

LA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

THE LITERAL INTERPRETATION OF THE REGULATORY POWER OF MUNICIPAL GOVERNMENTS

ALBERTO VEGA HERNÁNDEZ*

RESUMEN

Si bien, los gobiernos federal y estatal tienen su grado de complejidad, el municipio se vuelve aún más complicado de entender, pues es el ámbito donde las problemáticas se vuelven más presentes. En México, los estudios sobre técnica legislativa para la elaboración de leyes han tenido avances muy importantes, sin embargo, en el ámbito municipal poco se ha investigado sobre la elaboración de reglamentos o sus reformas. Es por ello que la presente investigación tiene como objetivo proponer una metodología en técnica legislativa con características generales y reglas específicas que el cuerpo asesor técnico y el personal administrativo en el ámbito municipal puede considerar en la elaboración de sus iniciativas y reformas de reglamentos, con los estándares de calidad más elevados.

PALABRAS CLAVE: Técnica legislativa, facultad reglamentaria municipal, reglamentos municipales y ordenamiento jurídico reglamentario municipal.

ABSTRACT

While federal and state governments have their degree of complexity, the municipal level is even more complicated to understand, as this is the area where the problems are most prevalent. In Mexico, studies on legislative techniques for drafting federal

* El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores e Investigador adscrito a la Dirección General de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud. ORCID <https://orcid.org/0009-0009-5032-5384>. Correo electrónico: albertovegahernandez@gmail.com

and state laws have made significant progress; however, little research has been conducted at the municipal level on the drafting of regulations or their reforms. Therefore, this research aims to propose a methodology for legislative techniques with general characteristics and specific rules that the technical advisory body and administrative staff at the municipal level can consider when drafting their initiatives and regulatory reforms, with the highest quality standards.

KEYWORDS: Legislative technique, municipal regulatory power, municipal regulations and municipal regulatory legal system.

INTRODUCCIÓN

El gobierno municipal, siendo la organización administrativa y política de los Estados y de la Federación, en ocasiones no recibe la importancia que merece, esto se debe a un conjunto de factores que van desde la falta de recursos, los problemas en la gestión local, la falta de profesionalización de los recursos humanos y la nula participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.¹

El municipal es el ámbito de gobierno más cercano a la población, ahí se da el primer acercamiento con sus autoridades de los ayuntamientos, compartiendo los problemas, las carencias, las soluciones y las aspiraciones económicas, políticas y sociales a alcanzar en conjunto.

Sin embargo, un tema pendiente de los municipios se encuentra en la preparación académica de los representantes municipales, lo cual repercute en la gestión, la prestación de servicios públicos y la atención a las necesidades. Esta deficiencia se ve relegada en el nulo conocimiento que tiene el personal administrativo y de confianza para elaborar reglamentos municipales.

Bajo este escenario, las comisiones en los ayuntamientos son

¹ Olivos Campos, José René, *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, volumen VII, no. 32, julio-diciembre, (2013), págs. 118-147.

de vital importancia, ya que facilitan la organización, especialización y distribución del trabajo reglamentario, permitiendo a los órganos legislativos cumplir con sus funciones de manera óptima en beneficio de la población. El personal adscrito a las comisiones analiza propuestas de iniciativas y elaboran dictámenes, contribuyendo así a la mejora de la creación de reglamentos.

Es por ello que, la capacitación y profesionalización del personal administrativo y de confianza en las comisiones municipales son cruciales para asegurar la calidad, eficiencia y transparencia en el proceso reglamentario.

La capacitación proporciona a los servidores públicos los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva, mientras que la profesionalización promueve la formación y desarrollo continuo para mejorar la calidad del servicio público. Lo que significa que los servidores públicos deben contar con los conocimientos y las herramientas necesarias que le permitan actuar con eficiencia, eficacia y efectividad para el logro de objetivos y metas institucionales.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los servidores públicos electos por voto popular deban contar con un título universitario para ocupar el cargo al que aspiran. Comúnmente, al inicio de cada administración municipal, el personal administrativo y de confianza son asignados a las comisiones, pero con el transcurso del tiempo van conociendo los asuntos, lo que trae consigo el nulo compromiso en el trabajo que van a desarrollar.²

Los congresos y las comisiones municipales están integradas por personas que tienen un título profesional y por aquéllas que no lo tienen, hay profesionistas de todo tipo, sin embargo, el os-

² López Olvera, Miguel Ángel, “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en Miguel Carbonell y Susana Thalia Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), págs. 117-158.

tentar un grado académico no equivale a que tener pericia para elaborar reglamentos.

Ahora bien, según lo establece el artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos municipales cuentan con facultades para expedir sus propios reglamentos, que regulen asuntos de su competencia y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales³ y aunque pareciera ser un tema relativamente sencillo, la práctica demuestra que no todos los servidores públicos elegidos de manera popular, pueden elaborar normas, pues se requiere de mucha técnica y un alto nivel de especialización.

En este sentido, la técnica legislativa brinda a los estudios del derecho la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos y ofrece herramientas jurídicas para la solución de problemas en el orden municipal.

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

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

2. HIPÓTESIS

Si los ayuntamientos elaboran reglamentos sencillos, precisos y concisos, apegados a la realidad actual de cada municipio, a sus costumbres, idiosincrasia y potencialidades, se logrará una

³ Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante DOF) el 05 de febrero de 1917, última reforma en el DOF el 15 de abril de 2025 (México: Cámara de Diputados 2025), recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

adecuada aceptación por parte de los destinatarios y con ello una correcta aplicación por parte de las autoridades responsables.

3. METODOLOGÍA

La metodología de la presente investigación se desarrolló como se indica a continuación:

- Se aplicó la técnica legislativa en la elaboración de reglamentos municipales, con el fin de contar con conjunto de conceptos y conocimientos científicos que respaldan la presente investigación.
- Se estableció, de la literatura existente, los conceptos, los tipos y las características que deben poseer los reglamentos municipales y cuáles de ellos deben promulgar los ayuntamientos, en términos de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, fracción II, párrafo segundo.
- Se diseñó una metodología en técnica legislativa con el fin de que los servidores públicos municipales o el personal encargado de elaborar reglamentos o sus reformas, cuenten con ciertas recomendaciones prácticas para su redacción y con los más altos estándares de calidad.

4. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La facultad reglamentaria o potestad reglamentaria, tal como afirman Muños y Greco, se originó desde hace muchos años, su naturaleza se consagra en el Estado de Derecho y uno de sus principios viene a ser la reserva legal.⁴

Desde Francia y hasta España, la facultad reglamentaria es una institución que tiene su origen en un régimen monárquico, aplicándose en México al régimen de gobierno presidencialista.

La Constitución española de Cádiz de 1812, contenía la facultad reglamentaria, lo que produjo un fuerte dominio en el siste-

⁴Greco, Carlos Manuel y Guillermo Muñoz, *Lecciones de derecho administrativo*, volumen I, (Buenos Aires: Morena, 1987), pág. 26.

ma jurídico y político de México, sin embargo, su vigencia fue bastante limitada.

A partir del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se reconoció al Ejecutivo Federal la facultad de dictar los reglamentos.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 04 de octubre de 1824, el artículo 110 disponía que la atribución del Ejecutivo Federal es facilitar los reglamentos, órdenes y decretos para llevar a cabo la obediencia y cumplimiento de la Constitución, las Actas Constitutivas y las leyes generales.⁵

En las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, en su artículo 17, refería que “son atribuciones del Ejecutivo Federal proporcionar, con sujeción a las leyes generales, todos los decretos que deriven para conducir a una mejor administración pública y mandata observar la Constitución, las leyes, los reglamentos para el cumplimiento de éstos”.⁶

En el caso de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas el 13 de junio de 1843 en México, en su artículo 85 refería que “corresponde al Ejecutivo Federal, dar las órdenes y expedir los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin cambiarlas ni modificarlas”.⁷

En el caso de la Constitución Política de la República Mexicana del 05 de febrero de 1857, se estableció, como atribución del Ejecutivo Federal, “proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso”.⁸ Ante este caso, las Constituciones expedidas antes de 1857 habían facul-

⁵ Congreso General Constituyente, *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 04 de octubre de 1824, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁶ Congreso General, *Leyes constitucionales*, 29 de diciembre de 1836, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

⁷ Congreso General, *Bases de organización política de la República Mexicana*, 13 de junio de 1843, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf

⁸ Congreso Extraordinario, *Constitución Política de la República Mexicana*, 05 de febrero de 1857, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

tado expresamente el Ejecutivo a expedir reglamentos; pero fue con esta Constitución que el término expedir cambio por proveer a la administrativa pública de reglamentos para su observancia y cumplimiento.

Con la Constitución Política del 05 de febrero de 1917, la facultad reglamentaria quedó consagrada en el artículo 89, fracción I, estableciendo que corresponde al Ejecutivo Federal “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”, y aunque en el texto no indica que aplica a los reglamentos, se puede inferir que se trata de la facultad reglamentaria dictada a los reglamentos y decretos.⁹

A pesar de haberse suprimido la expresión “reglamento”, Gabino Fraga sostiene que el Ejecutivo, continúa con la facultad reglamentaria, pues en los antecedentes históricos no hay ninguna razón para considerar que el Constituyente haya suprimido dicha atribución.¹⁰

Lo anterior, Fraga concluye y demuestra que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la otorga la Constitución de manera directa.

Por su parte, en el prestigioso jurista Felipe Tena Ramírez, sostiene, que a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que conceda la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal, la necesidad ha obligado a la doctrina y la jurisprudencia a encontrar argumentos que justifiquen el ejercicio de la misma, hay que convenir que la Constitución admite implícitamente la existencia de reglamentos.¹¹

Ahora bien, para conocer las aportaciones de los autores, el jurista Casarín (2015) presenta a profundidad la facultad regla-

⁹ Órgano del gobierno provisional de la República mexicana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 05 de febrero de 1917, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

¹⁰ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, (México: Porrúa, 2000), pág. 109.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40va edición, (México: Porrúa, 2024), pág. 466.

mentaria del Poder Ejecutivo en México, la cual representa una de las potestades más importantes del Gobierno, en virtud del amplio margen de discrecionalidad con que se cuentan para su ejercicio. De este modo, Casarín refiere que en los últimos años México ha experimentado importantes transformaciones en el campo del derecho, las cuales se han traducido en la creación de disposiciones reglamentarias, por ello propone establecer un modelo formal, que señale las condiciones de validez y jerarquía a que deben sujetarse el orden jurídico federal y local, precisando las modalidades de naturaleza objetiva si un acto implica un control de la regularidad y subjetiva si se refiere a la conducta del órgano administrativo que lo emite.¹²

Por su parte, el maestro López Olvera, en su artículo sobre *Límites a la facultad reglamentaria de los municipios*, indica que la facultad reglamentaria está conferida a los poderes de distinta clase y jerarquía, en orden, el ámbito federal corresponde al Ejecutivo Federal, en el estatal, a las y los gobernadores y en el municipal a los presidentes municipales o alcaldes.¹³

Lo anterior nos lleva a concluir que la facultad reglamentaria, para el caso del Ejecutivo Federal se encuentra establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reunión o facilitación de todo lo necesario en la esfera administrativa para que todas y todos puedan cumplir las leyes que se expiden desde el Congreso de la Unión y para los gobiernos municipales, el artículo 115, fracciones II y III de la Ley Suprema, dicha facultad la refrenda a los ayuntamientos, en cuanto a la elaboración y expedición de sus propios reglamentos.

Cabe destacar que, desde la época colonial, los municipios estaban facultados para expedir ordenanzas que regulaban cuestiones municipales, aun y cuando tenían que someterse a la aprobación de una autoridad superior.

¹² Casarín León, Manlio, *La facultad reglamentaria municipal*, (México: Porrúa y Universidad Veracruzana de Xalapa, 2005), pág. 28.

¹³ López Olvera, Miguel Alejandro, “Los límites a la facultad reglamentaria de los municipios”, en Daniel Márquez Gómez y Miguel Alejandro López Olvera (Coords.), *Facultad reglamentaria municipal*, (México: Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato, 2013), pág. 68.

En el mismo sentido, la Constitución de 1812, disponía en su artículo 321 que los ayuntamientos contaban con atribuciones para expedir las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su debida aprobación, acompañadas del informe respectivo.

Fue hasta el 23 de diciembre de 1999 que se reformó el artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo la facultad reglamentaria de los ayuntamientos a aprobar, los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que garanticen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.¹⁴

Reyes indica que “con motivo de la reforma al artículo 115 Constitucional, los municipios además de contar con competencia para la elaboración de reglamentos en sus respectivas jurisdicciones también cuentan con la facultad de aprobarlos”.¹⁵ Por supuesto que, con base en dicho principio rector en la elaboración de normas municipales, “los fines y cometidos de los gobiernos municipales se fortalecen”.¹⁶

No se omite mencionar que, el artículo 115 Constitucional fracción II, inciso e) dispone que las legislaturas estatales pueden emitir reglamentos en aquellos municipios que no cuenten con ellos, esto se da ya sea porque su capacidad económica es limitada o porque no cuentan con recursos humanos encargados de la elaboración de instrumentos normativos en el ámbito municipal.¹⁷

Si bien es cierto que la Carta Magna faculta a los gobiernos municipales a aprobar sus propios reglamentos, también lo es

¹⁴ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

¹⁵ Gutiérrez Tenorio, Juan Manuel, “La facultad reglamentaria del municipio, límites y alcances en relación a los derechos humanos”, en revista *Epíkeia, Derecho y Política*, 58 (3), México: Universidad Iberoamericana León enero a junio, (2021), págs. 1-20.

¹⁶ Gutiérrez Tenorio, Juan Manuel, “La facultad reglamentaria del municipio, límites y alcances en relación a los derechos humanos”, op. cit., pág. 23

¹⁷ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

que dichas normas se encuentran subordinadas al imperio del artículo 115 Constitucional, lo cual significa que las cámaras de diputados de los estados no tienen facultades para elaborar ni aprobar reglamentos de naturaleza municipal.

Cabe mencionar que los estados pueden legislar en aquellas materias que no estén reservadas a la federación y para el caso de los estados, las cámaras de diputados pueden legislar en materias exclusivas de la federación ni tampoco pueden regular actividades o restringir funciones exclusivas de los gobiernos municipales.

En el mismo sentido de ideas, el artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como atribución adicional las circulares, se tratan de órdenes o instrucciones que los superiores giran a su personal de confianza y de base sobre un asunto en particular. En el mismo sentido, se encuentran las disposiciones administrativas, reglas emitidas al interior del ayuntamiento que hace posible el cumplimiento de acuerdos o resoluciones que deben ser acatados por los ciudadanos.

Ante esto, la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis Aislada bajo el rubro “Circulares”, argumenta que las circulares son meras instrucciones que los superiores jerárquicos dan a los inferiores en la esfera administrativa, no le otorga el carácter de disposición legislativa, por lo que no pueden servir de fundamento para emitir un acto de autoridad, pues a diferencia de las leyes, las circulares no pasan por un proceso legislativo.¹⁸

Por lo anterior, el bando de política y buen gobierno, las circulares y disposiciones administrativas quedan fuera de la presente investigación.

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución general, fracción III, incisos del a) al h), establece que los municipios pueden

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Aislada: *Circulares. Su publicación en el Diario Oficial no les otorga el carácter de disposiciones legales*, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 157-162, Sexta Parte, 42.

expedir reglamentos de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, residuos sólidos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y seguridad pública. Dichos servicios públicos municipales pueden ampliarse, según lo establecido en las constituciones de cada estado.¹⁹

De lo anterior, puede observarse con toda claridad que lo establecido en el artículo 115, fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes orgánicas, sus propios reglamentos de observancia general dentro de sus circunscripciones territoriales, es así que la facultad reglamentaria que tienen los ayuntamientos, se hace indispensable, ya que la población que vive en comunidad y en un territorio determinado comparten hábitos y costumbres que demandan ser reguladas.

Si bien es cierto que las leyes federales y locales regulan una mayor cantidad de aspectos sociales, económicos, políticos y jurídicos que afectan a la población en general, también lo es que existen aspectos específicos que son de suma importancia para la vida municipal que requieren ser regulados por los propios ayuntamientos para el mejor cumplimiento de sus fines, su organización, la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de actividades de interés público y social.

5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

El artículo 115 Constitucional le confiere una amplia gama de atribuciones y competencias al municipio, por ello a continuación se presenta una breve referencia de la evolución histórica de la consolidación del municipio libre:

¹⁹ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

Tabla 1. Evolución histórica de la facultad reglamentaria municipal

No.	Fecha de reforma	Texto de reforma en la Ley Suprema
No. aplica	05-febrero-1917	Se creó el artículo 115 Constitucional estableciendo que los estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base la división territorial de su organización política y administrativa, el municipio libre, además de que estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
1ª	20-agosto-1928	Se estableció que la cantidad de diputados para las legislaturas de los estados deberá ser proporcional al número de ciudadanos.
2ª	29-abril-1933	Se estableció la no reelección de diputados en los estados y autoridades municipales para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los suplentes.
3ª	08-enero-1943	Se extendió el período máximo de 4 a 6 años para los gobernadores de las Entidades Federativas.
4ª	12-febrero-1947	Se estableció la participación de la mujer para votar y ser votadas en igualdad de condiciones que los hombres.
5ª	17-octubre-1953	Se reconocieron los derechos políticos de la mujer y se reformó el artículo 34 Constitucional.
6ª	06-febrero-1976	Se adicionaron las fracciones IV y V del artículo 115 Constitucional, facultando a los municipios a expedir los reglamentos y así cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, referente a centros urbanos.
7ª	06-diciembre-1977	Se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.
8ª	03-febrero-1983	Se estableció la suspensión y la desaparición de ayuntamientos, la revocación de autoridades municipales, la autonomía jurídica, la prestación exclusiva de servicios públicos, los ingresos municipales, la regulación de la representación proporcional y la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.
9ª	17-marzo-1987	Se reformó la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, incorporando el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, además que la relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes de los estados.
10ª	23-diciembre-1999	Se facultó a los ayuntamientos para aprobar sus propios reglamentos dentro de sus jurisdicciones territoriales, así como la definición de servicios públicos municipales: agua potable, drenaje y aguas residuales, alumbrado público, residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública.

LA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LA FACULTAD

No.	Fecha de reforma	Texto de reforma en la Ley Suprema
11 ^a	14-agosto-2001	Se permitió la coordinación y organización de los pueblos originarios.
12 ^a	18-junio-2008	Se estableció que el presidente municipal tendrá a su cargo la policía preventiva conforme a la ley de seguridad pública del Estado.
13 ^a	24-agosto-2009	Se estableció que las cámaras de diputados de los estados aprobarían la ley de ingresos de los municipios y los ayuntamientos, los presupuestos de egresos.
14 ^a	10-febrero-2014	Se adicionó que los gobiernos serán democráticos y laicos, además se estableció que las constituciones de los estados deberán establecer la elección para los servidores públicos electos por voto popular y el Ayuntamiento será quien ejerza dicha competencia de manera exclusiva sin la intervención de ningún otro gobierno.
15 ^a	29-enero-2016	Se estableció que las leyes federales no se limitarán a establecer contribuciones ni concederán exenciones o subsidios a favor de una persona o institución, quedando exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios. Asimismo, se estableció en el artículo 27 de la Constitución, párrafo tercero, los ayuntamientos tienen facultades para expedir los reglamentos en materia de tierras, aguas y bosques con el fin de preservar el equilibrio ecológico.
16 ^a	06-junio-2019	En el artículo 115 Constitucional, fracción I, se estableció el principio de paridad de género, el Ayuntamiento de elección popular directa, se integrará por un presidente o presidenta municipal, número de regidurías y sindicaturas que la ley orgánica municipal.
17 ^a	18-diciembre-2020	En el artículo 115 Constitucional, fracción V, se estableció que los municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal así como planes de movilidad y seguridad vial.
18 ^a	01-abril-2025	En el artículo 115 Constitucional, fracción I, se adicionó que no podrán participar aspirantes a elección popular que tengan en los últimos tres años vínculo de matrimonio o concubinato o de parentesco de sangre al cargo que postula. Además, se prohíbe la reelección consecutiva para cargos de elección por voto popular.

Fuente: elaboración propia.

A la fecha el artículo 115 Constitucional se ha reformado en el *Diario Oficial de la Federación* en 18 ocasiones, siendo las reformas más importantes para nuestro objeto de estudio, de fechas

06 de febrero de 1976, 23 de diciembre de 1999 y 29 de enero de 2016, respectivamente, las que otorgan a los ayuntamientos la potestad para aprobar sus propios reglamentos municipales dentro de sus jurisdicciones y que se realiza al amparo de la facultad reglamentaria municipal, garantizando así el correcto funcionamiento de la administración pública y de los servicios públicos municipales, incluyendo el equilibrio ecológico.

6. MARCO JURÍDICO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

El doctor López Olvera, en su estudio sobre *límites a la facultad reglamentaria de los municipios*, concluye que, si bien es cierto que la facultad reglamentaria tiene su origen en la propia Ley Suprema, ésta no es absoluta, pues también se aplican los derechos fundamentales contenidos en la Ley Suprema y en los Tratados internacionales de los que México es parte, así como los principios de reserva de la ley y de subordinación de la ley.²⁰ Uno de los límites que tiene que respetar la facultad reglamentaria son los derechos fundamentales como una categoría más amplia de las garantías individuales y los derechos humanos. De la misma forma los tratados internacionales celebrados por México amplía la esfera de derechos humanos, por ello es incuestionable garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos en las normas.

La facultad reglamentaria se rige por el principio de reserva de ley, se presenta cuando la Constitución general reserva una determinada materia y no puede regularse por otras normas secundarias, en especial en un reglamento, encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los goberna-

²⁰ López Olvera, Miguel Alejandro, *Los límites a la facultad reglamentaria de los municipios*, op. cit., pág. 28.

dos. Por el otro lado, el principio de jerarquía normativa no se puede modificar o alterar el contenido de una ley, siendo los reglamentos, los que detallan los supuestos normativos de aplicación.

Kelsen en su obra *Teoría pura del derecho*, presenta la jerarquía normativa o también conocida como pirámide kelseniana, dicho modelo refleja la validez dentro del sistema jurídico y la Ley Suprema es la encargada de otorgar ese valor y las demás normas que emanan de ella, las considera como secundarias.²¹

Para Kelsen, el sistema jurídico escalonado de las normas se encuentra dividido en tres niveles: fundamental, legal y sub-legal (ver diagrama 1).

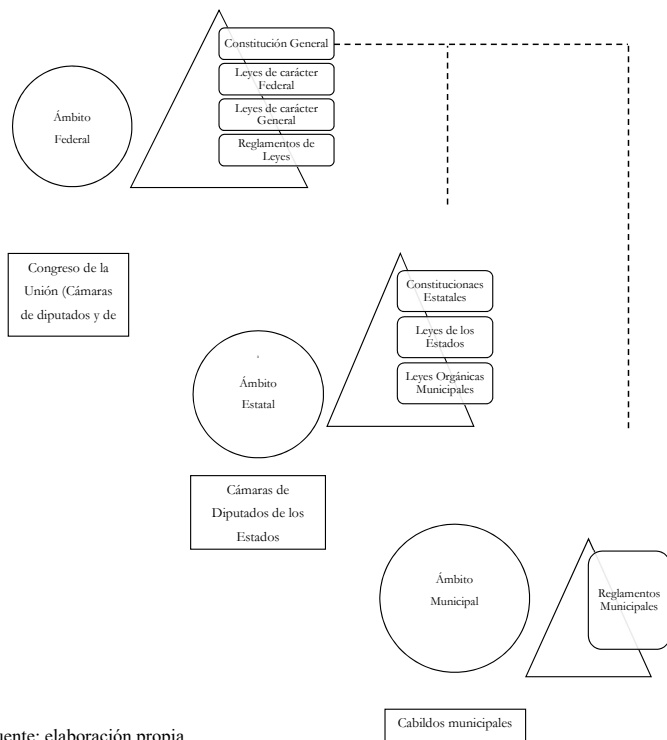
En el nivel fundamental se encuentra la Ley Suprema y refiere que ninguna norma inferior puede aumentar o disminuir contenido normativo de lo establecido por la norma superior, en el segundo escalón se encuentran las leyes federales o generales, según sea el caso, expedidas por poder legislativo. En el mismo escalón se encuentran los Tratados Internacionales celebrados por México y ratificados por el Senado de la República.

El nivel legal, se encuentran las constituciones políticas de las entidades federativas, aprobadas por las cámaras de diputados locales, cuya finalidad es regular sistemáticamente las funciones y actividades de un estado y de acuerdo con su ámbito de competencia.

Por último, a nivel sub-legal se encuentran los reglamentos municipales, actos administrativos de efectos generales expedidos por los ayuntamientos cuya función es ejercer sus funciones y regular la vida municipal.

²¹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, (México: IIJ de la UNAM, 1982), pág. 58.

Diagrama 1. Jerarquía normativa de las leyes



Fuente: elaboración propia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los reglamentos municipales se rigen por el principio de competencia y no por el de jerarquía y advierte que “no necesitan de una ley para su existencia”, su existencia proviene de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.^{22, 23}

Es así que tomando en consideración la teoría del ordena-

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 43/2011 (9a.), Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, (octubre de 2011), pág. 26.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J.44/2011 (9a.), Orden jurídico municipal. Principio de competencia (Municipios como órganos de gobierno), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, (octubre de 2011), pág. 38.

miento jurídico, los ayuntamientos no cuenta con facultades ni atribuciones para proponer iniciativas de leyes de carácter federal o estatal o de materias competencia de dichos ámbitos de gobierno; pero sí cuentan con atribuciones para elaborar sus propios reglamentos de servicios públicos municipales, dictamos al amparo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, tales como: agua potable, drenaje, alcantarillado, basura, parques, calles, jardines, rastros, mercados y centrales de abasto, panteones; tierras, aguas y bosques a fin de preservar el equilibrio ecológico; así como servicios públicos adicionales indicados en los códigos o Leyes orgánicas municipales, tales como: transporte, urgencias, estacionamientos, registro civil, asistencia social, centros deportivos, entre otros.

7. EL REGLAMENTO MUNICIPAL Y SUS TIPOS

La Real Academia de la Lengua Española, define al reglamento como “norma jurídica general y con rango inferior a la ley, la cual es dictada por una autoridad administrativa competente”.²⁴ Desde la literatura, el maestro Mayer, define al reglamento como un “acto emitido por el Estado en forma de ley y cuya fuerza es general y obligatoria para todos los ciudadanos”.²⁵

Merkel, señala que “el reglamento se presenta como una manifestación general y unilateral de la voluntad del poder ejecutivo”.²⁶

En el mismo sentido, el doctrinista Pérez afirma que el reglamento “es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa competente, el cual sienta las bases explícitas respecto de la ejecución y aplicación o de una ley”.²⁷

²⁴ Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*. 23a edición. Tomos del I al XX. 23va edición, (España: Espasa Alpe, octubre-diciembre, 2025), págs. 15-90.

²⁵ Meyer, Omar, *Derecho administrativo alemán*, Tomo I, (Argentina: Depalma, 2008), pág. 28.

²⁶ Merkel, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, en revista *Real de Derecho Privado*, 58 (25), España, octubre, (2021), pág. 30.

²⁷ Pérez, Héctor, *Manual de técnica legislativa*, (Argentina: Konrad Adenauer, 2007), pág. 28.

Por último, para Sayagués el reglamento “es el acto unilateral de la Administración que se encarga de la creación de normas jurídicas generales, obligatorias, coercibles e impersonales”.²⁸

Con base en las definiciones anteriores, se puede concluir que el reglamento es el conjunto de normas revestidas de abstracción, generalidad e impersonalidad, creadas mediante un acto materialmente legislativo, que constituye una manifestación del órgano público, de tipo unilateral, derivado del ejercicio de la potestad y autoridad legislativa conferida por medio de la Constitución o la ley.

El reglamento es el conjunto de normas jurídicas aprobadas por el poder ejecutivo cuyo objetivo es detallar las leyes que emite el poder legislativo, según lo establece el artículo 89 Constitucional de la fracción I, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia”.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que hay dos tipos de reglamentos: 1) el tradicional, apegado al artículo 89 de la Constitución general, de la fracción I, el cual establece que el reglamento debe estar precedido de una ley,²⁹ y 2) los derivados del artículo 115 Constitucional, fracción II, refiere que los municipios pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de su competencia, respetando en todo momento sus capacidades económicas, sociales, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas.³⁰

²⁸ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo* I, 11va edición, (Uruguay: Montevideo, 2022), pág. 68.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. /J. 132/2005, Municipios. Contenidos y Alcance de su Facultad Reglamentaria, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, (octubre de 2005), pág. 2069.

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2ª. /J. 82/2008, Fundamentación de las disposiciones generales expedidas por los ayuntamientos. Para el cumplimiento de esa garantía constitucional basta que aquéllas se refieran a aspectos propios del ámbito competencial del respectivo órgano de gobierno municipal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, (mayo de 2008), pág. 71.

Por lo anterior, en los ámbitos federal y estatal, la ley es producto de un acto formal y materialmente legislativo, en tanto que el reglamento es el resultado de un acto materialmente legislativo y administrativo, en consecuencia, sólo los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal y de los gobernadores se encuentran subordinados al imperio de la ley, lo que significa que no puede existir un reglamento sin la existencia de una ley, a diferencia del gobierno municipal no hay ninguna ley que los sustente, su existencia proviene de la Constitución general y la mayoría de ellos consideran el mejoramiento, el desarrollo, el progreso y el beneficio social.

Con esta diferencia, a continuación, se presentan los reglamentos municipales más importantes en el ámbito municipal:

A. Reglamento de estructura y organización. Su objeto regular la estructura administrativa y el funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano de gobierno municipal, también se delimitan las funciones de las autoridades municipales, la estructura de los sistemas de manejo de recursos financieros, humanos y materiales, sin contravenir lo dispuesto en las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales; asimismo, se establece todo lo relativo a las sesiones de cabildo.³¹

B. Reglamento de servicios públicos. Son los listados en artículo 115 Constitucional, de la fracción III, entre ellos: agua para consumo humano; aguas residuales y su disposición; drenaje; alcantarillado; servicio de luz eléctrica; basura; centrales de abasto y mercados; seguridad pública; panteones; calles, parques y jardines.³²

C. Reglamento de zonificación, planeación y desarrollo urbano. Regula la zonificación, los planes de desarrollo urbano municipal, la participación en la administración y gestión de sus reservas territoriales y ecológicas, la tenencia de la tierra urbana,

³¹ Oropeza Martínez, Humberto, “Administración pública municipal”, en *Estudio preliminar del municipio libre*, (México: Trillas, 2012), págs. 13-38.

³² Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

en la mayoría de los casos otorgar licencias y permisos para construcciones.

D. Reglamento de funciones municipales. Se encuentran los relacionados con: compras y adquisiciones, transparencia y protección de datos personales, mejora regulatoria y simplificación, archivos y planeación, todos ellos tienen por objeto la mejora continua de la regulación.

E. Reglamento de convivencia vecinal. Tiene por objeto establecer el funcionamiento, horarios y orden de los establecimientos comerciales y de servicios dentro del municipio, cuyo objetivo es alcanzar el beneficio, seguridad y tranquilidad de la comunidad; entre los principales se encuentran: el bando de policía y gobierno, los reglamentos de comercio ambulante, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, tránsito y de bebidas alcohólicas.

8. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La Real Academia Española (2004) define a la técnica como el “conjunto de procedimientos o recursos que emplea un arte, ciencia o actividad determinada y que requiere práctica y habilidad”, por su parte, el término legislativo se encuentra relacionado con los “organismos que producen leyes”; pero al unir ambos vocativos, la técnica legislativa se ocupa del “conjunto de directrices que se emplean para elaborar un proyecto de norma”.³³

Sainz Moreno, define a la técnica legislativa como “el arte de redactar las leyes de forma bien estructurada, mismas que deberán estar apegadas a los principios generales de Derecho y de seguridad jurídica”.³⁴

Para García-Escudero, la técnica legislativa “es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado, integrado por principios y reglas, traduciéndolo en un lenguaje legal de

³³ Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*, op. cit.

³⁴ Sainz Moreno, Fernando, *La calidad de las leyes*, (España: Parlamento, 1989), pág. 26.

ideas sugeridas de procesos previos, empleando un vocabulario sencillo y procurando la claridad, la sencillez y la simplicidad al excesivo tecnicismo”.³⁵

En nuestro país, se cuentan con diversas obras escritas por Miguel Carbonell, Thalía Pedroza de la Llave, Cecilia Mora Donatto, Miguel López Olvera, entre otros autores, quienes han tratado de recopilar y ofrecer literatura en materia de técnica legislativa, sin embargo, aún falta un camino por hacer en cuanto a la enseñanza, aplicación y difusión de reglas y sus postulados.

LAS PROBLEMÁTICAS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Es muy común que las promesas de los servidores públicos electos cuando ganan las elecciones sea proponer varios cambios en su administración, en la mayoría de los casos, los munícipes consideran que los problemas de los municipios se resuelven con la creación de nuevos reglamentos; sin embargo, la experiencia demuestra que existen otras alternativas, ya sean jurídicas, políticas o administrativas viables, que se pueden aplicar.

A manera de ejemplo, en el municipio de Tlalnepantla se localiza un predio en el cual su dueño murió y no hay herederos que lo reclamen, con el paso de los años los vecinos lo han utilizado como parque de recreación y poco a poco se ha convertido en un basurero, por ser un lugar cercano al palacio municipal, el ayuntamiento ha decidido darle una solución que pueden ir desde aplicar la normatividad para imponer sanciones a las personas para que lo frecuenten, colocar contenedores de basura y hasta expropiar la propiedad con motivos de interés público.³⁶

Las decisiones públicas pueden ir desde revisar si de la normatividad vigente puede dar solución a una problemática y hasta

³⁵ García-Escudero, Pilar, “Técnica legislativa en España”, en *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, (España: Archivos de Biblioteca, 2010), pág. 23.

³⁶ Fernández Aceves, Rubén Alfonso, *El ABC de la reglamentación municipal*, (México: Fundación Konrad Adenauer y Asociación Nacional de Alcaldes, 2019), págs. 7-29.

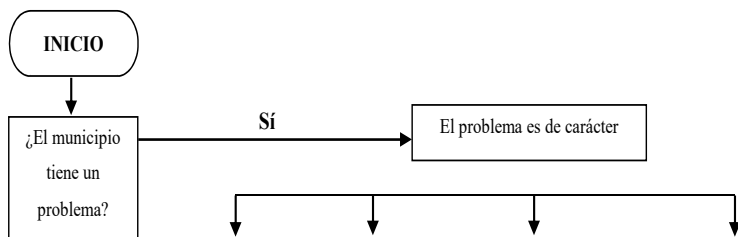
considerar la aplicación de sanciones administrativas. La propuesta de un nuevo reglamento o sus reformas, debe ser la última decisión que el gobierno municipal tendría que considerar, pues se trata de un procedimiento riguroso que requiere tiempo.

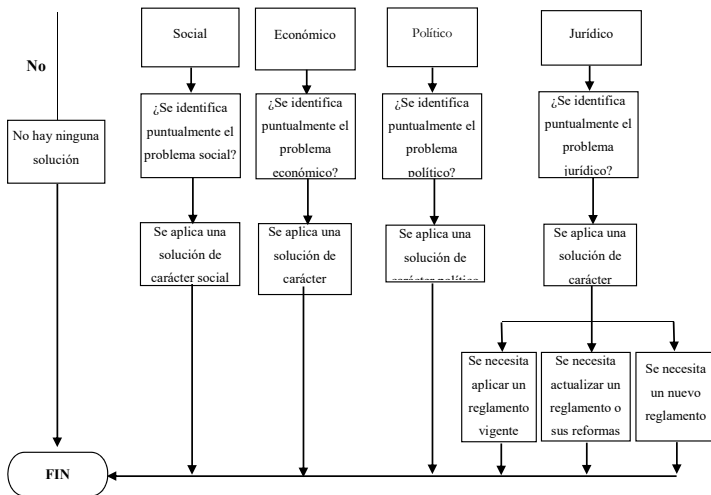
La solución de problemas en el ámbito municipal siempre debe ser asertiva, para ello se propone aplicar la metodología sobre Análisis de Pertinencia Regulatoria, la cual tiene como propósito brindar a los servidores públicos a que mejoren sus decisiones públicas.

LA PERTINENCIA REGULATORIA

Para dar solución a una problemática en el ámbito municipal, se diseña el diagrama de Análisis de Pertinencia Regulatoria, en el cual se encuentran varias alternativas de solución (ver diagrama 2). Las respuestas, son recomendaciones que darán solución a

Diagrama 2. Pertinencia regulatoria





Fuente: elaboración propia.

El Análisis de Pertinencia Regulatoria emplea el principio de “actuación de oficio”, el cual refiere que la autoridad no necesita de una declaración formal por parte de los ciudadanos para intervenir en un asunto, su existencia se centra en la competencia y obligación que tiene el Estado para dar una solución a un problema.

9. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, el concepto “exposición” se refiere “a la expresión que realiza una autoridad ante terceros”; por lo que respecta a la palabra motivo “es la causa que determina la existencia de una cosa”.³⁷

De acuerdo con Castellanos, la exposición de motivos “es aquella parte expositiva de una ley o decreto en la cual se expresan en forma doctrinal y técnica ciertos datos y antecedentes y que sirven de fundamento para iniciar un procedimiento legislativo”.³⁸

³⁷ Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*, op. cit.

³⁸ Castellanos, Eduardo, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, (México: Secretaría de Gobernación, 2005), pág. 68.

El maestro Barragán manifiesta que “por medio de la exposición de motivos de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador a crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar un proyecto de ley”.³⁹

La exposición de motivos responde a la pregunta ¿por qué se necesita un nuevo reglamento o sus reformas?, es el lugar idóneo para definir y caracterizar el problema y justifica el porqué de un nuevo reglamento o sus reformas.

Los componentes de la exposición de motivos son los siguientes:

1. El nombre o denominación del ayuntamiento, comisión o área competente en la elaboración de un nuevo reglamento o sus reformas.
2. El grado, nombre, apellidos y cargos de los servidores públicos municipales facultados para expedir un nuevo reglamento o sus reformas.
3. Los artículos aplicables que fundamenten un nuevo reglamento o sus reformas.
4. Los antecedentes que dieron origen al problema.
5. Describir el problema de manera preciso y conciso.
6. Los costos y los beneficios que traerá el nuevo reglamento o sus reformas para la población.
7. Indicar el presupuesto que representa el nuevo reglamento o sus reformas, desde la elaboración, el proceso reglamentario y hasta su aplicación.
8. Cuando resulte aplicable, hacer uso del derecho comparado, a través de la legislación de otros países para la solución del problema.
9. En caso de utilizar encuestas o censos, también hacer mención de ellos.

Se recomienda que la exposición de motivos tenga un aproximado de 500 a 3000 palabras.

³⁹ Barragán, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, (Venezuela: Planeta, 2009), pág. 68.

10. LA ESTRUCTURA PARTICULAR DE UN REGLAMENTO MUNICIPAL

El reglamento municipal contiene los preceptos jurídicos de observancia general, los cuales deberán ser acordes con las necesidades de cada municipio.⁴⁰

Para la redacción de los reglamentos municipales se recomienda primero escribir el título, el objeto, las definiciones y los ámbitos personal, material y territorial de aplicación, después redactar los artículos, párrafos, fracciones e incisos que lo integran, finalmente concluir con los transitorios.⁴¹ En la tabla 2, se describen los componentes de un reglamento, las definiciones y un ejemplo.

Tabla 2. Componentes que integran un reglamento municipal

Componente	Definición	Ejemplo
Título del Reglamento	Deberá iniciar con la palabra “Reglamento”, seguido de alguna preposición “de”, “del”, “para”, “que”, “sobre”, etcétera y luego el objeto, materia o contenido del mismo. El título del reglamento deberá ser categorico y reflejar su contenido.	Reglamento para la elaboración de reglamentos municipales
Encabezado	Se encuentra integrado por el escudo del congreso, cámara o cabildo que lo expide, seguido del nombre de los servidores públicos, su cargo y el fundamento legal que los faculta a expedir el reglamento.	Al margen un escudo que dice: XXXXXXXXX XXX, Presidente Municipal, con fundamento en el artículo 115 fracción II, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, XX de la Constitución Libre y Soberana del Estado de ..., XX de la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones aplicables, he tenido a bien expedir el siguiente: Reglamento para la elaboración de reglamentos municipales.

⁴⁰ Raigosa Soletto, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, (México: Senado de la República e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008), pág. 29.

⁴¹ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

Componente	Definición	Ejemplo
Ámbitos de validez y el objeto del Reglamento	Se recomienda que el primer artículo se establezca el objeto del reglamento, así como los ámbitos de validez personal, material y espacial. El objeto debe referir los fines que se desean alcanzar una vez realizada la promulgación del reglamento. Para el caso del ámbito personal, lo integran las personas físicas o morales a quienes se les dirige el reglamento. ⁴² A su vez, el ámbito material comprende la materia (civil, penal, laboral, mercantil, agrario, municipal, ambiental, etcétera) y ordena que los destinatarios deberán conocer y aplicar el reglamento. ⁴³ Finalmente, el ámbito espacial de validez se refiere a la superficie de territorio de un municipio y el reglamento resulta aplicable durante un tiempo determinado o permanente. ⁴⁴	Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto orientar a la elaboración y revisión de los reglamentos municipales que expidan el Presidente Municipal, así como de los decretos que reformen, deroguen o abroguen, asimismo establece las bases y modalidades para que los directores de área o comisiones tengan competencia de los casos de elaboración de reglamentos en los casos de concurrencia entre materias. El Reglamento es de orden público e interés social y de aplicación dentro del municipio.
Definiciones	Contienen los conceptos más utilizados en el texto legal, las siglas y acrónimos en orden alfabético, un concepto una fracción, separados por punto y coma, excepto la última con punto final.	Artículo 2. Para los efectos jurídicos de este Reglamento se entiende por: I. Anteproyecto: A la propuesta de reglamento que el titular de dirección entrega a la Comisión para su revisión y análisis; II. Proyecto: Al reglamento aprobado mediante Cabildo, en términos del artículo 115, fracción II párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, (México: Senado de la República, 2010), págs. 25-70.

⁴³ Gallegos Moreno, Martha, *Elaboración de leyes. Proyectos e iniciativas legislativas*, (México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de Zacatecas, 2015), pág. 63.

⁴⁴ Prieto Salas, Manuel A., “Metodología y método de la ciencia legislativa”, en revista *Jus Filosofía*, 20 (3), Colombia, junio-septiembre, (2026), págs. 117-137.

Componente	Definición	Ejemplo
Normas supletorias	Se presenta cuando se hace uso de otras disposiciones jurídicas para la solución de una problemática. ⁴⁵ Es importante aclarar que cuando una norma es supletoria, sólo se deben aplicar aquellos conceptos o elementos normativos que den solución a un caso particular.	Artículo 3. En la elaboración de nuevos reglamentos municipales, las direcciones y comisiones deberán observar en todo momento las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, el Reglamento de Mejora Regulatoria, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Reglamento de Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal.
Autoridad responsable	A la dependencia, órgano desconcentrado, organismo descentralizado, dirección o comisión responsable de aplicar el reglamento y, en su caso, a las áreas auxiliares, lo cual traerá posterior a su publicación, la emisión de lineamientos o manuales al interior de las áreas de trabajo. ⁴⁶	Artículo 4. La aplicación e interpretación del presente Reglamentos corresponderá a la Dirección de Procesos Normativos.
Títulos	Se utilizan cuando el tema es muy extenso y en ellos se desarrollan los subtemas de una unidad temática específica. Los títulos inician con la denominación “título”, seguido del número ordinal que le corresponda (primero, segundo, tercero, etcétera). Los títulos pueden iniciar o no con la preposición de las y su título o denominación deben reflejar su contenido.	TÍTULO PRIMERO DE LAS DISPOSICIONES GENERALES
Capítulos	Representan la subdivisión de los títulos, su existencia otorga validez al reglamento. ⁴⁷ La extensión de cada capítulo depende de cada materia a regular, no existe un número de artículos específicos para cada caso. Los capítulos inician con la denominación “capítulo”, seguido de número romano (I, II, III, etcétera). Los capítulos pueden o no iniciar con la preposición de las y su título o denominación deben reflejar su contenido.	Capítulo I De los requisitos de los anteproyectos de reglamentos

⁴⁵ Sempé Minvielle, Carlos, op. cit., pág. 28.

⁴⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, “De las iniciativas”, en *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos* (México: Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990), pág. 60.

⁴⁷ López Velarde, Jesús A., El proceso de creación de leyes en México. AAPAUNAM Academia-UNAM, Ciencia y Cultura, febrero, (2010), pág.

^a Componente	Definición	Ejemplo
Artículos	Constituyen la división más elemental de todo cuerpo normativo. Cada artículo responde a una misma unidad temática y deberá abarcar una sola idea. Se recomienda que los artículos inicien con un espacio o sangría, después la palabra “Artículo”, seguido del número arábigo progresivamente (1, 2, 3, etcétera), después punto y seguido, finalmente, complementar el texto normativo.	Artículo 12. Los anteproyectos de reglamentos deberán acompañarse de oficio suscrito por el titular de la unidad o director del área.
Párrafos	Se define como la idea principal de una unidad temática, se recomienda que las oraciones no tengan más de ocho líneas y no más de 100 caracteres. Los párrafos se pueden o no enumerar, sin embargo, esto depende del estilo de cada redactor.	Artículo 13. En cualquier fase del procedimiento legislativo, el titular de la unidad o director de área podrá convocar a las demás áreas a las reuniones de trabajo que estime pertinentes para el análisis del proyecto de reglamento. En las reuniones de trabajo también podrán participar las comisiones técnicas según la materia que se trate.
Apartados	Deberán iniciar con el inciso progresivo A, B o C, en letras mayúsculas, después punto y seguido.	Artículo 15. Para solicitar el registro de anteproyectos de reglamentos, se deberá remitir a la Oficina del Abogado General, en oficio y un duplicado de los siguientes documentos: A. Para registrar nuevos reglamentos:
Fracciones	Se utilizan cuando se enlistan una serie de derechos, obligaciones, requisitos o atribuciones que se otorgan a los destinatarios o autoridades responsables. Cada fracción debe desarrollar una idea particular, se recomienda que su contenido sea lo más breve posible. Las fracciones se enumeran en números romanos con mayúsculas y en negritas y se ordenan de forma progresiva, cada supuesto deberá ir separado con punto y coma, la penúltima frase con coma y con la conjunción y, la antepenúltima con punto final.	I. Formato 01 justificación regulatoria; II. Formato 02, datos de quien presenta, el cual deberá incluir los nombres, firmas, correo electrónico, teléfono para recibir notificaciones y copia de la credencial para votar de los servidores públicos que solicitan el trámite, III. Formato 03 dictamen positivo del anteproyecto de iniciativa, y IV. Formato 04 Exposición de motivos y propuesta de la iniciativa del reglamento, el cual deberá contener:

LA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LA FACULTAD

^a Componente	Definición	Ejemplo
Incisos	Se utilizan cuando las fracciones plantean supuestos secundarios, los cuales deberán ir ordenados alfabéticamente en letras minúsculas, luego un paréntesis de cierre, no utilizar punto o guion.	<p>a) El objeto del anteproyecto de reglamento o sus reformas, y</p> <p>b) Las razones que justifiquen la expedición del reglamento.</p>
Artículos transitorios	Regulan situaciones o circunstancias originadas por la expedición de una nueva norma, reformas, derogación o abrogación, según corresponda. ⁴⁸ Su objetivo es transitar de un reglamento vigente a otro completamente nuevo. Los transitorios se ubican al final del reglamento e inician con la palabra “Transitorios”, en los preceptos normativos se recomienda aplicar números ordinales (primero, segundo, tercero, etcétera) y de manera consecutiva.	<p>Primero. El presente reglamento inicia su vigencia al día siguiente de su publicación en el <i>Periódico Oficial del Estado</i>.</p> <p>Segundo. Se derogan los artículos 20, 32 y 42 del Reglamento de Atención Ciudadana, publicado en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> el 20 de septiembre de 2023.</p> <p>Tercero. Se reforma el artículo 25 del Reglamento para la elaboración de disposiciones normativas relacionadas con la Atención Ciudadana, publicado en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> el 05 de febrero de 2024, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 25. La Dirección de Procesos Normativos devolverá a la Unidad Redactora el anteproyecto de reglamento que no cumpla con los requisitos indicados en el artículo 29 del presente Reglamento.</p> <p><i>Artículo reformado DOF 14-08-2024</i></p>
Lugar de expedición y rúbricas	Se deberá indicar el lugar, la fecha de aprobación, los nombres y cargos de los servidores públicos facultados de aprobar el reglamento.	<p>Dado en la Sala Alterna de Cabildos, ubicada en la Calle XXX, Colonia XXX, Ayuntamiento de XXX, Estado de XXX, a los XX días del mes de XXXX del año XXXX, firman el Lic. XXXXX, Presidente Municipal – Rúbrica; el Lic. XXXXX, Primer Regidor – Rúbrica; el Lic. XXXXX, Segundo Regidor – Rúbrica; el Lic. XXXXX, Tercer Regidor – Rúbrica y el Lic. XXXXX, Síndico municipal – Rúbrica.</p>

Fuente: elaboración propia.

⁴⁸ López Velarde, Jesús A., *El proceso de creación de leyes en México*. AAPAUNAM Academia-UNAM, *Ciencia y Cultura*, febrero, (2010), pág. 61-66.

11. EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO Y EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS MUNICIPALES

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), es un instrumento implementado por el gobierno que busca garantizar que las normas sean eficaces y eficientes; a través del AIR, se evalúa sistemáticamente el impacto de las regulaciones propuestas o existentes, considerando sus beneficios y costos, para asegurar que sean la mejor alternativa para abordar un problema específico.⁴⁹

El objetivo principal del AIR es garantizar que los reglamentos se encuentren bien diseñados, mejorando la calidad en su elaboración y proporcionando información para la toma de decisiones.

El AIR busca garantizar que los nuevos reglamentos o sus reformas sean necesarias, efectivas y no redundantes. Esto se logra a través de un informe que dé cuenta de la problemática detectada, las alternativas de solución, la estimación de costos y beneficios de la regulación.

Por su parte, también se presenta en la literatura, el Análisis de Impacto Normativo (AIN) cuyo objetivo se centra en la evaluación de un nuevo reglamento o sus reformas, incluye los resultados esperados como los escenarios favorables o perjudiciales posibles.⁵⁰

La finalidad del AIN es avalar que, al momento de elaborar y aprobar un proyecto de reglamento, se cuente con la toda la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y autoridades competentes.

Con el objeto de brindar un mayor contexto sobre el AIR y el AIN, a continuación, se describen las similitudes y diferencias más importantes.

⁴⁹ Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *La política y alcance de la mejora regulatoria en el procedimiento de mejora regulatoria* (México: Secretaría de Economía, 2021), pág. 56.

⁵⁰ Montes, Karina y Luis Ferney Moreno, *Mejora regulatoria. Análisis de impacto normativo*, (Colombia: Departamento de publicaciones, 2021), pág.

Tabla 3. Similitudes y diferencias entre el AIR y el AIN

Similitudes	Diferencias
El AIR y el AIN buscan mejorar la calidad de los reglamentos, asegurando que se encuentren bien elaborados y que sean aceptados de manera positiva por la población.	El AIR se centra en la calidad de los reglamentos, mientras que el AIN busca diseñar regulaciones coherentes, eficientes y efectivas.
El AIR y el AIN comparten el análisis de los costos y beneficios en la elaboración de nuevos reglamentos o sus reformas.	El AIR se centra en el análisis costo-beneficio de la regulación, mientras que el AIN incluye el impacto que tendrá el nuevo reglamento en la sociedad y en la economía.
El AIR y el AIN buscan evaluar la propuesta del nuevo reglamento o sus reformas para abordar un problema específico.	El AIR considera el costo beneficio de un reglamento, mientras que el AIN busca la viabilidad institucional, la equidad y la relación con otras regulaciones.
El AIR y el AIN promueven la participación de las personas y la toma de decisiones.	El AIR profundiza en el beneficio que traerá una regulación, mientras que el AIN intenta profundizar más en los impactos que tendrá la regulación y sus efectos.

Fuente: elaboración propia.

En resumen, el AIR y el AIN son herramientas complementarias para mejorar la calidad de las regulaciones municipales. El AIR se enfoca en la eficiencia y la eficacia de las regulaciones, mientras que el AIN busca un diseño más completo y coherente.

Por este motivo, los ayuntamientos en México deberán adelantar ejercicios de AIR y de AIN antes de expedir reglamentos municipales.

12. CONCLUSIONES

En México, el Congreso de la Unión y las Cámaras de diputados de los Estados cuentan con la técnica legislativa para la elaboración de leyes, sin embargo, a nivel municipal aún falta reforzar ciertas reglas y principios para la redacción de reglamentos, por ello en la presente investigación se ofreció una metodología en técnica legislativa que el personal de base y administrativo en los ayuntamientos puede considerar para elaborar ordenamientos con los más altos estándares de calidad.

La técnica legislativa se define como el conjunto de normas jurídicas y directrices que emplean los órganos legislativos para la producción de normas, tomando en cuenta la exposición de motivos, así como la coherencia, la calidad y la viabilidad del instrumento jurídico.

El artículo 115, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye la facultad reglamentaria a los ayuntamientos para expedir sus propios ordenamientos que regulen aspectos específicos de la vida municipal, atendiendo sus capacidades institucionales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas.

A diferencia de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, en donde prevalecen los principios de reserva y de subordinación de la ley, los reglamentos municipales se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía, esto significa que la Ley Suprema le ha conferido ciertas atribuciones para regular aspectos del ámbito municipal.

Los reglamentos más comunes en los municipios son: de estructura, organización y funciones, de servicios públicos, de zonificación, de planeación, de desarrollo urbano y de convivencia vecinal, todos ellos tienen como propósito alcanzar el mejoramiento, el progreso, el desarrollo, el beneficio y la protección de la sociedad.

Para dar solución a un problema de carácter municipal, se recomienda aplicar la metodología de Análisis de Pertinencia Regulatoria, cuyo resultado sirva al encargado de la elaboración de reglamentos a tomar mejores decisiones, ya sean de carácter social, económica, política o jurídica.

La exposición de motivos es una parte preliminar del reglamento, que justifica los motivos para su creación o modificación, así como los beneficios esperados. En especial, describe el problema que se desea abordar y justifica la necesidad de la legislación o sus reformas.

En las recomendaciones para la elaboración de un reglamento, se debe iniciar por el título, el objeto, las definiciones y los

ámbitos personal, material y territorial de aplicación del reglamento, grosso modo, posteriormente escribir los capítulos, artículos, párrafos, fracciones e incisos que lo integran y, por último, concluir con los transitorios.

Asimismo, se recomienda elaborar un informe de análisis de impacto regulatorio, el cual dé cuenta de los costos y beneficios que traerá la nueva disposición al sistema jurídico mexicano.

REFERENCIAS

AUTORES CONSULTADOS

- Barragán, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, Venezuela: Planeta, 2009.
- Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, México: Senado de la República, 2010.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, “De las iniciativas”, en *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México: Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990.
- Casarín León, Manlio, *La facultad reglamentaria municipal*, México: Porrúa y Universidad Veracruzana de Xalapa, 2005.
- Castellanos, Eduardo, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México: Secretaría de Gobernación, 2005.
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *la política y alcance de la mejora regulatoria en el procedimiento de mejora regulatoria*, México: Secretaría de Economía, 2021.
- Fernández Aceves, Rubén Alfonso, *El ABC de la reglamentación municipal*, México: Fundación Konrad Adenauer y Asociación Nacional de Alcaldes, 2019.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México: Porrúa, 2000.
- Gallegos Moreno, Martha, *Elaboración de leyes. Proyectos e iniciativas legislativas*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de Zacatecas, 2015.
- García-Escudero, Pilar, “Técnica legislativa en España”, en *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, España: Archivos de Biblioteca, 2010).

- Greco, Carlos Manuel y Muñoz, Guillermo, *Lecciones de derecho administrativo*, volumen I, Buenos Aires: Morena, 1987.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México: IIJ de la UNAM, 1982.
- López Olvera, Miguel Alejandro, “Los límites a la facultad reglamentaria de los municipios”, en Márquez Gómez, Daniel y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Facultad reglamentaria municipal*, México: Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato, 2013.
- López Olvera, Miguel Ángel, “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalia (Coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- López Velarde, Jesús A., *El proceso de creación de leyes en México*. AAPAUNAM Academia- UNAM, Ciencia y Cultura, febrero, (2010), pág. 61-66.
- Merkel, Adolfo, “Teoría general del derecho administrativo”, en revista *Real de Derecho Privado*, 58 (25), España, octubre, (2021), pág. 30.
- Montes, Karina y Moreno, Luis Ferney, *Mejora regulatoria. Análisis de impacto normativo*, Colombia: Departamento de Publicaciones, 2021.
- Olivos Campos, José René, “Gobernación municipal en México: alcances y desafíos”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, volumen VII, no. 32, julio-diciembre, (2013), págs. 118-147.
- Omar Meyer, *Derecho administrativo alemán*, Tomo I, Argentina: Depalma, 2008.
- Oropeza Martínez, Humberto, “Administración pública municipal”, en *Estudio Preliminar del Municipio Libre*, México: Trillas, 2012.
- Pérez, Héctor, *Manual de técnica legislativa*, Argentina: Konrad Adenauer, 2007.
- Prieto Salas, Manuel A., *Metodología y método de la ciencia legislativa*, en revista *Jus Filosofía*, 20 (3), Colombia, junio-septiembre, (2026), págs. 117-137.

- Raigosa Soletto, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, México: Senado de la República e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008.
- Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*. 23a edición, tomos del I al XX. 23 edición. España: Espasa Alpe, octubre-diciembre, (2025), pág. 68.
- Gutiérrez Tenorio, Juan Manuel, “La facultad reglamentaria del municipio, límites y alcances en relación a los derechos humanos”, en revista *Epíkeia, Derecho y Política*, 58 (3), México: Universidad Iberoamericana León enero a junio, (2021), págs. 1-20.
- Sainz Moreno, Fernando, *La calidad de las leyes*, España: Parlamento, 1989.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo I*, 11va edición, Uruguay: Montevideo, 2022.
- Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 5ta edición, México: Porrúa, 2005.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40va edición, México: Porrúa, 2024.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el 05 de febrero de 1917, última reforma en el DOF el 15 de abril de 2025 (México: Cámara de Diputados 2025), recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso Extraordinario, *Constitución Política de la República Mexicana*, 05 de febrero de 1857, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
- Congreso General Constituyente, *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 04 de octubre de 1824, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
- Congreso General, *Bases de organización política de la República Mexicana*, 13 de junio de 1843, recuperado de <https://www.>

diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf
 Congreso General, *Leyes constitucionales*, 29 de diciembre de 1836, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

Órgano del gobierno provisional de la República mexicana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 05 de febrero de 1917, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

TESIS Y JURISPRUDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2ª. /J. 82/2008, *Fundamentación de las disposiciones generales expedidas por los ayuntamientos. Para el cumplimiento de esa garantía constitucional basta que aquéllas se refieran a aspectos propios del ámbito competencial del respectivo órgano de gobierno municipal*, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, (mayo de 2008), pág. 71.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Aislada: *Circulares. Su publicación en el Diario Oficial no les otorga el carácter de disposiciones legales*, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 157-162, Sexta Parte, 42.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. /J. 132/2005, *Municipios. Contenidos y Alcance de su Facultad Reglamentaria*, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, (octubre de 2005), pág. 2069.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. /J. 43/2011 (9a.), *Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía*, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, (octubre de 2011), pág. 26

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J.44/2011 (9a.), *Orden jurídico municipal. Principio de competencia (Municipios como órganos de gobierno)*, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, (octubre de 2011), pág. 38.