



CRV-VI-01-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por
Alberto Vega Hernández

“TÉCNICAS LEGISLATIVA Y NORMATIVA PARA ELABORAR BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES”

Febrero 2014

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

Técnicas Legislativa y Normativa para elaborar Bandos y Reglamentos Municipales

Alberto Vega Hernández**

Resumen: 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 bandos y reglamentos, 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. El presente documento tiene como finalidad proponer un conjunto de reglas basadas en técnicas legislativa y normativa que los municipios pueden considerar para elaborar sus bandos y reglamentos municipales.

Palabras clave: Técnica legislativa, técnica normativa, bando y reglamentos municipales.

** Economista y Abogado por el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestro en Economía y Gestor Municipal por el Instituto Politécnico Nacional.

Técnicas Legislativa y Normativa para elaborar Bandos y Reglamentos Municipales

I. Introducción

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.

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 ejercen efectivamente la facultad reglamentaria que les otorga el artículo 115 Constitucional. Se presentan resultados y datos informativos los cuales quedan de la siguiente manera: muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo.

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 2013, 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.

De acuerdo con López Ruiz (2010a) el problema de las normas se encuentra en la profesionalización de la elaboración de las mismas, pues asegura 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.

II. Artículo 115 Constitucional fracción II: Facultad reglamentaria municipal

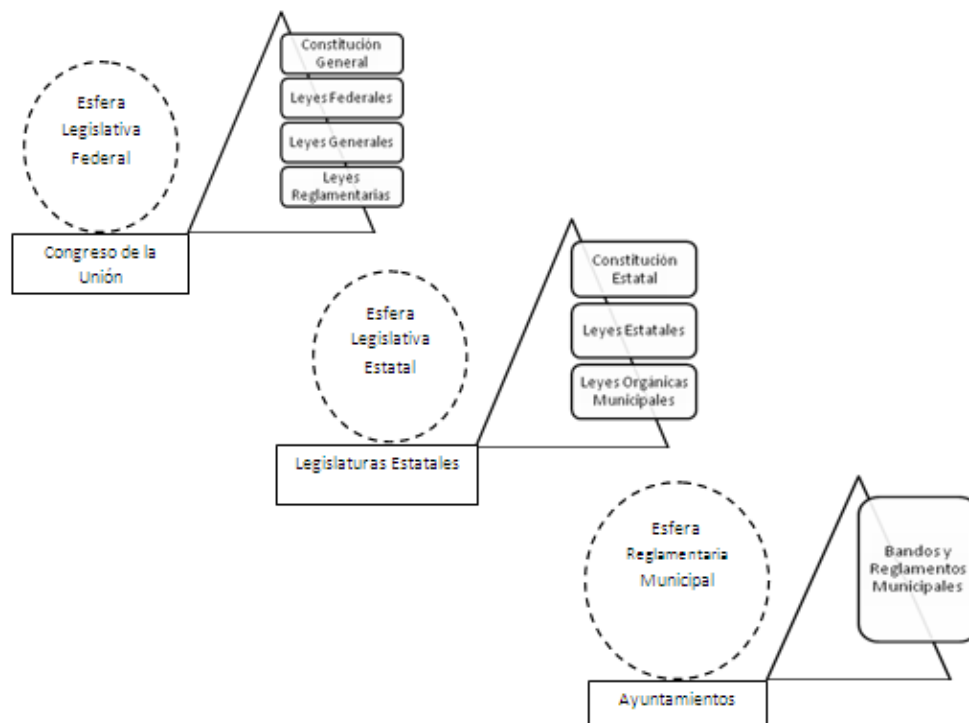
Dentro de la organización administrativa del Estado, encontramos al Municipio Libre como el ordenamiento descentralizado por región, como una forma de Gobierno con base en la división territorial de los Estados. “El Municipio es autónomo por naturaleza en cuanto a su organización interna, administrado 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.

Al considerar 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 municipal expedidos por los Ayuntamientos se encuentran los bandos y reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000a: 12).

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002 b), 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.



Fuente. Elaboración propia.

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, con denominaciones comunes: 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).

Para lograr objetivos y metas de eficiencia y eficacia en la redacción de instrumentos normativos municipales, es importante considerar el apoyo de organismos de manera central y a nivel nacional para coadyuvar a la procuración del buen gobierno en materia legislativa y reglamentaria, para ello el Instituto Nacional de Desarrollo Municipal (INAFED), como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal en México, debe ser la principal instancia encargada de llevar a cabo en los gobiernos locales a través de cursos, publicaciones, foros y asesorías, el fortalecimiento de la técnica normativa. Otra institución la conforma la Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER), como agencia desconcentrada de la Secretaría de Economía Federal, promueve como política pública la mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno, para la instauración de manera obliga, es necesario realizar y publicar trabajos enriquecedores en torno a mejorar las reglamentaciones.

III. Bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas

Cada municipio tiene su propio bando de policía y gobierno, reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas que regulan diferentes aspectos de la vida municipal que expiden de manera autónoma derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra en el artículo 115 Constitucional fracción II. A continuación se presenta de manera específica las características de cada uno de ellos:

Del bando municipal

Se define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad” (Gámiz, 2004: 25). Este ordenamiento jurídico municipal por excelencia, es el principal instrumento legal para

el funcionamiento del Gobierno. Cada Ayuntamiento debe tener su propio Bando de Policía y Gobierno; en él se regula el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, el ejercicio de derechos y obligaciones de los habitantes y las normas jurídicas que garanticen la tranquilidad y seguridad del Municipio. De acuerdo con Quintana (2011) un buen bando municipal debe contener como mínimo las siguientes disposiciones: generales; integración del territorio; población; gobierno y administración; hacienda municipal; desarrollo urbano y obras públicas; protección ecológica; servicios públicos municipales; actividades de los particulares; bienestar social; orden y seguridad pública; infracciones y sanciones.

De los reglamentos municipales

Todo Ayuntamiento debe expedir además del bando municipal, reglamentos sobre diferentes aspectos de la vida municipal. García de Enterría (2008: 181) afirma que el reglamento “es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una norma”. La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola, y operar como instrumento idóneo, para llevar a efecto su contenido. De acuerdo con Oropeza (2008: 25) los tipos de reglamentos que expiden los Ayuntamientos pueden ser “de estructura y organización, referentes a servicios públicos y los relacionados a zonificación planeación y desarrollo urbano”. Los primeros se encargan de la composición y estructura del Ayuntamiento. Los segundos regulan todas las actividades de servicios públicos que presta el municipio, los enunciados en la fracción III del artículo 115. Los terceros se encargan de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano de algún municipio.

Dentro del Manual “Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal” (2010: 45)

las principales características de los reglamentos se presentan a continuación: son de carácter general, abstracto e impersonal; son de interés público y observancia obligatoria; se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos; extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal; su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo; regulan el ámbito local en un esquema federalista; su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, discusión, aprobación, publicación e

inicio de vigencia); constituye una fuente de Derecho en el ámbito municipal; son normas secundarias de las leyes dentro de la escala jurídica.

Tanto los bandos como reglamentos municipales pueden modificarse cuando el cabildo considere necesario adecuarlos o bien modificarlos, a través de un proceso reglamentario. Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo del Congreso de la Unión. Se destacan las actividades secuenciales para la reglamentación municipal: análisis de materias susceptibles de reglamentarse; iniciativa de propuesta de un nuevo bando o reglamento municipal; discusión o debate de los miembros del cabildo en relación a si aceptan o rechazan el proyecto de iniciativa; dictamen, es decir, el fallo a efecto que se proceda su aprobación o su adecuación; expedición al ordenar su publicación; difusión en el periódico oficial del Estado, boletín municipal, folleto; y finalmente la evaluación, esto con el fin de observar su efectividad de acuerdo a los objetivos que se trazaron en un inicio.

De las circulares

“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 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; al resaltar su redacción, la claridad, la sencillez, ya que se trata de escritos que lleva implícito un lenguaje en términos medios.

De las disposiciones administrativas

Son las normas más concretas que podemos encontrar en la normatividad municipal, “regulan asuntos operativos muy particulares de la Administración Pública Municipal” (Muro, 2007: 30). 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; acuerdos, memoranda, comunicados y avisos; y tercero,

puede comprender ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios. 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.

IV. Técnica legislativa y técnica normativa

Es importante mencionar que las circulares y las disposiciones administrativas no son objeto de estudio ya que 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 normatividad y en la mayoría de los casos todo personal, cualquier persona dentro de la administración pública municipal puede ejecutar diversas operaciones.

Para la técnica legislativa y normativa ambos elementos quedan fuera, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002c) 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”.

En el Diccionario de la lengua española contempla la *técnica* como el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve la ciencia jurídica, el concepto *legislativa* hace referencia al sentido amplio, a las leyes en conjunto; al unir 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 (2008) 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, al procurar la claridad, dando preferencia a 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 al aplicar 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 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, por lo cual hago la recomendación de 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.

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.

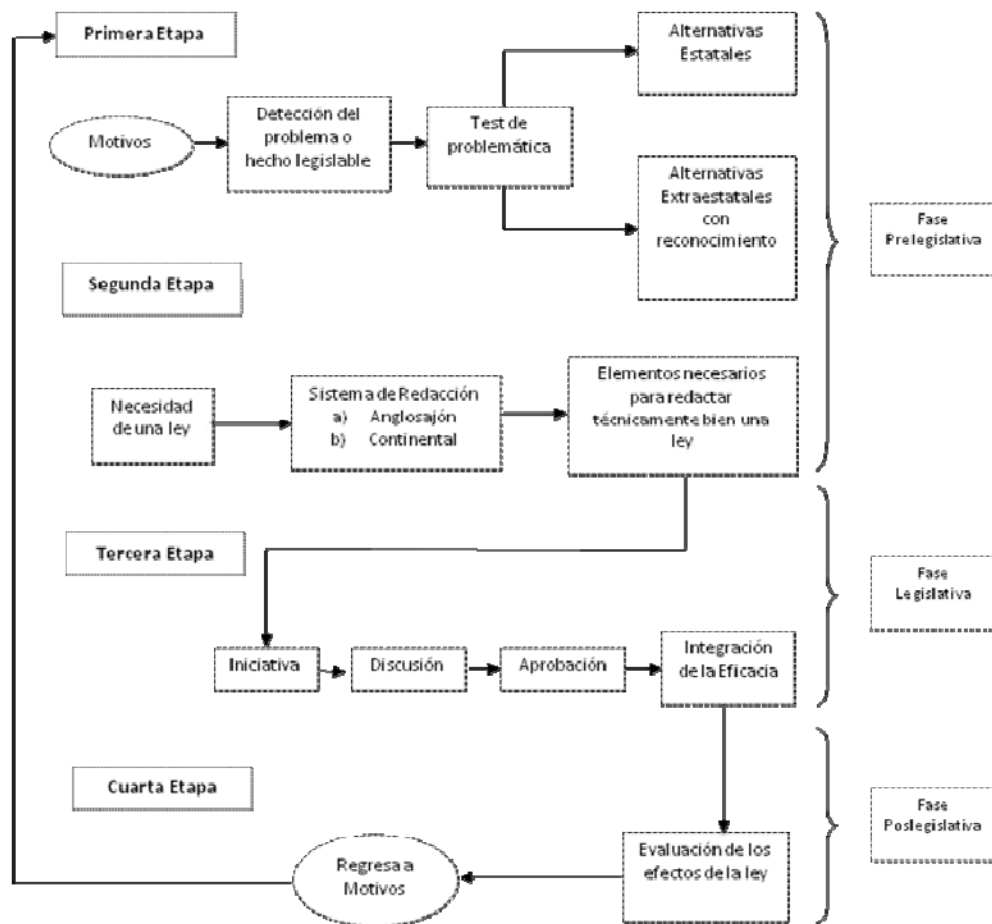
Los primeros indicios sobre técnica normativa datan del siglo XX como corriente reciente de nueva creación, sigue su curso de acuerdo a antecedentes de Francia. Aún ésta técnica se encuentra en construcción, pues en la actualidad no existe ningún libro al respecto que relacione la técnica normativa con 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.

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. Cada vez las normas son más 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.

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 otra 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, con la depuración del propio ordenamiento jurídico de rezagos y lagunas existentes.

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.

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, es 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, al expedir 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.

A continuación presentó la definición de técnica legislativa y técnica normativa, la primera “es el conjunto de reglas que deben seguirse para construir leyes bien estructuradas”, la segunda se refiere al “conjunto de reglas que deben seguirse para construir reglamentos bien estructurados” (Vega, 2013: 7). En el municipio hay una relación directa con la población, y los problemas que se presentan son más complejos. Por lo tanto, aunque la técnica legislativa se aplica de manera general para construir toda clase de norma, la segunda debe contener elementos muy específicos y a detalle sobre las actividades que se regulan en los ayuntamientos.

“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*” (López Olvera, 2000: 15).

A. Exposición de motivos de los bandos y reglamentos municipales. “Es la representación de la disposición normativa en la que se describe el problema que motiva la expedición de la norma, se precisan sus objetivos y se detallan los medios diseñados para la consecución de éstos” (Mora-Donatto y Nava Gomar; 2008: 28). Es el lugar idóneo para explicar el porqué de la norma. La exposición de motivos nos ayuda a resolver lagunas que pudieran surgir en el momento de aplicar la norma a casos concretos. Propongo que una exposición de motivos en las reglamentaciones municipales debe contener los siguientes elementos:

1. Denominación del Cabildo Municipal.
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 nueva disposición normativa que se pretende reformar.
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 que sea aprobado.
12. Las normas transitorias.

B. Nombre del bando o reglamento municipal. 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”).

C. Encabezado. Constituye el título formal del reglamento, lo que genera 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.

D. Ámbito de validez y Objeto de la norma. El primero es el espacio donde una norma puede ser aplicada; existen cuatro dimensiones: territorial es el lugar físico donde un precepto es aplicable; temporal está 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 segundo es el conjunto de fines que se busca alcanzar con la promulgación. Se acostumbra precisarlos en el primer 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.

E. Normas supletorias. 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. 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.

F. Definiciones. Es aconsejable definir o explicar los términos que se usarán a lo largo de un documento legal, 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.

G. Creación de órganos auxiliares. 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, pueden ser: órganos administrativos desconcentrados, comisiones interdireccionales y comisión consultivas.

H. 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, se indica el título con mayúsculas y deberán llevar un nombre que señalen su contenido con letras minúsculas, ambas 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.

I. 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 con mayúsculas y deberán llevar un nombre que indique su contenido con letras minúsculas, ambas 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.

J. 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. 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 ordinales y deberán llevar un nombre que indiquen su contenido, ambos con minúsculas, en negritas y centrado.

K. 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* en alta al inicio de la palabra y bajas con el resto de las palabras, consecutivo del número arábigo progresivamente, después punto; todo en negritas, luego deberá ir la redacción del precepto legal.

L. 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. En algunas normas jurídicas, los párrafos se enumeran y

representa una innovación en la división de los artículos, lo que constituye el estilo de cada legislador.

M. 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 mayúsculas después punto y seguido y en negritas, no se debe colocar la palabra apartado pues se da por entendido que ya está incluido.

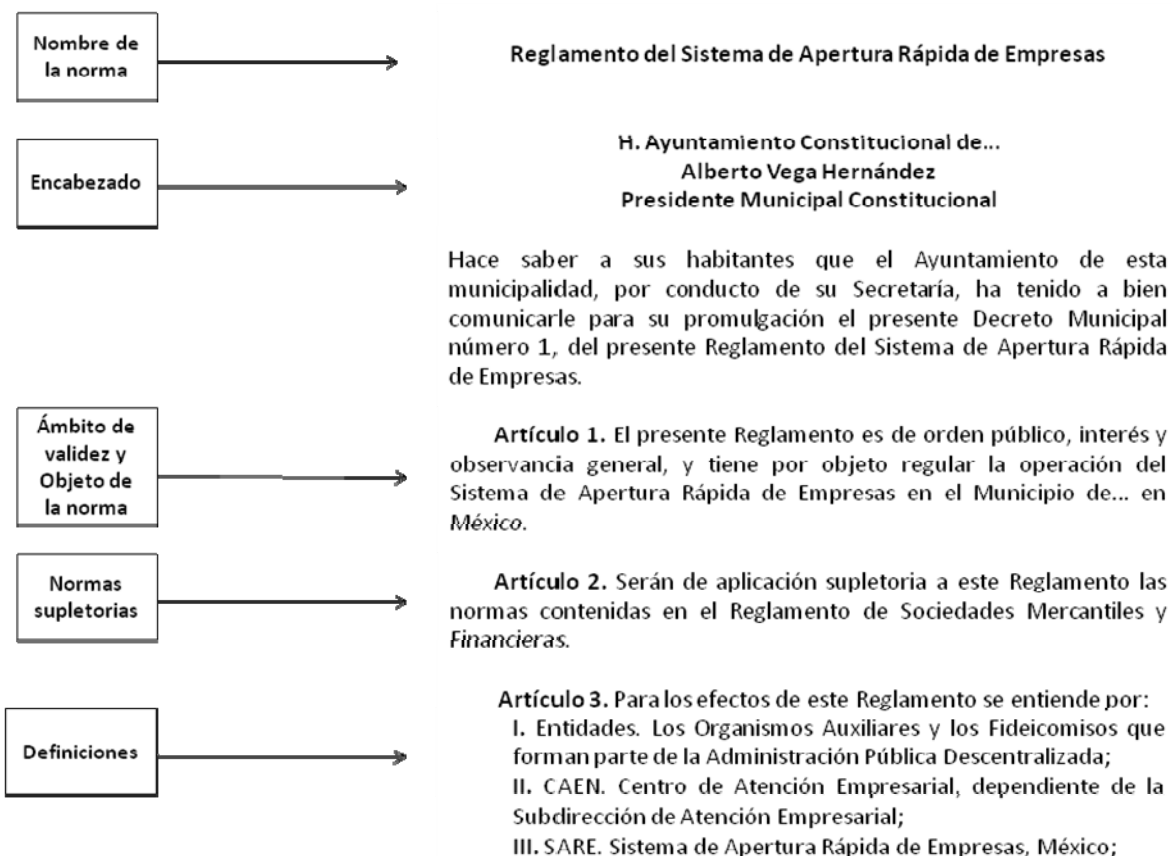
N. Fracciones. Se usa esta división para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones y requisitos, que se otorgan en un artículo. Cada fracción debe desarrollar en forma precisa un supuesto particular derivado del general previsto en el párrafo principal o secundario, y tomar en cuenta que su extensión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

Ñ. 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 cerrada por medio paréntesis, en negritas sin punto ni guion, ya que el cierre del paréntesis hace la función del punto.

O. Artículos transitorios. Son los que se incorporan al texto normativo de la ley o reglamento 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, en las normas transitorias 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 transitorios generalmente van al final de toda disposición normativa inician con el título *artículos transitorios*, con mayúsculas en el siguiente

renglón debe ir una sangría y continua la enumeración en letra progresivamente en minúsculas, ambas en negritas.

P. 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.



Títulos	→	TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales
Capítulos	→	CAPÍTULO II Atribuciones y Funciones
Secciones	→	Sección Segunda Subdirección de Atención Empresarial
Artículos	→	Artículo 27. En ningún caso se permitirá la colocación de anuncios que, por su ubicación y características, puedan poner en peligro la salud, la vida o la integridad física de las personas.
Párrafos	→	No se permitirá la instalación de anuncios cuyo contenido haga referencia a ideas o imágenes violentas, que promuevan la discriminación racial o social o que contengan mensajes subliminales.
Apartados	→	A . Para evaluar los permisos para instalar anuncios en zonas y monumentos arqueológicos. B. Para dictaminar los permisos para instalar anuncios en zonas y monumentos históricos.
Fracciones	→	Artículo 28. La solicitud para obtener el permiso de instalación y uso de anuncios deberá de ir acompañada por los siguientes documentos: I. Copia simple del acta constitutiva de la empresa; II. Copia simple del registro público de la propiedad; y III. Planos y bocetos del anuncio.
Incisos	→	Artículo 29. Las visitas de verificación deberán realizarse en las siguientes condiciones: I. El inspector, al presentarse en el domicilio, deberá: a) Exhibir credencial vigente que lo acredite como inspector de la Dirección General Urbano y Obras Públicas, y b) Entregar la orden de verificación al propietario o responsable del establecimiento.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Tabla de Avisos del Palacio Municipal.

Artículos
Transitorios

Segundo. Se derogan los artículos 45, 46 y 48 del Reglamento de Construcciones publicado en la Tabla de Avisos del Palacio Municipal el 13 de agosto de 2000, y se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan a este reglamento.

Tercero. Se abroga el Reglamento de Anuncios Mercantiles publicado en la Tabla de Avisos del Palacio Municipal el 8 de mayo de 1999.

Lugar y
rúbrica

Dado en la Sala de Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Xafapa, Veracruz, a los veintitrés días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho. Presidente Municipal.- **Javier López Moreno**; Rúbrica. Primer Regidor.- **Eduardo Manríquez García**; Rúbrica. Segundo Regidor.- **Tania Estévez Morales**; Rúbrica. Síndico.- **Emilio Carranza Mejía**; Rúbrica.

Fuente: elaboración propia.

Q. 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, 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 sobre 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.

V. El proceso reglamentario municipal

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. De acuerdo con Loza (2012) a continuación se destacan las siguientes actividades secuenciales para la reglamentación municipal:

1. 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. 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.

2. 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.

3. Discusión. Al existir los dictámenes que dan viabilidad a las iniciativas de creación o reformas a reglamentos municipales, se discuten en sesión de cabildo. 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.

4. 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.

5. 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.

VI. Conclusiones

Los legisladores y sus asesores parlamentarios deben ser expertos en el manejo de la técnica legislativa y normativa, pues recordemos un poco el pasado, en el inicio de la

creación de la Constitución General y algunas leyes que emanaban de los congresos legislativos, no se contaba con cursos especializados sobre técnica legislativa, literatura y libros, es de esperarse que la Carta Magna así como otras disposiciones normativas sufran de errores graves; hoy en día lo peligroso es utilizarlo de la misma forma para crear bandos, reglamentos municipales y otros nuevos instrumentos normativos. En lo personal, expreso que no se debe improvisar en una tarea tan importante como lo es la seguridad jurídica de los ayuntamientos, para ello en las áreas o comisiones legislativas y reglamentarias siempre debe estar comandada por un técnico especialista de la legislación.

No se señala exigencia alguna respecto a los conocimientos que deban tener los ciudadanos quienes 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.

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.

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 improvisa. 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.

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.

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, 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. Aunque no es requisito constitucional que los legisladores tengan un título, 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.

La técnica legislativa y normativa contiene reglas comunes para su construcción, en nuestros días hace falta producir literatura sobre la diferencia y los principios básicos que las rigen las leyes y sus respectivos reglamentos, sobre todo si se trata de normas a nivel municipal. Como se pudo observar anteriormente, no es una facultad escalonada, es decir no hay leyes que sustenten los reglamentos en los municipios, son atribuciones de competencia derivadas del artículo 115 constitucional fracciones II y III, es el ayuntamiento el encargado de realizar reglamentos lo más precisos posibles. No es una tarea sencilla, porque a nivel federal y estatal en ocasiones encontramos ambigüedades y falta de profesionalización, a nivel municipal, las labores son más complicadas, por lo

tanto invito a todos los ayuntamientos de la República Mexicana a mejorar y enriquecer la técnica normativa, en la actualidad hace falta profesionalizar la información en las facultades reglamentarias.

La técnica legislativa 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, recomendando colocar únicamente los aspectos generales. La técnica normativa, 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.

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 las actividades económicas y financieras del país.

Reglamentar es una tarea muy 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.

Es necesario que la materia de técnica legislativa sea incluida como asignatura en los programas de estudio en Derecho a nivel licenciatura. En las universidades donde se imparte la carrera de Derecho, no todos serán abogados, es decir, un grave error en las escuelas superiores es pretender que los alumnos sean litigantes, cuando es todo lo contrario, ser legislador de carrera, es uno de las vocaciones más preciadas y hermosas

que puede existir, pues en la actualidad no existe en nuestro país una carrera específica en estudios legislativos, reitero la mayoría para no decir que todos aprenden en la práctica.

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.

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 cómputo y material bibliográfico deben ser completos, actualizados ya que éstos constituyen un insumo de primer orden.

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.

VII. Referencias bibliográficas

- Acosta Romero, Miguel (2008), *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, decimosegunda edición, editorial Porrúa, México.
- Atienza, Miguel (2001), *Contribución para una Teoría de la Legislación*, en Elementos de Técnica Legislativa, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Bulygin, Eugenio (2001), *Teoría y Técnica de la Legislación*, en Estudios Parlamentarios, editorial Época, 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.
- 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.
- Fernández Ruiz, Jorge (2008), *Servicios Públicos Municipales*, editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM e Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México.
- Gámiz Parral, Máximo (2004), *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- García-Escudero, Pilar (2008), *Técnica legislativa en España*, en Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa, en Archivos de Biblioteca, Madrid.
- García de Enterría, Eduardo (2008), *El Reglamento*, en Curso de Derecho Administrativo I, Duodécima edición, editorial TOMSON, Universidad Complutense de Madrid, España.
- González Ibarra, Juan de Dios y Sierra Becerra, Bernardo (2006), *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, editoriales Fontamara y Poder Legislativo del Estado de Morelos, 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, documento recuperado de www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeño_Institucional_Municipal

- 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.
- López Ruiz, Miguel (2010a), *Redacción de Textos Normativos*, editorial Porrúa, República de Argentina No. 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.
- López Olvera, Miguel Alejandro (2000), *Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*, en Elementos de Técnica Legislativa, editorial Trillas, México.
- Loza Fontanel, Elías Iván (2012), *Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria*, editorial Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 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 UNAM, México.
- Oropeza Martínez, Humberto (2008), *Administración Pública Municipal*, en Estudio Preliminar del Municipio Libre, editorial Trillas, México.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2011), *Los Bandos y Reglamentos Municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento*, en Derecho Municipal, editorial Porrúa, México.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia y Carbonell Sánchez, Miguel (2000), *Introducción a la Técnica Legislativa en México*, en elementos de Técnica Legislativa, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Sáinz Moreno, Fernando (2005), *Algunos elementos de Técnica Legislativa*, en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000a), *El Poder Judicial de la Federación para Adolescentes*, 3ra edición, editorial SCJN, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001b), *Los reglamentos municipales se rigen por competencia y no por jerarquía*, Jurisprudencia número 43, materia Administrativa, Pleno de la SCJN, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002c), *Las circulares no son leyes*, Jurisprudencias número 25 y 35, Apéndice 1917-1995, Tomo III, materia Administrativa, Pleno de la SCJN, México.

Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales (2010), *Guía para la Mejora Regulatoria Municipal*, editoriales Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.

Vega Hernández, Alberto (2013), *Técnica Normativa en el marco de la Gestión Municipal*, tesis de Maestría en Economía y Gestión Municipal, Instituto Politécnico Nacional, México.