



Alberto Vega Hernández

Teoría de la Técnica Legislativa

*Propuesta metodológica para
la elaboración de reglamentos
municipales en México*

© Alberto Vega Hernández, 2025

© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Septiembre 2025

Depósito Legal: M-18410-2025

ISBN versión impresa: 978-84-9090-840-2

ISBN versión electrónica: 978-84-9090-841-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE

Introducción	13
CAPÍTULO PRIMERO. Marco teórico de la Teoría General del Derecho, la Ciencia del Derecho y la Técnica Legislativa. . .	17
1.1. La Teoría General del Derecho	17
1.1.1. La Teoría General de las Normas.	21
1.2. La Ciencia del Derecho.	23
1.3. La Técnica Legislativa: Origen y Desarrollo	25
1.3.1. Primera Etapa: Teoría de la legislación antigua	26
1.3.2. Segunda Etapa: Técnica legislativa en la época de oro	28
1.3.3. Tercera Etapa: Técnica legislativa en la época moderna	30
1.4. La Técnica legislativa en México	32
1.4.1. Definición de Técnica Legislativa	33
1.4.2. Precisiones terminológicas de la técnica legislativa .	35
1.4.2.1. <i>Ciencia legislativa, teoría legislativa y técnica legislativa</i>	35
1.4.2.2. <i>Técnica legislativa o arte de hacer leyes</i>	36
1.4.2.3. <i>Ciencia legislativa o técnica legislativa</i>	37
1.4.2.4. <i>Técnica legislativa o técnica normativa</i>	38
1.4.2.5. <i>Técnica legislativa interna y técnica legislativa externa</i>	39
1.4.2.6. <i>Técnica legislativa formal y técnica legislativa material</i>	40

1.5.	La Teoría de la legislación	40
1.6.	El <i>Soft Law</i> en la técnica reglamentaria municipal	43

CAPÍTULO SEGUNDO. La Facultad Reglamentaria de los Gobiernos Municipales en México

2.1.	Antecedentes de la Facultad reglamentaria municipal.	45
2.2.	La Facultad reglamentaria de los gobiernos municipales.	46
2.3.	Jerarquía normativa de la reglamentación municipal	49
2.4.	Concepto de Reglamento	51
2.4.1.	Tipos de Reglamentos	52
2.4.1.1.	<i>Reglamentos Generales y Especiales</i>	53
2.4.1.2.	<i>Reglamentos Ejecutivos e Independientes</i>	53
2.4.1.3.	<i>Reglamentos Estatales, Autónomos, Locales e Institucionales</i>	54
2.4.1.4.	<i>Reglamentos Público, Privado y Administrativo</i>	54
2.4.2.	Los Reglamentos Municipales.	55
2.4.2.1.	<i>Reglamentos de Estructura y Organización</i>	56
2.4.2.2.	<i>Reglamentos de Servicios Públicos</i>	57
2.4.2.3.	<i>Reglamentos de Zonificación, Planeación y Desarrollo Urbano</i>	58
2.4.2.4.	<i>Reglamentos de Funciones Municipales</i>	59
2.4.2.5.	<i>Reglamentos de Convivencia Vecinal</i>	60
2.4.3.	Elementos que deben contener los Reglamentos Municipales	60
2.5.	El Proceso reglamentario municipal	61
2.5.1.	Iniciativa	62
2.5.2.	Dictamen	63
2.5.3.	Discusión	64
2.5.4.	Aprobación	65
2.5.5.	Sanción o derecho de veto	65
2.5.6.	Referendo secretarial	66
2.5.7.	Promulgación.	67
2.5.8.	Publicación	67
2.5.9.	La <i>Vacatio Legis</i>	67
2.5.10.	La entrada en vigor.	68

CAPÍTULO TERCERO. La Mejora Regulatoria de los Gobiernos Municipales en México	71
3.1. Recomendaciones de la OCDE sobre gobernanza regulatoria	71
3.2. El ciclo de gobernanza regulatoria	72
3.3. Las regulaciones municipales: Censos y Encuestas	74
3.3.1. Obstáculo del marco regulatorio para negocios Empresas	74
3.3.2. Evaluación de los Servicios públicos básicos	75
3.4. Medición de las regulaciones municipales en México	78
3.5. Escolaridad de los servidores públicos municipales.	80
3.6. Tipología de los gobiernos municipales en México	83
3.7. Radiografía de la reglamentación municipal en México.	87
3.8. La mejora regulatoria en México	90
3.9. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)	91
3.10. La mejora regulatoria a nivel municipal: Estudios de casos	93

CAPÍTULO CUARTO. Propuesta metodológica de Técnica Legislativa para la elaboración de Reglamentos Municipales	95
4.1. Los problemas de los municipios y la regulación	95
4.2. El Análisis de Pertinencia Regulatoria	96
4.3. Propuesta metodológica en Técnica legislativa para elaborar reglamentos	97
4.4. Formulario para la elaboración de un Reglamento	97
4.5. La Exposición de motivos	102
4.5.1. El citado en la Exposición de Motivos	105
4.5.2. Libros completos	107
4.5.3. Capítulos de libros	107
4.5.4. Artículos de revista	108
4.5.5. Artículo periodístico	108
4.5.6. Dependencias o instituciones como autores	108
4.5.7. Legislación	108
4.5.8. Jurisprudencia.	109
4.5.9. Referencias	109
4.6. La estructura de un Reglamento	109
4.6.1. El título del Reglamento.	110
4.6.2. El encabezado	110

4.6.3.	Los ámbitos de validez: personal, material, espacial y el objeto del Reglamento	111
4.6.4.	Definiciones	111
4.6.5.	Normas supletorias	112
4.6.6.	Creación de organismos auxiliares	112
4.6.7.	Títulos	113
4.6.8.	Capítulos	113
4.6.9.	Artículos	114
4.6.10.	Párrafos	114
4.6.11.	Apartados	115
4.6.12.	Fracciones	115
4.6.13.	Incisos	116
4.6.14.	Artículos transitorios	117
4.6.15.	Lugar y rúbricas	118
4.7.	Formulario para la revisión de un proyecto de Reglamento . .	119
4.8.	Análisis de iniciativas de reglamentos y sus reformas	127
4.9.	Recomendaciones para la redacción de reglamentos municipales	128
4.10.	Algunas reglas de técnica legislativa para elaborar reglamentos	129
Glosario		131
Siglas, Acrónimos y Abreviaturas		133
Referencias bibliográficas		135

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

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

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

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

El problema de los reglamentos municipales radica en las siguientes causas: la primera, consiste en que los proyectos de iniciativas generalmente son elaborados por el cuerpo de asesores y éstos toman como modelo otros ordenamientos, incluso incorporan errores y elementos ajenos a la tradición mexicana; 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 normativas, lo cual opaca la norma y desfigura nuestro idioma (López Ruiz, 2002).

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

El objetivo general del presente libro es el de proponer una metodología de técnica legislativa, la cual contenga características generales y reglas específicas para que el cuerpo de asesores y el personal administrativo puedan elaborar reglamentos de calidad.

El presente libro se divide en cuatro capítulos, en el primero se presenta una compilación de información relacionada con la teoría general del derecho y la ciencia del derecho y la técnica legislativa, se muestran los principales conceptos, aportaciones de autores y sus y propuestas.

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

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

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

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

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

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

La Mejora Regulatoria de los Gobiernos Municipales en México

3.1. RECOMENDACIONES DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA REGULATORIA

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

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

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

3.2. EL CICLO DE GOBERNANZA REGULATORIA

Antes se hablaba de «desregulación», ahora, con la entrada y aceptación de la mejora regulatoria, lo correcto es referirnos a gobernanza regulatoria, dicho concepto tiene un significado más amplio y preciso, pues involucra desde la efectividad que tiene la administración pública en la solución de problemas, hasta contar con un marco normativo de mayor calidad.

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

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

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

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

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

Figura 6. Ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: OCDE, 2016

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

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

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

3.3. LAS REGULACIONES MUNICIPALES: CENSOS Y ENCUESTAS

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

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

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

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

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

3.3.1. Obstáculo del marco regulatorio para negocios Empresas

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

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

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

Si bien, los reglamentos municipales se deben elaborar bien desde la iniciativa, de manera sencilla, precisa y concisa, también lo es que deben estar apegados a las necesidades, usos, costumbres, valores, idiosincrasia y potencialidades de cada municipio, si se toman en consideración estos elementos se logrará una adecuada aceptación y aplicación por parte de los destinatarios.

Aunque la Constitución general no establece como requisito obligatorio que los servidores públicos municipales electos deban contar con un grado académico para ocupar algún cargo, sí es exigible que su cuerpo de asesores y el personal administrativo sean especialistas en la elaboración de reglamentos.

En México a nivel federal y estatal, se cuenta con suficiente literatura para la elaboración de leyes, sin embargo, a nivel municipal falta reforzar ciertas reglas y principios de la técnica legislativa para la redacción de reglamentos. Es por ello que el presente libro tiene como objetivo proponer una metodología en técnica legislativa que contenga características generales y específicas que el cuerpo de asesores puede considerar para elaborar iniciativas de reglamentos y sus reformas con los más altos estándares de calidad.

ISBN: 978-84-9090-840-2

