir, se establecen para concretar o pormenorizar las previsiones abstractas de la norma legal, por lo que su contenido es normativo al completar la regulación legal. Por esta razón, normalmente se aprueban este tipo de reglamentos en atención a un mandato expreso contenido en la ley que van a proceder a desarrollar.
- **Reglamentos Independientes.** No se conectan directamente con una ley, y operan sobre sus disposiciones sobre ámbitos distintos de los regulados por las normas y de acuerdo con autorizaciones que permiten a la Administración aprobar sus reglamentos para regular sus propias competencias y cometidos. A diferencia de los reglamentos ejecutivos, los independientes no completan las disposiciones legales, y suelen utilizarse en el ámbito organizativo del Gobierno o para regular las situaciones de especial sujeción.

1.4.2.3 En cuanto a sus titulares

De acuerdo con García de Enterría (2008: 210) podemos distinguir cuatro tipos de reglamentos por sus titulares: estatales, autonómicos, locales e institucionales, a saber:

- **Reglamentos estatales.** Son aquellas reglas obligatorias de carácter general que emanan de los órganos de la Administración Estatal, son de orden público e interés social y tienen validez dentro del estado que haya sido emitido el reglamento, su aprobación depende del Poder Ejecutivo Estatal, es una fuente del derecho, pues su potestad reglamentaria viene recogida de las constituciones.
- **Reglamentos Autonómicos.** Son aquellos que proceden de la administración de las Comunidades Autónomas, las cuales desarrollan aquellas leyes estatales que son compartidas, por lo tanto cada estado debe ratificar estos reglamentos para que tengan efectos, y puede denegarse cuando vaya en contra de la norma. Como los emanados de otras entidades públicas menores, territoriales y no territoriales que la constitución reconoce cierta autonomía.
- **Reglamentos Locales.** Son aquellos procedentes de la administración local, sea del pleno del Ayuntamiento. Éste tipo de reglamentos 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 municipios pueden crear sus propios reglamentos de acuerdo a circunstancias concretas que se presentan en cada localidad.
- **Reglamentos Institucionales.** Son aquellos procedentes de las personas jurídico-públicas institucionales. La administración institucional les atribuye la potestad reglamentaria a estos organismos públicos aunque solo se pueden regular aspectos secundarios relacionados con aspectos internos también pueden aprobar sus propios estatutos.

1.4.2.4 En cuanto a su origen

De acuerdo con Acosta (2008: 15) la relación en cuanto a su origen podemos distinguir los reglamentos públicos, privados y administrativos, a saber:

- **Reglamento Público.** Es el expedido por un órgano público y que creando situaciones jurídicas generales tiene obligatoriedad en los casos y situaciones previstos en los mismos para ser acatadas tanto por la autoridad como por los gobernados. 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, escuelas, universidades y organismos públicos descentralizados de la administración pública.

- **Reglamento Privado.** Dentro de nuestro sistema normativo se ha instituido la facultad de los particulares de auto normarse en sus relaciones, por lo que éste tipo de reglamentos 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 las partes que intervienen en la relación jurídica corporativa. Así tenemos como ejemplo: asociaciones, grupos deportivos o familiares; instituciones religiosas o culturales; las sociedades de beneficencia; mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes y de asociaciones deportivas; otra categoría son los reglamentos interiores de trabajo que se encuentran regulados dentro del Derecho Laboral.
- **Reglamento Administrativo.** Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo como: el Presidente de la República en el ámbito Federal, el Gobernador del Estado en las entidades federativas y el Presidente en los Municipios. Se considera que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Desde el punto de vista material se puede afirmar que se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por lo tanto el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

1.4.3 Los Reglamentos que expiden los Ayuntamientos

De acuerdo a los tipos de reglamentos que existen para el caso de los expedidos por los Ayuntamientos estamos ante casos de excepciones, ya que algunos pueden ser propios de la administración pública municipal como los especiales, ejecutivos, independientes, estatales, autonómicos, locales, institucionales, públicos y administrativos y, otros van dirigidos o son creados por los ciudadanos como los generales y privados; sean los derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra expresada en la fracción II del artículo 115 Constitucional. De acuerdo con Oropeza (2008: 25) “los Reglamentos que expiden los Ayuntamientos, pueden ser de estructura y organización, referentes a servicios públicos, relacionados a zonificación, planeación y desarrollo urbano”. A continuación se describen:

1.4.3.1 De Estructura y Organización

Se encargan de la composición y estructura del Ayuntamiento, de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Básicamente los reglamentos de estructura y organización se encuentran dos tipos: “Interiores del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal” (Oropeza, 2008: 26).

El Reglamento Interior del Ayuntamiento establece las disposiciones necesarias para estructurar el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, en él 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 debe contener 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; y
- 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 debe establecer las disposiciones necesarias para regular la estructura administrativa del Ayuntamiento, delimitar las funciones de los órganos municipales y estructurar los sistemas de manejo de recursos financieros, materiales y humanos dentro del cabildo. Dependiendo de las condiciones socioeconómicas y dimensiones poblacionales y territoriales municipales, cada municipio determinará los órganos que deberán integrar la Administración Pública Municipal, su estructura y funcionamiento, este reglamento debe contener 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; y

- a.6. Direcciones (se establecen de acuerdo a los requerimientos del Municipio).
- b. Definición de cada uno de los órganos.
- c. Competencia y delimitación de funciones de cada uno de los órganos que integran la administración pública municipal.
- d. Titulares de dichos órganos:
 - d.1. Requisitos para ser titular;
 - d.2. Nombramientos, procedimiento;
 - d.3. Facultades y obligaciones de cada uno de los titulares.
- e. Administración de los recursos municipales:
 - e.1. se establecen las bases de los sistemas para la administración de los recursos.
- f. Organismos descentralizados, constitución, organización y funcionamiento.
- g. Empresas de participación Municipal, constitución, organización y funcionamiento.
- h. Fideicomisos constituidos por los municipios, constitución, organización y funcionamiento.

1.4.3.2 Referentes a Servicios Públicos

Regulan las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien los servicios que transfiera al municipio el legislador local. Los reglamentos referentes a servicios públicos están a cargo del Municipio son básicamente los enunciados en la fracción III del artículo 115. Entre los reglamentos que se expiden están: de 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 su equipamiento; seguridad pública. Pero en esta misma fracción establece que las Legislaturas locales podrán determinar otros servicios tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera del Municipio. Atendiendo a las características mencionadas, los servicios municipales se pueden reglamentar en varios reglamentos de acuerdo a la materia. De acuerdo con Oropeza (2008: 28) deben contemplar de manera básica los siguientes elementos:

- a. Definición del servicio público que va a regular.
- b. Derechos y obligaciones del Ayuntamiento con relación a cada servicio.
- c. Autoridad u órgano encargado de la operación y de la eficaz prestación:
 - c.1. atribuciones de la autoridad u órgano;
 - c.2. requisitos para ser titular de dicho órgano encargado;

- c.3. facultades y obligaciones del titular del órgano correspondiente.
- d. Lineamientos sobre las cuales debe prestarse cada servicio.
- e. Forma de administración:
 - e.1. Directa;
 - e.2. En colaboración con los particulares;
 - e.3. Por convenios con el Estado o con otros Municipios;
 - e.4. Por concesión a particulares, condiciones;
 - e.5. Por Empresa Paramunicipal creada por el Ayuntamiento con aprobación del Congreso Estatal;
 - e.6. Cuotas o tarifas, señalando formas de pago;
 - e.7. Aportaciones, fijando los montos, formas y responsables de enterarlas;
 - e.8. Subsidios y transferencias, señalando porcentajes.
- f. Derechos y obligaciones de los usuarios.
- g. Infracciones y Sanciones, establecidas para el abuso o mal uso de los servicios.

1.4.3.3 Relacionados a Zonificación, Planeación y Desarrollo Urbano

Se faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Oropeza, 2008: 30).

Este tipo de disposiciones reglamentarias deben establecer los lineamientos para la actividad de los particulares en cada área de la vida comunitaria. Se deben determinar derechos y obligaciones de personas físicas o morales que por alguna actividad deban solicitar un permiso, licencia o autorización por parte de las autoridades municipales o de los órganos de la administración pública municipal, así como la vigencia y el pago de tarifas o derechos por la obtención de dichos permisos, autorizaciones o licencias. Se deberán señalar con precisión las faltas o infracciones a los mismos y sus respectivas sanciones, así como la autoridad encargada de la imposición de las mismas. Dentro de este grupo se encuentran los siguientes elementos:

- a. Comercio en la vía pública;
- b. Construcción y desarrollo urbano;
- c. Obras públicas;
- d. Espectáculos y diversiones públicas;
- e. Anuncios y letreros;
- f. Establecimientos y expendios de bebidas alcohólicas;
- g. Participación ciudadana;
- h. Planeación;
- i. Equilibrio ecológico y protección al ambiente; y
- j. Asistencia social (DIF Municipal).

1.4.4 Importancia de los Reglamentos Municipales

El Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará la aplicación de las sanciones a personas que cometan infracciones o faltas a los mismos. “Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, se hará más dinámica y se atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad” (Información Básica sobre la Administración y el Gobierno Municipal, 2011: 20). Sin embargo no todos los aspectos de la administración pública municipal pueden o deben ser reglamentados; existen elementos que condicionan la aplicación de una disposición reglamentaria, estos son: tradiciones, usos, costumbres, actos cívicos, demandas y requerimientos, autoridad tradicional de grupos étnicos, participación comunitaria.

La reglamentación constituye la fuente de derecho del municipio, por lo que, en dicho carácter tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro del manual “Guía para el Buen Gobierno Municipal” (2004: 34) destaca los siguientes elementos:

- a) **Racionalidad Jurídica.** Este principio induce a reglamentar solo aquello que sea justificable para contar con una referencia en la evaluación de determinados actos o para la comisión de faltas que perjudiquen el interés tanto público como privado.
- b) **Flexibilidad y adaptabilidad.** Se debe prever la posibilidad de que el bando o reglamento municipal se adapte a las condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.

- c) **Agilidad.** Para la correcta y eficiente aplicación, el bando o reglamento municipal debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su redacción y lenguaje.
- d) **Simplificación.** El bando o reglamento municipal debe ser conciso, es decir, evitar palabras innecesarias todo lo que no fortalezca la idea principal, atendiendo únicamente al tema que trate.
- e) **Justificación jurídica.** La reglamentación municipal no debe invadir esferas de competencia de la Federación y de los gobiernos estatales conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de que ella emanen.

1.4.5 Requisitos de los Reglamentos Municipales

De acuerdo con Quintana (2011: 25) los requisitos de los Reglamentos Municipales deberán contener como mínimo los siguientes preceptos:

1. **Materia que regulan.** Existe una gama de materias por regular, por lo que la construcción de cada término adoptado para una normatividad deben ser lo más precisos e idóneos según el objeto de su colocación.
2. **Fines que se persiguen.** Las metas de la mayoría de los reglamentos se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad local, cuyo propósito siempre será la eficiencia de un buen gobierno.
3. **Atribuciones de las autoridades competentes.** Se refiere a las personas físicas o morales dotadas legalmente de una potestad o poder público, que tienen facultad de realizar actos jurídicos que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, cada atribución puede variar de un reglamento a otro, pero en primer instancia se encuentra el Presidente Municipal, en ejercicio directo le corresponde alguna dependencia de la administración municipal.
4. **Derechos y obligaciones de los administrados.** El contenido reglamentario contiene el conjunto de postulados, garantías y deberes que definen los derechos y obligaciones, en este sentido; el primero se refiere a las capacidades de su sujeto para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que señale la norma; el segundo se refiere a que una persona tiene que dar, hacer o no hacer algo impuesto por un tercero.
5. **Faltas e infracciones.** Son las causas, se refieren al delito consumado cometida por una persona a una disposición gubernamental, implica el juzgamiento de una conducta contraria a lo que establece el reglamento, entre las principales se pueden encontrar: la multa, inhabilitación,

amonestación, obligación de realizar trabajos comunitarios, concurrir a cursos especiales y de capacitación

6. **Sanciones.** Es una consecuencia, se refiere a la penalización impuesta por la autoridad competente. Es uno de los más relevantes en todo reglamento, ya que es el medio coactivo, de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma. Este efecto es una aplicación de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato, las sanciones administrativas pueden ser tres: 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.** Es el periodo legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica. Se equipara también la validez del Derecho, por lo que al entrar en vigor el reglamento se está extendiendo todo el marco normativo del Estado, además implica el tiempo del acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y autorizada.

1.4.6 El Proceso Reglamentario

Tanto los bandos como reglamentos municipales pueden adecuarse o bien modificarse cuando el Ayuntamiento considere necesario hacerlo. El proceso reglamentario es el “conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el cabildo para analizar, discutir, aprobar, expedir y publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento o sus reformas” (González y Sierra, 2006: 15). Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo del Congreso de la Unión. Se destaca las siguientes actividades secuenciales para la reglamentación municipal:

1. Análisis de necesidad de un reglamento. Es fundamental delimitar con precisión la materia que se regulará y con qué propósito, también se debe tener presente la capacidad de la autoridad municipal para ejecutar la norma reglamentaria. La problemática que se pretende resolver mediante la creación de un

reglamento municipal deberá ser estudiada a fondo, para ello la autoridad municipal es el principal involucrado para resolver las demandas y necesidades comunales, ejemplo de ello:

- a) **Problemática.** No se encuentran delimitadas las competencias de apertura de empresas en la administración pública municipal, lo que genera evasión de impuestos, establecimientos informales, incertidumbre económica y corrupción por parte de los ciudadanos que acuden a las oficinas a hacer los trámites correspondientes.
- b) **Solución.** Con la emisión de un Reglamento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas se podrá estar en condiciones de legalizar el establecimiento de empresas. Dicho ordenamiento podrá reglamentar las actividades económicas de cada establecimiento, contribuir al fisco mediante contribuciones justas, así como brindar certeza jurídica.

2. Iniciativa. Consiste en la formulación del documento formal para presentar una propuesta normativa o disposición por parte de los órganos facultados ante el cabildo para su estudio. Las constituciones locales y/o leyes estatales en materia municipal establecen quiénes pueden presentar iniciativas; entre ellos figuran el presidente municipal, los síndicos, los regidores, las comisiones del ayuntamiento y las autoridades auxiliares. Es importante destacar que con base en la participación ciudadana ciertos estados del país a través de sus leyes correspondientes prevén la iniciativa popular, mecanismo mediante el cual la misma ciudadanía puede presentar proyectos de creación o reformas de reglamentos municipales. La presentación de iniciativa se entrega acompañada de una exposición de motivos que contiene las consideraciones generales que fundamentan la necesidad de un reglamento o sus reformas, se realiza mediante un acto de entrega formal ante el Ayuntamiento.

3. Dictamen. Una vez presentada la iniciativa se envía a las comisiones que resulten competentes para su estudio y dictaminación. La finalidad consiste en realizar un estudio exhaustivo y técnico del proyecto presentado para su aprobación o, en su caso, para que pueda ser enriquecido con los elementos analizados y turnarse a discusión del Ayuntamiento en sesión de cabildo. Si sucede lo contrario, es decir, si el dictamen no es aprobado, entonces el proceso reglamentario finaliza y la iniciativa se reservará y no podrá volver a proponerse hasta que transcurra el periodo determinado por reglamentos aplicables.

4. Discusión. Al existir los dictámenes que dan viabilidad a las iniciativas de creación o reformas a reglamentos municipales, se discuten en sesión de cabildo. En esta etapa, los integrantes del

Ayuntamiento que no hayan participado en los procesos de dictaminación, tendrán la oportunidad de conocer a fondo las iniciativas propuestas, así como los argumentos que las sustentan en dictámenes emitidos. Por lo tanto, en la discusión solamente podrán participar y votar los integrantes del Ayuntamiento. En muchos casos, al ser aprobados los dictámenes rendidos, se expiden los reglamentos o sus reformas; pero puede suceder que para la aprobación sea necesario considerar los elementos vertidos en la propia discusión, o incluso; que las iniciativas no sean aprobadas y entonces se concluye el proceso reglamentario. Para la aprobación del proyecto de reglamento o sus reformas se requiere tanto el voto general como particular en sentido afirmativo de la mayoría de sus integrantes del ayuntamiento que participen en la sesión.

5. Promulgación. Una vez aprobado el reglamento o la reforma por el Ayuntamiento, se turnará al presidente municipal para su debida validación formal con la finalidad de que su contenido se cumpla. Es un acto administrativo solemne que formaliza la expedición del reglamento municipal o sus reformas; otorgándole fuerza ejecutiva y carácter imperativo. Es importante destacar que los ordenamientos municipales deben contemplar la firma del secretario del mismo, de lo contrario no será obedecida.

6. Publicación. Tiene como finalidad dar a conocer el texto de la norma que ha sido aprobada y que ahora forma parte del marco jurídico municipal. El reglamento o decreto de reforma se mandará publicar en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, ya sea en el periódico oficial del Estado, en un boletín municipal, en las oficinas de gobierno municipal, edición especial en folleto, libro o cartel, así como aquellos lugares de mayor afluencia en el municipio respectivo. Resulta de vital importancia mencionar que se podrá conocer con precisión en qué momento dará inicio la vigencia de la norma, generalmente los reglamentos municipales o sus reformas entran en vigor al día siguiente de su publicación. De no ser así, el lapso de tiempo entre la fecha de publicación y el inicio de vigencia es conocido como *vagatio legis*.

7. Seguimiento y evaluación. El proceso reglamentario cierra el ciclo con esta última etapa, la verificación, control, aplicación y cumplimiento de los reglamentos, para observar su efectividad o inoperancia de acuerdo con los objetivos que en un inicio se trazaron. Las fuentes de análisis pueden variar, pero estableciendo indicadores se pueden contemplar los siguientes: la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios, la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en el ordenamiento, un estadístico de encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

1.5 Las Circulares

Es el documento de orden interno por el que se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria de un servidor público superior jerárquico a sus subordinados. Generalmente contiene instrucciones de servicio. “Oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal, que giran órdenes expresadas sobre algún asunto en particular” (Cabañas, 2009: 26).

En las circulares se contienen instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos; pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia propia de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares. Por medio de la circular se dan a conocer comunicados o avisos expedidos por autoridades superiores jerárquicamente, por la que se emiten instrucciones a inferiores, las circulares a diferencia de los bandos municipales y los reglamentos no pueden imponer obligaciones, pero sí pueden generar derechos a favor de ellos, otra diferencia importante es que no tienen que ser sometidas a discusión ni a aprobación del cabildo.

Se pueden clasificar en voluntarias y obligatorias, las primeras son aquellas que tienen como principal función la de promover algún producto, empresa o persona o hacer una atenta invitación y no están establecidas en ninguna normatividad, en cuanto a la segunda son aquellas que la ley formalmente establece que debemos dar avisos necesarios para evitarnos problemas en cuanto a la relación con la ciudadanía entre estas tenemos el nombramiento de alguna persona, designación o ratificación, convocar a sesiones, dar avisos de una nueva normatividad. En la administración pública municipal generalmente el uso de las circulares se emplean a través de diversos escritos para comunicar o tramitar asuntos oficiales, el estilo de la redacción ha de adecuarse al modelo similar de una carta, podemos agregarle el orden numérico que llevamos en nuestro control en la parte superior derecho y el asunto que trata, así como el destinatario generalmente lo manejamos con aspectos generales; resaltando su redacción, la claridad, la sencillez, ya que se trata de escritos que lleva implícito un lenguaje en términos medios.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000) en su jurisprudencia 25 argumenta que las circulares que son expedidas por los ayuntamientos y los secretarios de Estado no pueden ser consideradas reglamentos, solo son instrumentos informativos; estas disposiciones no pueden servir de fundamento para un acto de autoridad, en nuestro derecho no pueden posponer la fecha de entrada en vigor de un ordenamiento jurídico.

1.6 Las Disposiciones Administrativas

Las disposiciones administrativas son reglas que el Ayuntamiento emite para hacer posible el cumplimiento en sus acuerdos o resoluciones y que deberán ser acatadas por los habitantes del municipio (Loza, 2012: 28). Las disposiciones administrativas son las normas más concretas que podemos encontrar en la normatividad municipal, regulan asuntos operativos muy particulares de la administración pública. Por lo general son instrumentos que no tienen características específicas de los bandos ni de los reglamentos municipales, por lo que éstas se dictan en casos urgentes que afecten a los particulares, atendiendo a la simplificación administrativa y agilización de trámites.

Las disposiciones administrativas son expedidas por superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones.

Las disposiciones administrativas pueden dividirse de la siguiente manera: primero, documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal tales como: manuales administrativos, guías e instructivos; segundo, documentos que establecen los enlaces de la comunidad administrativa e institucional tales como: acuerdos, memoranda, comunicados y avisos; y tercero, también puede comprender ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre, obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios (Muro, 2007: 30).

Es importante destacar que en la mayoría de los municipios en México poco se ha avanzado en el estudio y concretización de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que abre la posibilidad del trabajo por parte de expertos en consultoría para su realización. En el capítulo dos haré una exploración general de las técnicas legislativas y normativas en las cuales tanto bandos como los reglamentos municipales son objeto de estudio de las mismas. Las disposiciones administrativas al igual que las circulares no son sometidas por un proceso reglamentario arduo y riguroso como la presentación de iniciativa, abrogación y derogación que se deban analizar, discutir, aprobar, expedir y publicar a través del cabildo ni contienen elementos formales de toda normatividad jurídica como materia que regulan, fines que se persiguen, atribuciones de las autoridades competentes, derechos y obligaciones de los administrados, faltas e infracciones, sanciones, recursos y la vigencia; y en la mayoría de los casos cualquier persona dentro de la administración pública municipal puede ejecutar diversas operaciones, por lo que en este tema de investigación quedarán fuera ambos elementos.

Capítulo II. Técnicas Legislativas y Normativas

“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 Conceptualización de Técnica Legislativa y Normativa

En sentido amplio, *técnica* es definida por el Diccionario de la lengua española como el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve la ciencia jurídica, el término *legislativa* hace referencia al sentido amplio, a las leyes en conjunto; pero al fusionar ambos términos *técnica legislativa*, “se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido de un ordenamiento jurídico” (Sáinz, 2005: 6485).

Para Castellanos y Granados (2005) la técnica legislativa es la actividad que se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas. Para Bulygin (2001) la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del conjunto material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.

La Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales (2010: 8) contempla a la técnica normativa como un “conjunto de reglas jurídicas para construir ordenamientos municipales bien estructurados y formular correctamente las normas que los integran”. Para Sarmiento (2006: 90) la técnica normativa “es la ciencia, arte, potestad de hacer normatividad municipal; conjunto de reglas a las que deben ajustarse la conducta funcional de los presidentes municipales, síndicos y regidores para la elaboración, formulación e interpretación de normas municipales”.

Finalmente para García-Escudero (2008a) la técnica normativa es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas formuladas que solo los municipios requieran por su estructura interna única, traduciéndolo en un lenguaje legal de ideas sugeridas de procesos previos, manifestado en un vocabulario preciso, procurando la claridad, prefiriendo la sencillez y simplicidad al exagerado tecnicismo.

La técnica legislativa y normativa se vinculan en que ambas constituyen los pasos a seguir para crear apropiadamente una norma jurídica; tanto el ámbito federal como estatal aplican la técnica legislativa porque su función es expedir leyes y su naturaleza es de tal magnitud. Los municipios al elaborar su reglamentación la realizan aplicando de manera supletoria aspectos de técnica legislativa, pero se les da la facultad exclusiva de expedir bandos y reglamentos municipales; por ello es necesaria contar con una técnica normativa; como cultura especializada contenida en una técnica única que parta de una estructura general bien integrada pero que a la vez no dependa del ámbito federal ni estatal. En la actualidad contamos con textos muy escasos en técnica normativa y la mayoría de los municipios no tienen buenas normas, en el peor de los casos son realizados por personas con mínimo conocimiento en la materia.

La técnica legislativa moderna inició en Francia con los aportes de Saleilles y Geny; en Alemania sobresalieron autores como Ihering, Stammler y Zitelman; y en Inglaterra Jeremias Bentham. Sin embargo, el término se utilizó por primera vez en el siglo XIX en la obra de Geny “El Código Civil”, en el trabajo llamado La Técnica Legislativa en la Codificación Moderna (Pedroza de la Llave y Carbonell, 2000: 43). En nuestro país, el interés por la técnica legislativa es bastante reciente, data, un poco después de la segunda mitad del siglo XX, la primera obra sobre el tema fue escrita en 1979 denominada “Nuevas Técnicas para controlar la Eficacia de las Normas Jurídicas”, en la que hace énfasis que los parlamentos federales de México, los legisladores hacen uso frecuente de ella, pero sin una tradición ya que se carece de reglas sobre la materia y todo se reduce a los usos y prácticas parlamentarias. Por otra parte, “no existe personal capacitado en técnica legislativa en las cámaras y que éstos sean de carrera y permanentes para evitar que cada nueva legislatura se contrate personal improvisado y sin experiencias o en el peor de los casos las normas son realizadas por personas con mínimo conocimiento en la materia, por lo que es sumamente importante integrar a los parlamentos modernos a asesores parlamentarios institucionalistas expertos en técnica legislativa” (Díaz-Santana, 2007: 188).

Los primeros indicios sobre técnica normativa datan del siglo XX como corriente reciente de nueva creación, sigue su curso de acuerdo a antecedentes de Francia. Aún ésta técnica se encuentra en construcción, pues en la actualidad no existe ningún libro al respecto que relacione la técnica normativa con las reglamentaciones en los municipios. Para elaborar buenos bandos y reglamentos municipales es necesario contar con una técnica normativa adaptada a los municipios; aplicar adecuadamente las reglas ya que de éstas derivan no sólo su aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatadas por los destinatarios.

Algunos doctrinarios dividen a la técnica legislativa, externa e interna; la primera, estudia las reglas para elaborar normas jurídicas, organización y funcionamiento (Hernández, 2010). Se presenta en una serie de etapas que están sujetas a un trámite parlamentario como son: elaboración y redacción de un proyecto normativo; estudio, revisión y análisis del proyecto; modificación, aprobación y sanción con su correspondiente número de orden; promulgación y posteriormente la publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento; y la segunda, se refiere a la estructura y redacción de un proyecto normativo, constituye el conjunto de exigencias técnicas que se requieren a su vocabulario o terminología; giros verbales empleados; sintaxis, ortografía y estilo (Cáceres, 2010: 5).

La racionalidad de los proyectos legislativos parte del supuesto que quien legisla debe justificar la elaboración de la norma desde una perspectiva racional. En este sentido, Atienza (2001: 20) establece cinco modelos o niveles de racionalidad para la elaboración de las leyes: a) Racionalidad comunicativa o lingüística (R1), en cuanto que el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (destinatario). Esta racionalidad tiene como fines la claridad, la precisión y la comprensión; b) Racionalidad jurídico formal (R2) la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico determinado; por lo tanto, debe evitar contradicciones; c) Racionalidad pragmática (R3), la conducta de los destinatarios tiene que adecuarse a los prescrito en la ley, una norma será más racional, desde el punto de vista de la racionalidad pragmática, la conducta de los destinatarios tiene que adecuarse a lo prescrito en la ley, una norma será más racional, desde el punto de vista de la racionalidad pragmática en la medida que asegure los medios y procedimientos adecuados para ser obedecida; d) Racionalidad teleológica (R4), el sistema jurídico es visto como un medio para conseguir determinados fines sociales, como la mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la protección a los más débiles; y e) una Racionalidad ética (R5) debido a que el sistema jurídico es visto como un conjunto de normas evaluables desde el punto de vista ético.

2.2 Teoría de la Legislación

La teoría de la legislación constituye un elemento importante y clave en la elaboración de todo instrumento normativo municipal; a través de un diseño institucional o modelo que permita como mínimo, hacer una reflexión que motive la elaboración, aprobación e impacto que se producirá en el municipio, considerando que cada vez las normas son mas complejas por ello este instrumento debe ser el eje primordial que nos acompañará durante todo nuestro trabajo legislativo o normativo.

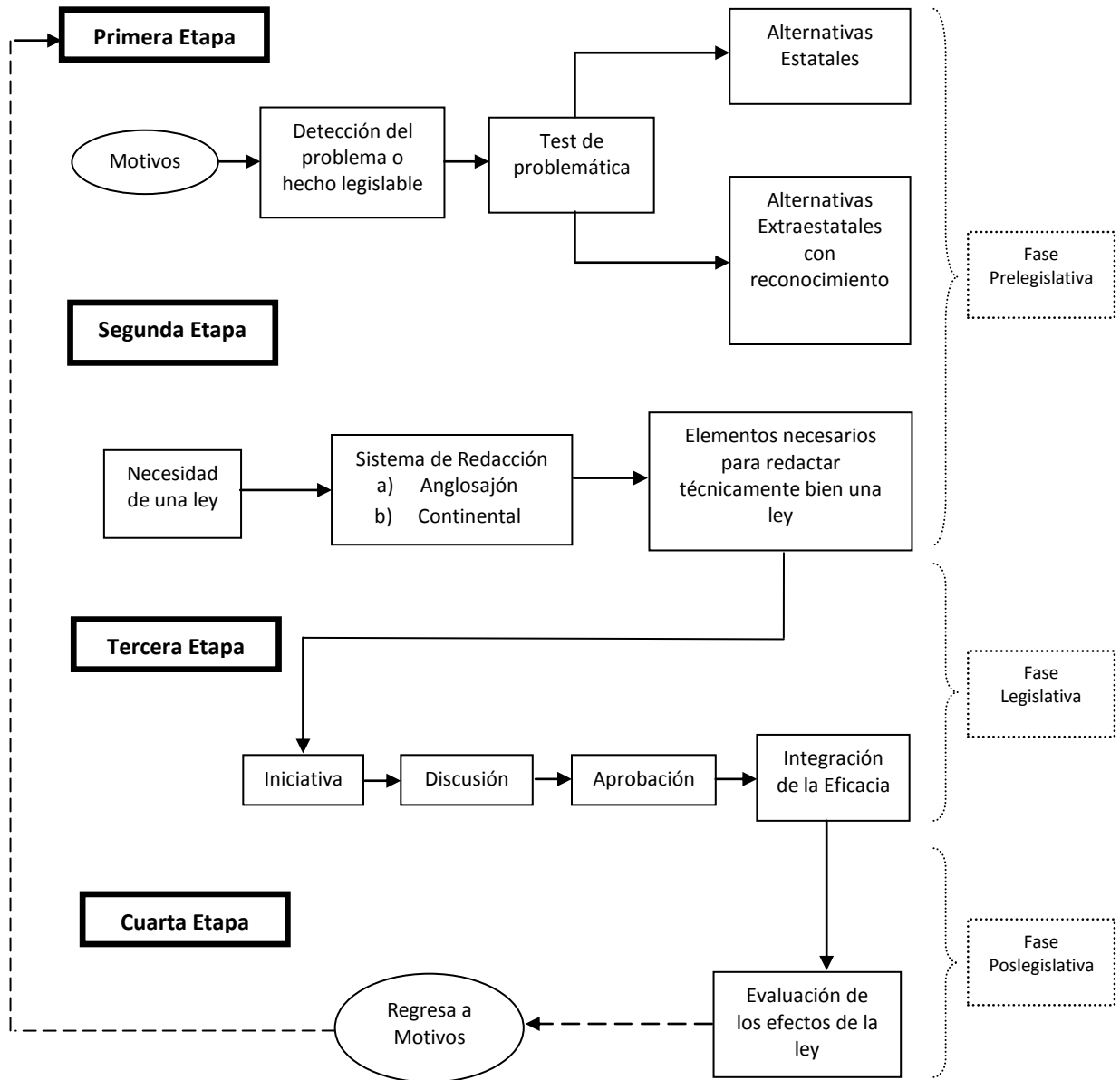
De acuerdo con Atienza (2001) la teoría de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas, pero no solo en cuanto a su resultado, sino también en cuanto a su actividad. Por otro lado la ciencia de la legislación se interesa obviamente también por la ley en cuanto producto que debe poseer ciertas características formales y producir determinados efectos en el sistema jurídico y en el social.

Para Mora-Donatto (2004) la teoría de la legislación tiene como objeto el estudio de necesidad de racionalizar la producción normativa de los congresos o generar un nuevo diseño institucional para la producción de las normas con rango legal. A través de un modelo que permita una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley, el impacto que producirá dicha norma legal y la evaluación de los resultados.

Frente a las amplias transformaciones que han venido experimentando las sociedades y el impacto cada vez más frecuente del derecho con otras materias, es necesario repensar la manera en la que ha venido creándose las normas dispositivas, los juristas son formados bajo la idea de que su principal función será la de interpretar textos normativos y no la producción de los mismos; labor que se ha dejado de forma exclusiva a los técnicos o expertos en la elaboración y redacción de normas.

La diferencia entre teoría de la legislación y técnica legislativa la presento a continuación: en la primera se estudia desde una perspectiva muy general y un ámbito amplio, abarca desde el momento de asumir la decisión política hasta el instante de la evaluación de los efectos de una norma jurídica; en tanto la segunda, abarca un ámbito muy específico y especializado: la redacción, elaboración y estructura de un ordenamiento jurídico bien organizado y elaborado. Generalmente, ambas van de la mano, sin embargo, la relación entre ellas tienen carácter formalmente legislativo, forman parte medular de creación de un ordenamiento federal o estatal, no significa que no se pueda aplicar la técnica normativa para la elaboración de buenas disposiciones jurídicas normativas municipales.

Los elementos que forman parte de dicha teoría se presentan gráficamente a través de un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas: a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con ímpetu, que puede o no ser permanente y constante.



Fuente. Diagrama realizado por Cecilia Mora Donato.

El primer ciclo conocido como fase prelegislativa contiene dos etapas; la primera, inicia con una serie de impulsos de diversos tipos: 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 ley, razones y circunstancias de cada localidad; la segunda etapa de la misma fase, nos lleva a la conclusión de la elaboración de un ordenamiento jurídico y optar por uno de los dos sistemas de redacción en normas, es decir, el anglosajón y el continental, los cuales nos auxilian a cumplir los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley. Después de la primera fase y

antes de pasar a la segunda es necesario recurrir a la técnica legislativa, procedimientos y lineamientos generales para la elaboración de un ordenamiento jurídico así como reglas generales para su creación.

El segundo ciclo conocido como fase legislativa contiene todo el proceso legislativo, propiamente integrado por sus tres etapas: 1) iniciativa, proyecto de ley redactado bajo los lineamientos antes expuestos, y con la ayuda de la técnica legislativa 2) discusión y aprobación, se deberá poner total atención a este documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa para su aprobación, y 3) etapa integradora de la eficacia, el texto legal aprobado con carácter definitivo por el cabildo, promulgación y expedición.

El tercer ciclo conocido como fase poslegislativa se refiere a la evaluación de los resultados del impacto y efectos de la ley. Se valora la observancia por parte del destinatario, la evaluación normativa debe entenderse como la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una decisión política transformada en ley, y a la vez esto se podría convertir en regresar a más motivos por lo que vuelve a la primera fase prelegislativa, como una etapa cíclica, situación que retroalimenta el diagrama, iría por sí mismo, depurando el propio ordenamiento jurídico de rezagos y lagunas existentes.

De lo anterior, la teoría de la legislación es una disciplina auxiliar de la técnica legislativa, es decir, un elemento más que coadyuva al perfeccionamiento en la elaboración y redacción de los proyectos normativos, a su vez para su estudio municipal ésta encuentra su estudio en las siguientes tres teorías, que sirven de apoyo, esto es, cumplen una función auxiliar. De acuerdo con Fernández (2008: 91) las teorías auxiliares en el ámbito municipal se presentan a continuación:

- a) **Teoría de la Función Legislativa.** Evidencia la potestad del Estado Federación, Entidad Federativa o Municipio, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. La función legislativa lo puede ser en sentido formal y en sentido material; función formalmente legislativa cuando es ejercida por los órganos específicamente previstos por la Constitución, siendo la actividad del Estado realizado por los órganos con el régimen constitucional forman el poder legislativo, por lo que toda resolución, interpretación, adiciones, derogación, abrogación del Congreso tanto Federal y Estatal tendrá el carácter de ley o decreto. La función materialmente legislativa produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen atribuida la función materialmente legislativa, expidiendo sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, con base en la fracción II del artículo 115 Constitucional.

- b) **Teoría de la Función Jurisdiccional.** También admite la distinción en formal y material; el municipio está dotado de la función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, el bando municipal que expiden los Ayuntamientos de los municipios, prevé como sanciones administrativas, por la contravención de sus disposiciones: el apercibimiento, multa, clausura, suspensión del evento social o espectáculo público, cancelación de licencia o revocación de permiso, decomiso o destrucción de bienes y el arresto administrativo.
- c) **Teoría de la Función Administrativa.** Será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial, la función administrativa tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades humanas. La función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado en el municipio, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y orden público. La función materialmente administrativa pertenece formalmente al poder ejecutivo local que en este caso pertenece al Presidente Municipal. En ejercicio de sus funciones públicas, los municipios expiden su bando de policía y gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general corresponde a función materialmente legislativa y formalmente administrativa; imparten la llamada justicia municipal de barandilla corresponde a función materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa; administran sus respectivas haciendas corresponde a función formal y materialmente administrativa; y a través de la policía preventiva municipal y de tránsito, tienen a su cargo la seguridad pública municipal corresponde a función formal y materialmente administrativa, en los términos del artículo 21 constitucional, así como el control del tránsito en el ámbito municipal corresponde a función formal y materialmente administrativa.

2.3 El Derecho Comparado en la elaboración de Instrumentos Normativos

En numerosos países tanto Europeos como de América Latina tienen la preocupación por mejorar la calidad de sus leyes, esto se ha acrecentado paulatinamente, en las últimas décadas, debido a la institucionalización, la globalización, el libre mercado y al progreso tecnológico, surgen superestructuras que pretenden la homogeneidad de los diferentes y numerosos países con sistemas jurídicos específicos y diversos entre sí. Esto crea diferentes tipos de conflictos en los que encontramos la misma organización de Estado y la redacción de sus normas, es por ello, surge el Derecho Comparado como ciencia y

herramienta capaz de hacer más eficiente la elaboración de ordenamientos jurídicos, a través de la comparación de legislaciones tanto al interior de la República Mexicana como a nivel internacional.

El Derecho Comparado “es una disciplina que confronta las semejanzas y diferencias de los diversos ordenamientos jurídicos con la finalidad de comprender y mejorar el derecho de un Estado determinado” (David René, 2010: 81). Así, su estudio es necesario para apreciar tanto las diferencias, similitudes como los defectos, con la finalidad de perfeccionar la normatividad y por ende los diversos instrumentos jurídicos de los municipios en nuestro país.

Las comparaciones que pueden realizarse son de normas, ordenamientos jurídicos tomados en su conjunto, instituciones o decisiones jurisprudenciales concretas. La comparación y confrontación de ordenamientos legales en la búsqueda de similitudes y confrontación han dado lugar a los cuerpos normativos domésticos que fortalecen conocimientos y experiencias (Sirvent, 2007). En el proceso normativo, el legislador municipal puede apoyarse siempre del Derecho Comparado para elaborar una iniciativa; para su estudio, análisis, fundamentación y aprobación de un reglamento.

Por lo tanto el Derecho Comparado es un instrumento útil e indispensable para los fines de la técnica normativa bajo dos puntos de vista: el primero, los conocimientos del extranjero permite al legislador municipal, valerse de la experiencia adquirida de otros ordenamientos a consecuencia del avance del mundo moderno; el segundo, puede servir de base para el asesor municipal, tomando precauciones, las diferencias que existen entre las estructuras económicas, políticas y sociales que se presentan. La finalidad primordial del Derecho Comparado es la homologación de las normas jurídicas.

2.4 Tipología con otros países

Hay que ser cuidadosos para los estudios de caso, pues no siempre conviene incorporar elementos ajenos a nuestro sistema, pero sí representa una referencia que nos permitirá conocer los estándares de calidad en instrumentos normativos. Tanto los países Europeos como de América Latina avanzan para el perfeccionamiento de sus normas, no solo hacen uso del Derecho Comparado sino que también incorporan mejoras regulatorias en busca de la eficacia sin desperdiciar recursos. La tipología que se establece a continuación tiene como finalidad sentar las bases de las principales actividades que realizan los países como Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México Perú, Reino Unido, y Suiza, en relación a la redacción, perfeccionamiento y eficiencia de sus normas.

2.4.1 Perfeccionamiento en Técnica Legislativa

El equipo de juristas que integra la Oficina del Consejo Parlamentario en Reino Unido creado desde 1869, tiene como misión principal el perfeccionamiento de la técnica legislativa, los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley y de su tramitación. El gobierno estableció la contratación permanente de asesores parlamentarios, integrado por expertos en temas de técnica legislativa y designados por el Ministerio de la Oficina del Gabinete, a través de medidas claras de contratación, entre las que destacan: contar con tres idiomas, estudios de posgrado, experiencia de 10 años en el trabajo parlamentario, tener una excelente reputación y prestigio (OCDE, 2012).

La técnica legislativa y normativa en España ha tenido una gran influencia por aportaciones doctrinales tanto alemanas como italianas, el interés ha incrementado notablemente su aportación, derivado del movimiento de los 10 estudios de técnica legislativa, dando lugar a numerosos estudios, seminarios y publicaciones (García-Escudero, 2009b). Derivado de lo anterior, las universidades españolas en conjunto con la Cortes Generales, tienen la preocupación por mejorar la calidad de normas es por ello que en los años recientes han ofertado Especialidades, Maestrías y Doctorados en Derecho Parlamentario y Estudios Legislativos, cuyo fin será preparar a un grupo de expertos para la elaboración de normas.

2.4.2 Áreas especializadas

En los Estados Unidos de Norteamérica la oficina de revisión de códigos, bajo la supervisión del Comité Estatua de Ley, son los principales órganos centrales especializados encargados de la codificación, revisión, corrección, armonización, y publicación periódicamente de las compilaciones de leyes permanentes en vigor (Becker, 2011).

En Alemania existe la Asociación de Lengua Alemana, la cual es la encargada de verificar la corrección lingüística y la calidad de todos los proyectos de ley antes de ser sometidas a la aprobación del Gabinete del Gobierno, sugiere fórmulas alternativas, revisión en la redacción y correcciones de estilo (OCDE, 2010).

El Congreso de Chile cuenta con manuales y otros documentos que guían la redacción de la ley, promueve, desde hace varios años, cursos de capacitación y pasantías en técnica legislativa, dirigidos a funcionarios que trabajan durante cada legislatura con la finalidad de instruirlos en sus labores diarias (Escuadra, 2011).

2.4.3 Necesidades de los ciudadanos

En el 2007, el Consejo Federal de Suiza puso en marcha un programa de mejora de calidad de la legislación, en el cual se creó el Foro de la “Legislación Calidad de Vida para los Ciudadanos”, que se ocupa primordialmente a nivel administrativo federal de resolver los problemas que plantea las necesidades de los habitantes. Sus miembros deben tener un objetivo primordial: participar en la mejora de la calidad de la legislación. La Cancillería Federal como la Oficina de Justicia trabajan conjuntamente donde pueden consultar toda una serie de propuestas que realiza la ciudadanía (García-Escudero, 2009b).

En Brasil se introdujo la mejora regulatoria, que cuenta con una unidad asesora la cual contempla la evaluación legislativa, el énfasis en tres cuestiones: considerar la necesidad de los habitantes, alternativas de regulación y estimación de costos. Son reglas normativas en general para la técnica legislativa, que deben contemplarse siempre en redacción de normas (Becker, 2011).

2.4.4 Actualización constante de las normas

En el 2003, el Gobierno Federal de Alemania puso en marcha el plan Gobierno, un proyecto específico de depuración de todas las ramas del derecho, en el que cada ministerio debe, a corto o mediano plazo, realizar una derogación de las disposiciones obsoletas. El objetivo del presente proyecto es eliminar aquellas disposiciones innecesarias y al mismo tiempo hacerlo más comprensible, más claro y más actual (OCDE, 2010).

En el 2007, el Consejo Federal de los Estados Unidos de Norteamérica puso en marcha un programa de mejora de calidad de la legislación, con base en la cual se creó el Foro de la legislación que se ocupa a nivel administrativo federal de resolver los principales problemas que plantea la revisión constante de normas en torno al libre mercado (Lassaie, 2012).

En Perú pasa una cuestión interesante, aunque existe limitada bibliografía sobre técnica legislativa, y sus estudios se reduzcan al trabajo cotidiano y de costumbre parlamentaria, existe un manual sobre técnica legislativa, el cual está integrado por un conjunto de reglas y procedimientos a establecer estándares de elaboración y actualización de leyes. Su uso es obligatorio para todos los actores y sus objetivos son mejorar la calidad de las normas, mantener actualizadas las ya existentes y lograr una mejor comprensión de las mismas (Ruíz Munilla, 2010).

2.4.5 Homologación, Codificación y Simplificación

La técnica legislativa en Francia es muy importante, el Consejo de Estado en colaboración con la Secretaría General de Gobierno, editan y publican constantemente documentos sobre las reglas, principios y métodos que deben observarse para la elaboración de disposiciones normativas. En 2003 el gobierno Francés aplicó la Circular 26 de agosto denominada Ley de Simplificación de Mejoramiento de la Calidad de la Normatividad, coloca en marcha un programa de Codificación y Simplificación del Derecho, esto con la finalidad de mejorar la calidad de los textos normativos, reducir los procedimientos y facilitar a los ciudadanos un trámite más rápido (OCDE, 2006).

En Alemania existe una gran organización encargada del asesoramiento y homologación de la legislación, por un lado del Ministerio Federal de Justicia elabora los proyectos de leyes y decretos dentro de su competencia. De la misma forma el Ministerio se encarga de la codificación de las directrices en técnica legislativa, esta revisión abarca también el lenguaje jurídico unificado y claro (OCDE, 2010).

2.4.6 Evitar contradicciones constitucionales

En Argentina son pocas las normas que contienen lineamientos sobre redacción y estructura de los textos normativos, destacando de manera especial la Ley 24.967, denominada Digesto Jurídico Argentino, así como algunas disposiciones específicas, contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, los cuales en sentido general, constituyen las reglas generales a la estructura y contradicciones constitucionales de normas así como la posibilidad de la efectiva implementación de sus soluciones o procedimientos para el cambio (Ubertone, 2010).

En Alemania el Ministerio Federal de Justicia del Gobierno de Alemania, coopera con otros Ministerios de las regiones en el desarrollo de sus proyectos de leyes y decretos, controlando su compatibilidad con la Constitución y ordenamientos jurídicos en general, realizando observaciones en caso de existir controversia alguna. También se encarga de revisar acuerdos interestatales, en relación a la compatibilidad con el Derecho Constitucional, el Derecho Europeo y el Derecho Federal Alemán, antes de que las propuestas sean aprobadas por el proyecto del Gobierno (OCDE, 2010).

2.4.7 Evitar la sobrerregulación

Italia es uno de los países más especializados y con una gama interminable de textos jurídicos. Casi todas las regiones italianas han adoptado un conjunto de reglas y sugerencias para la redacción de textos normativos, promovido por la Conferencia de Presidentes de las Asambleas de las Regiones y Provincias Autónomas con apoyo del Observatorio Legislativo Regional. A través de la *ley Bassanini 59/1997*, se pretende crear iniciativas con la finalidad de evitar sobrerregulaciones, a través de la simplificación anual de ordenamientos normativos (OCDE, 2004).

En Francia desde 1996 se creó en el Senado la Oficina Parlamentaria cuya función es recabar información acerca de los procedimientos de la legislación y llevar a cabo un estudio para evaluar la repercusión de la ley en los ámbitos económico, político, social y cultural. Con base en lo anterior para 2009, dos leyes habían sido calificadas como exitosas, donde se planteaban una serie de propuestas para mejorar el proceso de producción de normas, destacando que las mejores leyes son aquellas concretas (OCDE, 2006).

2.4.8 Publicitación

En los Estados Unidos de Norteamérica los miembros del Consejo Federal tienen un objetivo primordial: mejorar la calidad de la legislación, tanto la Oficina del Canciller como la de Justicia Federal trabajan en conjunto para mantener páginas web actualizadas donde puede consultarse una serie de documentos relacionados con la materia de técnica legislativa y justicia administrativa (Becker, 2011).

Las directrices legislativas que se llevan en Austria, datan desde 1990, en la cual el gobierno austriaco a través del Ministerio de la Presidencia publican constantemente documentos accesibles desde una red informativa, sobre la simplificación del derecho, con la finalidad de tener una mejor regulación entre las regiones (García-Escudero, 2009b).

Por otra parte, en México, a través de la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, van a la vanguardia en mantener publicados documentos y libros de Derecho Parlamentario y técnica legislativa, los cuales pretenden ser de consulta gratuita y actualizada para los legisladores y para aquellos dedicados al quehacer legislativo, en los tres órdenes de gobierno. Además en el Congreso se dan cursos de capacitación para los asesores legislativos (Cámara de diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013)

2.5 Experiencias de Municipios en México más desarrollados en Técnica Normativa

Resulta de gran importancia tener una literatura especializada en técnica normativa, ya que su aplicación pretende abatir las deficiencias e inconsistencias que se presentan en los ordenamientos jurídicos municipales y, por consiguiente obtener mejoras en la gestión municipal. A continuación presento cinco estudios de caso: COFEMER-CIDE, y de algunos Municipios: Naucalpan, Estado de México; Hermosillo, Sonora; Mérida, Yucatán; y Puebla de Zaragoza, Puebla; cuyas metodologías aportan una riqueza de conocimiento en la producción de técnica normativa. Pretendo que las siguientes experiencias sean de gran utilidad y referencia para aquellos municipios quienes buscan mejorar sus normas jurídicas.

2.5.1 Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales. Estudio de caso Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económica

Cuando algún Ayuntamiento necesita crear una nueva normatividad o reformar las ya existentes, surgen dudas de cómo debe estructurarse y su correspondiente redacción. Ante tal circunstancia tanto la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económica publican la guía denominada “Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales” (2010), la cual pretende ser un instrumento de apoyo para aquellos servidores públicos encargados del quehacer legislativo. El Manual se divide en dos partes: el Municipio y la regulación; y la Técnica Normativa.

1. El Municipio y la regulación. En esta parte se describe las facultades regulatorias municipales contenidas en nuestra Constitución General, el principio de jerarquía normativa y la explicación del proceso regulatorio municipal. Hoy en día los municipios tienen un sinnúmero de obligaciones que deben atender, es por ello que surge la importancia de emitir reglamentaciones necesarios y de calidad, únicamente los que el municipio y sus habitantes requieran.

Las facultades y funciones regulatorias municipales obligan a los integrantes del Ayuntamiento a estructurar y escribir de manera clara, sencilla y coherente las disposiciones normativas que regulan la vida social y económica en cada municipio. La jerarquía normativa como instrumento escalonado se refiere a que las normas jurídicas de rango inferior no deben contravenir una de rango superior; por ello se tiene en la esfera legislativa federal la Constitución, leyes federales y generales; en la esfera estatal las

Constituciones y leyes estatales; finalmente en la esfera regulatoria municipal el bando, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

El proceso regulatorio municipal constituye una serie de pasos que debemos seguir para emitir un reglamento municipal, que por lo general se divide en cinco etapas: iniciativa, discusión, aprobación, publicación e inicio de vigencia.

2. Técnica Normativa. Esta parte inicia con la presentación de la estructura básica que cualquier disposición normativa deberá cumplir en el momento de ser presentada a discusión ante el Cabildo. El contenido de toda iniciativa debe contener los siguientes elementos estructurales: exposición de motivos, nombre de la norma, cuerpo normativo (libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, apartados, fracciones e incisos, normas transitorias, lugar y rúbricas).

Los elementos más interesantes en esta sección son los dedicados a los instrumentos regulatorios municipales, por lo general son de carácter directivo, y se refiere a aquellas instrucciones que regulan la conducta de las personas a la realización de una actividad en concreto, en caso de incumplimiento la autoridad administrativa competente podrá imponer una sanción.

Todo instrumento regulatorio directivo debe contener por lo menos una obligación, una sanción y una forma de verificación de cumplimiento por parte de la autoridad administrativa competente. A continuación se presenta un cuadro de tal manera que usted conozca los componentes básicos de toda regulación normativa:

Componentes de la obligación			
	Obligación	Verificación	Sanción
Instrumentos Directivos	Normas de mandato	Reporte	Decomiso
	Registros / Avisos	Visitas de verificación	Demolición
	Licencias / Permisos	Inspecciones	Prisión
		Vigilancia	Apercibimiento
			Multas
			Arresto
			Clausura

Fuente. Guías para la Mejora Regulatoria, Cofemer-Cide.

1. Etapa de Obligación. Es el vínculo que sujeta a una persona física o moral a hacer o abstenerse de hacer una cosa. Es el primer componente de toda obligación. Si ésta no existe, es imposible fundamentar y motivar tanto los procesos de verificación de la norma como la aplicación de sanciones.

1. A. Normas de mandato. Son reglas que establecen un conjunto de supuestos de hecho que en caso de darse, obligan a hacer o no algo. Gran parte de los reglamentos están compuestos por estas normas, las cuales en muchos casos, no tienen mecanismos de verificación explícitos, son vigiladas de manera fortuita y aleatoria.

1. B. Registros. Son sistemas operados por la administración pública donde se asientan actos o hechos jurídicos en los que concurren determinadas circunstancias y que son declarados por los particulares, pueden ser los siguientes:

- a) Facultativos. Son aquellos registros cuya inscripción es voluntaria, y que, una vez realizada, otorga ciertos derechos al registrado.
- b) Obligatorios. Son aquellos registros exigidos por ley, reglamento o ambos, a ciertas personas que caen en el supuesto jurídico marcado por la ley.
- c) Públicos. En estos registros, cualquier persona puede tener acceso a la información contenida de ellos.
- d) Acceso restringido. Estos registros únicamente pueden ser consultados por los funcionarios autorizados, excepto en los casos en los que los particulares tengan interés jurídico en los términos de ley, o en los que exista mandato expreso fundado y motivado de autoridad competente que obligue a ello.

1. C. Permisos. Es el reconocimiento de un derecho que otorga la autoridad administrativa competente a un particular a fin de autorizarle el ejercicio de una actividad. Aunque impone ciertas restricciones a los particulares a fin de proteger algún bien público, también otorga a los particulares derechos que se traducen en beneficios a los que no cualquier ciudadano tiene acceso. Se debe procurar lo siguiente:

- a) Los datos y demás requisitos para la solicitud del permiso deben estar precisados; esto a fin de brindar certidumbre jurídica a los particulares.
- b) Los requisitos deben limitarse a la identificación de la persona, las constancias que acrediten la personalidad jurídica y los elementos íntimamente relacionados con la actividad regulada.
- c) Los requisitos establecidos no deben implicar que la persona haya iniciado operaciones, ya que esto contravendría la propia disposición normativa.
- d) Si los documentos necesarios ya han sido entregados por el particular en razón de algún trámite previo, la administración deberá buscar dichos documentos en sus archivos. Esto con la salvedad de que dichos documentos no hayan sufrido modificaciones.

- e) La autoridad administrativa debe tener la facultad de verificar la información en cualquier momento.
- f) Se deben precisar claramente los criterios de resolución para aprobar o negar el permiso.
- g) La autoridad administrativa debe estar obligada a emitir la resolución por escrito, con el debido fundamento y motivación, no importando si éste es positivo o negativo.
- h) Se debe precisar cuál será la situación jurídica del particular en caso de que no se haya obtenido la resolución administrativa en el tiempo oficial de respuesta (negativa o positiva ficta).
- i) Se deberán establecer las obligaciones a las que estará sujeta el desarrollo particular de la actividad.

2. Etapa de Verificación. Se busca comprobar o examinar si el desarrollo de las actividades por parte de los particulares se atiene a las obligaciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables. La importancia radica en que de ellas depende la eficacia de la norma; así como que los procesos de verificación no se realicen deficientemente, ya que devendrá una falta de acatamiento de la norma, el individuo percibe la sanción como castigo.

2. A. Reporte. Es aquel documento que presenta el particular ante la administración pública municipal en cumplimiento de una obligación establecida en algún reglamento. En el se anotan los datos de un periodo dado.

2. B. Visitas e inspecciones de verificación. Son el principal instrumento de monitoreo y vigilancia sobre la conducta de las personas que han sido autorizadas para realizar una actividad. La primera se realiza necesariamente en un domicilio, mientras que la segunda en cualquier otro lugar. Los elementos básicos son:

- Contar con mandamiento escrito.
- Ser emitida por autoridad competente.
- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse.
- El objeto que persigue la visita.
- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes en la materia.

3. Etapa de Sanciones. Es el castigo que se infringe a una persona como consecuencia de una conducta que viola una obligación impuesta por una norma jurídica. Por lo que deberá ser impuesto a través de un procedimiento y consistirá en la privación de un bien o derecho, o en la imposición de un deber.

3. A. Sanciones Penales. La clasificación se presenta a continuación:

- a) Decomiso y confiscación. Es la privación de los bienes de una persona, ya sea por obtenerlos ilícitamente o por cometer un acto ilícito. El primero se refiere a una incautación parcial sobre los bienes objeto de acto ilícito, mientras que el segundo puede recaer sobre la totalidad de los bienes, sin que estos tengan relación alguna con la violación a la norma. Ambos deben ser ordenados por autoridad judicial.
- b) Prisión. Es la pena corporal que se traduce en la privación de la libertad de un individuo, cuya duración puede ser de 3 días hasta 60 años.

3. B. Sanciones Administrativas. La clasificación se presenta a continuación:

- a) Apercibimiento. El término es aplicable a las relaciones entre la administración pública y los gobernados, no tiene carácter de sanción, sino de comunicación. Resaltándose su carácter coercitivo, el cual sólo es aplicable en las relaciones entre jefe y subordinado, y el cual se traduce en el poder disciplinario que tienen los titulares de las dependencias administrativas municipales para mantener el buen funcionamiento de la administración o de algún servicio público.
- b) Multas. Es una sanción pecuniaria proporcional a la gravedad de la infracción; la autoridad debe tener en cuenta la capacidad económica del infractor y la reincidencia. Para ello debe tener en cuenta el artículo 22 constitucional el cual prohíbe expresamente multas excesivas, así como el criterio de montos de salarios mínimos generales por áreas geográficas.
- c) Arresto. Se refiere a la pena privativa de libertad de corta duración y de cumplimiento discontinuo. Deberá aplicarse el artículo 21 de la Constitución General, el cual en toda circunstancia y por ningún no podrá exceder las treinta y seis horas.
- d) Clausura. Se refiere al cierre de alguna instalación sea de manera total o parcialmente hasta cubrir el pago correspondiente.

2.5.2 Manual de Técnica Normativa y los Bandos Municipales, su contenido y alcance dentro de la Facultad Reglamentaria Municipal. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2006-2009

Resulta de vital importancia contar con una técnica normativa sustanciosa, ya que su aplicación pretende abatir las deficiencias e inconsistencias que se presentan en los ordenamientos jurídicos, y que obviamente acarrea problemas de inseguridad jurídica, tanto para la población como las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal (Lembo, 2010). Es por ello que el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, ha editado y publicado el “Manual de Técnica Normativa” con todos los lineamientos básicos y complementarios para elaborar regulaciones jurídicas. Entre los cuatro elementos indispensables de estructura del manual se encuentran los siguientes: exposición de motivos, objetivos del manual de técnica normativa, escritura de los textos normativos, modificaciones y sus reformas.

1. Exposición de Motivos. Es necesario establecer técnicas o disposiciones que orienten a los actores a realizar normas jurídicas mejor estructuradas que nos permitan mantener un marco jurídico actualizado. Dentro de éste rubro el manual de técnica normativa, resalta los siguientes puntos:

- a) Definir claramente lo que queremos reglamentar en el municipio; así como sus alcances, efectos y ventajas.
- b) Realizar un análisis previo de: a) La existencia de disposiciones normativas municipales, estatales o federales que regulen el tema, a efecto de evitar contradicciones o invasión de funciones; b) costo-beneficio en la emisión del Reglamento; c) la institucionalización del nuevo reglamento dentro de la estructura municipal.
- c) Conocer las necesidades reales de la población adecuado al marco normativo a dichas necesidades.
- d) Definición de lógica jurídica en la estructura de la normatividad municipal.
- e) Definición de aspectos gramaticales y lingüísticos.
- f) Evaluación respecto de la aplicación del nuevo reglamento y de ser necesaria su reconducción.
- g) Fortalecer la comunicación entre las autoridades y la población para mejorar la gestión municipal.

2. Objetivos del Manual. Se busca señalar de manera enunciativa el fortalecimiento del marco normativo municipal proporcionando certeza jurídica a la población, legitimando la actuación de las autoridades municipales. Los aspectos que contiene el Manual de Técnica Normativa del Ayuntamiento de Naucalpan

de Juárez, son de carácter estricto, en favor de mejorar la calidad y actividad reglamentaria en el municipio, a continuación se enlistan los principales objetivos:

- a) Brindar a quienes participan en el proceso de elaboración de reglamentos, las reglas claras para la redacción, agrupación, estructura y lógica de los mismos.
- b) Contribuir al mejoramiento técnico de la reglamentación, unificando criterios para lograr la correcta sistematización del marco normativo municipal.
- c) Proporcionar que el texto escrito de los reglamentos, refleje fidedignamente la solución o decisión política que se intenta dar y en consecuencia, alcance el objetivo específico perseguido.
- d) Evitar la indiferencia o incumplimiento por parte de la población, en el caso de que los reglamentos sean excesivos o estén fuera de la realidad, para lo cual se podrá implementar la simplificación administrativa en ellos.
- e) Evitar controversias o inconsistencias entre reglamentos municipales con las leyes locales y/o federales.

3. Escritura de los textos normativos. Consiste en poner en orden y por escrito una serie de normas jurídicas, utilizando términos necesarios y suficientes. Además de los lineamientos gramaticales, ortográficos, sintácticos y de lenguaje que el legislador debe conocer, existen otros elementos técnicos básicos para el diseño de las leyes, que el redactor debe tomar en cuenta, como son:

- a) Se escriben con letras mayúsculas: la palabra primera de un escrito; todos los nombres propios y apellidos; países y ciudades; abreviaturas y siglas; dignidades y títulos de nobleza; nombres de festividades religiosas; instituciones, dependencias y autoridades; atributos divinos; libros sagrados y títulos de las obras; números romanos; planes y programas; códigos, leyes y reglamentos.
- b) Las fechas se escriben en cifras arábigas (con números), salvo los meses y la hora que se escriben con letras; el año va siempre indicado en cuatro cifras arábigas.
- c) El punto (.) se utiliza en las abreviaturas de palabras, en lugar de las letras omitidas y después del número que señala un inciso y al final de cada párrafo o artículo.
- d) Los dos puntos (:) se usan después de la parte introductoria o de una secuencia de divisiones internas del inciso.
- e) Las comillas (") se utilizan para contener reproducciones de otros textos normativos, fórmulas textuales, denominaciones y modificaciones textuales.

- f) Los puntos suspensivos (...) se deben evitar, especialmente al comienzo, en el interior y al final de las citas o modificaciones textuales.
- g) El guión (-) Se usa para unir dos palabras ocasionalmente unidas.
- h) El doble guión (- -) se utiliza al comienzo y final de los epígrafes, si es indispensable para indicar un concepto o frase que iría entre paréntesis, en caso que esté ya entre dos comas.
- i) El guión largo (---) suple el principio de línea, el vocablo con que empieza otra línea anterior, se debe evitar utilizando en su reemplazo incisos.
- j) El paréntesis () se debe evitar, su uso es admitido para cerrar las siglas en el caso previsto en los números en cifras o en términos extranjeros que siguen a la expresión equivalente a la lengua nacional; es necesario para encerrar los títulos de las disposiciones normativas citadas.
- k) La barra (/) se debe evitar, salvo en el lenguaje técnico y en la cita de los textos normativos.
- l) El signo de por ciento (%) se usa en tablas, enumeraciones y similares, de lo contrario se escribe con letra.

4. Modificaciones o reformas. Son las adiciones como: modificaciones, derogaciones, abrogaciones, prórrogas y suspensiones según corresponda a una disposición normativa.

- a) Las modificaciones implícitas derivan de disposiciones sucesivas sin que el legislador haya advertido que disposiciones resultan modificadas a causa de las nuevas.
- b) Las modificaciones explícitas suceden cuando la normatividad advierte que ha sido modificada.
- c) Las derogaciones son el proceso a través del cual se deja sin vigencia un reglamento o una parte del mismo.
- d) En la derogación de un reglamento es oportuno utilizar la siguiente formula: “son abrogadas en particular, las siguientes disposiciones...”
- e) Las prórrogas y suspensiones no intervienen sobre el contenido de las disposiciones normativas como lo hacen las modificaciones, sino que conciernen el ámbito temporal de vigencia de las mismas. En ambas algo ya existe en otra normatividad, por lo que debe evitarse.

Para el caso del bando municipal es importante señalar que es una disposición reglamentaria y que ésta se debe entender como toda acción que ordena, faculta u organiza. El bando es un ordenamiento de mayor jerarquía que un reglamento municipal, puesto que ambos deben considerarse como disposiciones reglamentarias derivadas de la misma facultad del ya transcrito artículo 115 de nuestra Constitución Federal.

Para el Maestro Galván (2010: 108) “todos los ayuntamientos pueden reglamentar todas las materias que sean de su competencia por disposición constitucional o por disposición de las leyes en materia estatal que se la otorguen”. Por lo tanto los bandos como los reglamentos municipales deben estar en concordancia con las leyes estatales en materia municipal.

El objeto del bando para el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, es establecer de forma genérica las normas de las principales actividades, funciones y servicios que se desarrollan, sin embargo, no debe considerarse como un instrumento que pretenda regular exhaustivamente la totalidad de éstas, pues se cae en el riesgo de dejar fuera muchas áreas dada lo extensivo y complejo que el gobierno municipal resulta.

Otro objetivo es respecto a “la existencia que debe tenerse al bando municipal dicho ordenamiento considerado como detalle de las normas” (Galván, 2010: 118). El cual al no regular materias sustantivas de la ley, así como no contravenirla ni ir en contra en apartado alguno, de ninguna manera vulnera los principios constitucionales ni va más allá de la facultad reglamentaria básica.

Se reconoce la existencia del bando municipal derivado directamente del texto constitucional, con una mayor extensión y dimensión normativa. De esta manera, es claro que la facultad reglamentaria municipal no se encuentra limitada a las materias que explícitamente menciona el artículo 115 de la Constitución Federal en virtud que este mismo precepto amplía tal facultad a toda materia de acuerdo a las leyes estatales sean de competencia municipal, y de acuerdo a sus necesidades y realidades fácticas y particulares como son las características sociales, geográficas, culturales, urbanísticas, entre otras.

Los Ayuntamientos pueden reglamentar todas las materias que sean de su competencia por disposición constitucional o por disposición de las leyes estatales y generales que la otorguen, aún cuando no exista una ley específica del tema a regular, es decir, únicamente se deben atender criterios generales de homologación normativa establecidas en la ley estatal, pero el fondo del bando puede ir más allá de éstas e inclusive superarla. Lo anterior rompe el esquema tradicional y positivista del ordenamiento jurídico escalonado y es un claro ejemplo tradicional de cómo la interpretación jurídica es una herramienta acercar el derecho a la realidad y no de forzar a la realidad a encuadrar en el derecho.

2.5.3 La Facultad Reglamentaria Municipal. Un esfuerzo de modernización administrativa. H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, 2006-2009

El Municipio de Hermosillo, Sonora tiene un compromiso constante en buscar la innovación de mejores normas jurídicas, con la finalidad de satisfacer las necesidades ciudadanas (Cota, 2010: 64). Es por ello que el Ayuntamiento ha publicado el documento “La Facultad Reglamentaria Municipal”, el cual se divide en tres partes, a saber: facultad reglamentaria y autonomía municipal; modernización reglamentaria, y fomento a la cultura de la legalidad.

1. Facultad reglamentaria y autonomía municipal. En el artículo 115 fracción II de la Constitución General se establecen las bases mínimas de las capacidades institucionales de los Ayuntamientos para expedir sus propios reglamentos de manera autónoma. De ahí que pocos tratadistas tienen inquietud que a los municipios se les dote de mayor autonomía para regular asuntos propios en aspectos políticos, económicos y sociales.

De acuerdo con los criterios de los Tribunales Constitucionales de España y Alemania, la dogmática constitucional italiana y francesa, la Declaración Universal de la Autonomía Local, la Carta Europea de Autonomía Local, la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la Declaración de Cartagena de Indias; en el sistema jurídico mexicano las facultades de los municipios no son suficientes para realizar interpretaciones de autonomía municipal.

La autonomía municipal Implica que el contenido de la misma no forme parte del estudio de otra, una ciencia es autónoma cuando tiene su propio objeto de estudio. Se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión.

2. Modernización reglamentaria. Uno de los objetivos primordiales de modernización en el Municipio de Hermosillo Sonora es el diseño e implementación de políticas públicas, que para darle legitimidad y efectividad, requieren de un marco jurídico actualizado, donde se establezcan reglas y procedimientos acorde a las problemáticas que el municipio enfrente.

La participación ciudadana es un elemento clave para eficientar la gestión municipal, debe convertirse en un factor de recuperación de espacios públicos y traducirse en una mejor relación entre gobernantes y gobernados, con el fin de producir mejores bienes, servicios públicos y garantizar la gobernabilidad para la formulación de acuerdos y consensos de práctica.

Por ello, el Municipio de Hermosillo Sonora tiene la gran responsabilidad de revisar constantemente sus reglamentos municipales, así como las disposiciones federales y estatales manteniendo la vanguardia de organización municipal. La seguridad jurídica fue tema de prioridad municipal para la administración municipal de Hermosillo en el periodo 2006-2009. La consolidación del Estado de Derecho constituyó uno de sus principales objetivos, por lo que fue necesario adecuar y actualizar el marco jurídico que sustenta los actos de autoridad.

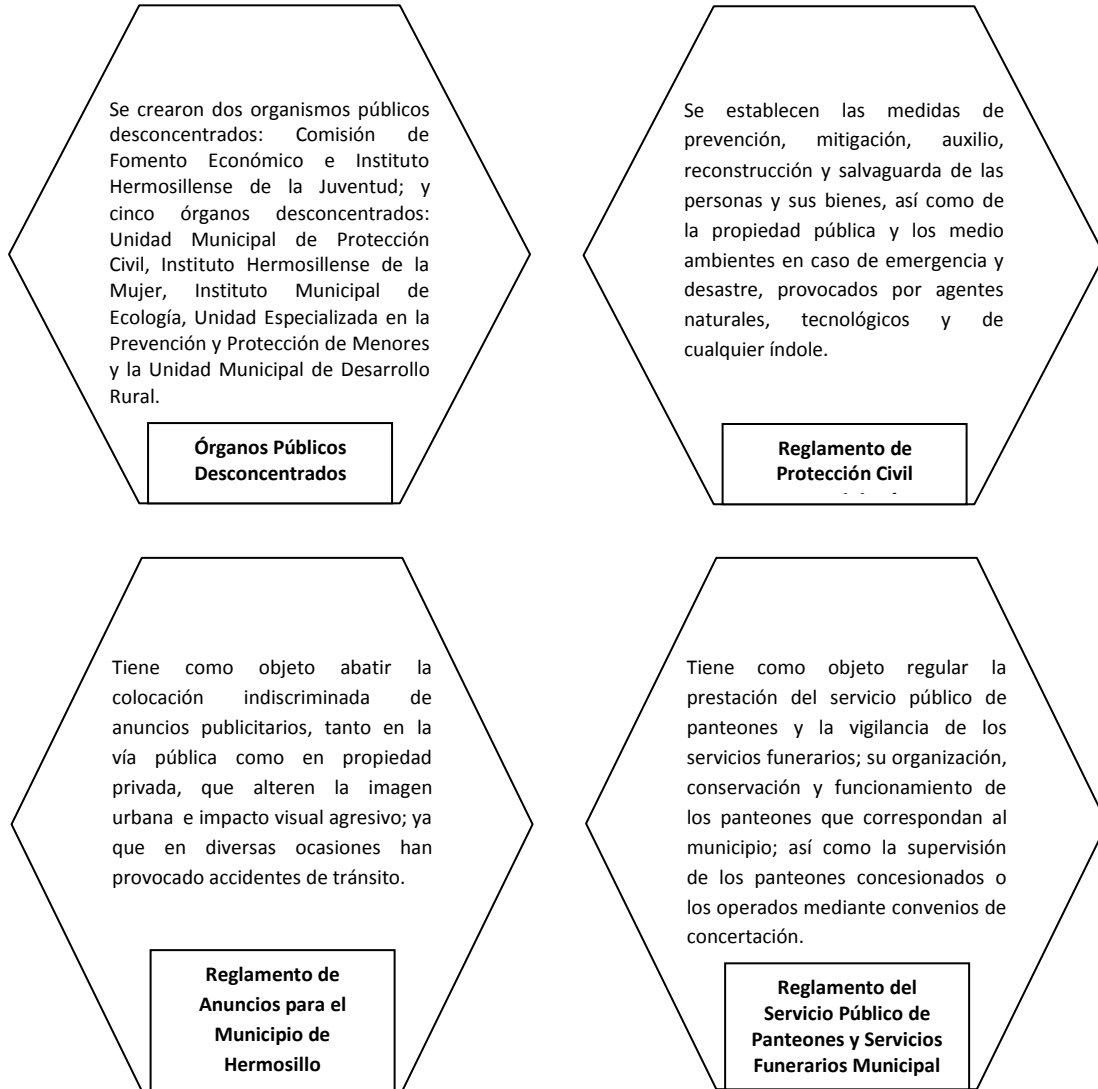
Este tipo de modernización implicó la revisión de reglamentos, la evaluación de sus ventajas y desventajas, su reconstrucción y la mejora de los procedimientos administrativos, determinando aquellas regulaciones que debían crearse, o las que por obsoletas debían ser abrogadas o modificadas, a efecto de contar con un marco jurídico eficiente y eficaz.

3. Fomento a la cultura de la legalidad. Este programa tiene como objetivo, garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de la legalidad para que los hermosillenses, vean realmente protegida su integridad física y patrimonio en un marco de convivencia social armónica. El primer paso es que todo marco reglamentario debe ser publicado con la finalidad de ponerse al alcance del conocimiento para los ciudadanos. Por ello se implementó un programa intensivo para fomentar la cultura de la legalidad entre los servidores públicos y los ciudadanos.

La realización del Primer Foro de Modernización Reglamentaria del Municipio de Hermosillo, efectuado en diciembre de 2008, tuvo como propósito fundamental dar a conocer las nuevas normas jurídicas, resultado de un esfuerzo compartido entre todas las dependencias y entidades, con la finalidad de adecuar el marco jurídico a las exigencias de una sociedad cada día más democrática y participativa.

Se sentaron las bases para que las próximas administraciones, dentro del marco de la seguridad jurídica, establezcan en los Planes Municipales de Desarrollo las políticas de difusión del orden jurídico municipal, con el objetivo de reducir la incidencia de faltas administrativas, la corrupción y abuso de autoridad mediante la correcta aplicación de la norma.

De acuerdo con Cota (2010: 81) a continuación expongo la simplificación y actualización de algunas normas jurídicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Municipio de Hermosillo, Sonora:



Fuente: elaboración propia, modelo Cota.

2.5.4 Lineamientos para la redacción de Textos Normativos Municipales. H. Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, 2007-2010

El Cabildo de Mérida, Yucatán, en coordinación con su Dirección General, tiene como fin crear normas jurídicas actualizadas así como actualizar y revisar el marco jurídico municipal actual que rige el municipio (Bojórquez, 2010: 93). Es por ello que el Ayuntamiento ha publicado el documento “Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales”, el cual se divide en tres partes, a saber: la actualización del marco legal municipal; la depuración de la reglamentación municipal, y el fomento al respecto del Estado de derecho, garantías individuales y derechos humanos.

1. Actualización del marco legal municipal. El Municipio de Mérida, Yucatán sigue la metodología de recopilación, estudio y análisis de la doctrina y legislación nacional y estatal respecto de la prestación de servicios públicos y funciones administrativas, en especial, sobre la materia a regular. En el Ayuntamiento realizan anteproyectos para su estudio, análisis y revisión ante la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento la cual se encuentra constituida por regidores de formación en Derecho además de los partidos políticos que conforman el Cabildo para la aprobación de reglamentos municipales.

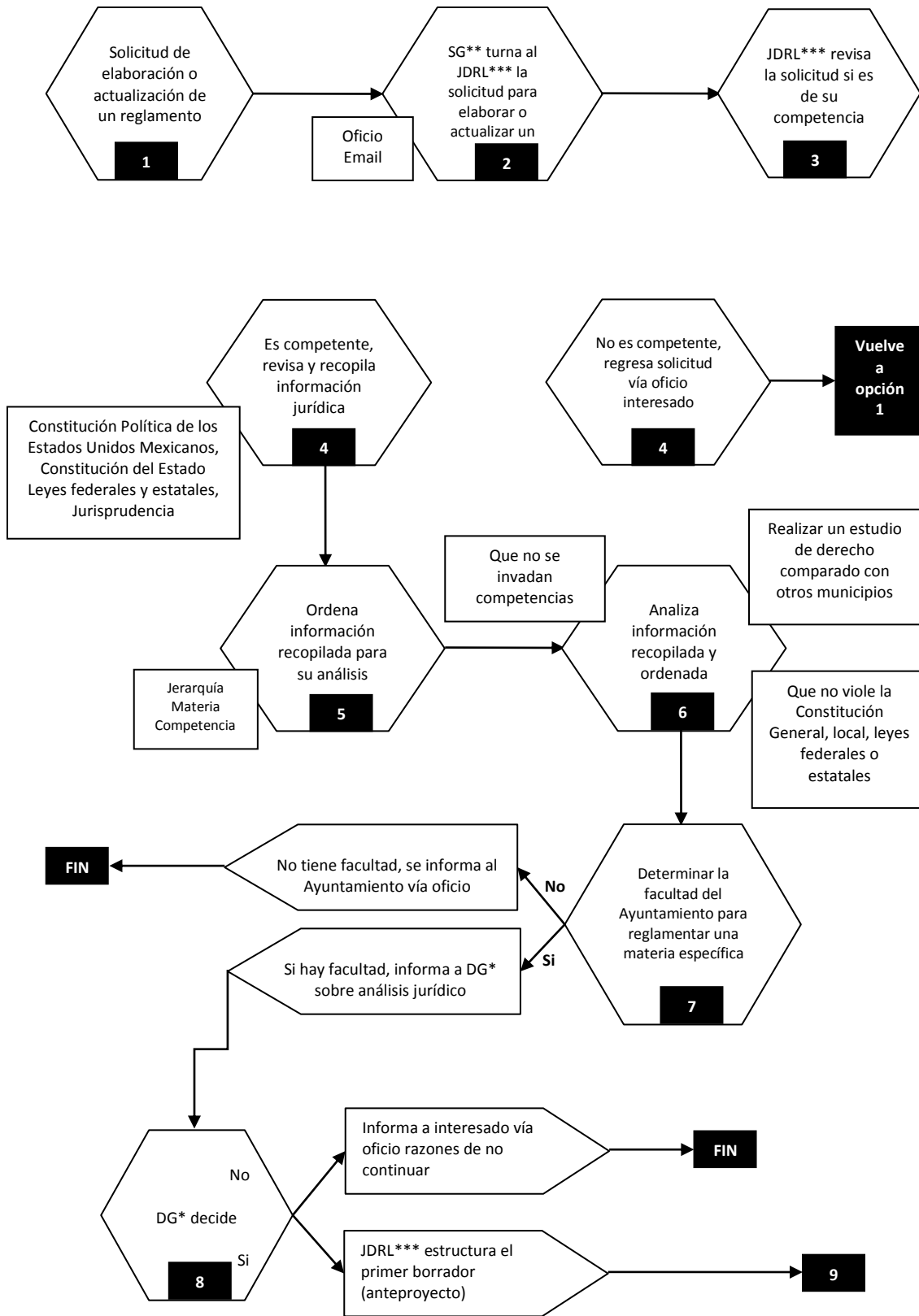
Frecuentemente hay reuniones de trabajo con el personal operativo y directivo de cada uno de los encargados de área así como de los sectores de la población de manera directa, esto con la finalidad de conocer la reglamentación para la aplicación de las normas municipales. Realizan un estudio comparativo de la reglamentación sobre materia de servicios públicos y funciones administrativas en el ámbito municipal, así como recopila información de diversos órganos respecto de normatividad municipal con la finalidad de conocer la aplicación de las normas.

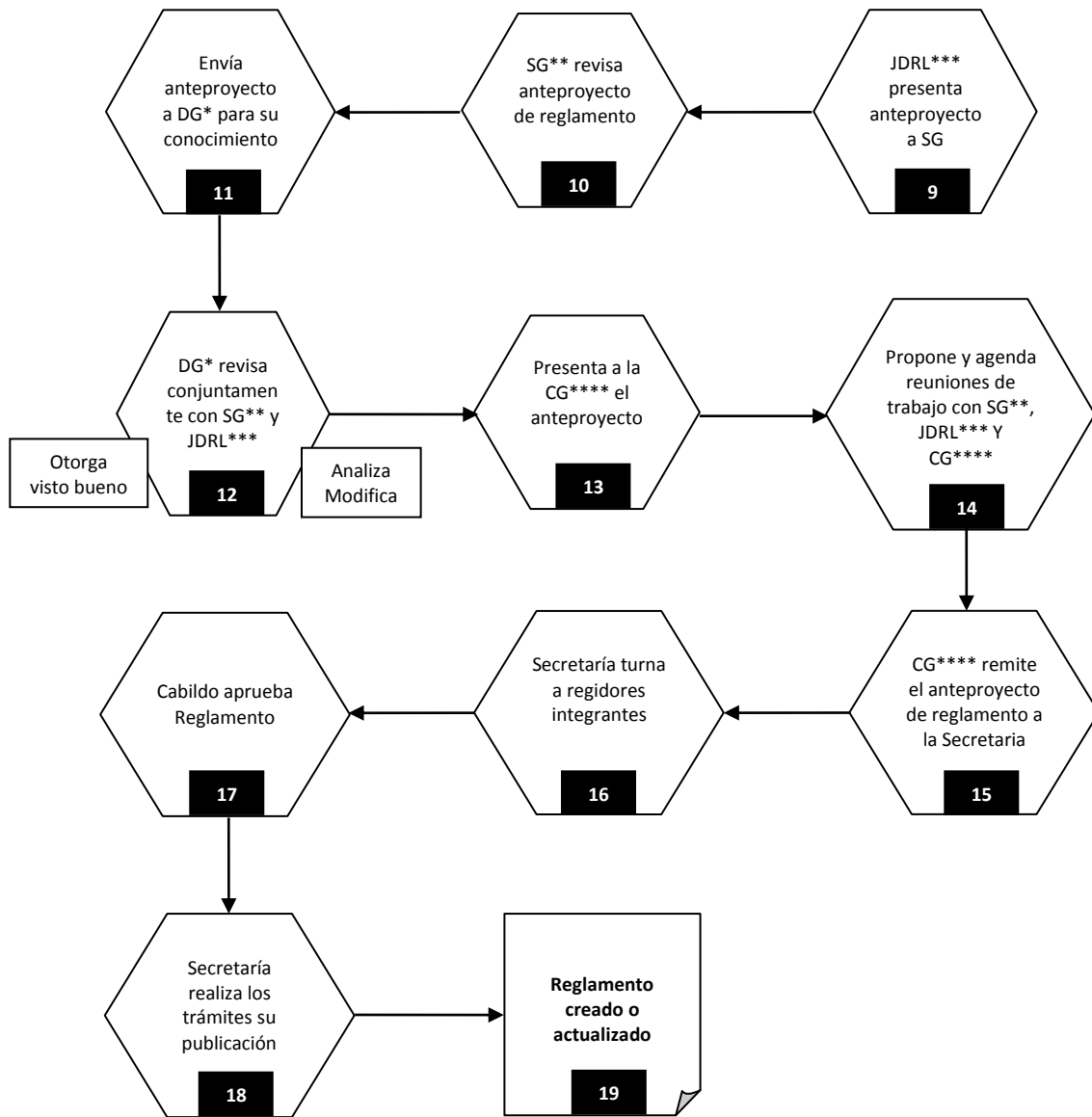
2. Depuración de la reglamentación municipal. El Ayuntamiento de Mérida, Yucatán está consiente que existe una sobrerreglamentación que con el paso del tiempo, algunos de ellos, dejaron de aplicarse y otros representan para el municipio excesivos costos; es por ello que en beneficio de trámites y procedimientos realizan un estudio de dicha normatividad para su depuración y simplificación.

3. Fomento al respeto del Estado de Derecho, las garantías individuales y los derechos humanos. El municipio de Mérida determinó crear diversos reglamentos que permitan darle certeza y seguridad jurídica al gobernado, fijando acciones u omisiones administrativas que serán sancionadas, el procedimiento para su aplicación y los recursos.

El municipio ha procurado establecer en cada ordenamiento jurídico el derecho de audiencia consagrado en la Constitución Federal, estableciendo los medios de defensa para impugnar resoluciones que impongan con base en dichos instrumentos jurídicos. Para el caso de sanciones, establecieron un mínimo y un máximo para razonar la multa o infracción. Además señalan las definiciones de los términos legales que son utilizados en cada reglamento, queda claro también el ámbito de aplicación, objeto, competencia, contenido general, facultades, sanciones y recursos administrativos.

El siguiente diagrama de análisis de creación de reglamentos (Bojórquez, 2010: 99) permite entender el trabajo reglamentario en el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán:





Fuente: Elaboración propia, modelo de Bojórquez.

*DG: Directora de Gobernación

**SG: Subdirector de Gobernación

***JDRL: Jefe de Departamento de Reglamentación y Legislación

****CG: Comisión de Gobierno

2.5.5 Proceso Normativo Municipal. H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, Puebla, 2008-2011

El Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, Puebla, busca como fin crear normas jurídicas pertinentes así como actualizar y revisar el marco jurídico actual que rige el municipio. La finalidad es mejorar de manera eficaz y eficiente los servicios municipales. “Este proceso de reingeniería pretende agrupar todas las actividades del trabajo en el Ayuntamiento, en una secuencia lógica y ordenada de pasos que ayuden al gobierno municipal a realizar acciones más eficientes” (Lazcano, 2010: 14). Es por ello que el Ayuntamiento ha publicado el documento “Proceso Normativo Municipal”, el cual se divide en tres partes, a saber: Reingeniería de Procesos Normativos Municipales, Comisión del Proceso Legislativo Municipal y Términos de Revisión de Proyectos Normativos Municipales.

1. Reingeniería de Procesos Normativos Municipales. Para la elaboración de un Reglamento es necesario contemplar tres variables: integración, funcionamiento y evaluación, las cuales permiten que los equipos parlamentarios lleven un buen funcionamiento del cabildo.

Cada equipo deberá integrarse con un máximo de ocho servidores públicos municipales, más un consultor externo, salvo en aquellos cuyas restricciones presupuestarias no le permitan la contratación externa. Los equipos serán nombrados por los titulares de las áreas responsables del proceso que se va a rediseñar y los nombramientos serán validados por el presidente municipal.

Las sesiones se llevan a cabo cada dos semanas, a menos que el responsable del proceso convoque a una sesión extraordinaria. Se procura que las sesiones tengan duración de una hora, de preferencia antes de medio día, nunca después de la comida, con la finalidad de facilitar que los participantes presten atención. Las sesiones servirán para dar seguimiento a las tareas asignadas, para revisar el avance de la reingeniería de los procesos normativos municipales, dudas nuevas, sugerencias, revisiones u otra actividad que se presente.

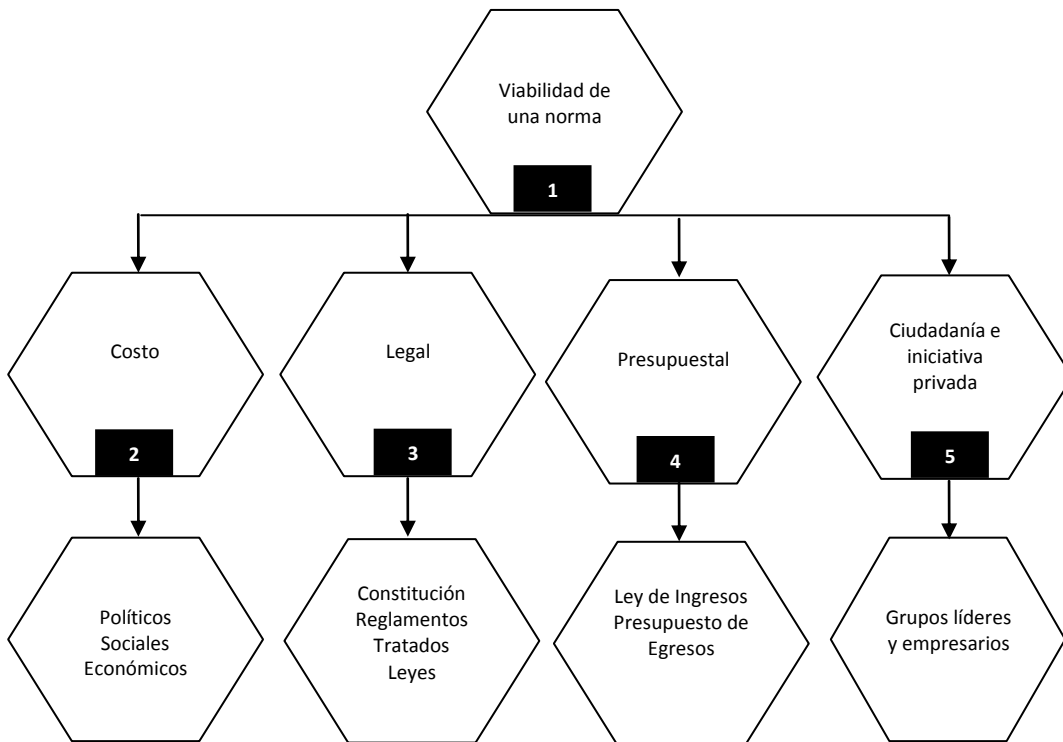
2. Comisión del Proceso Legislativo Municipal. Es una instancia colegiada de estudio y análisis reglamentario, integrada por servidores públicos del municipio, se encargará de analizar, estudiar, proponer y revisar, los anteproyectos e iniciativas, reformas, adecuaciones y adiciones de la normatividad municipal vigente. Dicha comisión deberá regirse por los principios de imparcialidad, objetividad, eficacia, autonomía intelectual, y académica. El Síndico municipal es quien debe coordinar la tarea como “aquel que procura la justicia” o “delegado de una ciudad”.

La comisión del Proceso Legislativo Municipal, será investigadora del derecho comparado municipal, reglamentario, política interior y técnica normativa, donde realizará estudios e investigaciones de carácter reglamentario comparado, que puedan servir de sustento para la formulación de iniciativas o dictámenes de leyes y reglamentos municipales.

3. Términos de revisión de proyectos normativos municipales. Los términos son necesarios para crear un cronograma a efecto de ser una medida de tiempo de los procesos legislativos o normativos y evitar un burocratismo o rezago normativo. La revisión de los proyectos normativos, será de veinte días naturales contados a partir de la recepción del documento normativo, en dicha comisión se convocará a las mesas y reuniones de trabajo necesarias tendientes a enriquecer el proyecto inicial.

Concluido lo anterior se somete a la comisión del Ayuntamiento que corresponda, en un término de quince días naturales. Una vez discutido, analizado y aprobado se turna acompañada de un dictamen de Sesión al H. Cabildo para su votación en el Pleno. Su vigencia y publicación deberá efectuarse ante el Periódico Oficial del Estado a través de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El siguiente diagrama de análisis de reformas municipales (Lazcano, 2010: 15) permite analizar la viabilidad de una nueva disposición normativa, el cual se presenta en el Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, Puebla:



Fuente: Elaboración propia, modelo Lazcano.

2.5.6 La Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales. Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal, 18 de septiembre de 2008

La participación de los ciudadanos es muy importante sobre todo en la toma de decisiones de gestión y en la elaboración de normas municipales, pues en última instancia la ciudadanía es la que se le aplican las leyes. La ciudadanía en un municipio determinado, debe participar más activamente en los diferentes programas de gobierno, ya que las instituciones y procesos tradicionales crean los instrumentos jurídicos de manera general, pues no son expertos para identificar y resolver los problemas en un municipio.

Un Estado democrático constitucional, debe incorporar a sus legislaciones los principios básicos de transparencia, acceso a la información pública y responsabilidad, pues es necesario brindar información respecto de las actividades que realiza, es por ello que el requisito fundamental previo es la participación de los ciudadanos.

La participación es un derecho fundamental tipificado reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales, encontrándose expresamente en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el cual menciona lo siguiente “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, en el mismo sentido en el artículo 23, inciso I, apartado a) la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla que “todos los ciudadanos deben participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, en el Comité de Derechos Humanos (ONU) señala que “los ciudadanos pueden participar en asuntos públicos ejerciendo influencia mediante debate y dialogo público con sus representantes gracias a la capacidad que tienen para organizarse”.

El Ayuntamiento de Morelia y la División de Posgrado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Michoacán de San Nicolás de Hidalgo han realizado el “Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal”, llevada a cabo del 17 al 20 de septiembre de 2008. La temática de la reunión agrupo diversos temas que integran la atribución reglamentaria municipal, sin embargo, la más variada y novedosa se presentó en el foro “Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales” que sin lugar a duda el Dr. López Olvera (2009b: 195), contribuyo con algunos principios jurídicos como: publicidad, acceso a la información pública, inclusión, calidad y transparencia, y complementariedad. Las acciones gubernamentales de este programa están basados en principios generales, las cuales procuran mayores beneficios para la sociedad y apoyan la formación de un marco regulatorio nacional equitativo que fomente las iniciativas de todos los habitantes de México.

1. Principio de Publicidad. Informa a la ciudadanía de los hechos y datos, de tal manera que les resulten útiles para las acciones que el gobierno realiza. Este principio constituye una base del sistema democrático y característica indispensable del sistema republicano mexicano, constituye un sistema jurídico más avanzado. Además fomenta:

- a) La función de Estado.
- b) El principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática.
- c) La igualdad de género y apertura de oportunidades.
- d) La participación más activa tanto de ciudadanos como de gobernantes.

2. Principio de Acceso a la Información Pública. Permite a los individuos tener acceso a las políticas actuales mediante datos, registros, y todo tipo de informes de entidades de gobierno respecto de proyectos de salud, educación, vivienda, infraestructura, servicios públicos, entre otras. De la misma forma brinda fortalecer el sistema democrático republicano y abre caminos de participación efectiva , sin este derecho la sociedad no tiene un conocimiento profundo de la cosa pública, y por lo tanto, no puede llevarse a cabo un debate serio sobre el manejo del Estado, restándose elementos esenciales para formar un adecuado criterio.

3. Principio de Inclusión. Implica la participación de toda la sociedad y de los tres órdenes de gobierno en el proceso de mejora regulatoria, por un lado, origina que las regulaciones estén diseñadas de manera equitativas y equilibradas, conforme a los intereses de diversos sectores afectados; por otro lado, evita obstáculos derivados de la falta de coordinación o contradicción entre la participación.

4. Principio de Calidad y Transparencia. La calidad de las normas jurídicas es uno de los elementos más importantes para el desarrollo económico de nuestro país. Para hacer práctico el principio de inclusión, y maximizar los beneficios de su aplicación, se debe incluir e incorporar contablemente, las buenas prácticas de mejora regulatoria en todas las oficinas del ayuntamiento que participan en la elaboración de normas de carácter administrativo.

5. Principio de Complementariedad. Este principio busca la combinación de acción de la representación y la acción directa de los ciudadanos, en complemento con las funciones de representación política, no significa sustituir los mecanismos tradicionales de representación, como el parlamento o las funciones de

funcionarios electos, sino intenta profundizar la democracia con el uso de mecanismos como audiencias públicas y asambleas.

En algunos municipios el presidente municipal, los regidores, y los síndicos, tienen derecho de presentar iniciativas en materia normativa; sin embargo, en otros se faculta a las comisiones del Ayuntamiento, colegiadas o individuales; a la directiva del Consejo de Participación y Colaboración Vecinal Municipal; a los electores a través de iniciativa popular; a los ciudadanos del municipios; a las autoridades auxiliares del ayuntamiento; a los representantes de los órganos de participación y colaboración ciudadana; a los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal; a los titulares de los órganos autónomos municipales, y a los habitantes del municipio.

Lo anterior constituye un avance muy importante, el que se otorgue a las personas el derecho de presentar proyectos de normatividad municipal. Es un paso para abrir el camino hacia la participación en los procedimientos municipales. Es importante incorporar al resto de las reglamentaciones municipales la participación obligatoria de la ciudadanía, es perentorio expedir nuevas disposiciones que prevean la participación tanto de ciudadanos como de grupos en su conjunto, teniendo en cuenta los requisitos que deban cumplir, los plazos para recibir informes, y la forma de producir las pruebas correspondientes.

Los beneficios de la participación ciudadana en la elaboración de normas municipales, se presentan a continuación: primero, posibilita el mejoramiento y calidad de normas; segundo, brinda mayor protección de intereses particulares potencialmente afectados; tercero, otorga una mayor legitimación democrática; cuarta, facilita la aplicación del reglamento. Por lo tanto las legislaturas estatales tienen el deber de expedir leyes que regulen los procedimientos por los cuales los ayuntamientos van a aprobar su respectiva reglamentación, en donde se asegure la efectiva participación ciudadana y vecinal.

Aunque ya se notan muchos avances en materia de participación en especial en el municipio, aun no podemos decir que se han logrado una apertura total. Los mecanismos de participación hasta ahora existentes en el municipio no son suficientes para que la población accese de manera directa a la toma de decisiones por parte del gobierno municipal.

La participación ciudadana y vecinal no se debe llevar a cabo a través de encuestas, es necesario contemplar el mecanismos de participación ciudadana, activamente, en discusión, que sus voces se hagan escuchar, que sus reclamos sean atendidos por el gobierno municipal. Esta práctica democrática permite a los ciudadanos y a sus gobernantes tener un acercamiento para conocer mejor los problemas que se presentan en una comunidad, y así poder resolver juntos en posibles soluciones; a mayor grado de participación de los ciudadanos en proyectos de relevancia colectiva, que en este caso para el presente asunto es la creación de normas, mayor eficiencia de la gestión municipal que se realiza en la práctica.

Capítulo III. Metodología de Técnica Normativa para la Gestión Municipal

“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 Formulario para la elaboración de Textos Normativos (modelo Camposeco)

Para la elaboración de iniciativa de reglamentos municipales y sus reformas, recomiendo responder a un cuestionario de iniciativa, el cual permitirá conocer el grado de necesidad de una nueva disposición normativa, para su formulación es necesario contar con un grupo de trabajo de conocedores, técnicos en las ramas, opiniones de servidores públicos encargados de aplicar la normas, oficinas involucradas. Para ello me apoyo en el modelo Camposeco (2008) quien nos brinda un conjunto de preguntas con el objetivo de descartar o acelerar que la propuesta de una nueva disposición normativa ayudaría a resolver un problema específico de gestión municipal.

1. Determinar el origen de la iniciativa:

1.1 ¿Quién ejerce el derecho de iniciar?

- Presidente Municipal Síndicos Regidores
 Comisión del Ayuntamiento Autoridades auxiliares

1.2 Comprobar el fundamento constitucional del iniciador

Constitución General y Estatal, Ley Orgánica Municipal u otra verificar que se invoque los artículos que facultan a quien inicia: _____

2. Análisis del origen real de la iniciativa:

- 2.1 ¿Fenómeno natural? Aislado Continuo Intermitente
2.2 ¿Hecho? Aislado Continuado Intermitente
2.3 ¿Acto? Individual Grupo Colectivo
2.4 ¿Usos? Sociales Comunes Institucionales
2.5 ¿Costumbres? Social Región Institucional

- 2.6 ¿Son prácticas? Social Legal Institucional
- 2.7 ¿Actos voluntarios? Sí No Tal vez
- 2.8 ¿Actos atípicos? Sí No Se desconoce
- 2.9 Naturaleza Social Política Jurídica
 Económica Cultural Político
- 2.10 Forma de medirlo Encuesta Estadística Informe
 Estudios de jueces Privados Públicos
- 2.11 ¿Admite solución expidiendo un reglamento? Sí No Tal vez

3. Análisis de sus causas:

3.1 Determine cuáles son los factores que crean los problemas:

3.1.1 Respecto de los reglamentos

- No hay norma Inapropiada Obsoleta Inobservable
 Ineficaz Insuficiente En desuso Anacrónica
 Desconocida Costumbre contraria

3.1.2 Respecto de los supuestos normativos

- Rebasados Insuficientes No se Producen
 No vigentes Inapropiados

3.1.3 En relación a los sujetos titulares del derecho o la obligación

- Indefinidos No existen
 Duplicados Mal definidos

3.1.4 Tipo de sanciones que imponen

- Anacrónicas Insuficientes Inaplicables
 Mínimas Excesivas

3.1.5 En relación a su eficacia

- Insuficiente Inapropiada Restringida

- Neutralizada Controvertida

3.1.6 Efectos derivados de las decisiones de tribunales

- Inconstitucional Neutralizada
 Nulificada Injusta Inaplicable

3.1.7 Respeto de las autoridades y el reglamento municipal

- No lo aplican Desconocimiento No hay interés
 Se aplica a criterio Excede su aplicación

3.1.8 Respeto a los ciudadanos

- Solicitan que se derogue Que los proteja Que resuelva el problema
 No es problema De reglamento

3.2 Determinar las relaciones causa-efecto:

3.2.1 La conducta de la persona obedece a causas

- Económica Política Jurídica
 Ética Social Electoral
 Cultural Tradición

3.2.2 Las causas que inciden sobre la conducta ¿qué origen tiene?

- Nacional Regional Estatal
 Municipal Local Comunitario
 Familiar Grupal

3.2.3 ¿Afectan las relaciones de autoridad?

- Nacional Regional / Estatal Municipal

3.2.4 ¿Genera tensiones o conflictos?

- Entre autoridades Entre ciudadanos y autoridades
 Entre ciudadanos y grupos Entre ciudadano
 Entre ciudadanos, grupos e instituciones Entre ciudadanos y grupos con

públicas

Entre grupos con intereses diferentes

instituciones públicas

Entre ciudadanos u ONGS

3.2.5 ¿Cuál es la apertura de posibilidades? _____

¿Es posible encontrar solución al problema o sus consecuencias sin expedir reglamento?

Sí

No

En parte

3.2.6 ¿Se requiere un reglamento o un programa?

Sí

No

En parte

3.2.7 ¿Existen otros casos similares?

Sí

No

En parte

3.2.8 ¿Cómo se han resuelto?

Con reglamento

Con programa

Con ambos

3.2.9 ¿Si no se expide reglamento, cuáles serían los efectos?

No se producirían

Se aumentarían

Se potenciarían

Se extenderían a otras regiones

Resultarían incontrolables

3.3 Análisis de objetivos:

3.3.1 Cuantificar en el tiempo el objetivo que se persigue

Menos de 3 años

Menos de 5 años

Menos de 10 años

3.3.2 ¿Se pueden medir sus efectos o consecuencias en los diferentes campos?

Político Sí

Económico Sí

Jurídico Sí

Social Sí

No

No

No

No

3.3.3 ¿Pueden alcanzarse los objetivos de solución al problema de otros medios?

Programas gubernamentales

Programas privados

Programas mixtos

Programas internacionales

Acciones comunitarias

Cooperación entre organizaciones

3.3.4 ¿Pueden quedar incluido en un reglamento uno o varios objetivos?

Sí

No puede determinarse

No

Es posible en forma parcial

3.3.5 Graduación de los objetivos

Señale tres objetivos en orden de importancia:

1. _____

2. _____

3. _____

3.3.6 Definir la oportunidad de dictar una medida reglamentaria

Inmediatamente

En seis meses

En un año

Más de un año

3.3.7 ¿Cuál debe ser la duración del efecto del reglamento?

Limitado ¿Por qué? _____

Ilimitado ¿Por qué? _____

3.4 Análisis de los instrumentos de actuación (alternativos):

3.4.1 Medidas administrativo reguladoras

Sí

No

¿Cuáles? _____

3.4.2 Medidas económicas fiscales

Sí

No

¿Cuáles? _____

3.4.3 Medidas informativas o de propaganda

Sí

No

¿Cuáles? _____

3.5 Análisis sobre sectores de ciudadanos:

3.5.1 Costos para los ciudadanos

Los derechos que crea

Se pueden ejercer Sí No Se desconoce

Tienen algún costo directo Sí No Se desconoce

Existen órganos para Sí No Se desconoce

proteger su ejercicio

Estos órganos impone Equitativa Proporcional Justas

obligaciones de:

Onerosas Cumplibles

¿Cuáles? _____

3.5.2 ¿A cuántas personas beneficia directamente? Señale el número apropiado _____

3.5.3 ¿A cuántas personas harían uso de la disposición legal? Señale número _____

3.5.4 ¿Produce el reglamento situaciones secundarias no deseadas?

Sí No Tal vez

3.5.5 ¿El costo del reglamento se justifica respecto del número de beneficiarios?

Si No

¿Cuáles? _____

3.5.6 Observaciones principales

3.5.7 Observaciones finales

3.2 Secuencia no obligatoria y obligatoria de un Instrumento Normativo

En una división temática de un proyecto normativo, se distinguen las disposiciones no obligatorias y las obligatorias. Pertenecen la primera a la exposición de motivos la cual conforma la parte fundamental e

importante de la justificación de un ordenamiento legal, se debe reflejar tanto la congruencia como el contenido; de la misma manera hay que hacer un esfuerzo para que todo reglamento municipal sea redactado lo más perfecto posible. La segunda, encontramos las disposiciones obligatorias divididas en tres partes: las denominadas disposiciones preliminares, en la cual se establecen los ámbitos de validez jurídica para identificar un proyecto; las principales, contienen las disposiciones sustanciales de un instrumento jurídico; finales, se presentan los transitorios de una situación dada a otra nueva.

3.2.1 Disposiciones no obligatorias: Exposición de motivos

Es la representación de la disposición normativa en la que se describe el problema que motiva la expedición de reglamento municipal, se precisan sus objetivos y se detallan los medios diseñados para la consecución de éstos. Es el lugar idóneo para explicar el porqué de la norma. La exposición de motivos es muy importante, pues no solo se establecen los objetivos y la misión de la creación de una disposición normativa, sino que nos ayuda a resolver lagunas que pudieran surgir en el momento de aplicar el ordenamiento jurídico para la resolución de una controversia a un caso concreto y controvertido (Cervantes, 2011: 47). Para ello se debe contemplar los siguientes elementos:

- 1) Nombre del Cabildo Municipal o de origen.
- 2) Fundamentación jurídica para iniciar disposiciones normativas.
- 3) Breve descripción del contenido del documento, lo que se pretende crear, reformar o derogar.
- 4) Antecedentes de la disposición normativa que se pretende crear, reformar o derogar.
- 5) En caso de existir, hacer una breve referencia de instrumentos jurídicos diseñados, la legislación de otros países (derecho comparado) y algún caso relevante para ilustrar mejor al legislador.
- 6) Explicación de preceptos de la norma que se propone, para despejar dudas de interpretación.
- 7) En caso de utilizar técnicas de investigación como encuestas, entrevistas, censos, también hacer referencia de éstos.
- 8) Análisis y descripción de los capítulos y sus artículos, los cuales conforman el cuerpo normativo de la iniciativa.
- 9) Conclusión con una síntesis en la que se exponga la viabilidad del proyecto y el impacto esperado por su aplicación (costo-beneficio).
- 10) Anotación del lugar, fecha, nombre y cargo de quien presenta la iniciativa.
- 11) La parte normativa como se pretende sea aprobado.
- 12) Las normas transitorias.

3.2.2 Disposiciones obligatorias

La técnica normativa señala que en caso de que el reglamento municipal constituya una regulación orgánica de una determinada materia, se recomienda que el orden de los enunciados a lo largo del texto observe la secuencia de disposiciones preliminares o generales, principales y finales. Al igual que la exposición de motivos, en esta parte es recomendable no perder de vista la congruencia de su contenido.

3.2.2.1 Disposiciones Preliminares o Generales

En otros textos se encuentra también como parte introductoria o expositiva. En este bloque se establecen los ámbitos de validez jurídica necesarios para identificar al reglamento municipal o iniciativa de que se trate. Por ello, es práctica establecer de manera clara su precisión. De acuerdo con Minor y Roldán (2006: 24) los criterios más importantes se presentan a continuación:

1. El objeto y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica;
2. Los ámbitos de validez o aplicación, que deban señalarse como el espacial, el personal, el material y el excepcionalmente temporal (como leyes de ingresos o leyes que predeterminan su vigencia);
3. Eventualmente, las definiciones o especificaciones el significado de un término o de una expresión usada con sentido técnico (jurídico o científico), y
4. Las reglas de supletoriedad (si fuera el caso):
 - a) Es un tema que se encuentra en otra norma y en caso de alguna laguna es posible recurrir a ella;
 - b) El ordenamiento supletorio señale tal función y tal materia a suplir;
 - c) El ordenamiento suplido prevea la institución a suplir;
 - d) La materia a suplir sea insuficiente para su aplicación a la situación concreta presentada, por carecer total o parcial de reglamentación.

3.2.2.2 Disposiciones Principales

En otros textos se encuentra también como parte principal o dispositiva. En esta parte del proyecto se contienen las disposiciones sustanciales que especifican las posiciones jurídicas (competencias,

poderes, derechos) y las reglas de conducta (obligaciones, prohibiciones, permisos). De acuerdo con Minor y Roldán (2006: 31) se puede especificar lo siguiente:

1. Las competencias o los órganos aplicadores de las normas;
2. Las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares;
3. Las reglas procesales relativas a la materia regulada;
4. Las sanciones eventuales, y
5. Las reparaciones.

3.2.2.3 Disposiciones Finales

En otros textos se encuentra también como parte final. El objetivo de estas disposiciones es prever el tránsito de una situación jurídica dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud del sistema jurídico, razón por la cual estas normas deberán perder su vigencia luego de cumplida la transición o en el plazo que ellas mismas determinen. Es recomendable prever en las normas transitorias las reglas que precisen el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la nueva ley o determinan la aplicación. De acuerdo con Minor y Roldán (2006: 33) los criterios más importantes se presentan a continuación:

1. De la entrada en vigor de un nuevo texto jurídico;
2. Del antiguo ordenamiento jurídico, o
3. De una relación jurídica específica (diferente a la nueva o vieja norma) para regular estas situaciones jurídicas.
4. Límites eventuales de eficacia de normas;
5. Disposiciones abrogatorias o derogatorias;
6. Normas transitorias;
7. Disposiciones sobre la entrada en vigor del texto y sobre el plazo (vencimiento) de la eficacia de cada disposición jurídica;
8. Las fechas que deben fijarse con exactitud y la manera que puedan ser conocidas por la generalidad de los habitantes.

Las disposiciones finales son parte del texto normativo, y agrupadas en el aparato de artículos transitorios, es práctica en técnica legislativa que posean su propia enumeración, independientemente de la numeración de los artículos contenidos en las disposiciones preliminares y principales.

3.3 Estructura General de un Instrumento Normativo

Este rubro forma uno de los elementos más importantes para organizar un texto legal conformado en sus partes. Para el diseño estructural de cualquier norma, es necesario escribir el título, trazar el capitulado o armazón del texto completo, irlo llenando con los contenidos de las reglas que lo integran y terminar con las disposiciones transitorias, *grosso modo*. De acuerdo con Quintana y Carreño (2006), y López Olvera (2001a) se produce la necesidad de normarlo en forma adecuada y respetando las reglas de técnica legislativa que a continuación se presentan.

3.3.1 Nombre de la norma

Es la frase que identifica la disposición normativa que se desea expedir. Un nombre adecuado identifica el ámbito de validez, la jerarquía normativa y describe brevemente el contenido de la nueva disposición jurídica. Para crear un nombre adecuado primero debemos definir la categoría que le corresponde “bando” o “reglamento”. Debe ir enseguida de la indicación del objeto, materia o contenido, unida a la anterior mediante alguna partícula, una oración de relativo (se pueden utilizar las preposiciones “de”, “del”, “para”, “que”, “sobre”).

3.3.2 Encabezado

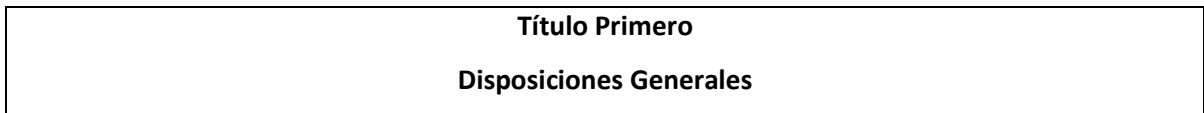
Constituye el título formal del reglamento, generando en él una idea exacta o aproximada del significado, las características más relevantes son dos: primero, la formalidad que regularmente hace alusión al nombre del Ayuntamiento que lo expide a cargo del Presidente Municipal; segundo, la redacción es la misma que presentan las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados.

<p style="text-align: center;">H. Ayuntamiento Constitucional de...</p> <p style="text-align: center;">Alberto Vega Hernández</p> <p style="text-align: center;">Presidente Municipal Constitucional</p> <p>Hace saber a sus habitantes que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría, ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el presente Decreto Municipal número 1, del presente Reglamento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.</p>
--

Fuente. Elaboración propia.

3.3.3 Títulos

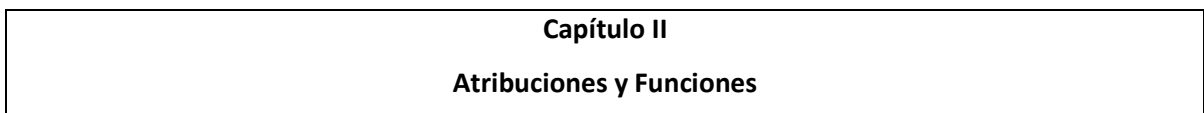
Constituyen el nivel más común para agrupar las materias de que tratan los reglamentos y pueden ser utilizados cuando sean muy extensos. Se enumeran en forma progresiva en números ordinales escritos en letras indicando el título y deberán llevar un nombre que señalen su contenido, ambos con letras minúsculas, en negritas y centrado. Cuando lo requiera el nombre puede iniciar con la preposición *de* y debe permitir identificar de forma general los contenidos normativos que le siguen.



Fuente. Elaboración propia.

3.3.4 Capítulos

Son una subdivisión del título y se construyen dentro de este último, el cual debe tener un contenido unitario, la extensión no puede fijar sólo con base en el número de artículos sino que dependen sobre todo de la materia. Representa la división general más común en todas las disposiciones normativas. Cada capítulo se enumera en forma progresiva en números romanos y deberán llevar un nombre que indique su contenido ambos con letras minúsculas, en negritas y centrado. También cuando lo requiera el título puede iniciar con la preposición *de* y debe permitir identificar de manera general sus contenidos normativos. El número de capítulos dependerá en cada caso de la materia a regular.



Fuente. Elaboración propia.

3.3.5 Secciones

Las secciones son poco utilizadas en nuestro ordenamiento jurídico, más bien éstas resultan de una costumbre para utilizarla en diversas disposiciones normativas como las llamadas bases. Un ejemplo se encuentra en el artículo 122 apartado C, base primera a la quinta de la Constitución General. En lo personal, expreso que constituye un grave error, pues recordemos un poco el pasado, en el inicio de la

creación de la Constitución General; nuestros legisladores no contaban con cursos especializados sobre técnica legislativa, es de esperarse que la Carta Magna así como otras leyes sufran de errores frecuentes. Hoy en día lo peligroso sería utilizarlo de la misma forma para crear bandos y reglamentos. Utilizar secciones o bases significa que la materia es muy extensa y requiere divisiones para su ordenación, establece límites, le da una articulación unitaria. Las secciones o bases se numeran progresivamente con ordinares y deberán llevar un nombre que indiquen su contenido, ambos con mayúsculas, en negritas y centrado.

<p>Sección Segunda</p> <p>Subdirección de Atención Empresarial</p>
--

Fuente. Elaboración propia.

3.3.6 Artículos

Es la división elemental de cualquier cuerpo normativo, condensada en una sola o varias frases. Cada artículo deberá regular un solo tema o varios preceptos que respondan a una estricta unidad temática. Debe estar constituido por uno o varios párrafos, no deben ser demasiado extensos ni numerosos, recomendación de técnica normativa no más de tres o cuatro líneas. Los artículos inician con una sangría seguida de la palabra completa “Artículo” consecutivo del número arábigo progresivamente, después punto; todo esto en negritas, luego deberá ir la redacción del precepto legal.

<p>Artículo 12. Para el caso de los giros desregulados, cuando se pretenda ejercer una o más actividades o servicios que no se encuentren desreguladas, no se llevará a cabo el trámite por el SARE, y el Titular deberá cumplir con todos los requisitos que establece el Reglamento de Establecimientos y el Reglamento del Ordenamiento Territorial.</p> <p>Artículo 13. En caso de que un giro desregulado ya se encuentre operando, no cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables, la dependencia correspondiente iniciará el procedimiento administrativo respectivo, atendiendo a la normatividad aplicable.</p>
--

Fuente. Elaboración propia.

3.3.7 Párrafos

Constituye una unidad funcional secundaria de la primera unidad normativa, del mismo artículo. Para diferenciar un párrafo de otro, es necesario utilizar una sangría, seguido con la primera palabra en letra mayúscula al principio de la oración y punto y aparte al final de la redacción. Los párrafos en algunas normas jurídicas no se enumeran, pero en otras se utilizan números arábigos y pueden representar una innovación en la división de los artículos, lo que constituye el estilo de cada legislador.

Artículo 17. Los giros desregulados no están exentos del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de Ecología, Protección Civil, Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios y Desarrollo Urbano, únicamente se considerarán desregulados para el efecto de no requerírsele, según sea el caso, del dictamen ambiental o el certificado de condiciones de seguridad.

Lo anterior sin perjuicio de las atribuciones de verificación con las que en su caso cuenten las autoridades competentes, quienes podrán en cualquier momento realizar visitas de verificación, en términos de la normatividad aplicable.

Fuente. Elaboración propia.

3.3.8 Apartados

Son una división poco común en la normatividad mexicana. Los apartados son utilizados cuando el contenido de un artículo puede ser susceptible de división; es decir, cuando tiene contenidos dos o más especies. Se pueden establecer apartados para dar a cada contenido el tratamiento diferenciado que requiere. Es recomendable que los apartados dentro de un mismo artículo se indiquen sólo con el inciso progresivo A, B o C, con letras mayúsculas después punto y seguido y en negritas, no se debe colocar la palabra apartado pues éste se da por entendido que ya está incluido.

Artículo 20. Para solicitar registro de empresa, se deberá remitir al CAEN, en original y un duplicado, según corresponda al caso:

- A.** Registro de empresa comercial, se deberá:
 - I.** Solicitar sello de no adeudo ante el SAPI;

- II. Copia simple de acta constitutiva.
- B.** Registro de empresa turística, se deberá:
 - I. Solicitar sello de la Tesorería y Finanzas del Ayuntamiento;
 - II. Copia simple de acta constitutiva.

Fuente. Elaboración propia.

3.3.9 Fracciones

Se usa esta división para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones y requisitos, que se otorgan en un artículo. Cada fracción debe desarrollar en forma precisa un supuesto particular derivado del general previsto en el párrafo principal o secundario, procurando que su extensión sea lo más breve posible. Las fracciones se enumeran en números romanos con mayúsculas y en negritas, ordenadas progresivamente, cada frase deberá separarse con punto y coma, excepto la última, que se indica con punto final.

Artículo 23. Son atribuciones de Normatividad Comercial:

- I. Expedir las Licencias de Funcionamiento y remitirlas al CAEN, en original y un duplicado;
- II. En caso de no proceder la emisión de la Licencia de Funcionamiento, elaborar y remitir al CAEN, el informe de improcedencia, respectivo, debidamente fundado y motivado; y
- III. Capacitar constantemente al personal del CAEN, respecto de las cuestiones inherentes a su competencia.

Fuente. Elaboración propia.

3.3.10 Incisos

Comprende la división última y mínima de la estructura de un texto legal. Si las fracciones plantean supuestos secundarios, éstos pueden dividirse en incisos, y deben ir numerados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente de forma progresiva, y cerradas por medio paréntesis de cierre, en negritas, sin punto ni guión.

Artículo 36. La licencia que emita la dependencia de Desarrollo Urbano, se deberá hacer bajo los siguientes términos:

- I. Verificar que el Uso del Suelo asignado al predio motivo de la solicitud permita el giro solicitado, el cual deberá:
 - a) Especificar la opinión del inspector sobre las características técnicas, y
 - b) Entregar la orden de verificación al propietario del establecimiento.

Fuente. Elaboración propia.

3.3.11 Artículos Transitorios

Son los que se incorporan al texto normativo de la ley para regular situaciones especiales originadas por motivos de la expedición, reforma, derogación o abrogación de una norma. Estos artículos prevén o resuelven diversos supuestos que, con carácter temporal, provocan las innovaciones legislativas. Por lo tanto, se deben establecer reglas que precisen el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas existentes sustentadas en las normas que son sustituidas. Así su finalidad es la de favorecer el tránsito de una legislación a otra. Es importante aclarar que los artículos transitorios generalmente van al final de toda disposición normativa inician con el título “Artículos Transitorios”, en el siguiente renglón se indica la enumeración en letra progresivamente después punto y seguido, ambas con letras minúsculas y en negritas.

Estas normas versan sobre cuatro aspectos: El primero es la entrada en vigor de la disposición normativa que corresponde a la fecha en la que inicia su obligatoriedad, en México se encuentran dos sistemas: el sucesivo, el cual establece que cualquier disposición jurídica surte efectos al día siguiente de su publicación (conocido como *vacatio legis*), y el sincrónico es cuando el reglamento especifica en algún artículo transitorio el día en el que debe comenzar a regir tal disposición.

Artículos Transitorios

Primero. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Municipal.

Fuente. Elaboración propia.

El segundo apartado es la pérdida de vigencia de la norma o instrumentos jurídicos anteriores relacionados con una nueva disposición jurídica, en esta parte se presenta tanto la derogación como la abrogación, la primera, implica la supresión de ciertas normas pertenecientes a alguna disposición

jurídica, mientras que la segunda, se refiere a la privación de los efectos jurídicos de la totalidad de una disposición jurídica. Para el caso de la derogación existen dos tipos: expresa cuando la nueva ley lo especifica de manera clara y precisa; y la tácita cuando la nueva disposición jurídica deroga disposiciones contenidas en otras leyes, si esta son contrarias o incompatibles a lo dispuesto en la nueva norma. Para el caso de la abrogación existen dos tipos: la automática ocurre cuando la disposición jurídica ha cumplido totalmente los fines para los cuales fue expedida expresamente; y la explícita es la que precisa claramente la disposición jurídica que se elimina, esto se hace especificando el nombre completo de la norma, la fecha y el medio de publicación.

Segundo. Se derogan los artículos 20, 20 Y 22 del Reglamento de Anuncios de Empresas expedido el 17 de junio de 2012 y publicado en la Gaceta del Gobierno Municipal el 8 de mayo de 2013.

Fuente. Elaboración propia.

El tercer aspecto corresponde a las reformas a otras disposiciones jurídicas, esto es, cuando se publica una nueva norma, por lo general se tiene que reformar otra ya existente. Cabe la posibilidad de que los nuevos preceptos entorpezcan otra disposición normativa o sea afectado por ella. Por lo que es posible que los artículos transitorios se utilicen para reformar ciertas normas pertenecientes a otro ordenamiento jurídico. Cuando esto sucede, es necesario anotar los datos completos de la disposición que se va a reformar, tales como: nombre completo del instrumento jurídico, artículos reformados y fecha de publicación.

Tercero. Se reforma el artículo 20 del Reglamento de Comercios y Servicios publicado en la Gaceta Municipal el 14 de enero de 2010, **para quedar como sigue:**

Artículo 20. Los establecimientos comerciales y de servicios ubicados en Ayuntamiento que deseen modificar la distribución física del interior del inmueble deberán solicitar autorización a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Fuente. Elaboración propia.

El cuarto punto se refiere a las normas intemporales que tienen por objeto facilitar el tránsito entre las distintas disposiciones jurídicas. En este sentido cuando se emite una nueva disposición jurídica, se deben evaluar los problemas que plantean las situaciones jurídicas pendientes que se originaron bajo la disposición anterior, precisando el régimen jurídico que les será aplicable.

Cuarto. Las autorizaciones para la construcción de fraccionamientos otorgadas hasta la fecha de la entrada en vigor del presente Reglamento se mantendrá en los mismos términos...

Fuente. Elaboración propia.

El quinto y último aspecto es el derecho intemporal y las disposiciones provisionales que corresponde cuando se emite una nueva disposición jurídica, pueden presentarse situaciones especiales que no estén contenidas en la norma o abrogada ni en la nueva, pero que tengan que ser reguladas temporalmente.

Quinto. En términos del artículo 126 del Bando Municipal vigente, la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico deberá expedir el Manual de Procedimientos, en un término de 15 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento.

Fuente. Elaboración propia.

3.3.12 Lugar y Rúbricas

Una vez aprobada la iniciativa, al final de los artículos transitorios de deberá especificar el lugar y la fecha de aprobación, así como las firmas de los representantes populares que aprobaron la disposición jurídica que les otorgan la facultad reglamentaria y la orden de publicación.

Dado en la Sala de Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio... a los 28 días del mes de julio de 2013. Presidente Municipal.- Alberto Vega Hernández; **Rúbrica.** Primer Regidor.- Eduardo Manuel Méndez Sánchez; **Rúbrica.** Segundo Regidor.- Jorge Osvaldo Hernández; **Rúbrica.** Síndico.- Eduardo Daniel Prince; **Rúbrica.**

Fuente. Elaboración propia.

3.4 Estructura particular de un Instrumento Normativo

Aquí se detallan las facultades que tendrán los órganos del gobierno municipal, sus interacciones y obligaciones, así como las reglas que deberán seguir los particulares en la realización de sus actividades, si se elabora correctamente el contenido, se podrá tener una mejor aplicación de ésta, y se podrá asegurar

la eficacia de la norma jurídica. De acuerdo con Sempé (2000) la presente sección aportará una serie de sugerencias a tomar en cuenta para la elaboración de iniciativas de leyes estatales o reglamentos municipales.

3.4.1 Ámbito de Validez y Objeto de la Norma

El ámbito de validez es el espacio donde una norma puede ser aplicada. Existen cuatro dimensiones: territorial es el lugar físico donde un precepto es aplicable; temporal esta constituido por el lapso durante el cual se conserva su vigencia; material por la materia que regula y personal por los sujetos a quienes obliga.

El objeto de la norma es el conjunto de fines que se busca alcanzar con la promulgación de ésta. Se acostumbra precisarlos en el primer o segundo artículo de la disposición jurídica que se emite. La utilidad radica en que funcionan como auxiliares para la futura interpretación de la disposición. En ambos subtemas es común que en nuestro sistema jurídico dediquemos el primer artículo a la precisión de los ámbitos de validez espacial, material y personal.

<p>Artículo 1. El presente Reglamento es de orden público, interés y observancia general, y tiene por objeto regular la operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas en el Municipio de... en México.</p>
--

Fuente. Elaboración propia.

3.4.2 Fundamentación y Motivación

Constituye la garantía constitucional que asegura la exacta aplicación del reglamento. Estos principios jurídicos han sido incorporados en nuestro sistema jurídico a través del Artículo 16 de la Constitución Federal, se realiza cuando se mencionan o citan los artículos de la norma que son aplicables al acto que se emite; la motivación implica citar o referir los hechos o circunstancias que han ocurrido. Las leyes no deben estar fundadas ni motivadas, como si se tratara de una resolución administrativa, estos requisitos quedan satisfechos cuando han sido elaboradas por órganos constitucionales facultados, pero los bandos y reglamentos municipales sí deben estar fundamentados tanto en la Constitución como las leyes que reglamentan, precisando los artículos constitucionales que otorgan facultades.

3.4.3 Normas Supletorias

En algunas disposiciones normativas se puede precisar que pueden ser complementarias por otro ordenamiento jurídico, en caso de que se encuentre alguna laguna normativa. A esto se denomina supletoriedad, se establece por lo general en el segundo o tercer artículo de la iniciativa. Cabe mencionar 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 naturaleza de la norma complementada.

Artículo 2. Serán de aplicación supletoria a este Reglamento las normas contenidas en el Reglamento de Sociedades Mercantiles y Financieras.

Fuente. Elaboración propia.

3.4.4 Definiciones

Una regla de técnica normativa aconseja definir o explicar los términos que se usarán a lo largo de un documento legal, en la actualidad, en un artículo con diversas fracciones se acostumbra a colocar los conceptos al inicio de un instrumento legal junto con las voces técnicas, las formas abreviadas y los términos que serán continuamente utilizados. Generalmente se enlistan en fracciones en negritas, separadas por punto y coma excepto la última que va con punto final, se recomienda la redacción en tiempo verbal del presente simple.

Artículo 3. Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

- I. Entidades. Los Organismos Auxiliares y los Fideicomisos que forman parte de la Administración Pública Descentralizada;
- II. CAEN. Centro de Atención Empresarial, dependiente de la Subdirección de Atención Empresarial;
- III. SARE. Sistema de Apertura Rápida de Empresas, México;
- IV. Manual de Procedimientos. Manual de Procedimientos para la operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas;

Fuente. Elaboración propia.

3.4.5 Creación de Organismos Auxiliares

En algunos casos es prudente establecer la obligación de crear órganos auxiliares o asignar nuevas funciones a los ya existentes. Esto implica la reforma o emisión de reglamentos internos que regulen el funcionamiento de dichos órganos. Éstos pueden ser: órganos administrativos desconcentrados, comisiones interdireccionales y comisión consultivas.

Artículo 4. La revisión de las normas técnicas necesarias para la aplicación de este reglamento deberá ser realizada por el SARE, la Dirección General de Desarrollo Económico y la Dirección General de Tesorería y Finanzas. Presidida por un Regidor que dirija la Comisión.

Fuente. Elaboración propia.

3.4.6 Instrumentos Regulatorios

Los Ayuntamientos mexicanos tienen diversos instrumentos regulatorios que pueden aplicarse para dirigir la conducta de los particulares, se debe precisar cuál debe ser la forma jurídica que deben adoptar cada uno de estos instrumentos de acuerdo con el componente de la regulación que pertenezcan como: obligaciones, verificación de cumplimiento y las sanciones. Es importante destacar que la estructura lógica de toda norma jurídica consta de dos supuestos básicos: el de hecho que consiste en la previsión que precisa cierta circunstancia y el efecto jurídico, que al llevarse a cabo, el supuesto genera una situación jurídica particular.

3.4.7 Garantía de audiencia

Es la obligación de las autoridades de oír las solicitudes o reclamos de una persona frente a algún acto administrativo que lo privó de algún derecho. Esta garantía es respetada cuando se establece en la ley la institución del recurso administrativo, la cual permite una mayor seguridad jurídica para el particular y coadyuva a disminuir la carga que tienen los juzgados.

3.5 Formulario para la revisión de Textos Normativos (Modelo Camposeco)

Para la revisión de reglamentos municipales y sus reformas, recomiendo responder un segundo cuestionario denominado “correcciones”, el cual debe utilizarse como borrador para hacer las modificaciones correspondientes a nuestra iniciativa y estructura del reglamento municipal. Para ello me apoyo en el modelo Camposeco (2008) quien nos brinda un conjunto de preguntas con el objetivo de revisar las *fe de erratas*, la gramática utilizada por el legislador, las ambigüedades que se presenten al texto y de esta forma perfeccionar los párrafos de los artículos correspondientes.

1. Origen de la iniciativa de reglamento:

- 1.1 Nombre del cabildo _____
- 1.2 Responsable _____
- 1.3 Fecha _____
- 1.4 Nombre de la iniciativa _____
- 1.5. ¿Quién la propone? _____

2. Exposición de motivos:

2.1 Revisión de la exposición de motivos:

2.1.1 ¿Describe con suficiencia y claridad?

- Hechos reales Fenómenos sociales Situaciones jurídicas Ausencia de normas

2.1.2 ¿Presenta apropiadamente los argumentos y las razones para motivar la iniciativa?

- Sí No

Expresé razones:

2.1.3 ¿La fundamentación y motivación cumplen las exigencias de los siguientes principios?

- | | | | |
|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Seguridad | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No | <input type="checkbox"/> En parte |
| <input type="checkbox"/> Legalidad | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No | <input type="checkbox"/> En parte |
| <input type="checkbox"/> Certeza | <input type="checkbox"/> Sí | <input type="checkbox"/> No | <input type="checkbox"/> En parte |

2.1.4 ¿En cuanto a su estructura, es adecuada en su parte general?

Sí No

Expresar razones:

2.1.5 ¿Por lo que respecta a la explicación de cada uno de los artículos propuestos, se presenta en forma apropiada?

Sí No

Expresar sus razones:

3. Análisis de la iniciativa propuesta:

3.1 Resumen de la propuesta:

3.2 ¿Con cuáles artículos se relaciona dentro de su propio cuerpo reglamentario?

3.2.1 ¿Es necesario reformularlos? Sí No No conviene

3.2.2 ¿Se deben derogar? Total Parcialmente

3.2.3 Señale los artículos con los cuales tiene concordancias_____

3.2.4 ¿El texto que se revisa frente al texto vigente, plantea conflictos internos?

Sí No Parcialmente

3.2.5 ¿En su opinión, como puede resolverse el conflicto?

3.2.6 ¿Con cuáles artículos de otros ordenamientos se correlaciona?

3.2.6.1 ¿Es necesario reformularlos? Sí No No conviene

3.2.6.2 ¿Se deben derogar? Total Parcialmente

3.2.6.3 ¿La propuesta que usted realiza es armónica con la norma que le funda?

Sí No No conviene

3.2.6.4 ¿En cada uno de los casos anteriores, se provocan problemas?

Técnico Político Jurídico Administrativo De sistema ordenador
 De carácter judicial

3.2.7 ¿Cuál es el ámbito material? (lo que se puede o no hacer y lo que tienen obligación de hacer o la abstención que se impone a terceros)

3.2.8 La palabra que nombra a los destinatarios ¿Es precisa, ambigua o crea confusión?

4. Análisis del cuerpo normativo en general:

4.1 Si se trata de un nuevo reglamento municipal:

4.1.1 ¿El nombre o título del reglamento es apropiado?

Sí No Parcialmente Se presta a confusión

4.1.2 ¿El nombre corresponde a su contenido?

- Sí No Parcialmente Se requiere adecuarlo

4.1.3 El nombre del reglamento es

- Preciso Concreto Breve Completo

4.1.4 ¿Es de fácil identificación dentro del conjunto de reglamentos existentes?

- Sí No Parcialmente Se sugiere cambiarlo

4.2 Proceda a revisar la estructura y división funcional del reglamento municipal:

4.2.1 Principios y reglas generales

4.2.1.1 ¿Comprende el texto completo la generalidad de la materia que regula?

- Sí No No del todo Falta agregar Tiene excesos

4.2.1.2 ¿Se articulan dentro de los principios generales los subconjuntos que desarrollan los conceptos?

- Sí No Reestructurarlos Falta adecuarlos Nuevo orden

4.2.1.3 ¿Se entienden los presupuestos básicos?

- Sí No Reestructurarlos Falta adecuarlos Nuevo orden

4.2.1.4 ¿Está definido apropiadamente el ámbito material de los artículos?

- Sí No Relativamente Falta adecuarlos

4.2.1.5 ¿En cuáles artículos encuentra usted los problemas?

4.2.2 Respecto al ámbito personal ¿la redacción de los artículos es suficientemente clara para expresar los derechos que se otorgan?

- Sí No Requieren adecuarse Nueva redacción

4.2.2.1 ¿Cuáles artículos considera que deben reescribirse?

4.2.2.2 En los artículos que imponen obligaciones ¿son claros sus textos?

- Sí No Hay confusión Nuevo texto Nuevo supuesto

4.2.2.3 Haga una relación de los artículos sobre los que exista duda razonable

4.2.3 Respecto de las sanciones que se imponen:

4.2.3.1 ¿Corresponde el derecho u obligación violada, incumplida o la infracción?

- Sí No Hay confusión Nuevo texto Debe aclararse

4.2.3.2 Los nombres de los sujetos activos de la norma ¿son precisos?

- Sí No Hay confusión Nuevo texto Debe aclararse

4.2.3.3 Los nombres de los sujetos pasivos de la norma ¿son precisos?

- Sí No Hay confusión Nuevo texto Debe aclararse

4.2.3.4 La competencia atribuida a los órganos ¿es apropiada?

- Sí No Hay conflicto Requiere adecuarse No se funda

4.2.3.5 En este punto, se deberá analizar por separado cada artículo del texto que se dictamina y observar si cumple con lo siguiente:

- | | | | |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| <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"/> Lo inusual | <input type="checkbox"/> Lo básico | <input type="checkbox"/> Lo procesal |

4.2.3.6 En el artículo que revisa ¿se desarrolla un tema completo en sus límites?

- Sí No Parcialmente Nuevo texto Requiere adecuarse

4.2.3.7 En dicho artículo ¿se relacionan sus partes en forma ordenada?

- Sí No Parcialmente Nuevo texto Requiere adecuarse

4.2.3.8 En dicho artículo ¿cada fracción desarrolla con propiedad el tema?

- Sí No Parcialmente Nuevo texto Requiere adecuarse

4.2.3.9 Anote las fracciones que tengan duda razonable y por separado redacte sus nuevos textos respecto de la organización del cuerpo legal

4.3 Determine la pertenencia y naturaleza del reglamento:

- Orden público Interés privado Interés social Interés general
 Orden público e interés social Orden público y observancia general

4.3.1 ¿El objeto del reglamento está escrito en forma concisa?

- Sí No Requiere adecuación Nuevo texto

4.3.2 Si el texto requiere definiciones, ¿de qué tipo son convenientes?

- Incluyentes Convencionales Funcionales Operativas

4.3.3 ¿Está delimitado con precisión el ámbito geográfico de su aplicación?

- Sí No Es confuso Nuevo texto Presenta conflictos

4.3.4 Proceda a revisar las variables de tiempo

¿Se debe abrogar algún reglamento existente? Sí No

Anote las razones

4.3.5 ¿Se deben derogar: a) uno o b) varios artículos existentes?

- a) Uno Sí No Parcialmente Total

¿Cuál? _____

b) Varios Sí No Parcialmente Total
 ¿Cuál? _____

Anote las razones

4.3.6 ¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad? Sí No
 ¿Cuáles y por qué? _____

Reglas	Razones
Beneficio a la persona	
Resolución de conflictos existentes	
Protección a derechos adquiridos	
Extinción de obligaciones	

4.3.7 ¿Es conveniente consignar reglas de supervivencia? Sí No
 ¿Cuáles y por qué? _____

Reglas	Razones
Para proteger y mantener derechos	
Resolver futura de conflictos	
Protección de juicios a resolver	
Para mantener obligaciones vivas	

4.4 Forma para disponer los diversos elementos integrantes del reglamento:

4.4.1 ¿Se encuentra adecuadamente dividida la materia general?
 Sí No Nueva estructura Requiere adecuación

4.4.2 ¿En los libros, se agrupan en orden los grandes rubros?
 Sí No Nueva estructura Requiere adecuación

4.4.3 ¿En los títulos se expresan las partes esenciales de las materias que reglamentan?

Sí No Nueva estructura Requiere adecuación

4.4.4 ¿En los capítulos está ordenado el desarrollo de los conceptos y materias que abarca el título?

Sí No Nueva estructura Requiere adecuación

4.4.5 ¿Es necesario incluir secciones para ordenar los límites de cada materia?

Es conveniente No es pertinente No resulta apropiado

4.4.6 Para la revisión de cada artículo, siga lo siguiente:

¿Están divididos y numerados apropiadamente? ____ ¿Por qué? _____

Los artículos, ¿con número arábigos? Sí No Hay que ordenarlos

Las bases ¿con denominación: Primera, Segunda? Sí No

Las fracciones ¿con números romanos minúsculos? Sí No Rehacer

Los incisos ¿con letras del alfabeto en orden progresivo y encerradas en medio paréntesis?

Sí No Hay que rehacer

Los párrafos ¿son más de cuatro en una fracción? Sí No Cerrar a 4

Los subincisos ¿cómo conviene organizarlos? Con medio paréntesis con punto y guión

4.5 Ubicación de la propuesta normativa:

3.1 Bando o reglamento <input type="checkbox"/>	3.5 Secciones <input type="checkbox"/>	3.7 Fracciones <input type="checkbox"/>
3.2 Encabezado <input type="checkbox"/>	3.5 Artículos <input type="checkbox"/>	3.8 Incisos <input type="checkbox"/>
3.3 Título <input type="checkbox"/>	3.6 Párrafos <input type="checkbox"/>	3.9 Artículos transitorios <input type="checkbox"/>
3.4 Capítulo <input type="checkbox"/>	3.7 Apartados <input type="checkbox"/>	3.10 Lugar y rúbricas <input type="checkbox"/>

4.5.1 Está fundada adecuadamente Sí No Hay duda

4.5.2 ¿Tiene competencia el Cabildo? Sí No Hay duda

5. Los ámbitos de validez de la norma proyectada:

5.1 Utilización de instrumentos técnico legislativos:

5.5.1 ¿Se deben incluir otros elementos jurídicos en el texto? Sí No

¿Cuáles? _____

5.5.2 ¿Se pueden apreciar las consecuencias?

5.5.3 ¿Tendrían consecuencias ante los jueces?

6. Disposiciones transitorias:

6.1 Revise las normas de disposición final

6.1.1 ¿Se encuentra correctamente redactada la cláusula derogatoria expresa?

Sí No

6.1.2 ¿La redacción de la cláusula derogatoria tácita, cumple con la función de evitar conflictos con otros artículos?

Sí No

Expresar razones:

6.1.3 ¿Es conveniente incluir algún facultamiento para que otro poder público reglamente?

Sí No

Expresar razones:

6.1.4 ¿Contempla una norma final de resolución de situación nacidas al amparo de la norma o la parte de su texto derogado?

Sí No

Expresar razones:

6.1.5 ¿Es conveniente hacer remisión a otro dispositivo legal?

- Sí No

Expresar razones:

6.1.6 ¿Es necesario invocar el principio de suplencia?

- Sí No

Expresar razones:

6.1.7 ¿Se debe poner en vigencia en fecha determinada?

- Sí No

Expresar razones:

6.1.8 Si procede algún comentario adicional, sírvase expresarlo en forma resumida:

3.6 Reglas de Técnica Normativa

Además de los lineamientos gramaticales, ortográficos, sintácticos y de lenguaje que el legislador debe conocer, existen otros elementos técnicos básicos para el diseño de los bandos y reglamentos municipales, que el redactor debe tomar en cuenta (López Ruiz, 2002b). Para ello es importante que en todo momento tenga presente los siguientes elementos:

- a) Las normas deben redactarse de manera clara, para ello es necesario transmitir a la primera la idea del precepto legal.
- b) Las normas deben redactarse con precisión, esto es, elegir cada palabra y signo de puntuación de la manera adecuada, evite términos con significados amplios y muy técnicos.
- c) Las normas deben redactarse de manera concisa, evite palabras innecesarias, reiteraciones, explicaciones y fundamentos.

- d)** Las normas deben redactarse de manera sencilla, utilice un lenguaje medio, pero sin caer en la vulgaridad ni tampoco sobrepasar los conceptos para expertos.
- e)** En la redacción de las normas jamás se deben utilizar sinónimos, en la frase donde se requiera el mismo concepto debe usarse de manera uniforme.
- f)** Las normas deben redactarse con unidad, esto es que los conceptos de mayor jerarquía deben ubicarse en los de menor, lo general prevalece sobre lo particular, lo ordinario sobre lo excepcional, lo abstracto a lo concreto, lo más importante sobre lo menos relevante, lo normal sobre lo excepcional, lo sustantivo sobre lo procesal.
- g)** Las normas deben tener una regla por artículo, un párrafo una idea, lo mismo se hace en fracciones e incisos.
- h)** Las normas se redactan según el estilo propio de cada legislador, lo más importante es que queden claras tres cosas: el propósito de la disposición, a quién se dirige ésta y la descripción de la conducta.
- i)** Las normas deben redactarse en español, no utilice expresiones de idiomas extranjeros, siempre hay una expresión o palabra equivalente en nuestro idioma.
- j)** Las normas nunca deben utilizar la retórica, el arte del bien decir es usada para discursos y trabajos políticos, pero para la redacción de instrumentos jurídicos es todo lo contrario.
- k)** El lenguaje técnico debe evitarse en lo posible, pero de ser necesario para instrumentos económicos y fiscales utilícelo.
Las normas deben redactarse en términos absolutos y singulares, así lo masculino comprende lo femenino, lo singular lo plural. Aunque no es siempre una regla en general pueden darse casos de excepciones, por lo que se recomienda evitar cualquier discriminación.
- l)** Ninguna norma debe contravenir lo dispuesto en la Constitución, pues estará viciado de inconstitucionalidad, por ello es necesario revisar toda la normatividad existente con la finalidad de no contravenir principios fundamentales.
- m)** Las normas deben evitar las ambigüedades, esto significa que una cosa puede entenderse de varios modos o admitir diversas interpretaciones y dar motivos de dudas, incertidumbre y confusión.

Conclusiones, recomendaciones y propuesta

PRIMERO. Es frecuente que uno de los primeros actos de los funcionarios que llegan a un Ayuntamiento, sea proponer la reforma del marco legal que regulará la esfera de competencia de la dependencia a su cargo, sin embargo, se debe analizar minuciosamente si verdaderamente existe la necesidad de expedir un nuevo reglamento o de reformar los existentes. Hay que descartar la práctica en común de querer solucionar cualquier problema con la expedición de una norma, paralelamente se debe tomar en consideración que existen otras medidas adicionales que se pueden adoptar, es por ello que propongo una metodología en técnica normativa, desarrollada en el capítulo tercero, la cual los municipios pueden considerar para mejorar la calidad de la redacción en sus normas y por consiguiente mejorar las actividades en la gestión municipal.

SEGUNDO. La diferencia entre técnica legislativa y normativa la describo de la siguiente manera: la primera, únicamente debe ser materia de ley, lo que en estricto sentido corresponde fijar al legislador, debe contener disposiciones abstractas sin llegar a pormenores ya que da lugar a una rigidez inútil y compleja, recomiendo colocar únicamente los aspectos generales. La segunda, desarrolla las disposiciones de la primera, debe contener un análisis más detallado y riguroso, es decir ser más específica y puntual, contener reglas minuciosas y de detalle, podrá referirse a las preguntas qué, quién, dónde y cómo, siempre que no estén en la ley. Por lo anterior invito a todos los Ayuntamientos de la República mexicana a mejorar y enriquecer la técnica normativa, pues en la actualidad hace falta profesionalizar la información en las facultades reglamentarias.

TERCERO. Sabemos que no existen bandos y reglamentos municipales perfectos, pero es necesario hacer un esfuerzo para redactarlos correctamente ya que de éstos derivaran planes, programas, reglas de operación, manuales administrativos, guías e instructivos, acuerdos, memorandas, comunicados, avisos, contratos, licencias, permisos, concesiones, demandas y en el último de los casos procederá no sólo su aprobación sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre acatadas por los destinatarios y repercutirán de manera positiva en la gestión municipal.

CUARTO. Reglamentar es una tarea importante, ya que su impacto en el municipio es de gran trascendencia para la convivencia vecinal, por lo cual, quienes realizan esta función reglamentaria deben tener en cuenta que necesitan hacerlo con la mayor conciencia posible, es necesario que en la redacción de anteproyectos, tomen medidas pertinentes para realizar su labor adecuadamente. La técnica legislativa y la teoría de la legislación propician un cúmulo de herramientas para que el legislador pueda

realizar su labor de manera correcta, lo destacable en este caso es lograr reglamentos correctos en forma y fondo, para obtener esto es necesario enriquecer la técnica normativa.

QUINTO. Los bandos y reglamentos municipales no deben reducirse sólo a reglas de conducta impuestas en ejercicio de la potestad del Estado, sino que deben contener preceptos regidos por la justicia, la sapiencia, la cordura, la lógica, la inteligencia, la razón y la prudencia, de acuerdo a la naturaleza humana y, si bien, acordes a los usos, costumbres, identidad e idiosincrasia del pueblo al que se destinan, animados del propósito de extirpar los vicios que perjudican. Se debe respetar la historia de las comunidades donde serán observadas, deben buscar fortalecer el ejercicio de la autonomía de los gobiernos municipales, además de contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema jurídico, coadyuvando a que exista más claridad sobre las funciones de las autoridades municipales y con ello generar una convivencia armónica entre éstas y los gobernados.

SEXTO. No se señala exigencia alguna respecto a los conocimientos que deban tener los ciudadanos para pretender ocupar el cargo de legislador, no se requiere tener un título profesional o cualquier otro grado de estudios. Desafortunadamente esta cuestión ha provocado problemas al momento de realizar la función reglamentaria, pues hay un profundo desconocimiento de los temas que se tienen que reglamentar, pero esto no es exclusivo de aquellos que carecen de título profesional, pues la mayoría, para no decir que todos, de los encargados de redactar las normas quienes ocupan el cargo.

SÉPTIMO. Existe limitación sobre la información, profesionalización y especialización que deban tener las personas que integran el cabildo y las comisiones, como están compuestos éstos, por personas con título profesional y con aquellos que no lo tienen; existen en ellos profesionistas de todo tipo: economistas, médicos, ingenieros, contadores, arquitectos; pero el hecho de tener un título profesional no equivale a que se tenga la capacidad para ejercer a cabalidad la función reglamentaria. No podemos negar que los conocimientos de esa diversidad de profesionales se aportan y sirve, pero lo que más importa es saber reglamentar de manera correcta, que tengan pericia para ello, o por lo menos los conocimientos elementales, pues no es conveniente que se improvise en una tarea tan esencial para la seguridad jurídica del municipio.

OCTAVO. Es evidente que en los cabildos y sus comisiones hay legisladores que están alejados del profesionalismo y de la carrera parlamentaria, ésta no existe, no hay técnicos de la legislación, no hay un legislador de carrera; reitero, la mayoría improvisan. No puedo hablar de la exigencia de una técnica normativa, de metodologías. Comúnmente, el legislador es asignado a las comisiones de trabajo en las cuales tiene mayor interés o conocimiento en la materia, y se especializa en el transcurso del gobierno, lo

cual indica la falta de calidad en el trabajo que va a desarrollar. Incluso, no cuentan con personal calificado para el apoyo de sus actividades.

NOVENO. Otra cuestión importante es aquella que hace prevalecer las cuestiones partidistas sobre el compromiso de reglamentar, y que provoca que muchos temas se queden sin discusión, o como se conoce en el argot legislativo, se congelen. Los intereses del municipio quedan desplazados por los intereses individuales de cada legislador y de su partido político.

DÉCIMO. Con el argumento de que el sistema político mexicano tiene la madurez suficiente como para plantearse la conveniencia de permitir la reelección inmediata de legisladores, en el mismo cargo la no reelección provoca en la persona que ocupa el poder un sentimiento de urgencia, además de que ello implica un desperdicio de talento y experiencia política; muchos han sido doctrinarios; y los mismos legisladores que han pugnado a favor de que esta propuesta se haga efectiva, consideran que a través de la prolongación del tiempo en el cargo adquirirían experiencia en sus labores, argumentan que ésta no es suficiente para conseguirla; además, el trabajo reglamentario tendría continuidad y permanencia.

DÉCIMO PRIMERO. Las razones favorables de esta propuesta, crearía una relación más directa entre los representantes y los electores; fortalecería la responsabilidad reglamentaria, y además, los profesionalizaría, ya que en la actualidad el trabajo reglamentario tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro. En este orden de ideas, en el caso de los presidentes, regidores y síndicos, cuya duración es de tres años, es notable que, por lo general, en el primer año tratan de empaparse o sumergirse en las tareas que van a desempeñar; en el segundo es cuando comienzan a trabajar, claro, sin mencionar la calidad de su trabajo, y en el último año, preparan el camino para dejar su lugar a algún candidato del partido que lo postuló.

DÉCIMO SEGUNDO. Por el contrario, entre las desventajas que traería consigo la reelección de los legisladores, destacan los siguientes: la inmovilidad política, lo que conduce al estancamiento del cabildo, da lugar a cacicazgos de los presidentes, regidores y síndicos reelegidos, confronta a éstos con los gobernadores, fomenta la aparición de mafias reglamentarias, propicia el conservadurismo y evita la renovación de ideas.

DÉCIMO TERCERO. Además de la propuesta de reelección inmediata en los legisladores existen otras para intentar mejorar la producción reglamentaria; entre las que destaco las siguientes: el aumento de los periodos de sesiones ordinarias; la implementación y perfeccionamiento del servicio civil de carrera; éste último con el fin de aprovechar los elementos humanos con conocimientos especializados, mismos que son necesarios para realizar de manera eficiente el trabajo parlamentario.

DÉCIMO CUARTO. Los asesores parlamentarios o legisladores municipales deben contratarse permanentemente, lo que contribuye a formar o mantener personal especializado. Es preferible contratar al personal de apoyo con título profesional, preferible en Derecho, además de realizar evaluaciones periódicas y cursos de capacitación, también debe existir un sistema normativo y de escalafón, que señale reglas claras de ascenso y de responsabilidades.

DÉCIMO QUINTO. Para profesionalizar y hacer más eficiente el trabajo reglamentario, el municipio debe implementar el servicio civil de carrera a través de una política pública, cuyo fin es buscar los medios adecuados para que los legisladores hagan su trabajo de la mejor manera, dándoles un sinnúmero de elementos para lograr que la producción reglamentaria sea de calidad, ya que, en ocasiones se reglamenta improvisadamente, se hacen o aprueban reglamentos con el conocimiento de que no existen los medios necesarios para aplicarlos o cumplirlos. Con ello se origina diversos problemas, y sobre todo el proceso de aprendizaje de los legisladores, sin duda alguna.

DÉCIMO SEXTO. Es necesario que los Ayuntamientos cuenten con asesores parlamentarios institucionalistas, especialistas y expertos en materia de técnica normativa para la elaboración correcta de instrumentos jurídicos normativos municipales. No solo se trata de tener recursos humanos con mínimos conocimientos en técnica normativa, tampoco sirve de nada copiar machotes de normas jurídicas previamente elaboradas, es acuciante la profesionalización de personal quien elabora las disposiciones normativas en los municipios. Para la redacción de los textos normativos no sólo deben intervenir legisladores y personas con conocimientos sobre la materia objeto de un reglamento, sino que también se debe incorporar expertos y expertas en el manejo técnico y gramatical normativo.

DÉCIMO SÉPTIMO. Es indispensable que los cabildos cuenten con una excelente recopilación de información documental en técnica legislativa y normativa, que cada Ayuntamiento tenga su propia biblioteca. Se debe considerar una excelente recopilación de documentos constitucionales, parlamentarios y legislativos como literatura especializada que sirvan de guía a quienes son los encargados y responsables de la redacción de instrumentos jurídicos municipales. Libros, equipo de computo y material bibliográfico deben ser completos, actualizados ya que éstos constituyen un insumo de primer orden.

DÉCIMO OCTAVO. Es perentorio que los Ayuntamientos cuenten con mecanismos de inducción para el personal que labora de manera directa en la elaboración de normas; crear talleres especializados para asesores parlamentarios en la realización de eficientes reglamentaciones municipales. Hacer manuales o instrumentar guías prácticas de técnica normativa para la redacción del a, b, c de cómo debería construirse las normas municipales.

DÉCIMO NOVENO. Es imprescindible que los Ayuntamientos promuevan cursos en temas de derecho parlamentario, reglamentación, argumentación y elaboración de normas jurídicas. En este aspecto se debe considerar capacitaciones puntuales y específicas en servicios de asesoría reglamentaria.

VIGÉSIMO. Es apremiante que los Ayuntamientos cuenten con medios suficientes para solventar los gastos de los legisladores municipales. Es un servicio costoso y de eso se tiene que estar consciente. Es recomendable que existan insumos monetarios altos para los asesores en la elaboración de normas, no hay que escatimar en gastos, es preferible otorgar insumos justos para que desarrollen instrumentos de alta calidad. Esto se puede traducir de la siguiente manera: si se tiene un órgano de asesoría con pocos recursos, seguramente el producto presentará algunas carencias. Por el contrario, tener presupuesto suficiente permite contar con personal competente y equipo de punta, lo que seguramente producirá un producto de primera calidad.

VIGÉSIMO PRIMERO. Los servicios de asesoría parlamentaria no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La rapidez, la objetividad y la eficacia constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función. Si la información llega tarde ésta no sirve de nada. Si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios. Y por último, si no es un producto de buena calidad, los insumos con que contarán los legisladores municipales serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, al final de cuentas, en la calidad de las normas jurídicas municipales.

VIGÉSIMO SEGUNDO. De acuerdo con la tipología establecida, cada municipio puede organizarse a través de un archivo eficaz y actualizado de todas y cada una de las actividades como son: el perfeccionamiento de la técnica normativa, áreas especializadas, las necesidades de los ciudadanos, la actualización constantemente de los reglamentos, la homologación, la codificación, la publicitación, la desregulación y contradicciones constitucionales. Además de mantener actualizados los bandos y reglamentos municipales en el periódico o gaceta municipal con la finalidad de ser consultados cuando sean requeridos, lo que se traduce a certeza jurídica a la población en general. Del mismo modo dado el uso masivo de internet, es importante allegarse de las herramientas tecnológicas necesarias para que la integridad de su producción reglamentaria se encuentre disponible en el sitio web del Ayuntamiento.

VIGÉSIMO TERCERO. Finalmente es necesario que la técnica legislativa sea incluida como asignatura en los programas de estudio en Derecho a nivel licenciatura, aunque no es requisito constitucional que los legisladores tengan un título profesional, sí es exigible que los asesores municipales y las personas que están involucradas en iniciativa de normas sean profesionistas, por lo cual dentro de su formación universitaria deben contar con los elementos suficientes.

Referencias Bibliográficas

Acosta Romero, Miguel (2008). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso. Decimosegunda edición. Editorial Porrúa. México.

Aragón Reyes, Manuel (2004). Estudio *Preliminar sobre el Parlamentarismo*. Editorial Tecno. Madrid España.

Atienza, Miguel (2001). *Contribución para una Teoría de la Legislación*. En Elementos de Técnica Legislativa. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Becker Cuéllar, Cesar (2011). *Función legislativa y legitimidad del parlamento. Elementos descriptivos sobre funcionamiento de los congresos o parlamentos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos de América y Brasil*. En Expediente Parlamentario 26. Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Bejarano Sánchez, Manuel (2005). *Obligaciones Civiles*. 5ª edición. Editorial Oxford University Press. México.

Berlín Valenzuela, Francisco (2008a). *El Derecho Parlamentario*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Berlín Valenzuela, Francisco (2008b). *El Bando Municipal*. En Derecho Municipal y Administración Pública Municipal. Editoriales Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Bojórquez Zapata, César (2010). *Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales 2007-2010*. En Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

Bulygin, Eugenio (2001). *Teoría y Técnica de la Legislación*. En Estudios Parlamentarios. Editorial Época. México.

Bunge, Mario (2000). *La hipótesis*. En la Investigación Científica, su estrategia y su filosofía. 2da edición. Editorial Ariel S.A. Barcelona. Impreso en México.

Cabañas, Gustavo (2009). *La Administración Estatal y Municipal en México*. Editoriales Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.

Cáceres Nieto, Enrique (2010). *La Técnica Interna*. En Curso de Técnica Legislativa. Editorial Sistema Integral de Información y Documentación. México.

Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas (2013). *Documentos de Técnica Legislativa*. Páginas oficiales de: www.diputados.gob.mx/inicio.htm y www.juridicas.unam.mx/

Camposeco Cadena, Miguel Ángel (2008). *Documentos con Directrices para Elaborar Iniciativas*. En Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación. Editorial Secretaria de Gobernación. México.

Carbonell Sánchez, Miguel (2009). *La Constitución en serio, multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. Editoriales Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Carmona Romay, Adriano (2000). *Derecho Municipal. En Programa de Gobierno Municipal*. Editorial La Habana Cuba.

Carpizo Mac Gregor, Jorge (2007). *Evolución de la organización político-constitucional de México*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Castellanos Hernández, Eduardo y Granados Poblano, Ernesto (2005). *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. Editorial Secretaría de Gobernación. México.

Cervantes Gómez, Juan Carlos (2011). *La importancia de la exposición de motivos de la Constitución y de la ley*. En Expediente Parlamentario 27. Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Cossío Díaz, José Ramón (2006). *Sistemas y modelos de control constitucional en México*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Cota Valenzuela, Desdémona Guadalupe (2010). *La Facultad Reglamentaria Municipal Caso Hermosillo Sonora. Un Esfuerzo de Modernización Administrativa 2006-2009*. En Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

David René (2010). *El Derecho Comparado en el Siglo XX, Balance y Perspectivas*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto (2006). *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa. México.

Díaz-Santana, Héctor (2007). *Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano*. En una Reforma Pendiente. Editorial Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Diccionario Jurídico Espasa (2012). *El Bando Español*. Editorial Royce. Madrid España.

Diccionario Jurídico Mexicano (1998). *Definiciones Varias. Segunda Edición Histórica*. Tomos I, II, III y IV. Editoriales Cámara de Diputados LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Diez Manuel, María (2001). *La Gestión Municipal*. Editorial Omega. México.

Escuadra Díaz, Juan Manuel (2011). *Procedimiento de la reforma de la constitución en Chile*. En Expediente Parlamentario 27. Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Fernández Ruiz, Jorge (2008). *Servicios Públicos Municipales*. Editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México.

Fix Zamudio, Héctor (2011a). *El derecho público y privado*. En Formación y perspectiva del Estado en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Fix Zamudio, Héctor (2007b). *Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana*. En Memoria del III Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Galván Illanes, Alejandro (2010). *Los Bandos Municipales, su contenido y alcance dentro de la Facultad Reglamentaria Municipal 2006-2009*. En Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

Gámiz Parral, Máximo (2004). *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

García de Enterría, Eduardo (2008). *El Reglamento*. En Curso de Derecho Administrativo I. Duodécima edición. Editorial TOMSON. Universidad Complutense de Madrid España.

García-Escudero, Pilar (2008a). *Técnica legislativa en España*. En Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa. Archivos de Biblioteca. Madrid.

García-Escudero, Pilar (2009b). *Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa*. En Técnica normativa. Archivería de Bibliotecas de las Cortes Generales. Madrid España.

González Ibarra, Juan de Dios y Sierra Becerra, Bernardo (2006). *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*. Editorial Poder Legislativo del Estado de Morelos, Fontamara. México.

Guía para el Bueno Gobierno Municipal (2004). *Tomo 2 el Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios*. Editoriales Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades Rurales. México.

Hernández-Gaona, Pedro Emiliano (2006). *Derecho Municipal*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Hernández, María del Pilar (2010). *Técnica Externa*. En Curso de Técnica Legislativa. Editoriales Sistema Integral de Información y Documentación Coordinación SIA y H. Cámara de Diputados. México.

Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal (2010). *Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento*. Editorial Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. México.

Información Básica sobre la Administración y el Gobierno Municipal (2011). *Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación*. Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Editorial Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009). *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*. Consulta Interactiva de datos. Documento recuperado de: www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeño_Institucional_Municipal

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. Consulta Interactiva de datos. www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeño_Institucional_Municipal

Korn Villafañe, Adolfo (2001). *El Derecho Municipal*. En la República Representativa Municipal. Editorial La Plata. Buenos Aires Argentina.

Lassaie, Jean Pierre (2012). *Las instituciones de los Estados Unidos*. Trad., En Documentos de Estudio. Editorial Derecho Constitucional y Políticas. EE.UU.

Lazcano Fernández, Román (2010). *Proceso Normativo Municipal. Puebla de Zaragoza, Puebla 2008-2011*. En Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

Lembo Torres, Leticia (2010). *Manual de Técnica Normativa 2006-2009*. En Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

Loza Fontanel, Elías Iván (2012). *Los municipios en México: facultad reglamentaria*. Editorial Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.

López Olvera, Miguel Alejandro (2001a). *Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*. En Elementos de Técnica Legislativa. Trillas. México.

López Olvera, Miguel Alejandro (2009b). *La Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales*. En Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal, del 17 al 20 de septiembre de 2008, selección de ponencias. Editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano. México.

López Ruiz, Miguel (2010a). *Redacción de Textos Normativos*. Editorial Porrúa, Av. República de Argentina 15. México.

López Ruiz, Miguel (2002b). *Normas técnicas para la redacción legislativa y normas e incorrecciones de gramática*. En Redacción Legislativa. Editorial Senado de la República. México.

Lujambio, Alonso (2007). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Serie E: Varios. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

María Hernández, Antonio (2003). *Derecho municipal, definiciones y fuentes*. En Derecho Municipal. Parte general. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Martínez Morales, Rafael I. (2002). *Derecho Administrativo*. Editorial Oxford. México.

Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa José (2006). *La Técnica Legislativa*. En Manual de Técnica Legislativa. Editoriales Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. México.

Mora-Donatto, Cecilia (2004). *Teoría de la Legislación*. En Manual de Técnica Legislativa. Nava Gomar, Salvador O (coord.); Editoriales Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur; ANOMAC. Tomo I y II. México.

Muro Ruíz, Eliseo (2007). *Cuerpos normativos de la Legislación Municipal*. En Algunos Elementos de Técnica Legislativa. Serie Doctrina Jurídica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Olivera Toro, Jorge (2000). *Manual de Reglamento Municipal*. Editorial Porrúa. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2004). *Las Reglas y sugerencias para la redacción de textos normativos*. En Gobierno Italiano. Documento Recuperado de: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/052461.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006). *La Reforma de los Reglamentos*. En La Elaboración de leyes número 96-516. En Gobierno Francés. Documento recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/33/36267296.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). *Gobierno del Estado de Alemania*. Documento: http://www.bmj.bund.de/files/-/1463/Infobroschuere_spanisch.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012). *El Parlamento Inglés. Gobierno de Reino Unido*. Recuperado de: <http://www.parliamentary-consel.gov.uk/>

Oropeza Martínez, Humberto (2008). *Administración Pública Municipal*. En Estudio Preliminar del Municipio Libre. Editorial Trillas. México.

Pedroza de la Llave, Susana Thalia y Carbonell, Miguel (2000). *Introducción a la Técnica Legislativa en México*. En elementos de Técnica Legislativa. Segunda Edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Quintana Roldán, Carlos F. (2011). *Los Bandos y Reglamentos Municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento*. En Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México.

Quintana Valtierra, Jesus y Carreño García, Franco (2006). *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*. Editorial Porrúa. México.

Ramírez Chavero, Iván (2007). *Derecho Municipal*. Parte general. Editorial SISTA. México.

Reynoso Soto, Rosa y Villanueva Eudave, Miguel (2003). *El Marco Jurídico Municipal*. En Manual Básico para la Administración Pública Municipal. Editorial Instituto de Administración Pública, A.C. México.

Rivera, Julio Cesar (2008). *Instituciones del Derecho Civil*. Parte general. Tomo I. 3ra edición. Editorial Lexis Nexis. Bueno Aires Argentina.

Robles Martínez, Reynaldo (2009). *El Municipio*. Editorial Porrúa. México.

Rubio Llorente, Francisco (2010). *La Gestión y su importancia*. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Ruíz Munilla, Jesús (2010). *Manual sobre Técnica Legislativa en el Perú*. En Expediente Parlamentario 28. Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Sáinz Moreno, Fernando (2005). *Algunos elementos de Técnica Legislativa*. En Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Sarmiento, Xosé (2006). *Significado y alcance de la técnica legislativa*. En Revista Debate. Año VI. Número 15. Sección Jurídica. México.

Santaolalla López, Fernando (1990). *Derecho Parlamentario Español*. Editorial Nacional. Madrid. España.

Secretaría de Desarrollo Social (2010). *Reglamentación Municipal*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y Banco Mundial. México. Documento recuperado de: <http://www.inovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/manuales/2013/reglamentacionFinal.pdf>

Sempé Minvielle, Carlos (2000). *Técnica legislativa y desregulación*. 3a edición. Editorial Porrúa. México.
Serna de la Garza, José Ma. (1997). *Concepto de Derecho Parlamentario*. En Panorama de Derecho Parlamentario Mexicano. Editoriales Universidad Nacional Autónoma de México y McGraw-Hill. México.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo (2007). *Importancia del Derecho Comparado en la elaboración de Leyes*. En Quórum 94. Editoriales Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Cámara de Diputados. México.

Soberanes, Fernández, José Luis (2003). *Cabildo*. En Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Editoriales Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *Las Circulares no son leyes*. Jurisprudencias número 25 y 35. Apéndice 1917-1995. Tomo III. Materia Administrativa. Pleno. SCJN. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Los reglamentos municipales se rigen por competencia y no por jerarquía*. Jurisprudencia número 43. Materia Administrativa. Pleno. SCJN. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010). *El Poder Judicial de la Federación para Adolescentes*. 3ra edición. Editorial SCJN. México.

Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales (2010). Guía para la Mejora Regulatoria Municipal. Editoriales Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigaciones Económicas y Administrativas, A.C. México.

Ubertone, Pedro Fermín (2010). *Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina*. En Expediente Parlamentario 28. Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. México.

Anexo. Cuerpos Normativos Municipales

De acuerdo con Muro (2007: 477) a continuación se presenta un listado de algunos de los cuerpos que integran la legislación del orden municipal normativo.

Bandos Municipales

- Bando de Policía y Gobierno.

Reglamentos Administrativos Municipales sobre diversas materias

- Reglamento para la Protección de los no Fumadores.
- Reglamento de Limpieza Pública del Municipio.
- Reglamento del Medio Ambiente.
- Reglamento para la Construcción del Patronato Expo-Feria.
- Reglamento para Preservar el Orden y la Seguridad Pública.
- Reglamento de Aseo Público.
- Reglamento de Justicia Cívica.
- Reglamento de Expendio de Cames y Similares.
- Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas.
- Reglamento de Servicio de Seguridad Pública.
- Reglamento de Explotación Comercial de Máquinas Electrónicas.
- Reglamento del Sistema Municipal del Transporte.
- Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública.
- Reglamento de Panteones.
- Reglamento de Patrimonio Municipal.
- Reglamento para el Funcionamiento de Farmacias, Boticas y Similares.
- Reglamento de Parques.
- Reglamento de la Materia Taurina.
- Reglamento de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
- Reglamento de Anuncios y Publicidad Exterior.
- Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios.
- Reglamento de Recolección y Transporte.

- Reglamento de Protección al Medio Ambiente.
- Reglamento de la Declaratoria del Centro Histórico de la Ciudad.
- Reglamento de Alcoholes del Municipio.
- Reglamento de la Policía Preventiva.
- Reglamento para Combatir el Ruido de la Ciudad.
- Reglamento de los Espectáculos de Boxeo y Lucha Libre.
- Reglamento de Comercio Ambulante.
- Reglamento de Limpia de la Ciudad.
- Reglamento de Protección y Mejoramiento Urbano.
- Reglamento de Seguridad Civil y Prevención de Incendios.
- Reglamento para el Control de la Explotación de Aparatos Mecánicos, Electrónicos, Electromecánicos y Musicales.
- Reglamento para el Funcionamiento de Espectáculos Públicos y Centros de Reunión.
- Reglamento para la Práctica de Avalúos Fiscales.
- Reglamento para el Personal Jubilado y Pensionado de la Dirección de Seguridad Pública.
- Reglamento para el Control de Calidad Ambiental.
- Reglamento de las Bases para Proporcionar Información y Normar los procedimientos de Entrega de las Dependencias Municipales de la Administración Saliente y Entrante.
- Reglamento para la Atención de Discapacitados.
- Reglamento de Acciones de Urbanización para Usos Industriales.
- Reglamento de Ascensos de la Policía Preventiva y Tránsito del Municipio.
- Reglamento de Aseadores de Calzado.
- Reglamento de Edificaciones.
- Reglamento de Espectáculos Taurinos.
- Reglamento de Imagen Urbana.
- Reglamento de Protección a los Animales Domésticos.
- Reglamento de Seguridad Civil y Prevención de Incendios.
- Reglamento del Proceso de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- Reglamento de Acciones de Urbanización para el Municipio.
- Reglamento de Promoción de Desarrollo para el Desarrollo de Comunidades Rurales y Populares.
- Reglamento de Desarrollo Social Municipal.

- Reglamento para la Administración de Documentos Públicos del Municipio.
- Reglamento de Entrega y Recepción de los Asuntos y Recursos Públicos.
- Reglamento para el Desarrollo de Actividades de Venta, Renta, Mantenimiento y Recarga de Extintores Portátiles de Incendios.
- Reglamento para el Ejercicio del Comercio Ambulante, Oficios y Servicios al Público en Bienes y Vías Públicas.
- Reglamento para la Preservación del Aseo Público.
- Reglamento de Aseo Público y Protección Ambiental.
- Reglamento del Uso y Control de Vehículos Propiedad Municipal.
- Reglamento para la Apertura y Funcionamiento de Farmacias, Boticas y Droguerías.
- Reglamento para Coordinar la Operación de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- Reglamento para la Ciudad, de Anuncios, Pinturas y Remodelaciones de Fachadas.
- Reglamento para la Administración de Justicia para el Municipio.
- Reglamento para la Prevención de Incendios, Explosivos y Siniestros.
- Reglamento de Entrega y Recepción de las Dependencias, Delegaciones y Entidades Paramunicipales.
- Reglamento de Bienes y Servicios del Municipio.
- Reglamento de la Promotora para el Desarrollo del Deporte.
- Reglamento del Sistema de Autogestión.
- Reglamento del Servicio de Estacionamientos.
- Reglamento para el Funcionamiento de Centros Turísticos.
- Reglamento para el Funcionamiento de la Sección Especial para la Guarda de Menores.
- Reglamento para el Funcionamiento de Actividades Comerciales.
- Reglamento para la Excavación, Extracción y Nivelación de Terrenos.
- Reglamento para el Funcionamiento de Mercados Municipales.
- Reglamento para la Apertura y Funcionamiento de Molinos de Nixtamal, y Tortillerías.
- Reglamento para la Venta Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas.
- Reglamento de Áreas Verdes.
- Reglamento de Centros Nocturnos.
- Reglamento de Fraccionamientos.
- Reglamento de Licencias.

- Reglamento de Comercialización y Abasto.
- Reglamento de Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales en la Zona Rural.
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles.
- Reglamento para el Fondo de Ahorro y Préstamos para los Trabajadores de la Presidencia.
- Reglamento de Comercio.
- Reglamento de Servicios Privados de Seguridad.
- Reglamento para el Funcionamiento de Peluquerías, Estéticas Unisex, Salones, Academias e Institutos de Cultura de Belleza.
- Reglamento de Verificación Vehicular.
- Reglamento de Aseo Público.
- Reglamento del Control de Calidad Ambiental.
- Reglamento de Parques y Jardines.
- Reglamento del Patronato de la Feria.
- Reglamento de Peritos Valuadores.
- Reglamento de Planeación Democrática.
- Reglamento de Policía y Gobierno.
- Reglamento de Sistema de Aguas Tratadas.
- Reglamento de Zona Peatonal.
- Reglamento de Zonificación.
- Reglamento de Fiscalización y Control.
- Reglamento de Tenencia, Protección y Trato digno a los Animales.
- Reglamento de Barandilla.
- Reglamento de Alumbrado Público.
- Reglamento de Venta de Bebidas Alcohólicas.
- Reglamento de las Sociedades Escolares de Padres de Familia del Municipio.
- Reglamento de Compras.
- Reglamento de Regeneración. Conservación y Desarrollo de Áreas y Edificios de Valor Patrimonial en el Centro Histórico.
- Reglamento para la Prestación de Servicios Médicos.

- Reglamento de Mercado de Abastos.
- Reglamento de Patrimonio Municipal.
- Reglamento de Vehículos Oficiales.
- Reglamento para vigilar la actuación de los Servicios Públicos en materia de Inspección y Vigilancia.
- Reglamento para vigilar la actuación de los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública.
- Reglamento para el uso de los centros de Desarrollo Social.
- Reglamento de Estructuras para Sistemas de Telecomunicaciones del Municipio.
- Reglamento de escalafón de las Academias Municipales.
- Reglamento del Servicio de Residencia o Posgrado dentro de la dirección Municipal de Salud.
- Reglamento de las Relaciones del Municipio con otras ciudades del mundo.
- Reglamento para la zona denominada como Centro Histórico, Barrios y Zonas Tradicionales del Municipio.
- Reglamento de Parques, Jardines y Recursos Forestales.
- Reglamento de Protección a los Animales.
- Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano.
- Reglamento de Salud Municipal.
- Reglamento de Restaurantes para el Municipio.
- Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para Servidores Públicos del Ayuntamiento.
- Reglamento para la Declaratoria y Atención de los Visitantes Distinguidos del Municipio.
- Reglamento de la Actividad Comercial de Tianguis y Mercados Rodantes en la Vía Pública.
- Reglamento de Fomento Deportivo Municipal.
- Reglamento de Lotes Baldíos y Edificios Abandonados.
- Reglamento para la Instalación de Reductores de Velocidad en la Vía Pública.
- Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana.
- Reglamento de Jefes de Manzana.
- Reglamento de la Red de Escuelas para Padres.
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y de Servicios del Municipio.
- Reglamento de la Apertura y Financiamiento de Discotecas y Discos-Bares.
- Reglamento para la Apertura y Funcionamiento de establecimientos con Juegos de Video.

Reglamentos Interiores del Ayuntamiento

- Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- Reglamento de la Administración Pública Municipal.
- Reglamento de las Sesiones de Cabildo.
- Reglamento de la Secretaria del Ayuntamiento.
- Reglamento de la Secretaría Particular.
- Reglamento de la Coordinación de Asesores.
- Reglamento de la Sindicatura.
- Reglamento Procuraduría de la Defensa de la Mujer.
- Reglamento de Autoridades Auxiliares y Organismos de Participación Social.
- Reglamento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Municipio.

Reglamentos de Secretarías, Dependencias y Unidades Administrativas

- Reglamento General de Gobierno.
- Reglamento Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Reglamento Dirección y del Servicio y Cárcel Pública.
- Reglamento Patrimonio.
- Reglamento Adquisiciones.
- Reglamento Tránsito.
- Reglamento Jurídica.
- Reglamento Recursos Humanos.
- Reglamento Mantenimiento.
- Reglamento Patrimonio.
- Reglamento Jurídica.
- Reglamento Espectáculos y Comercio.
- Reglamento Finanzas y Tesorería.
- Reglamento Fomento Económico.
- Reglamento Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología.
- Reglamento Seguridad, Vialidad y Tránsito.
- Reglamento Educación, Cultura y Deportes.
- Reglamento Servicios Públicos.

- Reglamento Comunicación Social y Relaciones Públicas.
- Reglamento Planeación y Proyectos.
- Reglamento Servicios Administrativos.
- Reglamento Oficialía Mayor.
- Reglamento Desarrollo Social y Humano.
- Reglamento Desarrollo Urbano.
- Reglamento Seguridad Pública y Vialidad.
- Reglamento Servicios Públicos y Medio Ambiente.
- Reglamento Participación Ciudadana y Recursos Humanos.
- Reglamento Concertación Social.
- Reglamento Dirección Técnica.
- Reglamento Comercio.
- Reglamento Inspección y Vigilancia.
- Reglamento Protección Civil.
- Reglamento Desarrollo Urbano y Ecología.
- Reglamento Fraccionamientos y Regulaciones.
- Reglamento Ecología.
- Reglamento Bomberos.
- Reglamento Fomento Deportivo y Apoyo a la Juventud.
- Reglamento Relaciones Públicas.
- Reglamento Fomento Económico.
- Reglamento Servicios Primarios.
- Reglamento Servicios de Limpia.
- Reglamento Fomento Agropecuario.
- Reglamento Administración de Panteones.
- Reglamento Administración de Rastros y Control Canino.
- Reglamento Alumbrado Público.
- Reglamento Parques y Jardines.
- Reglamento Archivo Histórico.
- Reglamento Servicios Concesionarios.
- Reglamento Promoción Municipal.

- Reglamento Atención Ciudadana.
- Reglamento Cultura.
- Reglamento Fiscalización.
- Reglamento Salud y Asistencia Social.
- Reglamento Desarrollo Social y Reservas Territoriales.
- Reglamento Educación.
- Reglamento Limpia y Aseo Público.
- Reglamento del Instituto Municipal de Cultura.
- Reglamento de la Academia de Policía del Ayuntamiento.

Reglamentos de Organismos Desconcentrados

- Reglamento del Sistema Municipal del DIF.
- Reglamento de Agua y Saneamiento.
- Reglamento del Consejo de Urbanización Municipal.
- Reglamento de Desarrollo Social Municipal.
- Reglamento del Sistema Municipal de Transporte.
- Reglamento de la Comisión de Desarrollo Industrial del Municipio.
- Reglamento del Comité de Turismo y Convenios del Municipio.
- Reglamento de Patronatos.
- Reglamento de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado.
- Reglamento de Fiestas, Exposiciones y Eventos Especiales.
- Reglamento de las Mujeres.
- Reglamento de Seguridad Pública.
- Reglamento de Desarrollo.
- Reglamento de la Juventud.
- Reglamento de Seguridad Pública.
- Reglamento para el Desarrollo de las Reservas Territoriales.
- Reglamento del Deporte.
- Reglamento de Planeación del Desarrollo Municipal.

Reglamento de Comités

- Reglamento del Comité Ciudadano de Seguridad Pública.
- Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo.
- Reglamento del Comité Municipal de Turismo y Convenciones.
- Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- Reglamento del Comité de Turismo y Convenciones.
- Reglamento del Comité Ciudadano de Seguridad Pública.
- Reglamento del Comité Municipal de Agua Potable y Alcantarillado.
- Reglamento del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal.

Reglamentos de Centros

- Reglamento del Centro Social Cívico y Cultura X.
- Reglamento del Centro Municipal de Control y Vigilancia Epidemiológica de la Rabia en el Municipio.
- Reglamento del Centro Preventivo de Internamiento Distrital.
- Reglamento del Centro Preventivo Municipal (Cárcel Municipal)
- Reglamento del Centro Distrital de Readaptación Social Femenil y Varonil.

Reglamentos de Juntas

- Reglamento de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado.
- Reglamento de la Junta de Colaboración Urbana.

Reglamentos de Institutos

- Reglamento del Instituto Municipal de Deporte y Recreación.
- Reglamento del Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Reglamento del Instituto para el Desarrollo Urbano.
- Reglamento del Instituto Municipal de la Mujer.
- Reglamento del Instituto Municipal de Vivienda.

Reglamentos de Consejos

- Reglamento del Consejo Municipal de Nomenclatura.

- Reglamento del Consejo de Asesores en Control Urbano y Ecología.
- Reglamento del Consejo Municipal de Desarrollo.
- Reglamento de los Consejos Delegaciones.
- Reglamento del Consejo Municipal de Desarrollo Económico.
- Reglamento del Consejo de Honor y Justicia.
- Reglamento del Consejo de la Crónica e Historia del Municipio.
- Reglamento del Consejo de Colaboración Municipal.
- Reglamento del Consejo Municipal contra las Adicciones.
- Reglamento del Consejo Técnico de Catastro.
- Reglamento del Consejo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- Reglamento del Consejo Municipal para el Fomento de la Cultura.
- Reglamento del Consejo de Colaboración Municipal.
- Reglamento del Consejo Consultivo Ciudadano.
- Reglamento de la Elección de los Consejos Delegaciones.
- Reglamento de los Consejos Delegaciones de la Zona Rural.
- Reglamento del Consejo Municipal de Seguridad Pública.
- Reglamento del Consejo de Desarrollo Municipal.
- Reglamento del Consejo Promotor para el Desarrollo de las Reservas Territoriales del Municipio.
- Reglamento de la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana.

Reglamentos de Fideicomisos

- Reglamento de Fideicomisos para el Desarrollo Urbano.

Reglamentos de Comisiones

- Reglamento de la Comisión Estatal de Servicios Públicos.
- Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón para los Servicios Públicos del Ayuntamiento.
- Reglamento de la Comisión Estatal de Servicios Públicos.
- Reglamento de la Comisión de Desarrollo Industrial.
- Reglamento de la Comisión Municipal de Ecología.
- Reglamento de la Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud.

- Reglamento de la Comisión Técnica para la Protección y Reanimación del Centro Histórico.

Reglamento de Patronatos

- Reglamento del Patronato Municipal.
- Reglamento del Patronato de la Casa de la Juventud.
- Reglamento del Patronato del Bosque y Zoológico de la Ciudad x.
- Reglamento del Patronato del Parque x de la Ciudad de x.

Reglamento de Justicia Administrativa Municipal

- Reglamento del Tribunal Calificador de Infracciones.
- Reglamento del Funcionamiento Interno de los Juzgados Municipales.
- Reglamento de Justicia Cívica.

Reglamento de Delegaciones o Comisarías Municipales

- Reglamento de Comisarías y Subcomisarías.
- Reglamento para la Elección de las Delegaciones, Subdelegaciones y los Agentes Auxiliares de la Autoridad Municipal.
- Reglamento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- Reglamento de la Coordinación de Delegaciones.

Leyes Municipales

- Ley del Impuesto sobre la Plusvalía sobre Obras de Urbanización.
- Ley para la Concesión de los Servicios Públicos.
- Ley de Hacienda del Municipio x.
- Ley de Ingresos Municipales.
- Ley del Plan Regulador de la Ciudad de x.
- Ley del Cuerpo de Bomberos de la Ciudad x.
- Ley del Organismo Municipal Descentralizado del Ayuntamiento de x, para prestar los Servicios de Agua Potables, Alcantarillado y Saneamiento.
- Ley del Organismo Descentralizado denominado “Comité de...”
- Ley de los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social de Carácter Municipal denominados “Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

Convenios

- Convenios con dependencias Estatales y Federales sobre la Conservación y Manejo de Educación Superior del Estado, de otras Entidades Federativas, Privadas y Públicas.
- Convenios con Dependencias Estatales y Federales sobre la Conservación y Manejo de Adquisiciones de Contenedores y Sistemas de Elevación.

Planes de Desarrollo Urbano o Regional

- Circulares.
- Acuerdos del Cabildo o del Presidente Municipal.
- Avisos.
- Instructivos o formatos.
- Disposiciones Administrativas.
- Contratos.
- Permisos.
- Concesiones.
- Licencias.
- Ordenanzas.
- Manuales.
- Programas.