



EL **ABC**  
DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN **MÉXICO**  
PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS

*EL ABC DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN MÉXICO PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS*

**ISBN: 978-607-8501-74-8**

Presidente de la Mesa Directiva

**Dip. Edgar Romo García**

Presidente de la Junta de Coordinación Política

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

Secretario General

**Mtro. Mauricio Farah Gebara**

Secretario de Servicios Parlamentarios

**Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas**

Director General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA)

**José María Hernández Vallejo**

Directora de Servicios de Investigación y Análisis (SIA)

**Mtra. Avelina Morales Robles**

Diseño editorial y de portada

Vanessa Ángel

Cuidado de la edición

Roberto Carlos Montero Rojas

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa de los editores, en términos de lo así previsto en la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México

2017

EL **ABC**  
DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN **MÉXICO**  
PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS

**Alberto Vega Hernández**





“El legislador debe ser un hombre imparcial, solidario, luchador, honesto, perseverante, creativo, democrático, productivo, perspicaz y experto”.

**Alberto Vega Hernández**





Dedico este libro con cariño y admiración a cinco amigos queridos:

**Dr. Héctor Díaz Santana**, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

**“Siempre estarás como uno de mis amigos”**

**Dr. Miguel Eraña Sánchez**, profesor de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**“La bondad es la cadena de oro que enlaza a los amigos más queridos”**

**Dr. Mijael Altamirano Santiago**, investigador de tiempo completo del Instituto Politécnico Nacional y asesor consultor de Altamirano y Asociados.

**“Vive como niño, decide como adulto, ama como joven, nunca dejes de ser fiel a tus sueños y convicciones”**

**Dr. Federico de la Torre Rodríguez**, delegado del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) en San Luis Potosí.

**“No hay más que una manera de ser feliz: vivir para los demás”**

**Ing. Adan Larracilla Márquez**, secretario ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes.

**“La única forma de lograr un gran trabajo es hacerlo con ética, profesionalismo y pasión”**



JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

Presidente

**Dip. Carlos Iriarte Mercado**

**Dip. Francisco Martínez Neri**

**Dip. Jesús Sesma Suárez**

**Dip. Norma Rocío Nahle García**

**Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo**

**Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza**

**Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco**

Integrantes

MESA DIRECTIVA

**Dip. Edgar Romo García**

Presidente

**Dip. Martha Sofía Tamayo Morales**

**Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar**

**Dip. Arturo Santana Alfaro**

**Dip. María Ávila Serna**

Vicepresidentes

**Dip. Sofía del Sagrario de León Maza**

**Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez**

**Dip. Isaura Ivanova Pool Pech**

**Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla**

**Dip. Ernestina Godoy Ramos**

**Dip. Verónica Bermúdez Torres**

**Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla**

**Dip. Ana Guadalupe Perea Santos**

Secretarios

SECRETARÍA GENERAL

**Mtro. Mauricio Farah Gebara**

Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

**Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas**

Secretario

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,  
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (SEDIA)

**José María Hernández Vallejo**

Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA)

**Mtra. Avelina Morales Robles**

Directora



# CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO

#### LA FACULTAD LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN \_\_\_\_\_ 21

1.1 Concepto de derecho legislativo	21
1.2 Concepto de derecho parlamentario	21
1.3 Antecedentes del Congreso de la Unión	22
1.4 El sistema bicameral	27
1.4.1.1 La Cámara de Diputados	27
1.4.1.2 La Cámara de Senadores	28
1.4.1.3 Las comisiones del Congreso de la Unión	29
1.5 Configuración y estructura del Congreso de la Unión	30
1.5.1 Sistema de mayoría relativa	34
1.5.2 Sistema de representación proporcional	35
1.6 Las fuentes del Congreso de la Unión	35
1.6.1 La Constitución general	36
1.6.2 La legislación ordinaria federal	37
1.6.3 El reglamento del Congreso de la Unión	38
1.6.4 Los acuerdos parlamentarios	38
1.6.5 Los precedentes	40
1.6.6 Las prácticas parlamentarias	41
1.6.7 Los estatutos de los partidos políticos	42
1.7 La facultad legislativa del Congreso de la Unión	42
1.8 El proceso legislativo del Congreso de la Unión	44
1.8.1 La iniciativa	45
1.8.2 El dictamen	47
1.8.3 La discusión	49
1.8.4 La votación	50
1.8.5 La sanción	52
1.8.6 La promulgación y la publicación	53
1.8.7 El inicio de la vigencia	53

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LA FACULTAD LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA**  
**EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS \_\_\_\_\_ 55**

2.1 El federalismo ante los congresos estatales	53
2.2 La estructura y organización de los congresos estatales	56
2.2.1 Concepto de norma	58
2.2.2 Concepto de normatividad	59
2.2.3 Concepto de orden jurídico	60
2.2.4 Concepto de ley	60
2.2.5 Concepto de reglamento	62
2.2.5.1 Lineamientos para la elaboración de reglamentos estatales	62
2.2.6 Concepto de decreto	64
2.2.7 Concepto de acuerdo	67
2.2.7.1 La facultad para emitir decretos y acuerdos	68
2.2.7.2 Lineamientos para la elaboración de decretos y acuerdos locales	69
2.2.8 Concepto de convenio	70
2.2.9 Concepto de convenio administrativo	70
2.2.9.1 La facultad para emitir convenios	71
2.2.9.2 Lineamientos para la elaboración de convenios administrativos	72
2.3 La facultad legislativa del Poder Legislativo estatal	74
2.4 La facultad legislativa del Poder Ejecutivo estatal	77
2.5 La facultad legislativa del Poder Judicial estatal	79
2.6 La facultad reglamentaria estatal	79
2.7 El desarrollo del proceso legislativo estatal	83
2.8 La redacción de leyes en las entidades federativas	84

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LOS MUNICIPIOS \_\_\_\_\_ 89**

3.1 Las relaciones de las ramas del derecho	89
3.1.1 Con el derecho público	89
3.1.2 Con el derecho constitucional	90
3.1.3 Con el derecho parlamentario	92
3.1.4 Con el derecho municipal	93
3.2 La ley	93
3.2.1 Características de la ley	94
3.2.2 Principios de la ley	94
3.2.3 Tipos de leyes	95

3.2.4 Jerarquía de normas	95
3.2.5 Diferencia entre ley y reglamento	96
3.3 Facultades reglamentarias de los municipios	97
3.4 El bando de Policía y Gobierno	98
3.4.1 Tipos de bandos de Policía y Gobierno	100
3.4.2 Aspectos generales de un bando de Policía y Gobierno	101
3.5 El reglamento municipal	103
3.5.1 Características de los reglamentos municipales	104
3.5.2 Tipos de reglamentos	105
3.5.2.1 En cuanto a sus destinatarios	105
3.5.2.2 En cuanto a su relación con la ley	106
3.5.2.3 En cuanto a sus titulares	106
3.5.2.4 En cuanto a su origen	107
3.5.3 Los Reglamentos que expiden los ayuntamientos	108
3.5.3.1 De estructura y organización	108
3.5.3.2 Referentes a servicios públicos	110
3.5.3.3 Relacionados con zonificación, planeación y desarrollo urbano	111
3.5.4 Importancia de los reglamentos municipales	111
3.5.5 Requisitos de los reglamentos municipales	112
3.5.6 El proceso reglamentario	114
3.6 Las circulares	116
3.7 Las disposiciones administrativas	117

## **CAPÍTULO CUARTO TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS** \_\_\_\_\_ 119

4.1 Concepto de Técnica legislativa	119
4.2 Concepto de Técnica normativa	120
4.3 La teoría de la legislación	122
4.4 El derecho comparado en la elaboración de leyes	125
4.5 Formulario para la elaboración de una ley (modelo Camposeco)	126
4.6 Secuencia no obligatoria y obligatoria de una ley	131
4.6.1 Disposiciones no obligatorias: exposición de motivos	132
4.6.2 Disposiciones obligatorias	133
4.6.2.1 Disposiciones preliminares	133
4.6.2.2 Disposiciones principales	134
4.6.2.3 Disposiciones finales	134

4.7 La estructura general de una ley	135
4.7.1 El nombre de la ley	135
4.7.2 El encabezado	136
4.7.3 Libros	137
4.7.3 Títulos	137
4.7.4 Capítulos	138
4.7.5 Secciones	138
4.7.6 Artículos	139
4.7.7 Párrafos	139
4.7.8 Apartados	139
4.7.9 Fracciones	140
4.7.10 Incisos	140
4.7.11 Artículos transitorios	141
4.7.12 Lugar y rúbricas	142
4.8 La estructura particular de una ley	143
4.8.1 Ámbito de validez y objeto de la ley	143
4.8.2 Fundamentación y motivación	143
4.8.3 Normas supletorias	144
4.8.4 Definiciones	144
4.8.5 Creación de órganos auxiliares	144
4.8.6 Instrumentos regulatorios	145
4.8.7 Garantía de audiencia	145
4.9 Formulario para la revisión de una ley (modelo Camposeco)	145

## **CAPÍTULO QUINTO REGLAS ORTOGRÁFICAS Y DE REDACCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA** 155

---

5.1 Bases gramaticales para la redacción	155
5.1.1 Estructura del sujeto	157
5.1.2 Estructura del predicado	159
5.2 Coordinación de oraciones para formar párrafos	161
5.3 Oraciones subordinadas	163
5.4 Los signos de puntuación y su empleo correcto	167
5.4.1 El empleo de la coma	168
5.4.2 El empleo del punto y coma	169
5.4.3 El empleo del punto	170
5.4.4 El empleo de los dos puntos	171
5.5 Minucias de la puntuación	172



5.5.1 Usos incorrectos de la coma	172
5.5.2 Uso incorrecto del punto	172
5.5.3 Uso incorrecto de los dos puntos	172
5.5.4 Influencia de la puntuación en la ley	172
5.6 Ortografía y puntuación de las expresiones de enlace	174
5.6.1 Puntuar los nexos	176
5.7 Modos de la conjugación verbal	179
5.7.1 Modo indicativo	180
5.7.2 Modo subjuntivo	187
5.7.3 Modo imperativo	188
5.8 Reglas generales de la técnica legislativa	189
5.8.1 Concordancia sustantivo/adjetivo, y verbo/sustantivo	189
5.8.2 Concordancia de sujeto y verbo	191
5.8.3 La precisión	192
5.8.4 La concisión	193
5.8.5 La sencillez	193
5.8.6 La claridad	194
5.8.7 La anfibología	195
5.8.8 Los solecismos	196
5.8.9 La pobreza en el lenguaje	196
5.8.10 Los barbarismos	197
5.8.11 La cacofonía	197
5.8.12 El dequeísmo	198
5.8.13 El queísmo	200
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>203</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>205</b>



# INTRODUCCIÓN

Redactar leyes no es sencillo, requiere de muchísima especialización y técnica. Así se puede alguien preguntar: ¿cómo hacer una iniciativa?, ¿quién la escribe?, ¿cuál es el precio de hacer una iniciativa?, ¿cuáles son los beneficios para implementarla?, ¿el Congreso de la Unión tiene capacidad para hacerlo?, ¿los congresos estatales tienen las atribuciones y facultades para ejecutarlas?, ¿los cabildos municipales en el ámbito de sus competencias pueden resolver problemas de la vida cotidiana de una manera eficiente y eficaz?, ¿hay leyes parecidas?, ¿amerita crear una ley, o bien se puede hacer un reglamento, circular o acuerdo?, ¿habría que reformar la Constitución?, ¿qué costo va a pagar la ciudadanía?

En México, hablar de una técnica legislativa utilizada para la elaboración de leyes y reglamentos, es hablar de una ausencia latente, por siglos, de una costumbre parlamentaria. Mencionar lo anterior no resta méritos al conjunto de procedimientos utilizados por legisladores precursores, ya que si bien es cierto que no existía la disciplina de una técnica legislativa en estricto sentido, sí encontramos métodos que —desafortunadamente y hasta cierto grado— en muchas ocasiones restaban claridad, carecían de precisión, ordenación, sistematización, provocaban la dispersión de ideas y, en algunos otros casos, pérdida progresiva de la fuerza vinculante del ordenamiento jurídico, es decir, la desunión de una ley primaria, secundaria y reglamentaria.

La deficiencia de las leyes y reglamentos radica en las siguientes causas: primera, que las iniciativas, generalmente, son realizadas por los asesores de los legisladores, y éstos toman como ejemplos otros ordenamientos, incluso de otros sistemas jurídicos, e incorporan errores y componentes ajenos a la costumbre mexicana; segunda, quienes redactan los textos normativos no poseen ni los conocimientos técnicos ni gramaticales suficientes para diseñar y componer de manera correcta los preceptos, lo cual oscurece la norma y tergiversa nuestro idioma; tercera, las entidades que intervienen en la elaboración de normas —aquellas que hacen doctrina y las universidades, incluso partidos políticos—, difícilmente promueven entre los legisladores, doctrinarios y asesores parlamentarios, la enseñanza, el aprendizaje y el perfeccionamiento de la técnica legislativa, pues en la actualidad no existe en nuestro país una carrera específica sobre estudios legislativos.

Las leyes y reglamentos deben hacerse bien desde la iniciativa; redactarlos de manera clara, precisa y sencilla, apegados a las necesidades de cada localidad, a sus usos, costumbres, valores, idiosincrasia y potencialidades; con ello obtendríamos una adecuada aplicación y reducción de costos, además evitaríamos problemas de interpretación; de esta forma, si son idóneos, existe una relación directamente proporcional con los resultados, pues de lo contrario, si desde su origen la normatividad no es la adecuada, las administraciones tendrán consecuencias severas.

Tomando en cuenta que las leyes son las herramientas a través de las cuales se dan los preceptos necesarios para regular la convivencia humana en una sociedad civilizada, y sobre la dinámica de la evolución de la vida en sociedad, cada día se tienen que regular

no sólo los resultados de los descubrimientos científicos y técnicos, sino también las nuevas formas de conducta de las personas, de ahí surge la necesidad de que las normas sean redactadas con toda claridad y precisión para no suscitar dudas y ambigüedad en su aplicación.

El presente libro es el resultado de un trabajo de investigación desarrollado de acuerdo con las características establecidas por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA) de la Cámara de Diputados, cuyo fin es “difundir obras de las áreas y de los miembros de la Red de Investigadores Parlamentarios (Redipal)” que colaboren y fortalezcan la formación legislativa.

El objetivo principal de estas páginas es proporcionar a los legisladores y a sus asesores parlamentarios un conjunto de reglas y características sobre técnica legislativa, que puedan emplear para elaborar y redactar leyes y reglamentos de calidad.

El presente libro está compuesto por cinco capítulos:

1. En el primero se presentan las definiciones y las características del Congreso de la Unión, identificando barreras para la innovación, calidad y eficiencia en la redacción de leyes federales, generales y reglamentarias.
2. En el segundo, el objetivo es conocer la situación que guardan los congresos estatales en la facultad legislativa y reglamentaria dentro de sus demarcaciones territoriales; se proponen los elementos básicos que integran los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios administrativos.
3. En el tercero, se presenta la teoría general de las facultades reglamentarias, que expresamente faculta a los municipios para expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, dentro de sus respectivas jurisdicciones y competencias.
4. El cuarto gira en torno a analizar la técnica legislativa, directrices que se deben seguir para construir una ley o reglamento bien estructurado en sus principios e integrado por reglas correctamente aplicadas.
5. En el quinto se exponen las reglas ortográficas y de redacción de técnica legislativa, se hace un recordatorio de los signos de puntuación, sus características y cualidades, así como las reglas generales de precisión, concisión, claridad y ambigüedad.

Al concluir los cinco capítulos, el lector encontrará las conclusiones y la correspondiente bibliografía de la que se extrajo la información que sustenta la presente obra.

Finalmente, es deseable que este libro sea útil para los legisladores y sus asesores parlamentarios, y para todos aquellos que trabajan diario en el quehacer legislativo y reglamentario.

# CAPÍTULO PRIMERO

## LA FACULTAD LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

### 1.1 Concepto de *derecho legislativo*

El destacado jurista Moisés Ochoa Campos define al derecho legislativo como “el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, en la que colabora el Poder Ejecutivo, por lo cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.<sup>1</sup>

En esta definición sobresale la idea de que la función del Poder Legislativo es elaborar y producir normas, lo cual es falso en el sistema jurídico mexicano, al menos desde dos puntos de vista. El primer elemento es el hecho de que en México, como en la mayoría de los Estados libres y soberanos, quien elabora las leyes es el Poder Ejecutivo, en tanto que el Legislativo avala y cambia los proyectos de iniciativas que aquél propone de acuerdo con su competencia. En el segundo componente, el Poder Legislativo confecciona valiosas tareas que no son propiamente legislativas, pues tienen una relación de control y fiscalización por parte del Gobierno, con funciones de asesoría y análisis de carácter público, así como labores de representación política y facultades jurisdiccionales.

Por lo tanto, utilizar la denominación *derecho legislativo* implica, hoy en día, limitar nuestra atención al estudio de un área en particular, actividades únicas y exclusivas a las asambleas, pero tampoco son propias de ellas. Por consiguiente, esta denominación también deja de lado aspectos tan importantes como los relacionados con la estructura y funcionamiento interno de los congresos colegiados.

### 1.2 Concepto de *derecho parlamentario*

El concepto de *derecho parlamentario* admite, usualmente, la inserción de todas las figuras vinculadas con las facultades y estructuras de las asambleas legislativas actuales.<sup>2</sup> Aquí el obstáculo simulado radica en discutir sobre el parlamento, en donde no tiene razón de ser como parlamento en sí. El problema es aparente, puesto que no debemos mezclar y confundir los conceptos de *derecho legislativo* y *parlamentario*, toda vez que no son sinónimos.

En palabras sencillas, el parlamento tiene una denominación genérica con la que se pueden igualar todas las asambleas legislativas, indistintamente de que

1 CAMPOS OCHOA, Moisés, “Caracterización del Derecho Legislativo mexicano”, en Ochoa Campos M. (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 60.

2 BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 33.

actúen en un sistema parlamentario o presidencial. A final de cuentas, se trata de un tema común y usual. De esta forma, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) reglamenta a los grupos parlamentarios y establece una Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, sin que ello perjudique el sistema presidencial de nuestra forma de Gobierno.

El derecho parlamentario puede entenderse como el conjunto de leyes que regula las labores y funciones internas en los parlamentos, asambleas, cámaras, congresos y cortes, en lo concerniente a su estructura, actividad, capacidad, competencia, responsabilidad de sus servidores y la correlación entre las agrupaciones políticas que las componen. Con este sentido, se puede aplicar una definición más amplia que abarca no sólo el aspecto formal, sino también los principios teleológicos y axiológicos intrínsecos al Estado de derecho.

### 1.3 Antecedentes del Congreso de la Unión

La configuración de los orígenes del Congreso de México independiente, es tomada de los órganos parlamentarios previstos en el Reglamento de Cádiz de 1813, organización que prácticamente se mantuvo sin mayores cambios hasta la segunda mitad del siglo pasado.

En 1963, encontramos en el tema del Poder Legislativo el comienzo del llamado *proceso de reforma del Estado*, con la integración de los diputados de partido que figura una variación sustancial de muestra e impactaron esencialmente en la configuración y estructura de la Cámara de Diputados de ese tiempo.<sup>3</sup> No obstante, este trascendente suceso tuvo su manifestación en 1977, año en el que se llevó a cabo la llamada *reforma política* de la que se desplegó la primera Ley Orgánica del Congreso, que fundó el punto de partida para cambiar la organización del Poder Legislativo y redimensionar sus facultades.

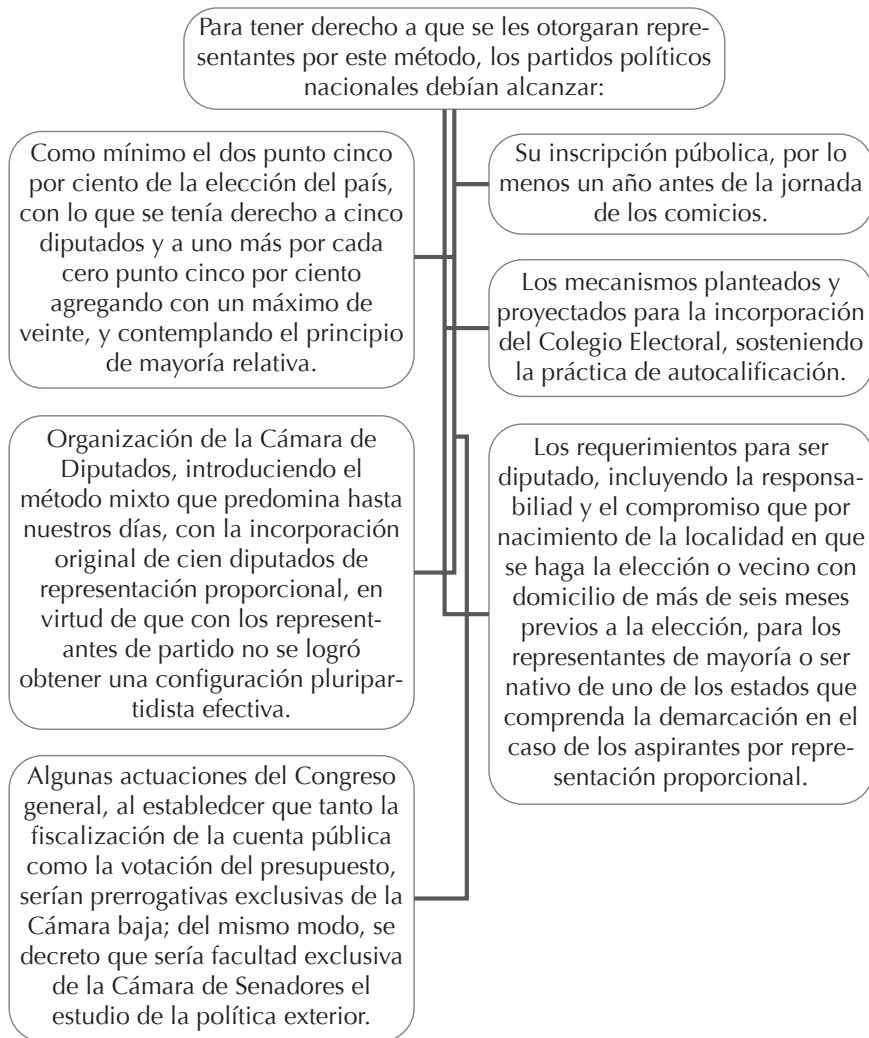
Las reformas constitucionales de 1977 convirtieron al Poder Legislativo en soberano y libre en sus determinaciones y resoluciones, diverso y más fuerte. El Congreso de la Unión ha sido pieza clave de importantes reformas en el marco de la mencionada reforma del Estado, evolución en el que su intervención ha sido y es vital. Estos cambios impactaron, en primer término, a los estatutos de regulación del Congreso.

Es importante mencionar que el proceso de reforma del Estado se perfeccionó en el ámbito del Poder Legislativo.<sup>4</sup> En los años sesenta, se tuvo en cuenta que las disposiciones jurídicas al Poder Legislativo eran prioritarias, por lo que se concedieron los primeros pasos para robustecerlo en junio de 1963, en que se mejoró el artículo 54 constitucional,<sup>5</sup> con lo que se dio mayor apertura a la resistencia en las cámaras. Con la transformación se introdujo la figura de los diputados de partido, con la que se buscó incrementar el número de representantes de los partidos minoritarios que asistían a la Cámara de Diputados.

3 GIL VILLEGAS, Francisco, "Antecedentes Constitucionales", en el *Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 26.

4 *Ibidem*, p. 42.

5 *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1963.



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se dispuso que el Congreso expidiera la ley que regularía su organización y funcionamiento internos (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), la cual definiría las estructura y procedimientos para la reunión de los representantes según su identidad partidista.

Asimismo, se añadió el artículo 93 de la Constitución para instaurar las comisiones de investigación, con la finalidad de que el Congreso de la Unión

auxiliara en las funciones de inspección y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las instituciones descentralizadas y sociedades de participación estatal, con lo que se abrió la posibilidad de que cualquiera de las dos cámaras pudiera formar este tipo de comisiones; sin embargo, se condicionó a este tipo de entidades paraestatales, que hoy en día son un número muy limitado. No obstante, esta última adición fue el punto de partida para que el Legislativo pudiera actuar y practicar un control sobre algunos campos de conocimiento del Ejecutivo.

Los cambios efectuados con esta reforma han sido determinantes para la consolidación del Poder Legislativo, ya que aceptaron la cooperación de las distintas fuerzas políticas de oposición, lo que creó un componente para impulsar los importantes cambios que se desarrollaron en el siglo pasado.

Más adelante, durante el periodo del presidente De la Madrid, el 15 de diciembre de 1986, se promulgó una reforma a través de la cual:

Creció el número de diputados de representación proporcional de cien a doscientos, con lo que se fortaleció el pluralismo político al extender los espacios de colaboración de los partidos minoritarios en la fusión de la Cámara de Diputados, tanto en cantidades absolutas como en números relativos de curules.



El artículo 54 constitucional decretó que el grupo parlamentario mayoritario no podría obtener más de trescientos cincuenta curules, lo que representaba el setenta por ciento del total de la Cámara de Diputados. Con esta disposición se trata de evitar la sobrerepresentación del partido mayoritario y se reduce la desfiguración que normalmente produce un sistema de mayoría.

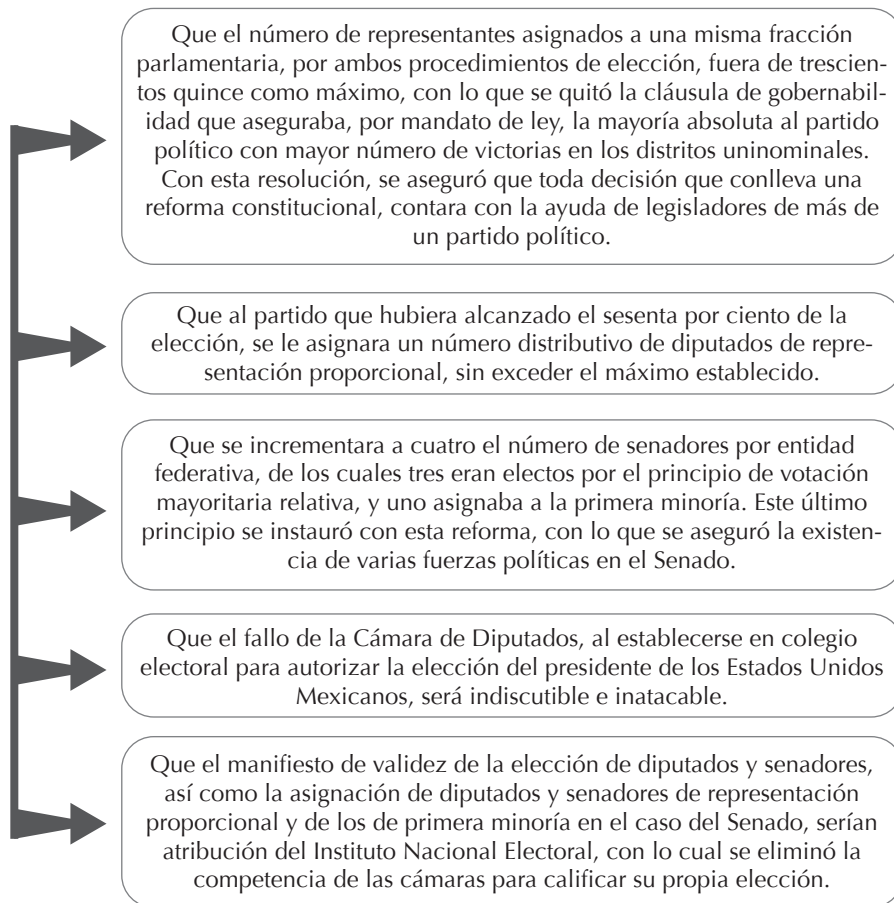
Fuente: elaboración propia.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas se expidió un decreto de reforma constitucional<sup>6</sup> que contribuyó a fortalecer al Poder Legislativo al buscar hacer de la diversidad un valor esencial, incrementando la participación de los partidos minoritarios entre ambas cámaras.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993. Este decreto entró en vigor a partir del 15 de marzo de 1995 de acuerdo con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del mismo.



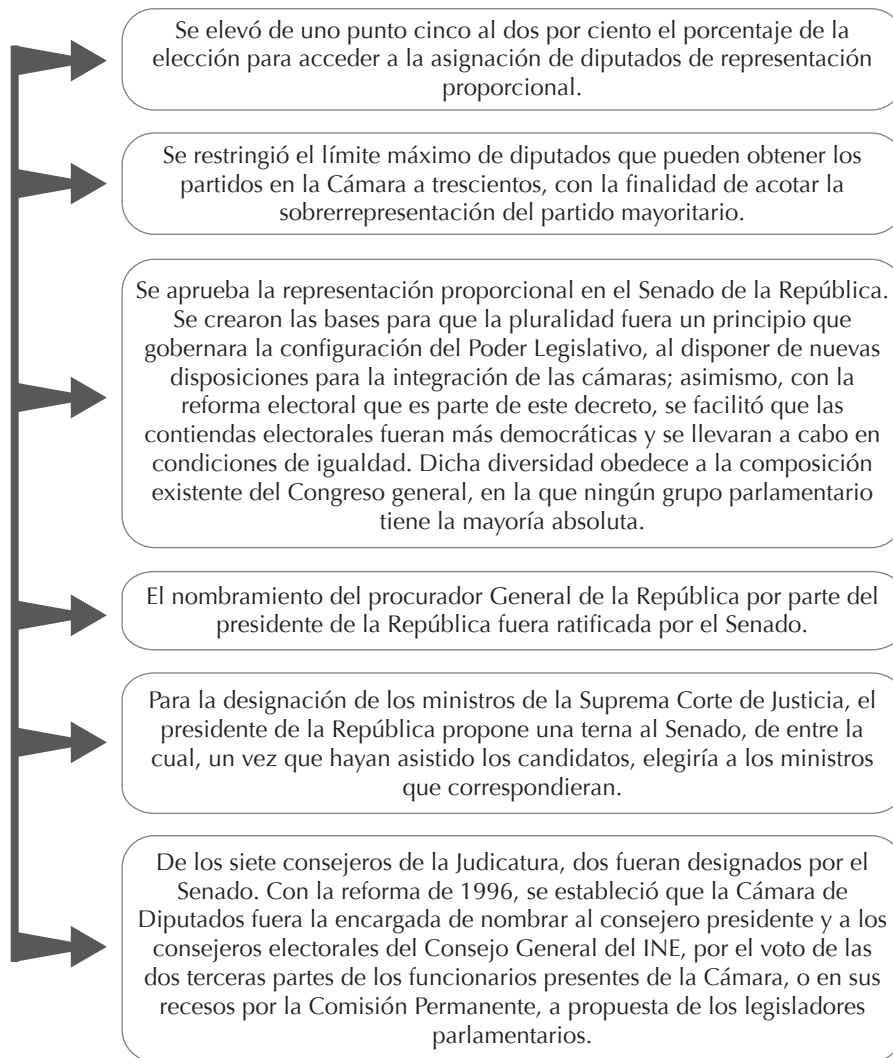
El manifiesto estableció lo siguiente:



Fuente: elaboración propia.

La colaboración directa de las cámaras en la configuración de otros órganos del Estado formuló un progreso muy importante en el tema de control, que modernizó la postura del Congreso en correspondencia con otros poderes y lo fortaleció internamente.

Así, en el sexenio de Ernesto Zedillo, el manifiesto de reforma constitucional de 1996 reformó la estructura de las cámaras y dispuso nuevos procedimientos para evitar la sobrerepresentación, a través de los siguientes sucesos:



Fuente: elaboración propia.

## 1.4 El sistema bicameral

A partir de los componentes constitucionales de Ignacio López Rayón,<sup>7</sup> el nacimiento de la división de poderes se integró en todas las constituciones que se originaron de 1917; sin embargo, fue hasta 1824 cuando se publicó debidamente su aceptación en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación,<sup>8</sup> la cual menciona:

“El poder soberano de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación ó persona ni depositarse el legislativo en un individuo”.

Actualmente, este principio se ubica dentro del artículo 49 constitucional que ordena que el poder supremo de la federación se divide en tres poderes; el Legislativo reposa en un Congreso General. Al respecto, Manuel Barquín subraya en el ámbito estrictamente legislativo “la voluntad legislativa del pueblo mexicano, como colectividad organizada en nación, corresponde ejercitarla a los diputados y senadores como miembros del Congreso”;<sup>9</sup> es decir, el Poder Legislativo se deposita en dos cámaras que componen el cuerpo legislativo del país, cuya finalidad es imponer un control intraorgánico para la expedición de las leyes o reglamentos, en virtud de que su naturaleza obligatoria e imperativa de las normas sólo dimana del Congreso ejercido como un todo.

El artículo 50 constitucional determina el sistema bicameral, depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con la aspiración de buscar la igualdad, equilibrio y moderación de las decisiones del Poder Legislativo, mediante los debates del mismo tema en distintas asambleas, con el fin de que una Cámara investigue los dictámenes de la otra, reconociéndose un control intraorgánico de revisión; así también, es importante reflexionar que esta división del Poder Legislativo modela su energía frente a los otros entes del Estado.

### 1.4.1.1 La Cámara de Diputados

De la interpretación de los artículos 52 de la Constitución general y 2 de la Ley Orgánica del Congreso, se sostiene que la Cámara de Diputados se integrará con quinientos diputados, elegidos por principios de representación: trescientos electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; doscientos serán seleccionados según el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

7 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 2002*, 23ª edición, México, editorial Porrúa, 2002. p. 23.

8 Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

9 LABOREIRO FERNÁNDEZ, Gonzalo, “Las funciones de control en el bicameralismo: el caso de México”, en *Ensayos Legislativos*, México, Senado de la República: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003, p. 110.

El principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales nominales, es en el cual se escoge al candidato que alcanza la mayoría de los votos en una circunscripción territorial establecida. Dicha mayoría puede ser absoluta o relativa. La primera hipótesis ocurre cuando el aspirante que triunfa debe conseguir la mitad más uno del total de los votos que el resto de los postulantes; este supuesto obra actualmente en nuestro sistema.

Por su parte, el principio de votación mayoría relativa opera sólo en jurisdicciones muy precisas; se le conoce también con el nombre de distritos electorales uninominales. Se definen como *uninominales* a la competencia electoral que en ellos se realiza con el objetivo de seleccionar a un diputado o senador; triunfa sólo uno.

El artículo 53 de nuestra Carta magna regula un juicio estadístico y demográfico para organizar los trescientos distritos uninominales que existen en el país, al decir que la circunscripción territorial de estos últimos será la que resulte de dividir a la población total de México entre los distritos establecidos. Además, este mismo artículo menciona que la asignación de los distritos electorales uninominales entre los estados se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún suceso la representación de una localidad pueda ser menor de los representantes electos por el principio de mayoría.

Ahora estudiemos el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunstancias plurinominales, el cual se caracteriza por buscar el número de votos alcanzados por cada partido político, en el número de curules de las cámaras alcanzados por cada uno de ellos. En este caso, los candidatos de los partidos compiten en jurisdicciones territoriales diferentes de los distritos electorales uninominales, conocidos como *circunstancias plurinominales*. Estos componentes tienen mayor dimensión que los primeros, a partir de listas que el partido formula y registra. Es importante destacar que para cada partido político con aspirantes a diputados por mayoría relativa hay, por lo menos, doscientos distritos uninominales. Además, para que un partido político tenga derecho a que le sean asignados representantes según el principio de representación proporcional, es necesario alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, según lo indican los artículos 53 y 54 de la Constitución y fracciones respectivas.

#### **1.4.1.2 La Cámara de Senadores**

El artículo 56 constitucional reglamenta tres métodos para elegir a los 128 senadores que integran la Cámara alta; en cada entidad federativa y en la Ciudad de México, serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa, y uno más será asignado por el partido que constituya la primera minoría. En este sufragio, los partidos políticos tienen la obligación de registrar una lista con dos fórmulas de aspirantes, estableciéndose que la senaduría de la primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que propone la lista del partido político que haya ganado el segundo lugar del total de votos en la localidad que se encuentre. Por otra parte, el resto de los 32 senadores serán elegidos según el principio de representación

proporcional, mediante el procedimiento de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional.

La introducción de los senadores de representación proporcional electos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, ha sido reprobada argumentándose que dicho método quebranta el federalismo del Senado de la República. Este juicio pudiera ser considerado como cierto, si no fuera porque la hipótesis “naturaleza principalmente federalista del Senado” no está del todo justificada en la doctrina. Además, existen estados en los que los senadores no forman parte de la cámara en virtud de un criterio asociado con el federalismo, es decir, no en razón de una representación local o municipal, sino por causas diversas.<sup>10</sup> Considero que esta medida puede ser aplicada por los partidos políticos para facilitar la entrada al Senado a determinados servidores más sobresalientes, que quizá no serían muy buenos postulantes, pero sí muy justos y muy rentables senadores, lo cual podría provocar un aumento de la calidad de los trabajos que salen de la cámara alta. Claro está que lo anterior puede tener consecuencias incompatibles, si es que los partidos decretan utilizar el mecanismo de la representación proporcional para hacer llegar al Senado a personas con historial negativo en sus regiones, protegiéndolos detrás de las listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional.

Para concluir, mencionaré que, al igual que en el caso de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional, los senadores de primera minoría y los de representación proporcional tienen los mismos derechos, beneficios, privilegios y obligaciones que aquéllos que fueron elegidos por el principio de mayoría relativa.

#### **1.4.1.3 Las comisiones del Congreso de la Unión**

El *Diccionario universal de términos parlamentarios* define la comisión como “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras, quienes por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”.<sup>11</sup>

Las comisiones parlamentarias son la parte esencial y fundamental de la organización, configuración del Poder Legislativo en México. Constituyen el corazón principal del quehacer político y legislativo de las cámaras. Sin su función, las asambleas legislativas no contarían con mandato alguno en sus dictámenes, ni sus alianzas o pactos tendrían la calidad adecuada, además de que no tendrían tiempo para analizar y estudiar los asuntos sometidos a su competencia. Su existencia respeta, pues, las reglas de segmentación del trabajo de las cámaras y de la profesionalización de sus labores.

<sup>10</sup> LUJAMBIO, Alonso, “El Congreso de la Unión: La Cámara de Senadores”, en VIVES SEGL, Horacio (colab.), *El Poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, editorial Océano, 2000, p. 74.

<sup>11</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, p. 210.

Las asambleas legislativas como los cuerpos colegiados, numerosos y diversos desde los puntos de vista teórico, ético, educativo y social, solicitan métodos que aseguren los acuerdos entre sus funcionarios, el cual es más sencillo de alcanzar a través de cuerpos intermedios más reducidos, en los que se generen convenios que después transiten al pleno de la asamblea de manera conglomerada. Así pues, la labor en las comisiones diagnostica los resultados del trabajo general de las cámaras. Hablar de la eficiencia y la eficacia del Congreso como un todo; a partir de esto aparece el interés de aprender cómo se encuentran organizados estos órganos.

El sistema de comisiones se fundamenta en dividir al Congreso en las secciones especializadas sobre áreas de conocimiento propiamente, integradas cada una de ellas por el mismo número de servidores cuya asignación a una u otra sección se hacían por técnica imparcial, es decir, sin relevancia política. La especialización no deriva de la cultura de los diputados integrantes, sino del quehacer que llevan a cabo en el seno de la propia comisión.

El emérito investigador José Paoli considera las siguientes comisiones como las más concurridas en el poder legislativo:

Comisiones permanentes. Son aquéllas que se decretan por reglamento con permanencia indeterminada y que son incorporadas en cada legislatura según el diseño previsto.

Comisiones especiales o transitorias. Son contempladas para propósitos especiales y concretos por el pleno, los que son examinados, dictaminados y sometidos a la competencia del mismo, para su reforma, aprobación o rechazo, una vez que se ha dictaminado acerca del fondo, la comisión creada para conocer de él olvida su razón de ser y deja de existir.

Comisiones conjuntas. Son aquéllas integradas con delegados de las dos cámaras, en el caso del sistema bicameral como lo es el Congreso de la Unión, y suelen tener estas comisiones consideración formidable, porque de haber deliberado y puesto de acuerdo en lo relacionado a los proyectos asignados, sus resoluciones y dictamen generalmente son adoptados por el Pleno.<sup>12</sup>

Dentro de la misma Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos hallamos que las comisiones podrán instaurar subcomisiones, las cuales tienen la obligación y responsabilidad de estudiar el asunto que les ha sido delegado y formular un escrito que contenga las conclusiones y recomendaciones, los puntos de coincidencia y disenso que se hayan dado en la controversia del mismo a efecto de someterlo a la consideración del pleno de la comisión.

### 1.5 Configuración y estructura del Congreso de la Unión

El Congreso mexicano, al igual que la mayoría de los órganos parlamentarios del planeta, es una institución complicada que, a su vez, se fracciona en una gran

<sup>12</sup> PAOLI BOLIO, José, *Las comisiones parlamentarias como mecanismos de control*, en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, p. 35

cantidad de órganos internos que podemos dividir en superiores y utilitarios, los cuales interactúan para llevar a cabo las funciones que tiene concedidas el poder legislativo. El hecho de que sea un órgano complejo, no equivale a que sea un organismo eficaz; por el contrario, el sistema jurídico mexicano, representa un apoyo especializado del Congreso que le autoriza optimizar sus recursos y ser más eficiente en sus funciones; adicionalmente, la aglomeración de determinados acuerdos y la constitución de resoluciones previas en el seno de los órganos de representación partidaria que por su esencial son más escasos que el Pleno, autoriza mejorar y perfeccionar en el plano de las alianzas políticas que recurrentemente están envueltas de gran compromiso.

El Congreso mexicano está integrado por una importante cantidad de órganos, su configuración presente es la que se instauró con la Ley Orgánica de 1999, que integro figuras originales y novedosas como la Junta de Coordinación Política y, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos en los que los grupos parlamentarios tienen representación y competencia para tomar alianzas previas en correspondencia con los asuntos que deberá sancionar el Pleno de la Cámara.

Los grupos parlamentarios, unidos desde 1977 a nuestra costumbre, juegan un papel definitivo en la organización y actividad del Congreso, al igual que en los principales parlamentos del mundo.

Los grupos parlamentarios son la base para constituir tanto los órganos de dirección como los funcionales, toda vez que se forman a partir de sus propuestas, tomando en cuenta el principio de mayoría. Como puede observarse, los grupos han adquirido una importancia primordial en la regulación de las cámaras.

En lo que respecta a los órganos de dirección, como ya se ha indicado, se integraron ideas innovadoras, preservando las estructuras que son esenciales para la dirección de los trabajos parlamentarios como la Mesa Directiva y, desde luego, su presidente, al cual se le dotó de nuevas e importantes capacidades, así como de un ciclo más largo, lo que fue primordial para su consolidación.

En lo que respecta a los órganos funcionales, a diferencia de las mejoras continuas que se han presentado en el ámbito de los órganos de dirección, su ordenación y reglamentación no había sido modificada prácticamente sino hasta el año 2010, lo que trajo como resultado insuficiencia en su ejecución al no contar con los mecanismos reglamentarios para confrontar los problemas derivados de las labores que tenían delegadas. Éste es el caso de las comisiones y los comités que actuaban con reglas obsoletas y cuya regulación interna no había sido objeto de una reglamentación apropiada a las necesidades de la nueva realidad del Congreso mexicano.

De acuerdo con Ricardo Espinoza, la democracia representativa no sólo es democracia, sino que es, probablemente, la típica configuración viable de la democracia en un Estado extenso y añade que el parlamento es un órgano del Estado cuya contextura surge de la elección de los habitantes.<sup>13</sup>

13 ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, "Integración de los Parlamentos", en *Sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales*, (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 42.

Por otra parte, es de señalarse que las asambleas parlamentarias se encuentran compuestas por parlamentarios; esto es, por personas que ostentan una disposición que yace básicamente en el sufragio y del que deriva una ordenanza singular a favor del parlamentario en el que ocupa un sitio céntrico la inhabilitación del mandato imperativo.<sup>14</sup> En el comentario anterior, se percibe una clara mención a la teoría de la representación y la restricción del mandato vinculante, definiciones sin las cuales no sería factible conocer la forma en que se componen los congresos parlamentarios. Sobre la representación, Montesquieu apuntaba que sería inalcanzable en los grandes Estados que los ciudadanos en cuerpo ejercían el poder legislativo, por lo que debía hacerlo a través de representantes; asimismo, Stuart Mill avalaba que el modelo utópico de gobierno es la gerencia representativa, y también en el siglo XX sostenía que cuanto más gigantesca es la colectividad política, tanto menos apto se muestra el pueblo, como tal, de desenvolver la profesión creadora de la formación directa de la voluntad política, y tanto más forzoso se ve, aunque sólo fuese por racionalidad técnico sociales, a limitarse a crear y controlar la verdadera maquinaria que forma la voluntad política.<sup>15</sup>

Como vemos, la teoría de la representación destaca que en un Estado con una población numerosa no es posible que todos participen directamente en la cultura de los intereses, por lo que deben hacerlo a través de delegados que les den voz. En el caso del parlamento, que es el órgano más cercano a los ciudadanos, mientras mayor sea la representación, será más directa, lo que fortalecerá el vínculo entre el legislador y la circunscripción donde fue seleccionado. El que la representación sea más directa si bien no significa que sea personal, ayuda a que el legislador tenga la aptitud de acercarse más a sus electores, ya que si bien, como se ha explicado, el mandato que se da a los parlamentarios no es vinculante, no obstaculiza para que atiendan las opiniones de sus votantes y grupos de interés que lo integran con respecto a las resoluciones que deba tomar.

En la obra original de la Constitución de 1917 se creó un procedimiento para decidir el número de congresistas con base en la población; con este mecanismo el cambio del número de legisladores era periódico.<sup>16</sup> Fue hasta 1977 que se decretó el sistema de votación mixta, con lo que se incorporaron los distritos fijos, inicialmente trescientos de mayoría relativa y cien de representación proporcional, que en 1986 pasarían a ser doscientos.

En el caso del Senado de la República, desde 1917 y hasta 1993, se escogía a dos senadores por cada estado y la Ciudad de México; a partir del 3 de septiembre de 1993, se seleccionaba a cuatro asambleístas por cada estado y la Ciudad de México, de los cuales tres eran electos por el principio de votación de mayoría

<sup>14</sup> MILL, John Stuart, *El gobierno representativo y funciones legislativas*, citado por VALENCIA ESCAMILLA, Laura (coord.), *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, México, editoriales Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, p. 24.

<sup>15</sup> KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ediciones Coyoacán, México, 2005, p.53.

<sup>16</sup> El texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 disponía que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, cantidad que fue modificada en 1928 a cien mil habitantes hasta llegar, en 1974, a doscientos cincuenta mil habitantes.



relativa y uno era asignado a la primera minoría; fue a partir del 22 de agosto de 1996 que se estableció que el Senado se integraría por ciento veintiocho funcionario, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Resulta claro que el asunto de la reunión de las asambleas legislativas envuelve gran interés, puesto que esto reconoce, en gran sentido, la dirección de las políticas que el gobierno busque implementar; es decir, si la estructura cameral beneficia al partido del Ejecutivo federal, éste podrá potencializar sus propuestas sin mayor obstrucción; por el contrario, si la estructura le es desfavorable, tendrá que concertar con las fuerzas de la oposición para llegar a un consenso, con lo que sus propuestas pueden verse considerablemente modificadas u obstruidas. Esta circunstancia ha sido periódica con las numerosas mejoras al sistema electoral, que originaron las condiciones para que las últimas tres legislaturas tuvieran una estructura más diversa, con lo cual se hizo viable que las cámaras fomentaran sus funciones en forma mucho más libre e independiente, lo que favoreció que la instauración, uso y desarrollo de las políticas y programas locales, tuvieran un grado más diverso, y que las minorías participaran directa y activamente.

De esto sobresale que en los sistemas federales, la Cámara baja se elige proporcionalmente a la población de cada estado miembro, en tanto que la Cámara alta está integrada por el mismo número de representantes por cada estado, sin tener en cuenta la importancia de sus ciudadanos.<sup>17</sup> Con la reforma política de 1977 se introdujo el actual sistema de elección mixta,<sup>18</sup> quedando la Cámara de Diputados integrada por quinientos miembros, de los cuales trescientos son elegidos por el principio de votación de mayoría relativa, a través del procedimiento de distritos electorales uninominales; y doscientos nombrados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

“En lo que respecta al Senado de la República, el artículo 56 prevé que la Cámara de Senadores se integre por 128 miembros, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa, dos por cada Estado y el Distrito Federal; 32 se asignan a la primera minoría y 32 se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de una lista votada en una sola circunscripción nacional. Es decir, en la integración del Senado se establecen tres tipos de elección: la de mayoría relativa, la de primera minoría y la de representación proporcional”.<sup>19</sup> La ley dispone que la primera minoría tenga representación, lo que se fundamenta en que los partidos

<sup>17</sup> *Ibidem*. p. 190

<sup>18</sup> Del texto constitucional se desprende que el sistema mixto consiste en celebrar dos tipos de elección, una de mayoría y otra de representación proporcional.

<sup>19</sup> ERAÑA MIGUEL, “Representación”, en JIMÉNEZ, Armando Alfonso et al., *Tópicos de derecho parlamentario*, México, editoriales Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Senado de la República LX Legislatura y Universidad Latina de México, 2007, p. 35.

reconocen dos fórmulas para la elección de mayoría relativa, de las cuales una debe encabezar la lista, por lo que en caso de ocupar el segundo lugar en la votación de mayoría relativa, la fórmula designada para encabezar la lista será la primera minoría. Por otra parte, en lo que respecta a la elección por el sistema de representación proporcional en la votación para senadores, sólo hay una circunscripción, a diferencia de las cinco que corresponden a la elección de los diputados federales. Se ha señalado que el sistema de representación proporcional en el Senado tiene múltiples inconvenientes, en virtud de que fracciona el esquema de la paridad en la representación, porque como resultado del mismo algunos estados quedan con tres senadores en tanto que otros pueden sobrepasar los cuatro escaños.

La paridad en la representación de los estados en el Senado, empezó y se ha sostenido como una doctrina en los Estados Unidos y en los países iberoamericanos que consiguieron su libertad a partir de las batallas contra la corona española.<sup>20</sup>

Sin embargo, aparecen ciertas anomalías a este umbral de la paridad representativa. En Europa, donde la mayoría de los territorios siguen la administración central en el que el Senado tiene trabajo muy distinto a las del sistema federal, predomina, por una parte, Alemania que fue el primer Estado en rechazar la teología de la paridad representativa y fundar el *Bundesrat* en el Senado, compuesto por un número de senadores según la cantidad de habitantes de cada *land* o Estado. Por otra parte, España es otro modelo, ya que a pesar de ser un imperio, no es un país de gobierno central, sino más bien federalista,<sup>21</sup> por la representación que tienen las diferentes autonomías en las que cada región tiene su propia Cámara de Diputados y en algunos territorios su propia Cámara de Senadores y así en lo nacional, España tiene su Congreso de los Diputados y su Cámara de Senadores, la cual funge como Cámara de representación territorial, aunque no es paritaria.<sup>22</sup>

En América Latina, donde más impresión tuvo el modelo americano, muchas naciones se han aislado a través de la afiliación y protección de determinadas irregularidades, por ejemplo en Venezuela, que hasta 1999 pronosticaba en su Constitución que los habitantes que habían redimensionado la Presidencia de la República se les nombraba senadores,<sup>23</sup> un caso diferente fuera de la paridad representativa; otro caso sudamericano es el de los senadores chilenos nombrados, entre los que se hallan los expresidentes de la República, estos últimos con personalidad permanente, que forman parte junto con los senadores electos el Senado chileno.<sup>24</sup>

### 1.5.1 El sistema de mayoría relativa

El principio de mayoría, con raíz inglesa, se caracteriza por ofrecer curules o distribuir entre los aspirantes que hayan alcanzado la mayor cuantía de votos en

20 CAMACHO VARGAS, José Luis, *El ABC de la Cámara de Diputados*, México, editorial Instituto Mexicano de estudios sobre el Poder Legislativo, 2008, p. 34.

21 Artículo 137 de la Constitución española de 1978.

22 Artículo 69 de la Constitución española de 1978.

23 Artículo 148 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 vigente hasta 1999.

24 Artículo 45 de la Constitución Política de la República de Chile.

cada una de las demarcaciones o fragmentaciones locales electorales en que se distribuye un territorio.<sup>25</sup> Jaimes explica que un sistema electoral es mayoritario si la elección se hace en distritos de un solo delegado, lo que llaman los norteamericanos el sistema del que pasa primero la meta. Los sistemas de mayoría no procuran un parlamento que refleje la distribución de la elección, investigan un ganador seguro.<sup>26</sup>

Los componentes del sistema de mayoría son tres, por un lado el triunfador se queda con todo; por el otro, la elección del votante es canalizada y limitada a una alternativa, y finalmente se proponen candidatos individuales.<sup>27</sup> Aunque en los sistemas mayoritarios el vencedor se queda con todo, la mayoría de que se trate puede ser absoluta (la mitad mas uno, por lo menos el cincuenta punto cero uno por ciento, o relativa, esto es, el mayor número de votos).

### 1.5.2 El sistema de representación proporcional

En todos los métodos proporcionales se alternan los votos en curules, según alguna proporción. Ésta cambia desde una correspondencia casi insuperable hasta una muy deficiente, es decir, muy desigual.<sup>28</sup> La representación proporcional pura es muy compleja de encontrar en el nivel nacional, a excepción hecha de países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los procedimientos que utilizan la representación proporcional lo hacen en diseño impreciso y combinándolo con el sistema de mayoría, un ejemplo lo constituye Alemania.<sup>29</sup>

Los componentes de la representación proporcional contemplan el resultado electoral, manifiesta la estructura de los votantes, mismos que favorecen la representación sociológica en la integración del congreso, para lo cual, el cociente electoral posibilita la distribución proporcional de las curules. No se presiona a los electores a reflexionar su voto y las oportunidades de elegir pueden ser excesivas.

Se sugieren listas electorales de candidatos (generalmente clausuradas) de cada partido. En ambos sistemas puede haber escalas, un ejemplo lo podemos localizar en el caso de la reglamentación electoral de México, que integra tanto al sistema de mayoría como al de representación proporcional en la elección de diputados y senadores.

## 1.6 Las fuentes del Congreso de la Unión

No es fácil conceptualizar qué es una fuente del derecho parlamentario, debido a que las propuestas habituales parecen desorientar su origen con el derecho mismo. Sin embargo, a manera de aproximación, podemos retomar lo señalado por José

25 BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "Comentario al artículo 50 constitucional", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo VI, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. p. 112.

26 JAIMES DELGADO, David Alberto, *La reelección legislativa inmediata. Una propuesta para fortalecer el poder legislativo en México*, editoriales Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, 2011, p. 59.

27 SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

28 *Ibidem*. p. 16

29 BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *Op. cit.*, p. 115.

Antonio Crespo, quien reflexiona que debe entenderse por fuentes del derecho parlamentario el estudio e investigación de capacidad para que un sujeto, ya sea individual o colectivo, intra o extraparlamentario, adopte decisiones, generales o individuales, escritas, que asumidas como contenido jurídico, conforme las reglas que organizan la actividad parlamentaria.<sup>30</sup>

Con respecto a la determinación de cuáles son las fuentes del derecho parlamentario, se han manifestado distintas clasificaciones, entre las que destaca la de Francisco Berlín Valenzuela, quien siguiendo la teoría tridimensional del derecho de Miguel Reale, las agrupa en fuentes de dimensión normativa, de dimensión sociológica y de dimensión axiológica. En el primer grupo, ubica a la constitución, la legislación ordinaria, la legislación de las entidades federativas, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos; en el segundo, agrupa a los usos, prácticas y precedentes, además de lo que denomina como jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones y acuerdos de los grupos parlamentarios; finalmente, en las fuentes de dimensión axiológica, incluye al régimen político, los principios políticos fundamentales, la jurisprudencia constitucional y ordinaria y el derecho parlamentario comparado.<sup>31</sup> Como puede apreciarse, esta clasificación es sumamente absoluta, por lo que para los fines de estudio es necesario conocerla; sin embargo, no todas pueden ser consideradas como fuentes directas del derecho parlamentario.

Para el tema que nos compete, estudiaremos las fuentes directas, entre las cuales están, por supuesto, la Constitución genera, la legislación ordinaria federal, el Reglamento del Congreso de la Unión, los acuerdos parlamentarios, los precedentes, las prácticas parlamentarias y los estatutos de los partidos políticos.

### 1.6.1 La Constitución general

La fuente formal general del derecho parlamentario es la propia Constitución, si bien con mayor propiedad técnica deberíamos decir que la fuente, en este caso, es el proceso por el cual se crean las normas de rango constitucional que establecen los principios básicos que regulan la organización y atribuciones del Congreso; lo anterior se debe a que el término *fuentes* alude, al proceso de creación de las normas.

Así pues, la formulación de proyectos, los dictámenes, los debates y las votaciones que se llevaron a cabo en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917 son fuente primaria del derecho parlamentario. También lo son los distintos procesos de reforma constitucional entre los cuales se destacan la reforma de 1977 que modificó de manera importante la integración de la Cámara de Diputados, así como la realizada en 1994, que modificó la integración de la Cámara de Senadores.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedica el capítulo II de su título II a la regulación del Poder Legislativo. En dicho capítulo al

<sup>30</sup> CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 35.

<sup>31</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Op. cit.*, p. 71.

que corresponden los artículos 50 al 79 se establecen los principios básicos de la estructura del Congreso: bicameralismo, elección e instalación de las Cámaras de Diputados y Senadores, el procedimiento legislativo y las facultades, así como la Comisión Permanente.

Asimismo, fuera de este capítulo II del título segundo de la Constitución, existen otros artículos constitucionales que también se refieren a las funciones del Congreso. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 29 que regula la intervención del Congreso y de la Comisión Permanente en caso de suspensión de garantías individuales; el artículo 93 que establece la facultad de las cámaras para citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos para efectos de información, y los artículos 109, 110 y 111, los cuales norman las atribuciones de las cámaras en materia de juicio político y declaración de procedencia en materia penal contra determinados servidores públicos.

### 1.6.2 La legislación ordinaria federal

La segunda fuente formal del derecho parlamentario es la ley. Si siguiésemos empeñados en el afán de corregir la doctrina tradicional sobre las fuentes del derecho, tendríamos que hablar del “procedimiento legislativo” más que de la ley. Sin embargo, esta importante discusión doctrinal no forma parte de los objetivos de este libro, así que continuaremos guiándonos por las facultades legislativas, al menos en parte. Por tanto, hablaremos de la *legislación* como la segunda fuente formal del derecho parlamentario.

En relación con el derecho parlamentario mexicano, el artículo 70 de la Constitución menciona que “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno”, en tanto que el párrafo cuarto del mismo artículo ordena que “esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.<sup>32</sup> El procedimiento de creación de la Ley Orgánica del Congreso no es el procedimiento legislativo general establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución, sino que es un procedimiento distinto en el cual no interviene otro poder que no sea el Legislativo.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 25 de mayo de 1979, hasta la fecha, esta norma ha sufrido reformas y adiciones importantes. La Ley Orgánica del Congreso es el cuerpo legislativo que, junto con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG), contiene la mayor parte de las normas de derecho parlamentario mexicano a nivel federal.

Sin embargo, existen otros cuerpos normativos en los cuales también se pueden localizar normas de derecho parlamentario, como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General

<sup>32</sup> CANO BUESO, Juan, “El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, número 40, julio – agosto, 1984, p. 89

en Materia de Delitos Electorales, en lo que se refiere a los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los candidatos a diputados federales y senadores y la integración del Congreso de la Unión.

### **1.6.3 El Reglamento del Congreso de la Unión**

El artículo 77 constitucional establece, en su fracción III, que cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, elaborar su propio reglamento interior. Esto es, cada cámara puede expedir por separado el reglamento que habrá de normar su gobierno interior; sin embargo, a la fecha existe un reglamento interior de gobierno que es común para ambas cámaras.

Como lo señala el doctor Carpizo, “el Congreso mexicano ha tenido relativamente pocos reglamentos en su historia: el del 3 de enero de 1825 estuvo en vigor durante 72 años y fue sustituido por el 20 de diciembre de 1897.”<sup>33</sup> El congreso estuvo vigente hasta que se expidió el actual reglamento, el 20 de marzo de 1934.

Desde 1934 hasta 1979, año de expedición de la Ley Orgánica del Congreso (LOC), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue el principal instrumento regulador de toda la materia concerniente a la configuración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión. Fue en el seno de las sesiones realizadas en la Secretaría de Gobernación de 1977 cuando por primera vez surgió la idea de que el Congreso necesitaba no sólo como reglamento, sino transformada en ley. Así, en su exposición de motivos regula el hecho de que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado el principio de que el Congreso se rigiera por un reglamento, pero en realidad era una verdadera ley orgánica.

De esta manera, a partir de 1979 rigen la materia parlamentaria en México, por un lado, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y por el otro, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pero, en el caso de este último, sólo en lo que no se oponga a las disposiciones de la LOC, tal como lo indicó en su momento el artículo segundo transitorio de la misma, y como también lo señala el artículo décimo transitorio de la reforma ley orgánica, publicada en el DOF del 20 de julio de 1994.

### **1.6.4 Los acuerdos parlamentarios**

Los acuerdos parlamentarios son disposiciones dictadas por los plenos de cada cámara; pueden dividirse, para su aplicación, en acuerdos parlamentarios declarativos y normativos; los primeros, establecen una declaración política, no asociada con la Cámara en su conjunto, comandada por un órgano federal, estatal o municipal; un ejemplo de esto es el acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a emplazar a la firma de un pacto nacional que pare la especulación desproporcionada y evite que las libres fuerzas del mercado beneficien la inflación de precios, de alarmantes afectaciones en el costo de la canasta básica, así como la

<sup>33</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2da edición, México, editorial UNAM, 1983, p. 388.

instauración de un programa necesario de acopio de semillas para consumo humano, que involucre el apoyo de todos los mediadores mercantes del sector.<sup>34</sup> Este tipo de convenios no forman parte de las fuentes de derecho parlamentario.

Para efectos del presente libro, los convenios que examinaremos son los que forman parte de las fuentes del derecho parlamentario, las que nombraremos como acuerdos parlamentarios jurídicos y normativos, que a su vez podemos fraccionarlas en funcionales y organizativas. Un ejemplo de los primeros lo compone el acuerdo por el que se erigen las normas relativas a la actividad de las Comisiones de la Cámara de Diputados,<sup>35</sup> y en el segundo caso, un ejemplo es el acuerdo por el que se crea la comisión especial para analizar el presupuesto de gastos fiscales.<sup>36</sup>

Los acuerdos parlamentarios normativos son mandatos unicamerales que perfeccionan o explican las normas de la Ley Orgánica, en virtud de que estas últimas son de mayor escalafón, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto. El soporte jurídico para elaborar los acuerdos, lo ubicamos en la fracción I del artículo 77 constitucional que expresamente autoriza a las cámaras para expedir resoluciones relativas a su régimen interior, sin la intervención de la otra.

Este modelo empezó a emplearse con mayor frecuencia en 1997, año en que a falta de proyecto en la Ley Orgánica que pudieran solucionar los problemas derivados de la estructura de la LVII Legislatura, fue indispensable la aprobación de acuerdos parlamentarios para superarlos. Estos acuerdos alteraban indirectamente las capacidades de la Ley Orgánica, no obstante establecían la única opción factible. Esta ocurrencia se empleó ante la impotencia de fabricar la Gran Comisión que precedía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se instituyó como órgano supremo de gobierno de la Cámara de Diputados.<sup>37</sup>

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crearon los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento,<sup>38</sup> ya que al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Por esta razón, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario, mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas. Como puede observarse, el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había tornado complicado, razón por la que los cambios eran apremiantes.

34 Presentado por el Diputado Miguel Ángel García Granados. Tramitado de urgente y obvia resolución y aprobado con 290 votos en pro, 3 en contra y 5 abstenciones, el 24 de febrero de 2011. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3208-III, 24 de febrero de 2011.

35 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2907-IV, 8 de diciembre de 2009.

36 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2860-II, 6 de octubre de 2009.

37 Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.

38 Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997. Diario de los Debates de la misma fecha.

Las disposiciones contenidas en el acuerdo que regulaban las facultades que se atribuyeron a la CRICP, pasaron a la Ley Orgánica en 1999 como facultades de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, así como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

Como puede observarse, los acuerdos parlamentarios no sólo cumplen con la necesidad de fundar y legitimar una legislación singular para cada cámara, que argumente las necesidades propias, sino que también flexibilizaba la aceptación y consentimiento de las reglas de funcionamiento de los congresos, toda vez que admiten una sola modificación a las leyes sin la intervención de la otra.

### 1.6.5 Los precedentes

El derecho parlamentario, como ninguna otra área del derecho, se caracteriza por ser tolerante y activa,<sup>39</sup> lo que incluye que se adecua con mayor rapidez a las necesidades políticas que se le exponen del Poder Legislativo y sus instituciones, a través de medios alternativos. En derecho parlamentario es frecuente el empleo de los precedentes para la solución de un caso determinado, lo que implica tomar una alianza sin que exista cobertura reglamentaria; es decir, una solución de facto puede llegar a ser una señal de advertencia para la solución de otros sucesos.<sup>40</sup>

Los precedentes son dictámenes y disposiciones que solucionan paso a paso los problemas que surgen del desarrollo de los procesos parlamentarios, sin conseguir un alcance general, y necesitan de valor probatorio. No obstante, pueden ayudar de base para la creación de verdaderas leyes.

Los precedentes se dimanan de la facultad que generalmente los reglamentos conceden a los órganos de gobierno de las asambleas de confeccionar y producir instrumentos normativos principales y secundarios de las previsiones del respectivo reglamento.<sup>41</sup>

Siguiendo a Martínez Sospedra, los precedentes son elaborados por órganos contrarios al Pleno, cuya jerarquía jurídica es menor, como es el caso del presidente de la Mesa Directiva, que en ocasiones debe tomar decisiones sobre las iniciativas o proyectos que se presentan en el Pleno; es mencionar para el caso de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 260 numeral 4 de su Reglamento, para estudiar una situación no prevista en el mismo, el titular puede pronunciar un fallo de carácter absoluto, siempre que haya el criterio adecuado de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política; en este caso el presidente puede alegar algún precedente para defender la decisión, y con esto lograría obtener una mayor fuerza normativa.

39 LÓPEZ GARRIDO, Diego, "La producción del Derecho Parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza", en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, 2004, p. 21.

40 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Op. cit.*, p. 143.

41 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, "La costumbre como fuente de derecho parlamentario, Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Anuario de derecho parlamentario*, publicaciones de las Cortes Valencianas, Número extraordinario, No. 23, 2010, Valencia (España), 2010, p. 275.



El precedente en sí no es una ley, lo que no figura que necesita de un resultado asociado para el órgano que lo ha creado, pero sí que la vinculación que pueda producir obedece a la incorporación con una norma; el precedente tiene espacio de ordenación de los derechos de los que es titular el parlamentario cuando se manifiesta directamente bien a un derecho básico, a una norma de derecho parlamentario escrito.

En nuestro sistema parlamentario si bien no se prevé una recopilación de los precedentes compuestos por las sentencias del presidente de la Mesa Directiva, las gestiones que éste dicta explicando la legislación parlamentaria a falta de una norma aplicable textualmente al caso concreto, son solicitados por los legisladores cuando se expone una controversia sobre alguna diligencia que se ordena en las audiencias, o bien cuando se muestra una propuesta de reforma de las normas prácticas del Congreso.<sup>42</sup>

### 1.6.6 Las prácticas parlamentarias

La práctica parlamentaria es una de las fuentes del derecho parlamentario más solicitadas; sin embargo, existen ambigüedades sobre sus propiedades y capacidad, mismos que trataremos de puntualizar en forma breve.

Salazar propone la necesidad de que el parlamento y sus instituciones den contestación a las nuevas e inmediatas necesidades políticas que llevan a integrar a su derecho el principal y más sustancial conjunto de leyes de carácter consuetudinario, y agrega que para cubrir esas situaciones no es raro que los órganos parlamentarios trabajen de acuerdo con el derecho parlamentario no escrito.<sup>43</sup>

De acuerdo con Martínez Sospedra, para que exista una experiencia debe darse una serie de sucesos sustancialmente idénticos, adoptados por el mismo órgano parlamentario y referido a un mismo asunto.<sup>44</sup> A diferencia de los precedentes, las prácticas sí pueden llegar a formar disposiciones. De acuerdo con Santaolalla, éstas son tipos y clases de derecho no escrito, que significa que dos componentes se apliquen; por un lado, el elemento material, la reproducción de determinadas conductas y actuaciones dentro de un círculo de sujetos jurídicos, y, por otro, la *opinio iuris seu necessitatis* (la opinión o necesidad del derecho), lo que a su vez mezcla de esos individuos la aprobación o certidumbre del carácter jurídico de tales habilidades, que deviene así fuentes normativas, con la consiguiente posibilidad de imponer una sanción en caso de falta.<sup>45</sup>

La práctica parlamentaria es considerada una fuente del derecho parlamentario no escrito, la cual, si bien puede llegar a tener una gran trascendencia, su término

42 MARTINEZ ELIPE, León, "Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 479.

43 SALAZAR ABAROA, Armando, *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 56.

44 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Op. cit.*, p. 289.

45 SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid España, editorial Calpe, 1990, p. 29.

deben ser las disposiciones parlamentarias, Ley Orgánica y reglamentos de las cámaras, por lo que no pueden obstaculizar los procedimientos parlamentarios, ya previstos en los ordenamientos, sino sólo perfeccionarlos. Con respecto a esto, Bátiz evidencia que la praxis puede tener costo normativo, pero, por definición, se mueve en el seno del derecho parlamentario escrito, en los espacios que éste deja sin ordenación completa o sencillamente sin norma subordinada a ese derecho parlamentario escrito. Con la expresión anterior, se ejemplifica el beneficio de las prácticas parlamentarias.<sup>46</sup>

### 1.6.7 Los estatutos de los partidos políticos

El artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en vigor nos obliga a hablar de ciertos instrumentos normativos que tienen relevancia en el ámbito de la institución representativa en nuestro país, pero que, en estricto sentido, no constituyen una fuente formal del derecho parlamentario. Nos referimos a los estatutos de los partidos políticos. En este sentido, el mencionado artículo 34 reglamenta:

“El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley”.

Los estatutos de los partidos son las herramientas que regulan las relaciones internas de esos sujetos de derecho que han sido reconocidos y registrados legalmente como partidos políticos, según los procedimientos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por ello, el artículo 34 otorga fuerza jurídica a dichos instrumentos, en el ámbito no ya de los partidos como personas jurídicas que son, sino en el medio de los órganos del Poder Legislativo, en los cuales los partidos trabajan.

## 1.7 La facultad legislativa del Congreso de la Unión

La función legislativa es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado; en sentido formal, es la actividad realizada por el Estado por conducto de los órganos que de conformidad con las leyes forman el Poder Legislativo; en sentido estricto, es la función desarrollada por el Parlamento.<sup>47</sup> En nuestro sistema, esta actividad es esencialmente ejercida por el Congreso de la Unión.

Con respecto a la función legislativa, Cesar Becker comenta que la producción normativa es una ocupación antigua y tradicional las Asambleas, entendida como “proceso ordenado de hechos parlamentarios que, en práctica de las leyes constitucionales y reglamentarias, ajustan el mandato de las Cámaras expresado en

46 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, “Precedentes del derecho parlamentario mexicano”, en *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford University Press, 1999, p. 59.

47 FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, 1997. p. 37.

normas de empleo habitual”.<sup>48</sup> Por su parte, Berlín Valenzuela señala que con la función parlamentaria, el Congreso crea las leyes jurídicas, perfeccionando y mejorando los estatutos que dan vida a la Constitución o, mejor aún, la enriquecen y complementan.<sup>49</sup>

De acuerdo con Riccardo Guastini, la función legislativa consiste en “la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógica y cronológicamente leyes que aplicar”. Finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas.<sup>50</sup> En la potestad legislativa se evidencia la capacidad y el mandato del Estado, al aplicar modelos de comportamiento a la costumbre externa de la persona mediante leyes habituales abstractas e impersonales y coercitivas; en práctica de dicha tarea el Gobierno crea, cambia, anula y revoca la ley.<sup>51</sup> De lo anterior se deduce que esta actividad es elemental para la marcha del Estado, y que su objetivo es hacer normas de naturaleza genérica, y únicamente el Congreso en sus atribuciones, puede expedir estatutos con categoría de ley.

De esta forma, Carré de Malberg señala que la ley, en la lógica constitucional, es toda resolución que compete al órgano legislativo poder hacer uso de ella según convenga.<sup>52</sup> Esto es, ninguna otra dependencia federal de Gobierno tiene la potestad para hacer y aprobar la legislación, pues, como leyes supremas están reservadas a las cámaras. La función es una labor reglamentaria del Congreso, que debe ser diferenciada de la competencia normativa secundaria que ejerce el titular del Ejecutivo federal, al legalizar las normas que expiden las cámaras, con base en lo previsto por el artículo 89 de la Constitución general.

Las función legislativa es muy importante y trascendental, según la exposición clásica, la aceptación de leyes concordaría con la capacidad parlamentaria de aceptar y aprobar normas jurídicas de relevancia universal, determinadas por la originalidad y la mejora continua.<sup>53</sup> Si bien la función legislativa es valorada por su popularidad en las asambleas, su conceptualización ha cambiado, de tal manera que hoy en día no sólo incluye el hecho de aceptación y aprobación formal de las leyes, ya que las diferentes etapas que comprende la fase de aprobación son fundamentales porque a través de ellas, se formalizan los trabajos de divulgación y difusión de intereses, propios de los órganos parlamentarios vigentes.<sup>54</sup>

48 BECKER CUELLAR, Cesar, et al., *Función legislativa y legitimidad del parlamento. Elementos descriptivos sobre funcionamiento de los congresos o parlamentos*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, 2011, p. 15.

49 BERLÍN VALENZUELA, Francisco, “Las funciones parlamentarias”, en *Derecho Parlamentario*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 124.

50 GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica contemporánea, México, 2003, p. 60.

51 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Op. cit.*, p. 303.

52 BECKER CUELLAR, Cesar, *Op. cit.*, p. 32.

53 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Las funciones del órgano legislativo”, en *Poder Legislativo*, México, editoriales Porrúa e instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 72.

54 SAINÉZ ARAIZA, Alfredo, “Las tareas del Poder Legislativo”, en MARTÍNEZ, Ifigenia (coord), *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, Partido de la Revolución Democrática, 2001, p. 165.

Adicionalmente, es importante destacar que si bien legislar, para resolver las problemáticas y necesidades de la sociedad, es una de las más significativas labores del Parlamento, a nivel internacional, los congresos están otorgando al Ejecutivo las facultades para crear y reformar leyes y reglamentos de calidad. Sobre el particular, Cecilia Mora comenta que la reforma más importante que ha venido ensayando el Parlamento, radica en que hoy más que un poder legislador es un poder controlador, lo que se debe a que durante el periodo del Estado liberal abstencionista, el Parlamento dedicaba su función esencial a legislar, ya que el campo de lo público era limitado y permitía la ordenación legislativa prácticamente en su conjunto, además de que al ser la acción del Estado tan restringida, la función controladora se acotaba a las resoluciones de gobierno.<sup>55</sup>

A pesar de que la preferencia a nivel internacional es ofrecer una mayor calidad a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso de la Unión esta última continua siendo la primordial. Es por esta razón que los medios de comunicación han instaurado reglas de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que producen, lo cual no evidencia la eficacia y eficiencia, ni la calidad que un legislador pueda tener en el ejercicio de su encargo, toda vez que la función legislativa no es la única que se practica.

### 1.8 El proceso legislativo del Congreso de la Unión

Con base en las ponencias presentadas en el Foro Mexicano y sus congresos, el senador Jorge Moreno ha precisado el proceso legislativo como un fenómeno político originado por reclamos socialmente definidos por fallos jurídicamente nombradas como leyes o decretos. Igualmente, es necesario que dichas demandas hayan estimulado un principio de satisfacción, esto es, que se hayan precisado en un proyecto que agrupe las condiciones y particularidades jurídicas y constitucionales. Por otra parte, el representante puntualiza que el procedimiento legislativo como etapa del proceso legislativo comprende el conjunto jurídicamente preordenado de las funciones de uno o más actores para el logro de una solución concreta, que la naturaleza legislativa describe en la norma. Así pues, podemos deducir, como lo explica el profesor Moreno Collado, que la producción legislativa se desenvuelve en dos fases: 1) la social, se originan las demandas; y 2) la formal orgánica, la que ejecuta el ciclo legislativo.<sup>56</sup>

Por su parte, Fernando Ortiz y Onosandro Trejo, después de explicar la diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, mencionan que el proceso legislativo se vincula al medio del trabajo y la producción que pertenece rigurosamente al Congreso Legislativo, y agregan que las fases que lo integran son: 1. Iniciativa; 2.

55 MORA DONATO, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Bibliotecas e Informática e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 45.

56 MORENO COLLADO, Jorge Efraín, "Hacia un mejor quehacer legislativo", en *Ponencias presentadas en el Foro México y sus congresos*. Convocatoria motivada para estrechar vínculos entre las instituciones responsables de crear leyes, espacio que permita el intercambio de conocimientos, experiencias y propuestas hacia un mejor quehacer legislativo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1997, p.34.

Dictaminación; 3. Discusión; 4. Aprobación, y 5. Publicación de la Ley.<sup>57</sup> Como se observa, esta propuesta deja fuera las etapas que no aparecen entre las atribuciones de las cámaras, como son la promulgación que corre a cargo del presidente de la República, toda vez que pertenece al procedimiento legislativo.

Al respecto, Fernando Santaolalla recomienda que el proceso legislativo cubre tres fases: la de iniciativa; la constitutiva de naturaleza parlamentaria en el sentido que se desarrolla íntegramente en las Cortes Generales (Poder Legislativo), a las que compete la potestad legislativa, en la que se aprueba el proyecto o proposición y una fase integrativa de eficacia.<sup>58</sup> Algunos autores ubican la fase interna del Parlamento en el entorno del llamado procedimiento parlamentario, el cual se define como un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación,<sup>59</sup> procedimiento al que Mazella llama proceso de decisión parlamentaria, mediante el que el Parlamento culmina en la decisión (sea ésta una ley o un acto de dirección o una sanción de control o un diseño de coordinación) a través de una serie de actos y fases unificados al fin común.<sup>60</sup>

Las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito de las Cámaras, forman parte del procedimiento parlamentario, regulado por el marco normativo de las Cámaras, el cual garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente. Cada etapa de este proceso cumple con una función específica del Parlamento como la publicidad o la integración de intereses, por lo que han pasado de ser instrumentales a sustanciales.

El proceso de elaboración de las leyes, en lo que compete a las Cámaras, puede ser ubicado dentro del rubro del control parlamentario y legislativo. De acuerdo con Cecilia Mora Donato, son dos las propiedades básicas para estudiar al proceso legislativo como herramienta de control. La colaboración de las minorías en el procedimiento de redacción y aceptación de las normas, motivo por el que su aprobación debe estar asegurada en la ley y la difusión, la cual tiene una gran importancia no sólo al momento de su conclusión, sino también durante todas las etapas de incorporación de las voluntades.<sup>61</sup> A continuación, se explicarán detalladamente las fases del proceso legislativo.

### 1.8.1 La iniciativa

La iniciativa, como su propio nombre y etimología (*initium*) indican, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en

57 ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro. *El Procedimiento Legislativo mexicano*, editorial Sista. México, 2005, p.52.

58 SANTAOLALLA, Fernando, *Op. cit.*, p. 255.

59 CAMACHO VARGAS, José Luis, "El parlamento como órgano de representación política", en *El Congreso Veracruzano*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2007, p. 9.

60 MANZELLA, Andrea, "El parlamento del siglo XXI", en I. VALL, Francesc Paul y CARBONELL, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, editoriales Senado de la República, LIX Legislatura, e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 663.

61 MORA DONATO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados, México, 2006, p. 193.

ley.<sup>62</sup> Ésta consiste en un acto formal a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como petición de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes.<sup>63</sup> Elisur Arteaga Nava señala que una iniciativa es la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares al proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto.<sup>64</sup> Por su parte, Susana Thalía Pedrosa comenta que la palabra *iniciativa* en conjunto con el término *ley* significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados y agrega que cuando esta palabra está unida al término *decreto*, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposición de carácter particular; es decir, que se refiera a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.<sup>65</sup>

La iniciativa o presentación a las cámaras de un proyecto legislativo, en concordancia con lo expuesto por Bernardino Esparza, “no es por sí sola un acto de potestad legislativa, sino que solamente da impulso a la labor de la legislación; por indispensable que sea, sólo constituye una condición preliminar de la formación de la ley y no una parte integrante de su adopción”.<sup>66</sup> Con respecto al comentario anterior, Silvano Tosi señala que el momento de la iniciativa de las leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho.<sup>67</sup>

La facultad de iniciativa es un derecho que se le otorgan a órganos del poder legislativo y del ejecutivo, así como a los ciudadanos siempre y cuando sean el 0.13% de las listas nominales de electores. Con fundamento en los artículos 71 y 122 inciso C, Base Primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los órganos facultados para poder presentar iniciativas de leyes son:

A. Presidente de la República. Esta facultad se fortaleció gracias a la reforma que tuvo el citado artículo 71 constitucional con la adición de los párrafos tercero y cuarto mediante el cual se establece la figura de la iniciativa preferente.<sup>68</sup>

62 PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª edición, Madrid España, Civitas, 1997, p.788.

63 DE VERGOTTINI Giuseppe, “Nuevos aspectos de guerra y relaciones entre el Parlamento y el Gobierno”, en MORA DONATTO, Cecilia (Coord), *Relaciones entre Gobierno y Congreso: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-III, 2002, p. 688.

64 ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*, v.1, Oxford. University Press, México, 2001, p. 275.

65 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario al artículo 71 constitucional”, en *Derechos del Pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones, VII, 4ª ed., Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 658.

66 ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, “Proceso y etapas legislativas”, en *Decisiones políticas ¿Problemáticas en el derecho parlamentario?* México, editorial Porrúa, 2009, p. 59.

67 TOSI, Silvano, (et al), “Organización y funcionamiento de las cámaras”, en *Derecho Parlamentario*, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 101.

68 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de agosto de 2012.

B. Diputados y senadores del Congreso de la Unión. La facultad que tienen los legisladores para presentar proyectos de ley o decreto se puede ejercer de manera individual o colectiva a través de la práctica camaral, que consiste en que los legisladores presenten iniciativas integrándose en uno o varios grupos parlamentarios, ahora está regulada en cada uno de los reglamentos de las Cámaras. En la Cámara de Diputados se le da el nombre de *iniciativas a nombre de grupo* a aquéllas que se presentan por los miembros de un grupo parlamentario, y en el Senado se les llama *iniciativa con aval de grupo* a aquéllas que son suscritas al menos por la mayoría y el coordinador de un grupo.

C. Legislaturas de los estados. Para que una iniciativa pueda ser presentada por alguna de las legislaturas de los estados, requiere que previamente haya sido discutida y aprobada en el nivel local; para que se cumpla tal requisito será suficiente que sea consentido por la mayoría del cuórum, para que el órgano legislativo federal lo considere apto para ser admitido como una auténtica iniciativa.<sup>69</sup>

D. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con la nueva reforma política el nombre cambiará a Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, compete exclusivamente legislar en materia de la administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

E. Facultad de iniciativa de los ciudadanos. En reciente modificación a nuestra Constitución se otorga el derecho a los ciudadanos de poder presentar iniciativas de ley; de acuerdo con la reforma del artículo 171 de nuestra Constitución general, se adiciona la fracción IV facultando a los ciudadanos para que puedan presentar una iniciativa ante el Congreso de la Unión, siempre que sea un número de ciudadanos equivalente al 0.13% de las listas nominales de electores, y el mecanismo para que se presenten las iniciativas aún no está definido, pero lo hará a través de leyes reglamentarias. Además, la reforma constitucional citada modifica el artículo 35 constitucional sobre los derechos de los ciudadanos en el que en su fracción VII los faculta a iniciar leyes de acuerdo con la Ley del Congreso.

Para la presentación de las iniciativas que decidan hacer el presidente de la República, las legislaturas locales, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puede hacerse ante cualquier cámara y la misma pasa inmediatamente a ser turnada a comisión para su análisis y dictamen.

### 1.8.2 El dictamen

La fase de dictamen o de dictaminación es la relativa a los trabajos realizados en las comisiones para llegar al dictamen de un proyecto de ley o decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen realizado por la comisión.<sup>70</sup>

69 RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 1999, p. 23.

70 ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo mexicano: estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México*, editorial SISTA, 2005, p. 27.

Esta fase comienza posteriormente a que es presentada la iniciativa ante el Pleno de la Cámara, momento en el que el presidente de la Mesa Directiva respectiva, en ejercicio de sus facultades, dicta un turno para que ésta sea enviada a la comisión o comisiones que corresponda por su materia. La deliberación en comisiones es la fase a la que se denomina dictaminación, la que debe llevarse a cabo en un plazo de 30 días en el caso del Senado<sup>71</sup> y 45 en el caso de la Cámara de Diputados,<sup>72</sup> una vez que se haya recibido; estos plazos pueden ser ampliados.<sup>73</sup>

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la asamblea en Pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la asamblea, sino que sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante, en gran parte de los parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.<sup>74</sup>

De acuerdo con los artículos 39 y 85 de la Ley Orgánica, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. Los dictámenes pueden ser aprobatorios, negativos o de rechazo de la propuesta o parte de ésta. Sobre el particular, se ha polemizado en distintas ocasiones, señalando que los legisladores deben limitarse a aceptar o rechazar la propuesta sin modificarla, lo que de hecho es una práctica recurrente.

En esta fase las comisiones deben llevar a cabo una serie de análisis que van desde la viabilidad jurídica, económica y desde luego social, para generar el dictamen; asimismo, debe revisarse la técnica legislativa con la que fue generada la iniciativa que se pone a su consideración a fin de determinar si es viable. Es de destacar que las comisiones al estar integradas proporcionalmente por miembros de todas las fuerzas políticas con representación en la Cámara, están habilitadas no sólo para evaluar la conveniencia técnica del proyecto, sino también la conveniencia política.

En la fase de dictamen es necesario establecer un estrecho contacto con los destinatarios de la norma propuesta, ya sean ciudadanos en general, autoridades, personas morales o grupos interesados, con el fin de conocer su punto de vista sobre la nueva legislación. En relación con lo anterior, resulta evidente que la gran cantidad de iniciativas que debe dictaminarse hace complicado el intercambio de puntos de vista entre legisladores y destinatarios; sin embargo éste debe buscarse cuando menos en los proyectos con mayor impacto. Adicionalmente en el proceso de dictaminación las comisiones deben hacerse de opiniones calificadas acerca de la propuesta que se analiza, a fin de tomar una decisión informada.

Una vez realizada la etapa de análisis la comisión debe debatir sobre los resultados, así como sobre los puntos de vista de los destinatarios y expertos en el

71 Artículo 212 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

72 Artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados

73 Artículos 212, numeral 2 del Reglamento del Senado y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

74 WILSON, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial tercera reimpresión, México, editorial, 1999, p. 256



tema, para posteriormente generar un proyecto de dictamen que generará un nuevo debate, que culminará con la votación de la propuesta, mediante la que se determinará su aprobación o no.

### 1.8.3 La discusión

Béjar comenta que esta etapa de discusión es necesaria para que los legisladores lleven a cabo la etapa procesal legislativa más sobresaliente, pues se refiere a la controversia política, jurídica, económica, social e ideología, que suscita entre los legisladores al discutir el dictamen con proyecto de ley o decreto.<sup>75</sup>

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general; esto es, en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra o en pro, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.

Terminada la lista de oradores, el presidente preguntará a la asamblea mediante votación económica si el asunto se considera suficientemente discutido; si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

Es pertinente mencionar que la etapa de discusión no se da en un solo momento, ni en un solo lugar. Hay discusión al interior de la comisión para poder elaborar un dictamen en sentido positivo o negativo; hay discusión en el Pleno. Enviada la minuta a la colegisladora, continúa la discusión, no se agota en un solo momento. También es indispensable recordar que a la par de la discusión que marca el proceso legislativo una de sus etapas (naturaleza jurídica), también se da un proceso de negociación política que buscará impulsar o en su caso contener la iniciativa en comento (naturaleza política).

Una vez que el dictamen sea emitido por una o varias comisiones de la respectiva Cámara que funge como de origen, es necesario que se le envíe al presidente de la Mesa Directiva para que se incluya en el orden del día y se pueda realizar la etapa de discusión y dar continuidad al proceso legislativo.

Como se indicó, es necesario que el presidente de la comisión dictaminadora envíe al presidente de la Mesa Directiva el dictamen para que sea incluido en el orden del día; en el caso de la Cámara de Diputados, marca que para que un asunto pase a votación, deberá apegarse a los temas establecidos en la agenda política por los mismos grupos parlamentarios. Una vez que se envía el dictamen, se debe publicar en la Gaceta de la Cámara respectiva. Para los senadores es al menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que se vaya votar y la publicación tendrá efectos de primera lectura; en el caso de los diputados, se puede publicar hasta las

<sup>75</sup> BEJAR ALGAZI, Luisa, "El proceso representativo en la asamblea del pleno", en *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Gernika, 2006, p. 43.

22:00 horas del día anterior de la sesión en la que se va a votar, y por regla general se dispensa la segunda lectura. La publicación en la gaceta se puede dispensar cuando lo solicite la comisión que dictaminó, pero se tiene que distribuir a los legisladores antes de la sesión en la que se votará.

En una de las lecturas realizadas ante el Pleno de la Cámara, la comisión o comisiones que dictaminaron nombran un representante para que presente el dictamen y pueda esgrimir los principales argumentos por los cuales tomaron la decisión de que el dictamen sea para aprobar el proyecto de ley o decreto o para desecharlo.

#### 1.8.4 La votación

La votación equivale a dar la oportunidad a todos y cada uno de los miembros de las cámaras de participar en la resolución que sobre algún proyecto se tome. La votación constituye, entonces, la fuerza legitimadora del acto que se propone emitir la cámara y finalmente el Congreso de la Unión.

Después de la discusión y votación del dictamen, de ser aprobado pasará a la cámara revisora para que sea analizado, pero de ser rechazado, se debe atender a lo que marca el artículo 72 Constitucional en su inciso g), que señala que todo proyecto de ley que se deseche en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Garita define a la cámara revisora como “el órgano del poder legislativo que inicia su actuación dentro del proceso de crear o modificar leyes, una vez que ha recibido una ley o decreto aprobado por la otra Cámara”.<sup>76</sup> El artículo 72, incisos A, D y E, de la Constitución faculta a la cámara revisora para modificar en todo o en parte cualquier proyecto de decreto o ley recibido de la cámara de origen.

En la cámara revisora se recibe el proyecto de ley o decreto en una minuta, y se envía a comisiones para seguir el mismo proceso que siguió en la de origen y de ser aprobada se envía al presidente de la República para continuar con el proceso legislativo; sin embargo, cuando no se aprueba o al menos no en los mismos términos de la cámara de origen, se siguen los lineamientos establecidos en el artículo 72 constitucional.

La cámara revisora recibe la minuta del dictamen con proyecto de decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho.<sup>77</sup> Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría,

<sup>76</sup> GARITA, Arturo, *Prontuario y glosario de términos legislativos del Congreso mexicano*, México, Senado de la República, LX Legislatura, 2006, p. 35.

<sup>77</sup> ESPAZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Decisiones políticas y problemáticas en el derecho parlamentario*? México, editorial Porrúa, 2009, p. 53.

pasará al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado, en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta; y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo federal. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Resuelta la iniciativa por la cámara revisora queda seleccionada como ley o decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas cámaras.

Posibles supuestos sobre la discusión del proceso legislativo:

CASO	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	RESULTADO
1	Aprueba	Aprueba	Pasa al Ejecutivo.
2	Aprueba.	Rechaza totalmente.	Vuelve a la cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente
3	Aprueba. Aprueba nuevamente.	Rechaza totalmente. Aprueba.	Vuelve a cámara de origen con observaciones respectivas, para ser discutido nuevamente. Pasa al Ejecutivo.
4	Aprueba. Aprueba supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a cámara de origen sólo para discusión de lo desechado de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo.

5	Aprueba.  Rechaza, supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona.  Insiste en supresión, reformas o adiciones.	Vuelve a la cámara de origen sólo para la discusión de lo desechado de las reformas o adiciones.  El proyecto no puede volver sino hasta el siguiente periodo de sesiones.
6	Aprueba.  Rechaza, supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona.  Acepta del proyecto primario.	Vuelve a la cámara de origen sólo para la discusión de lo desechado o de las de las reformas o adiciones.  Pasa al Ejecutivo.

Fuente: elaboración propia.

### 1.8.5 La sanción

Se da el nombre de *sanción* a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las cámaras. El presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto). (Artículo 72, incisos A, B y C de la Constitución general).

Para Serna de la Garza “el veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía al Congreso”.<sup>78</sup> Para Rabasa, el veto es un privilegio simplemente negativo, puesto que es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad.<sup>79</sup>

Ante la práctica del llamado *veto de bolsillo* —es decir, la práctica del Ejecutivo de no hacer observaciones y tampoco mandar publicar—, la reforma al artículo 72 inciso b) del 17 de agosto de 2011 eliminó la posibilidad de que el titular del Ejecutivo no publique una ley a la que no se le hicieron observaciones, otorgándole la facultad al presidente de la cámara de origen para ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, quedando el texto de la siguiente manera:

“Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el *Diario*

78 SERNA DE LA GARZA, José María, “Principales procedimientos del Congreso”, en *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Parlamentario*, México, editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y McGraw Hill, 1997, p. 46.

79 RABASA MISHKIN, Emilio O., “El papel del Congreso de la Unión y los Congresos de los estados hacia el siglo XXI”, en *México y sus congresos*, México, editorial Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1997, p. 57.

*Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente”.

### **1.8.6 La promulgación y la publicación**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado como sinónimos los términos promulgación y publicación, tal como se desprende de la siguiente tesis:

“La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley suprema empela las dos palabras, con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.<sup>80</sup>

Como se explicó en el apartado anterior, el presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles a no ser que corriendo ese término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

El Ejecutivo aprueba con su firma y autoridad que se han cumplido las formalidades anteriores, y ordena su publicación: “Publíquese y dese el debido cumplimiento”. La publicación en el *Diario Oficial de la Federación* es el medio idóneo para el reconocimiento de la ley a quien deba cumplirla.

El artículo 72 inciso C) constitucional ordena al Ejecutivo a promulgar a lo que se da cumplimiento por medio de la Secretaría de Gobernación, y se refiere al acto formal de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, atribución que se fundamenta en el artículo 27 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **1.8.7 El inicio de la vigencia**

El sistema sucesivo es el que se encuentra en el artículo 3 del Código Civil Federal:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En lugares distintos del en que se publique el

<sup>80</sup> Promulgación y publicación de las leyes. Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mario G. Rebolledo. Secretario Juan Manuel Arredondo Elías.

Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

El otro sistema que encontramos en el artículo 4° del Código Civil Federal es el sincrónico, que consiste en que la misma ley fija fecha cierta en que se iniciará la vigencia:

“Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.

Dentro de la práctica legislativa, uno de los sistemas más comunes es el inmediato, que implica que la ley o decreto cobrará vigencia a partir del momento de su publicación. *Vacatio legis* es el periodo de tiempo entre la publicación de una ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación* y su entrada en vigor. Con la entrada en vigor de una ley o decreto podemos decir que se concluye por completo el proceso legislativo.

# CAPÍTULO SEGUNDO

## LA FACULTAD LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

### 2.1 El federalismo ante los congresos estatales

En el federalismo mexicano las leyes federales se ajustan al territorio nacional, las disposiciones locales se aplican en cada entidad federativa, mientras que los estatutos municipales se sujetan a jurisdicciones regionales. En efecto, el elaborar, deliberar y aprobar las leyes es esencial para entender el procedimiento y capacidad de los órdenes de gobierno normado en el artículo 124 constitucional, que expresamente contiene las competencias de las autoridades federales, estatales y municipales.

La configuración de las entidades federativas puede explicarse desde diversas áreas: la historia, la geografía, la política, el derecho, la economía, etcétera, sin embargo, la similitud entre ellas explican la división política territorial del Estado. La combinación de los órganos de gobierno locales cambian, en nuestro país a nivel nacional coexisten los gobiernos federal y estatales, que se organizan en una república democrática, representativa y federal, compuesta de estados independientes y autónomos, en cuanto a su gobierno interior, pero unidos en una federación.

Con base en lo anterior, para el poder, se presentan tres categorías: federal, estatal y municipal; el primero dentro de la Constitución general, organiza que el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; el segundo, los gobiernos locales reconocen para su administración y dirección al gobierno republicano, democrático, popular y representativo, distribuyendo el ejercicio del poder en el legislativo, ejecutivo y judicial; finalmente, el tercero, encuentra su fundamento en la división territorial y de su organización política y administrativa en el municipio libre. Para los tres casos, se propone la existencia de un órgano legislativo, el cual tiene como función primordial, la de crear normas jurídicas.

Así, el Congreso de la Unión tiene la capacidad para legislar en materia federal, conformada por dos cámaras, una con 500 diputados y otra con 128 senadores. A nivel estatal, las entidades federativas tienen la atribución y suficiencia para elaborar leyes, reglamentos, acuerdos y decretos dentro de sus demarcaciones, dependiendo de la población es la asignación del número de diputados locales. Finalmente, a nivel municipal, se presentan los cabildos, los cuales cuentan con gran amplitud y competencia para normar los aspectos de la vida regional, gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Consecuentemente, para la técnica legislativa es de gran utilidad entender el funcionamiento de este tipo de congresos, en sus distintas estructuras, desde su organización hasta su funcionamiento. De ahí, que es el federalismo el que establece un reparto de competencias entre los distintos órdenes de gobierno y de poder. En efecto, la redacción de las normas corre a cargo de los órganos legislativos, y aunque el ordenamiento jurídico procura definir las respectivas atribuciones, esta determinación no siempre es precisa para prevenir todo choque entre unas u otras autoridades. Por esa razón, la técnica legislativa debe prevenir tales conflictos planteados entre los órganos parlamentarios y administrativos.

## **2.2 La estructura y organización de los congresos estatales**

El vocablo *autonomía* denota la potestad de ciertos órganos para regularse a sí mismos con sus propias leyes. Las entidades locales tienen asegurada su independencia y libertad para la gestión de sus respectivos intereses. En efecto, el artículo 114 de la Constitución general regula el ámbito de los poderes autónomos, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés colectivo.

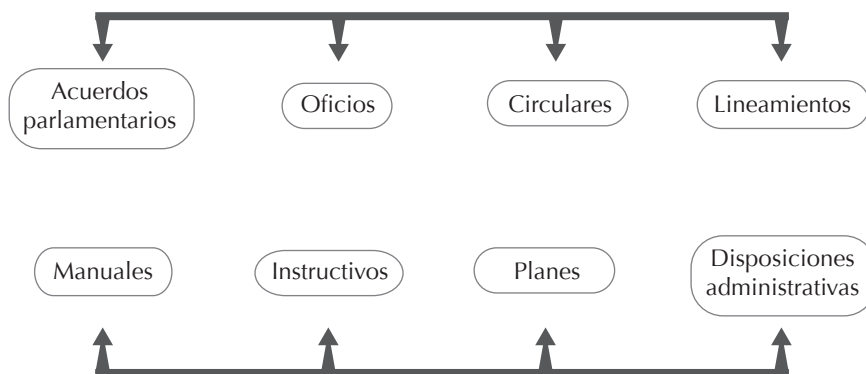
Las instituciones federales se encuentran reguladas en el propio texto constitucional, sin embargo, los entes locales se reservan a lo esencial o núcleo fundamental y básico de la organización que la Constitución asegura. Del mismo modo, la autonomía local se manifiesta como un derecho y una obligación fáctica y real para los estados para que puedan gobernar, administrar y gestionar sus propias actividades en beneficio de la población más necesitada.

En este sentido, los congresos estatales pueden legislar sobre cualquier asunto no concedidos al legislador ordinario federal, pero sí para los asuntos regionales. Los estados tienen una Cámara de Diputados; los representantes son electos de manera directa por el principio de representación proporcional, con base en la proporción del número de habitantes, sin derecho a reelección en un periodo posterior inmediato.

De acuerdo con el artículo 116 constitucional, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafos segundo y tercero, regula que “las asambleas legislativas estatales se apoyan en una estructura organizacional con base en la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Interior de cada entidad federativa”, pues diagnostican sus funciones y facultades del Congreso con base en un marco legal eficiente; su labor se lleva a cabo por una Mesa Directiva y número comisiones que se determinen en cada periodo de gobierno.

Con base en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, los congresos estatales tienen facultades y atribuciones para emitir los siguientes estatutos:





Fuente: elaboración propia.

Para legislar en los congresos de las entidades federativas se sigue un procedimiento legislativo similar al sistema federal, pero con matices diferentes. Estas características son: 1) contar con dos o tres periodos ordinarios anuales; 2) la facultad de iniciar leyes y decretos corren a cargo del gobernador constitucional y de los legisladores estatales; 3) en algunos estados, el Tribunal Superior de Justicia tiene la capacidad para iniciar proyectos de decretos; y 4) la iniciativa popular está a favor de determinado ciudadanos, y funciona bajo ciertos requisitos.

Los disposiciones de los congresos estatales también se les conoce como *leyes generales o decretos* en sus respectivas competencias. Por eso, en las constituciones locales modelan las facultades de sus congresos y el procedimiento legislativo, aspectos que se precisan en las leyes orgánicas. Las constituciones de los estados libres y soberanos encuentran su fundamento en el artículo 115 constitucional; esta regla se limita para que los estados puedan legislar sobre ciertos temas, así como proyectos y programas que requieren concurrencia legislativa.<sup>81</sup>

Las iniciativas o proyectos de leyes se turnan a una comisión dictaminadora para su estudio, aceptación o desechamiento; se elabora un dictamen para presentarse en el Pleno del congreso estatal para su discusión y aprobación. Si una iniciativa se desecha, no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones; en caso de aprobarse, la resolución se enviará al gobernador constitucional para su promulgación y se publicará en el periódico oficial o gaceta del Gobierno del estado.

Si una iniciativa de ley tiene deficiencias, es necesario presentar por escrito al congreso estatal dichas observaciones; de aprobarse, se turnarán al representante del poder ejecutivo para su publicación. De la misma forma, si el órgano legislativo corrobora la redacción inicial turnada al titular del Ejecutivo, también se publicará en el periódico oficial del estado para convertirse en norma obligatoria. En todo

81 MURO RUIZ, Eliseo, "Facultad de iniciativa legislativa, el acto legislativo y el procedo legislativo", en *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, p. 56.

momento, el gobernador está facultado para vetar las leyes y reglamentos locales así como los acuerdos y resoluciones locales.

Por último, para funcionar en los recesos del órgano legislativo del orden local, se instaura una comisión permanente, cuyas obligaciones exclusivas son meramente administrativas y de gestión. Además, existe un área técnica que se ocupa de examinar, investigar y fiscalizar al Poder Ejecutivo y a sus ayuntamientos respectivos.

### 2.2.1 Concepto de norma

El vocablo *norma* etimológicamente proviene del latín *norma*, que significa *escuadra*; para la Real Academia Española, es “conjunto de criterios lingüísticos que regulan el uso considerado correcto”.<sup>82</sup> La teoría ontológica la conceptualiza como una “regla de conducta que postula deberes”.

De lo anterior se deduce que el vocablo tiene diversos significados, así por ejemplo, en astrología, una norma está compuesta por estrellas y galaxias menores del hemisferio; en gramática, alude a las construcciones más usuales del lenguaje; en ciencias exactas, se refiere al volumen y magnitud de los vectores en un universo; en química, es una medición de la densidad de un género o categoría en ruptura y técnica; finalmente, en las normas oficiales mexicanas, conforma una especificación que tiene por objeto reglamentar procedimientos y productos que garantizan la interoperabilidad.

El tratadista y especialista mexicano Ulises Schmill entiende por norma jurídica “el conjunto de materiales que constituyen el objeto de estudio y consideración de la ciencia jurídica y que quedan sistematizados dentro de la proposición o regla del derecho”.<sup>83</sup>

Para nuestro campo de conocimiento y objeto de estudio, se entiende por norma jurídica al conjunto de reglas ordenadas de comportamiento y conducta expedidos y decretados por autoridad competente, cuya violación trae aparejada una sanción; ésta es la definición admitida comúnmente, sin embargo, Pérez Fernández del Castillo subraya que “la norma ordena, priva, permite o concede determinado comportamiento humano considerando este alcance, “cuando se habla de norma se está haciendo referencia al contenido de un texto jurídico, a su articulado; así, la palabra norma suele equipararse a la ley, precepto, artículo, o se emplea para hacer alusión a un tipo de legislación: norma constitucional, normas marítimas, normas internacionales”.<sup>84</sup>

Un significado preciso y de fuerte crédito de norma alude a la decisión de normar determinado tipo de conductas humanas o actividades, en réplica a un problema concreto de interés general. En esta expresión se identifican los siguientes componentes:

82 *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Internet: <http://www.academia.org.mx/rae.php>

83 SCHMILL, Ulises, *Introducción al derecho*, 15ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 25.

84 PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, “Facultades de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa”, en *Ética del legislador*, México, editorial Porrúa, 2004, p. 26

- Un acto o comportamiento por ser regulado, que define la materia interna y propia de la norma, sea moral, ética, o jurídica.
- La justificación o razón de ser de la norma, amparada en la necesidad de satisfacer objetivos de interés habitual.
- La utilidad de empleo y los sujetos al cumplimiento de la norma, con base en la voluntad común de la necesidad a la que se compromete.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, al decir que “no es posible dar un concepto unívoco, desde el principio, de lo que es la norma jurídica, pues sobre este concepto, tan importante y fundamental para la ciencia jurídica, no hay acuerdo entre los diversos autores”.<sup>85</sup> A manera de conclusión, la norma jurídica es el objeto de estudio de la ciencia jurídica, y de las normas que organizan conjuntos ordenados y llevan a cabo múltiples funciones, que pueden claramente precisarse, denominados ordenanzas normativas, con una configuración interna particular y bien definida.

### 2.2.2 Concepto de normatividad

Después de realizar una exhaustiva búsqueda en la disciplina jurídica, no se encontró un concepto específico sobre normatividad lo suficientemente sólido y congruente como para darle un significado; ante esto, nos remitimos al portal electrónico “El Lenguaje Ciudadano”, de la Secretaría de la Función Pública; bajo este sentido, el término normatividad no está en el diccionario y su empleo es incorrecto en la lengua culta; no obstante, aparece de modo cada vez más frecuente en el lenguaje de la administración pública.

La palabra *normatividad* ha sido recogida por las academias españolas y mexicanas; está formada por la raíz “norma”, y atiende al conjunto de leyes y los sufijos *-tivo* y *-dad*, añade sentido de realizar, ejecutar o hacer algo. Para Gamiz, “se entiende por normatividad a las formas institucionales a través de las cuales el comportamiento es configurado socialmente aceptable. Estas son normas jurídicas que regulan la conducta y confieren o imponen facultades, además de otorgar derechos para que los individuos en sociedad puedan comportarse de manera adecuada”.<sup>86</sup>

En la doctrina existe consenso de los vocablos *ley*, *norma*, *legislación*, *estatuto*, *código*, *precepto*, *disposición* y muchos más; se conforman como sinónimos de normatividad. Una vez aclarado esto, es necesario explicar su significado: la normatividad se refiere al establecimiento de regular el comportamiento adecuado de las personas en sociedad y de cualquier organización.

Lo anterior ha traído grandes consecuencias a la hora de la redacción, estructura y funcionamiento de las leyes que armonizan un orden jurídico establecido; el

<sup>85</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op, cit., p. 2207.

<sup>86</sup> GAMIZ PARRAL, Máximo N., “Leyes orgánicas de los congresos de los estados”, en *Legislar quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, 2000, p. 65.

conjunto de las teorías ha intentado clasificar a las normas en una jerarquía escalonada sin siquiera verificar las relaciones entre las mismas, tal vez porque existen escasos estudios sobre el tema, la situación se complica derivado de la presencia de nuevas tecnologías.

### 2.2.3 Concepto de orden jurídico

La definición de *orden jurídico* aparece como un conjunto de normas cuya autenticidad y validez está sostenida de una ley primaria o suprema; es el ejemplo más claro en nuestro sistema jurídico mexicano, cuya base de validez y autenticidad se encuentra en la Constitución general. Bajo este criterio, podemos precisar dos tipos de normas: las de rango superior y las inferiores.

Las normas superiores son las que diagnostican el proceso de elaboración de otras normas y su contenido, en tanto que las normas inferiores se crean acompañadas del procedimiento establecido en una norma suprema y su contenido es determinado por el mismo estatuto. Esta apreciación de diversidad de normas que guardan entre sí relaciones de superioridad e inferioridad, crean la definición de orden jerárquico de las normas; un determinado instrumento normativo puede tener el carácter de inferior en correspondencia de otro que es su fundamento de validez y porque conforme a ella fue producida la primera y ser, a su vez, disposición superior respecto a otras que son creadas siguiendo el procedimiento establecido en ella y con el contenido que determine. Pero también los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de mayor rango; en el primer supuesto, encontramos entre ellos una relación de coordinación; en el segundo, existe un nexo de supra o subordinación. El profesor Eduardo García Máynez nos dice que la existencia de relaciones de este último permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez.<sup>87</sup>

La importancia de catalogar y ordenar a las normas de acuerdo con el principio escalonado, radica en que atendiendo a esta clasificación podemos determinar cuál debe ser la norma predominante, qué disposición jurídica es la que regula la creación de las demás, y si una ley puede invalidar a otra. Pese a lo importante de este aspecto y el consenso que existe sobre el mismo, son innumerables los motivos en que se han exhibido contradicciones entre los diferentes ordenamientos normativos que integran nuestro sistema jurídico, a tal grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que pronunciarse sobre numerosas tesis para encuadrar la jerarquía, mismas que han sido contradictorias, salvo en el caso de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, aún no hay jurisprudencia al respecto.

### 2.2.4 Concepto de ley

La expresión *ley* proviene de la voz latina *lex*, que se deriva del vocablo *legere*, que significa “que se lee”. Algunos autores derivan *lex* de *ligare*, haciendo alusión al carácter obligatorio e imperativo de las leyes.

87 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 45a. edición, México, editorial Porrúa, 2001, p. 78.

En el amplio sentido, se entiende por *ley* todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. El significado de la palabra comprende tanto leyes naturales o causales, o leyes dialécticas y matemáticas, incorporando lógicamente a las leyes jurídicas;<sup>88</sup> se entiende a esta última como todo juicio mediante el cual se impone cierto comportamiento adecuado; en cambio, en el sentido formal, la ley es aquella que, independientemente de su tema o asunto, es creada y elaborada por el órgano parlamentario del Estado, ajustándose al procedimiento legislativo; mientras que en sentido material, la ley es una norma jurídica general y abstracta, sin importar la entidad que expide su creación.

Por ley normativa se entiende “todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida”.<sup>89</sup> La característica primordial de la ley normativa es su incumplimiento, es decir, la eventualidad de la relación que expresa y la realidad; reconoce, por ende, la voluntad de quien debe cumplirla y en efecto es reguladora exclusivamente del comportamiento humano. Las leyes jurídicas tienen por objeto el promover la conducta que establecen como debido, no el de expresar relaciones con fines prácticos explicativos ni de reflexión correcta. Las leyes jurídicas son las que tienen mayor interés.

A la ley, en cuanto especie del género norma jurídica, le corresponden además de las características genéricas de este concepto, algunas otras de carácter específico,<sup>90</sup> existiendo consenso entre la doctrina, se presentan las siguientes características, las que de hecho se plasman al inicio de cualquier iniciativa:

1. Generalidad. Se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece, y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad, siempre que atribuya efectos a dicho sujeto por haber actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica, y no por su identidad individual. *Contrario sensu* las normas individualizadas, como las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas y, en consecuencia, no son leyes.

2. Abstracción. Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior.

88 *Diccionario Jurídico Espasa Lex*, editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, España, 2002, p. 900.

89 CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto, “Las legislaturas de los estados”, en *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaría de Gobernación, 2005, p. 35.

90 *Ibidem*, p. 42.

3. Obligatoriedad. En cuanto lleva implícito un mandato, sin que esto signifique que ley incumplida no sea ley.

### **2.2.5 Concepto de reglamento**

El reglamento proviene de *reglar* y éste, a su vez, del latín *regulare*, es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, encargado, conforme a nuestra Constitución, del ejercicio de la función administrativa, crea situaciones jurídicas absolutas e impersonales, para desarrollar y detallar una ley formal y materialmente emanada del Congreso, con la finalidad de lograr su aplicación. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en la Constitución Política local, que faculta al gobernador del estado para proveer la exacta observancia de la ley en la esfera administrativa.

#### **2.2.5.1 Lineamientos para la elaboración de reglamentos estatales**

Para el caso de nuestro estado, la facultad reglamentaria del Ejecutivo estatal se encuentra prevista en las constituciones políticas de los estados libres y soberanos, de manera muy semejante a la planteada para el ejecutivo federal; de igual manera, se retoma en la Ley Orgánica de la Administración Pública al facultarlo de manera inicial para expedir los reglamentos interiores de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, para acotarlo de manera contradictoria a las puras dependencias; indefinición que se resuelve con la propia Ley Orgánica y la Ley de Entidades Paraestatales, como se ha mencionado.

Habida cuenta que tratándose de la expedición de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades, en ocasiones reflejan cambios a la estructura organizacional, existen diversas disposiciones complementarias que regulan su expedición, entre ellas las disposiciones que contempla la Ley de Egresos respecto a la obligación de la dependencia o entidad de realizar una evaluación de impacto presupuestal y someterla a la consideración de la Secretaría de Finanzas y Administración para su autorización; de igual manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública, impone a las Secretarías de Finanzas y Administración y de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, la obligación de coordinarse para el análisis y evaluación de las reformas a las estructuras orgánicas.

Por último, un documento importante que debemos conocer: los Lineamientos Generales para la elaboración de Reglamentos Interiores de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, que tiene por objeto establecer los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse la elaboración, revisión y trámite de proyectos de decretos por los que se expidan, adicionen, reformen, abroguen o deroguen disposiciones reglamentarias de las dependencias de la administración pública centralizada, que deban ser sometidos a consideración y, en su caso, firma del gobernador del estado; así como los requisitos, procedimientos y plazos a que deberá sujetarse la elaboración, revisión y trámite de proyectos por los que se expidan, adicionen, reformen, abroguen o deroguen disposiciones

reglamentarias de las entidades que integran la administración pública descentralizada; y definir las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo estatal emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos de los proyectos de reglamentos a que se refieren las fracciones anteriores. En el artículo 5 se señalan los aspectos que las dependencias y entidades deberán cubrir en la elaboración de sus anteproyectos y que de manera enunciativa pero no limitativa serán: en el caso de las dependencias, deberán señalar en el apartado de los considerandos o exposición de motivos, la facultad constitucional y de ley del Ejecutivo estatal para la expedición del reglamento; así como las disposiciones legales que le dan fundamento al instrumento jurídico respectivo; tratándose de las entidades, la facultad que le otorgan a sus órganos de Gobierno para la expedición o emisión de su reglamento interior; el establecimiento de su objeto y alcance de manera clara y congruente, mediante el señalamiento de las disposiciones que los expiden, y, en su caso, la materia de la reforma, adición abrogación o derogación, correspondiente; el redactar los preceptos que los integren en forma congruente y sistemática con el orden jurídico estatal, así como estructurarlos de manera ordenada y lógicamente progresiva, clara, breve y sencilla, y que tienen que precisar el régimen transitorio correspondiente y, de ser posible, las disposiciones jurídicas que expresamente se derogan.

El proyecto de reglamento es el documento definitivo que se presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se vincule con la materia objeto de reglamentación, así como las de orden presupuestario de la Secretaría de Finanzas y Administración y las de carácter administrativo de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (artículo 9), que son las facultades para su presentación (artículo 10) y los plazos para su presentación (artículo 12).

El artículo 13 se refiere a los trámites por seguir para el análisis y aprobación por parte de la Consejería Jurídica; así como los requisitos que se deben de cumplir en su presentación, como el hecho de que los proyectos deberán mantener congruencia con la estructura orgánica validada y autorizada, debiendo incorporar en el mismo las atribuciones de las unidades administrativas adscritas directamente al titular de la dependencia o entidad de que se trate; o bien aquellas que por sus facultades de organización, administración, dirección, decisión o de coordinación realicen actividades de carácter sustantivo.

Se precisa que no se deben de considerar las unidades administrativas catalogadas como *staff* o de apoyo, y que tratándose de las dependencias se deberán incorporar en el texto del proyecto del reglamento las atribuciones correspondientes a los secretarios, subsecretarios o análogos, las coordinaciones generales, las direcciones generales y las direcciones de área. Para el caso de las entidades, se establecerán las atribuciones del director general o titular del organismo de que se trate, así como de las direcciones, subdirecciones y de las unidades.

El artículo 17 prescribe que una vez satisfechos los requisitos, la Consejería Jurídica realizará la impresión del proyecto en papel oficial del gobernador del

estado, en original y copia, para posteriormente recabar la firma del titular de la dependencia solicitante y que en el caso de las entidades deberán contar por parte de la Consejería Jurídica con el oficio o comunicado en el que se informará al titular del organismo de que se trate la procedencia del citado proyecto, para que sea sometido a consideración y, en su caso, aprobación por parte del órgano de Gobierno respectivo, una vez que se hayan recabado los referendos respectivos, el consejero jurídico del Ejecutivo estatal, lo someterá a la consideración y, en su caso, firma del gobernador del estado (artículo 18).

Por último, se estipula que inmediatamente después de que el reglamento haya sido firmado por el gobernador del estado, la Consejería lo remitirá a la dependencia solicitante, quien a su vez deberá acudir ante la Secretaría de Gobernación, para efectos de su publicación en el periódico oficial del estado.

### 2.6.6 Concepto de *decreto*

Del verbo latino *decernere, decrevi, decretum*, acuerdo o resolución. Según la Real Academia de la Lengua Española es la “decisión de un gobernante, de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia”.<sup>91</sup> “Disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada”.<sup>92</sup>

El *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas* refiere que “es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia y que crea situaciones jurídicas concretas respecto a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos; requiere cierta formalidad para que sea conocida por las personas a las que va dirigido”.<sup>93</sup> Hasta la fecha, la doctrina distingue entre la ley, que considera como una disposición de carácter general, y el decreto, que conceptúa como un acto particular, pero el derecho positivo mexicano, a nuestro parecer de manera inadecuada, llama indistintamente decretos a las leyes y a los actos del congreso que no son leyes.

Esta aparente confusión ha sido resuelta en nuestra legislación local, cuando en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado señala, acertadamente, que toda norma jurídica obligatoria y general, dictada por el congreso del estado, tendrá el carácter de ley; las que no tienen el carácter general, serán decretos y toda resolución adoptada por el congreso en conclusión a determinado acto jurídico, serán acuerdos.

Al respecto, hay que señalar que aunque el tema ha sido tratado escuetamente por los tratadistas ortodoxos —lo que ha repercutido en una tipología de los decretos tan disímbola como heterogénea—, en la actualidad se han profundizado los estudios al respecto, acrecentándose los puntos de consenso respecto tanto de la

<sup>91</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Op. cit.*

<sup>92</sup> RABASA, Emilio, “Los estados”, en *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 1999, p. 35.

<sup>93</sup> *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, términos de leyes y normas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 838.



naturaleza jurídica de los decretos, como de los diferentes tipos de los mismos que son aceptados por nuestro derecho positivo. En tal sentido, se ha coincidido en que los decretos son normas jurídicas con un rasgo inferior a la ley; así como en las diferencias sustanciales que existen entre ellos, como el carácter general y abstracto de aquélla, frente al particular y concreto de éste, sin olvidar que la ley constituye un acto eminentemente legislativo y el decreto, administrativo, independientemente del órgano que lo emite.

Tomando como base lo comentado en párrafos anteriores, podemos coincidir con algunos criterios de doctrinarios, quienes sostienen que básicamente existen tres tipos de decretos: legislativos; judiciales y administrativos:<sup>94</sup>

1. Decreto legislativo. Como ya se planteó, tanto la legislación federal como la local contemplan la existencia de este tipo de decretos, siendo más explícita la estatal al especificar que toda norma jurídica dictada por el congreso del estado, que no tenga el carácter de general, será decreto.<sup>95</sup> Se deduce que el Poder Legislativo emite decretos para resolver cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo. De lo anterior se infiere que el procedimiento de creación será, entonces, similar al de una ley y por ende el de su modificación y extinción.

2. Decreto judicial. Existe consenso en la doctrina respecto de este tipo de decretos, así como en definirlos como “resoluciones de trámite dentro de un proceso”.<sup>96</sup> Bajo esa perspectiva, se ha considerado una tipología específica de este tipo de decretos, al grado de “apuntar que los actos judiciales integran una ordenación, según tengan un carácter definitivo o se trate concretamente de decretos judiciales”,<sup>97</sup> lo que implica emitirlos con la misma periodicidad, acotando el mismo autor que esta clasificación de los decretos comprendidos dentro de los actos judiciales, que éstos suelen ser llamados genéricamente resoluciones judiciales, dentro de las cuales se sitúa la providencia para definir las decisiones vinculadas al mero trámite judicial, el auto para las que se refieren a los incidentes y la sentencia para el pronunciamiento final del magistrado que determina el derecho.

3. Decreto administrativo. En estricto sentido, este tipo de decretos, en realidad, serían decretos del Ejecutivo, habida cuenta de que el Estado siempre ejerce la actividad administrativa por medio de sus órganos ejecutivos, con el fin de satisfacer necesidades de índole jurídico y social; es evidente que los actos administrativos contienen decisiones, resoluciones o mandatos que la autoridad ejecutiva dicta en el ejercicio de sus funciones sobre algún asunto público, reflejando una expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo que forma parte de una política pública mas general y lo hace apoyado en una potestad o atribución que la ley determina como parte de su competencia para dictarlo. En este sentido, existe una subtipología para los decretos administrativos tan amplia

94 MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, editorial Iure, tomo II, México, 2006, p. 389.

95 Artículo 71 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

96 MARTÍNEZ MORALES, Op. cit, p. 390.

97 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, presentación en CD ROM, 2005, p. 625.

como actos que realiza el Poder Ejecutivo; así, por ejemplo, se habla de decretos de destino, decretos de creación, decretos reglamentarios.

Asimilada a una ley, la doctrina también contempla otros dos tipos de decretos: los decretos ley y los decretos delegados, los cuales son actos emanados del Ejecutivo por vía de excepción y que poseen naturaleza o valor de ley; las causas por las que este tipo de decretos pudieran ser expedidos, se pueden resumir en tres:<sup>98</sup> por delegación del Legislativo al Ejecutivo, previo señalamiento específico de la ley; por facultad directa asignada por la Constitución al Ejecutivo en casos de urgencia o gravedad, y por derivarse de una situación jurídico-política irregular; en los dos primeros casos, se requiere de la ratificación posterior del Poder Legislativo para continuar su vigencia.

Resulta de especial relevancia retomar la cita que al respecto contiene el *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas* y que a la letra dice: “en México la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de la división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción(...)” Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reputa anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquel, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último de todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo en el ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro”.<sup>99</sup>

Por último hay que señalar que la Constitución Política local planteaba la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo expidiera decretos de este tipo al señalar que “el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos Poderes se organizará en la forma que más adelante se establece, y nunca podrá confiarse el ejercicio simultáneo de las facultades de dos o más de ellos a una sola persona o corporación, salvo el caso de fuerza mayor, a juicio del Congreso del Estado”.<sup>100</sup>

Dicha atribución no era explícita, y su posterior derogación y sustitución siguió quedando sujeta a interpretación, cuando en la Constitución Política estatal vigente, relativo a las atribuciones del congreso, establece que está facultado para “conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, por tiempo limitado y por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, cuando así lo exijan las circunstancias en

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 685.

<sup>99</sup> *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, *Op. cit.*, p. 844 y Amparo en revisión 2065/64, HERNÁNDEZ ROSAS, Manuel, 4 de abril de 1967. unanimidad de 20 votos, Ponente: RAMÍREZ VÁZQUEZ, Mariano, *Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, volumen CXVIII, primera parte, abril de 1967, pleno, p. 77.

<sup>100</sup> Artículo 21 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

que se encuentre el Estado. En tales casos se expresará con toda claridad la facultad o facultades que se deleguen. El Ejecutivo dará cuenta del uso que hubiere hecho de ellas.” Como se aprecia, no se determina de manera precisa que dentro de esa facultades extraordinarias se encuentre la de expedir decretos, situación que se torna más ambigua si vemos que esta disposición no tiene relación con las atribuciones del gobernador.

### 2.2.7 Concepto de acuerdo

Del latín *ad corâis*, que alude a la idea de unidad. Es un término de múltiples connotaciones, tan solo el diccionario de la Real Academia le da 13 significados o interpretaciones distintas,<sup>101</sup> y que van desde una resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados, hasta equiparlo con un recuerdo o memoria de las cosas; en términos generales, se le considera un sinónimo de convenio, contrato, pacto, tratado, en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado; asimismo, se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia, verbigracia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, entre otros.

Existe consenso entre los estudiosos del derecho administrativo, pero al ser genérico el término *convenio*, admite diversos tipos específicos, destacando por su relevancia el denominado *acuerdo administrativo*.

En términos generales, un acuerdo administrativo es una resolución unilateral, de carácter ejecutivo unipersonal o pluripersonal, a veces de naturaleza reglamentaria, derivado del conocimiento que de un asunto tenga el titular de un órgano de jerarquía superior cuya resolución le compete y que le ha sido sometido a consideración por el inferior jerárquico; es necesario señalar que de manera inadecuada, últimamente se le ha dado este carácter a las resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal con funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos locales y de éstos con instancias municipales para instrumentar determinadas acciones, particularmente en la concertación de programas sectoriales basados en los Convenios Únicos de Coordinación, por ejemplo los que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas para la planeación regional, la asignación y aplicación de recursos e incluso en la implementación de políticas públicas conjuntas, denominándolos incluso *acuerdos específicos* o *acuerdos de ejecución*, se coincide con las apreciaciones de algunos autores en el sentido de que este tipo de “acuerdos”, más bien son imposiciones del Gobierno federal, que afectan la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios<sup>102</sup> al imponerles cargas a cambio de otorgarles beneficios o recursos a los que legítimamente tienen derecho.

101 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *Op.cit.*

102 ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, “Facultad de iniciativa de los diputados federales y senadores, así como de las legislaturas de los estados”, en *El procedimiento parlamentario mexicano: estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México*, editorial SISTA, 2005, p. 26.

### 2.2.7.1 La facultad para emitir decretos y acuerdos

De inicio, debemos señalar que en razón de la materia que nos ocupa, nos circunscribiremos a los decretos y acuerdos administrativos; en tal sentido, retomamos la postura de que los tres poderes al tener asuntos administrativos que desahogar, están facultados para emitir decretos y, en su caso, acuerdos. En tal sentido, tratándose de los decretos legislativos: “Son facultades del Congreso: 1) expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; 2) iniciar ante el Congreso de la unión las leyes y decretos que sean de la competencia del mismo, así como la derogación de estos ordenamientos; y secundar cuando lo estime conveniente las iniciativas formuladas por las Legislaturas de otros Estados; y 3) que también corresponde a los diputados la facultad de iniciar leyes y decretos”.

Por cuanto hace a los decretos del Ejecutivo, la base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en la Constitución Política local, que refiere las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley. De igual manera se le atribuye la facultad de iniciar leyes y decretos.

Respecto de los decretos judiciales, podríamos hablar de tres modalidades que atenderían a los niveles de expedición; así por ejemplo, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es facultad del pleno: “Iniciar leyes y decretos, en lo relacionado con la Administración de Justicia”, contemplándose en este dispositivo, diversas acciones relacionadas estrechamente con la resolución de cuestiones administrativas, incluso utilizando en varias ocasiones el término “decretar”, lo que conlleva a la facultad directa de expedir un decreto. Por lo que hace al concepto utilizado por la doctrina en el sentido de considerarlos como “resoluciones de trámite dentro de un proceso”, al corresponder a verdaderos actos judiciales ordenados según el momento procesal, se considera que las facultades para emitirlos están intrínsecamente vinculadas a las actividades de la administración de justicia y por ende se encuentran implícitas en las atribuciones otorgadas a los juzgadores.

Por cuanto hace a los acuerdos, al ser considerados de naturaleza básicamente administrativa y competencia del Ejecutivo y al tener la característica de ser instrumentos de menor jerarquía que los decretos, por ser mas concretos y particulares, su regulación generalmente se subsume dentro de las dedicadas a otros ordenamientos internos; a manera de ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, al hacer referencia a este tipo de instrumentos establece que “los titulares de las Dependencias del Ejecutivo formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás disposiciones y ordenamientos legales, que remitirán al Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría de Gobernación, para su análisis y trámite correspondiente”. Todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el gobernador, para su validez y observancia, deberán ser firmados por él y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

### 2.2.7.2 Lineamientos para la elaboración de decretos y acuerdos Locales

Como ya se comentó, el marco regulatorio para los decretos administrativos se maneja de manera simultánea para los acuerdos, salvo que en el primero de los casos por ser de mayor relevancia sí están contemplados en la Constitución.

De manera específica, en las entidades federativas no se cuenta con lineamientos relativos a la elaboración y trámite de los decretos y acuerdos administrativos, por lo que su regulación se encuentra dispersa en un sinnúmero de ordenamientos, aunque básicamente la facultad del titular del Poder Ejecutivo para emitir ambos tipos de instrumentos se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública que prescribe: “El Gobernador del Estado, expedirá los Reglamentos Interiores, los Acuerdos, Circulares y demás disposiciones que regulen el funcionamiento de las dependencias y entidades del Ejecutivo”;<sup>103</sup> asimismo, y de manera complementaria, otras disposiciones de este mismo ordenamiento señalan la facultad de los titulares de las dependencias del Ejecutivo para formular decretos, convenios, acuerdos y demás disposiciones y ordenamientos legales, y que todos los decretos y acuerdos expedidos por el gobernador, para su validez y observancia, deberán ser firmados por él y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas,<sup>104</sup> correspondiendo a la Secretaría de Gobernación la publicación de éstos en el periódico oficial del estado.<sup>105</sup>

Es fundamental destacar el papel que juega la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal, al cumplir con la obligación que le impone la propia Ley Orgánica, en el sentido de revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones gubernamentales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, a firma del gobernador del estado, con lo que se contribuye a cuidar que los actos de autoridad ejecutados por éste se encuentren apegados a derecho. Es necesario mencionar que existen otros ordenamientos que también se relacionan con la expedición de este tipo de instrumentos, tal es el caso de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado, que obliga a las dependencias, entidades y ayuntamientos a elaborar una manifestación de impacto regulatorio; de igual manera, la Ley de Egresos del Estado estipula que “las Dependencias y Entidades que elaboren proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Poder Legislativo, así como de reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos análogos que deba suscribir el Titular del Ejecutivo, realizarán una evaluación sobre su impacto presupuestal, la cual deberá adjuntarse al proyecto al ser enviado a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal y/o la instancia que proceda”.<sup>106</sup>

103 Artículo 17 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

104 Artículos 18 y 19 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

105 *Ibidem*, Artículo 29, fracción II.

106 Artículo 75 Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2016.

### 2.2.8 Concepto de *convenio*

Para el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, el término *convenio* deriva de la palabra *convenir* y ésta, a su vez, del latín *convenire* y significa ajuste, convención, contrato;<sup>107</sup> lo que equivale a ser de un mismo parecer, ajuste o concierto entre dos o más personas.

Hasta hace poco tiempo, se mantenía entre los estudiosos del tema la posición de diferenciar convenio de contrato, bajo el argumento de que un acuerdo o convención de voluntades constituye un acuerdo, y que el contrato es un acuerdo de voluntades para dar nacimiento a una obligación, tal es el caso del Código Civil Federal y el del Distrito Federal que de manera idéntica en su artículo 1792 precisan que “Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”, mientras que en el 1793 refiere que “los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos”. Esta distinción ha sido gradualmente abandonada, sobre todo cuando en el mencionado Código Civil Federal, en el artículo 1859, se prescribe que “Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios”, lo que en la práctica se traduce en una diferenciación innecesaria.

En general, es posible concluir que la mayoría de las definiciones doctrinales coinciden con la que estipula el ordenamiento civil. Es, pues, un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones. Los contratos son una especie de este género.<sup>108</sup>

### 2.2.9 Concepto de *convenio administrativo*

El convenio administrativo ha sido poco trabajado por la doctrina, no obstante el auge tenido en las recientes administraciones y se refieren exclusivamente los convenios que se dan entre entes jurídicos públicos.<sup>109</sup> Parte de la base de que si bien cada administración pública tiene atribuidas determinadas competencias por los ordenamientos jurídicos que les rigen, la mayoría de las veces estas competencias no son exclusivas, sino concurrentes, y se comparten, en cierta medida, entre las administraciones de los diferentes niveles de Gobierno o de cada entidad. En esa medida, se requiere de contar con los instrumentos precisos para armonizar el ejercicio conjunto de esas competencias, lo que redundaría en una mayor eficacia y eficiencia en la satisfacción del interés público, a la par que se aplican los recursos más racionalmente.

De un tiempo para acá, una de las estrategias más socorridas para el ejercicio de competencias de forma conjunta, lo constituyen los convenios que se celebran entre dos o más administraciones públicas para la realización de obras públicas, prestación

107 *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Op. cit.

108 SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los Contratos Civiles*, México, 23a. edición, editorial Porrúa, 2004, p. 4.

109 *Diccionario Jurídico Espasa Lex*, Op.cit, p. 433.

de servicios públicos o asignación y aplicación de recursos, al grado que la Ley de Coordinación Fiscal ha etiquetado los diferentes tipos de recursos y sus maneras de distribuirlos, mismas que se concretan a través de diversos convenios de coordinación y colaboración. Estos convenios que, a medida que se desarrolla el modelo constitucional de distribución de competencia, adquieren más relevancia, no han sido estudiados con la debida profundidad, aunque para muchos autores, sólo son reflejo de un neocentralismo creciente.

### 2.2.9.1 La facultad de emitir convenios

En la medida en que la suscripción de un convenio puede acarrear severas consecuencias para un estado, en su celebración se ha buscado la participación de los diferentes poderes como una medida de control constitucional; así, para el caso de los estados, es una facultad del Congreso “autorizar al Ejecutivo para que celebre convenios sobre los límites del Estado y en su caso aprobarlos”<sup>110</sup>; también “autorizar al Ejecutivo para que celebre convenios con los demás Estados o con la Federación, sobre asuntos relacionados con la Administración Pública y aprobar o no esos convenios”,<sup>111</sup> es obvio que dentro de las atribuciones específicas del gobernador, se contempla esta atribución en diferentes modalidades, de entre las que destacan las siguientes: “autorizar, mediante convenios de reciprocidad que celebre con los Gobernadores de los Estados limítrofes, la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado”;<sup>112</sup> “celebrar contratos y convenios con la Federación, Ayuntamientos y demás Estados de la República, sobre asuntos que beneficien a la Entidad.”;<sup>113</sup> “celebrar convenios con los Ayuntamientos del Estado, respecto a la prestación de servicios públicos o administración de las contribuciones que les correspondan, cuando éstos no tengan la infraestructura suficiente para hacerlo; siempre que sea en forma temporal, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”,<sup>114</sup> y “celebrar convenios con la Federación o con los Estados del País, para que los reos de nacionalidad mexicana sentenciados por delitos del orden común, que lo soliciten, puedan cumplir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal o de los Estados de su origen o residencia”.<sup>115</sup>

Estas atribuciones se bajaron de manera casi textual a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la que prescribe que “el Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, con los Poderes de otros Estados y con los Ayuntamientos de la Entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, con respeto irrestricto a la autonomía municipal”.<sup>116</sup>

110 Artículo 57, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, fracción III.

111 *Ibidem*, fracción VI.

112 Artículo 79, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción VII.

113 *Ibidem*, fracción XVI. 44, Oc.cit, fracción XVII.

114 *Ibidem*, fracción XXVI.

115 *Ibidem*, fracción XXVII.

116 Artículo 8º Ley Orgánica de la Administración Pública.

Con motivo de las reformas al artículo 115 de la Constitución, al dejar de ser el municipio una simple instancia de administración para pasar a convertirse en un verdadero nivel de Gobierno, otorgándosele entre otras atribuciones las de convenir con el estado y entre ellos mismos a fin de cumplir de manera más eficiente con su administración y la prestación de los servicios públicos, hasta en tanto tuvieran la capacidad y recursos suficientes para prestarlos de manera autárquica. En tal sentido, las constituciones políticas de los estados señalan que: “Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se encargue, parcialmente, de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponda.” De igual manera, “los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: los municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Tratándose de asociaciones con municipios que pertenezcan a otra u otras entidades federativas, éstos deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento, sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.”

### **2.2.9.2 Lineamientos para la elaboración de convenios administrativos**

El marco regulatorio que rige la celebración de los convenios por parte de la administración pública estatal es abundante y variado, y va desde los artículos constitucionales supramencionados, hasta diferentes disposiciones dispersas en el marco jurídico estatal, tal es el caso de la multimencionada Ley Orgánica de la Administración Pública: regula que el titular del Poder Ejecutivo del estado podrá celebrar y firmar contratos y convenios; ejercer y autorizar créditos y empréstitos en términos de la normatividad vigente, y, asimismo, autorizará a los secretarios para que, en auxilio del despacho de sus asuntos, celebren todo tipo de contratos y convenios, a excepción de los relacionados con la contratación de créditos y empréstitos, en los que podrá intervenir la Secretaría de Finanzas y Administración.<sup>117</sup> Asimismo, delega en sus subalternos esta facultad cuando prescribe “los titulares de las Dependencias del Ejecutivo formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás disposiciones y ordenamientos legales, que remitirán al Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría de Gobernación, para su análisis y trámite correspondiente”.<sup>118</sup> Esta atribución genérica se encuentra redactada de manera más específica en las atribuciones que este mismo ordenamiento contempla para los titulares de las diferentes dependencias y entidades, como el caso relativo a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, que de manera totalmente explícita como una de las atribuciones de esta secretaría reglamenta: “intervenir en la suscripción de los convenios, acuerdos, anexos y demás disposiciones

<sup>117</sup> Artículo 10 Ley Orgánica de la Administración Pública.

<sup>118</sup> *Ibidem*, artículo 18.



que en la materia de su competencia sean aplicables en el Estado” y “promover, concertar y ejercer las acciones que deriven de los convenios, acuerdos y anexos que en materia de desarrollo social, suscriba el Gobierno del Estado con la Federación, otros Estados y Municipios”.<sup>119</sup>

De igual manera, existen otras atribuciones relativas al trámite de los convenios una vez formalizados por las dependencias o entidades involucradas; así por ejemplo, se asigna a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal, la revisión de los instrumentos jurídicos que vaya a suscribir el titular del Poder Ejecutivo; del mismo modo, emitir los lineamientos para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos que acuerden las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública; por su parte, la misma ley orgánica designa a la Secretaría de Gobernación como responsable de “llevar el control y archivo de los convenios que celebre el Gobernador del Estado con la Administración Pública Federal, los Estados, los Ayuntamientos, Asociaciones y Sociedades”.<sup>120</sup>

Según señala el documento “Lineamientos generales para la elaboración de convenios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal” en su artículo 1, tiene como objeto: “establecer los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse la elaboración de convenios que suscriban el Ejecutivo Estatal e intervengan las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada que deban ser sometidos a consideración y, en su caso, firma del Gobernador del Estado.”

Circunscribía la obligación de su observancia a las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y demás organismos con facultades para la suscripción de convenios, considerando como tales a los también denominados *acuerdos de coordinación*, que de alguna manera implicara la adquisición de obligaciones de cualquier índole de carácter particular o bien de forma integral a cargo del Gobierno del estado.

De la misma forma, por demás novedosa, incluía aquellos convenios en los que en su suscripción el gobernador figurara como testigo de honor. De manera enunciativa mas no limitativa, en su artículo 4 las diferentes modalidades que puede tomar un convenio, para efectos de observancia del acuerdo, señalando los requisitos básicos que deberá contener el formato, conceptualizando los rubros y, en algunos casos, ejemplificando éstos, como el proemio, los antecedentes, las declaraciones, la fundamentación legal y el clausulado, especificando en este último caso que la cláusula primera deberá ser la cláusula objeto y enunciando las cláusulas más comunes en los convenios administrativos, como las referentes a los compromisos que se adquieren, designación de responsables operativos, la relativa a las obligaciones laborales, a la propiedad intelectual derivada de la ejecución del convenio si la hubiere; la de confidencialidad, la que señala la vigencia, la que plantea la forma de hacer modificaciones futuras, la que contempla una posible terminación anticipada, la interpretación y forma de resolver las controversias que

<sup>119</sup> *Ibidem*, artículo 40 quáter.

<sup>120</sup> *Ibidem*, artículo 40 ter

se llegaran a suscitar; en este mismo rubro se incluye la obligación para los signantes estatales de cumplir con la normatividad en materia de recursos, disponibilidad presupuestal y, en caso de crear órganos de apoyo, se señalen sus atribuciones específicas, su integración y forma de sesionar y tomar acuerdos, imponiéndoles en todos los casos la obligación de observar estrictamente la ley.

En su artículo 5, de manera muy acertada, precisa que tratándose de convenios con instituciones y organismos extranjeros deberá observarse lo que al respecto dice la Ley sobre la Celebración de Tratados vigente, pues prescribe los documentos que se habrán de adjuntar al anteproyecto y que habrán de servir tanto para acreditar lo aseverado en el mismo, como para fundamentar la necesidad de sus celebración y el cumplimiento de lo ordenado por la ley en materia de presupuestación e impacto regulatorio, señalando que la falta de éstos, implicará la suspensión del trámite. Se contempla, asimismo, la facultad con la Consejería de allegarse la información y documentación necesarias para revisar íntegramente el proyecto.

### **2.3 La facultad legislativa del Poder Legislativo estatal**

La facultad legislativa es, esencialmente, una característica propia del Congreso de la Unión; se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaciones secundarias y los reglamentos respectivos; así, las constituciones locales apuntan que es facultad del Congreso crear, modificar, abrogar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del estado y mejorar los ámbitos económico, jurídico, político y social.

El ejercicio de esta facultad se traduce en lo que los autores llaman *proceso legislativo* y no es más que un conjunto ordenado de actos que realizan, ejecutan y producen los órganos del Gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, analizar, discutir y, en su caso, aprobar y expedir una ley o decreto. Para el caso de las entidades federativas, este procedimiento se encuentra reglamentado detalladamente en las constituciones políticas libres y soberanas de los estados; existe acuerdo acerca de los pasos que integran el proceso legislativo: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia.

1. Iniciativa. De conformidad con las constituciones estatales, el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde al gobernador del estado, los diputados, el Tribunal Superior de Justicia; en lo relacionado con la administración municipal, se incluye la iniciativa popular, los ciudadanos, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del estado, proyectos de leyes respecto de las materias de competencia reglamentaria, lo que a nuestro parecer constituye un notable avance en el fortalecimiento de la democracia. A diferencia de la federación, se faculta al Poder Judicial para poder iniciar leyes y decretos, acotándolo a que se circunscriban al ámbito de la administración de justicia, dejando atrás el criterio de que a este poder sólo le corresponde interpretar la ley.

En cuanto a la facultad de iniciativa del gobernador del estado, se basa, fundamentalmente, en que éste como representante del Gobierno estatal y titular de la administración pública, le corresponde planear y programar el gasto, bajo la premisa de que tiene las mejores posibilidades de entender la situación económica y social del estado, y por ello es el idóneo para sugerir el marco regulatorio de sus funciones básicas. Para tal efecto, las constitucionales locales señalan que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado. Así queda prescrito que le corresponde en forma exclusiva la presentación de algunas iniciativas como las leyes de ingresos del estado y los municipios y la ley de egresos, así como la cuenta pública.

En la elaboración y presentación de iniciativas de leyes o decretos, el titular del Poder Ejecutivo estatal se auxiliará de su gabinete, tal y como lo señala la constitución local y la Ley Orgánica de la Administración Pública. Por lo que hace a las iniciativas de los diputados, debe entenderse que la facultad puede ser ejercida por un solo diputado o un grupo de ellos e incluso por fracciones parlamentarias. Es el mismo proceso legislativo, precisando las iniciativas de ley antes de ser sometidas a la discusión del Pleno estarán sujetas a un dictamen de la comisión correspondiente, que la competencia de cada comisión se derivará de su misma denominación, contemplándose en comisiones.

2. Discusión y aprobación. Las constitución locales contienen las diversas fases que pueden presentarse en el procedimiento de formación de la ley; así, la discusión de una iniciativa se llevará a cabo el día que designe el presidente, conforme al ordenamiento que rijan el funcionamiento del Congreso, su aprobación se hará mediante votación nominal, de la mayoría de los diputados presentes. Durante el proceso de discusión y aprobación, el Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión; igual procedimiento se seguirá para el caso del Tribunal Superior de Justicia o el ayuntamiento autor de la iniciativa, según corresponda.

Si bien es cierto los aspectos torales del proceso legislativo se contemplan en la constitución política local, las cuestiones específicas de la discusión y aprobación de una iniciativa se encuentran en el Reglamento Interior del Congreso; así este ordenamiento prescribe que las comisiones generales, dentro de su ámbito de competencia, estudiarán, analizarán y emitirán resolución respecto a las iniciativas que les turnen, debiendo de participar en las discusiones que al efecto realice el Pleno del Congreso, que en relación con los asuntos de su competencia, emitirán sus resoluciones en forma colegiada, teniendo sus integrantes derecho a voz y voto. El reglamento está enfocado específicamente a regular la manera de funcionar de las comisiones y comités, así como la forma en que adoptarán sus resoluciones.

En cuanto al procedimiento legislativo en sí, las constituciones locales estipulan las Iniciativas de leyes, decretos, acuerdos u oficios presentadas por los diputados, por el gobernador del estado, el Tribunal Superior de Justicia y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, o por ciudadanos del estado, en términos de la legislación respectiva, una vez leídas, se turnarán a la comisión general a cuyo estudio corresponda. El mismo trámite se dará a las minutas proyecto de decreto por las que se reforme la constitución general, señalando que los dictámenes con minuta de ley, decreto o acuerdo que presenten las comisiones generales, serán leídos por el secretario, pudiéndose dispensar la lectura, por acuerdo de la mayoría de los diputados presentes a consulta del presidente, y a continuación se someterán a discusión. Cuando las dos terceras partes de los diputados presentes lo soliciten, podrá tratarse el asunto en la sesión siguiente, y a continuación se discutirán. En la discusión de los dictámenes con minuta, votos particulares, proyectos de leyes, decretos o acuerdos y demás asuntos, se observará lo siguiente: si constare de varios artículos, se pondrán a discusión en lo general y en lo particular; en ella podrán hablar cuatro diputados en pro y cuatro en contra, por dos veces cada uno; enseguida se preguntará si está suficientemente discutido. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas reglas establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada. Si aún se resolviere por la negativa, podrán hablar dos en pro y dos en contra por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en sus dos aspectos. Si el proyecto constara de menos de tres artículos, sólo se pondrá a discusión en lo general, sujetándose a las disposiciones antes mencionadas.

Por último, en las constituciones locales se precisa que las votaciones en el Pleno serán económicas, nominales y secretas, y que todas se resolverán por mayoría absoluta de votos, excepto aquellos casos en los que la constitución política del estado, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado o el reglamento dispongan otra cosa. También se impone que las Iniciativas deberán presentarse por escrito, debidamente firmadas y dirigidas a los diputados, secretarios del Congreso y ciudadanos que una vez que sea leído y presentado un dictamen de ley o decreto, pueden presentarse proposiciones reformatorias o adicionales, las que si fueren tomadas en consideración, serán discutidas desde luego, y si fueren aprobadas, se pasarán a la secretaría para la modificación correspondiente; una vez aprobada ésta, no podrá alterarse en su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del estado, para la sanción y publicación correspondiente.

Una vez aprobado un proyecto de ley, decreto o acuerdo, no podrá, en ningún caso, tratarse su derogación sino pasado un periodo ordinario de sesiones; pero alguno o algunos de sus artículos podrán formar parte de otro proyecto; en caso de no resultar aprobado, no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones.

3. Sanción. Aprobado el proyecto de ley, debe pasar al Ejecutivo para los efectos de su sanción. Es en esta fase cuando se contempla al derecho de veto. En ese sentido, una vez aprobado el proyecto deberá ser enviado al Ejecutivo del estado para que en un término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace; de darse este caso, volverá el asunto a la comisión dictaminadora para que en

vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes.

Las constituciones locales estipulan que el Ejecutivo está conforme con el proyecto cuando no lo devuelve con observaciones en el término de quince días, excepto en el caso de que durante ese término den fin o se suspendan las sesiones, pues entonces el titular podrá devolver el proyecto en la primera sesión inmediata y desechado un proyecto de ley, no podrá ser propuesto nuevamente durante el mismo periodo de sesiones. Asimismo en su Reglamento Interior del Congreso del Estado se contempla la obligación de enviar al Ejecutivo del estado, los dictámenes de ley o decretos que hubiesen sido aprobados para su sanción y publicación correspondiente.

4. Promulgación o publicación. Aprobada y sancionada una ley, el Ejecutivo tiene la obligación de ordenar su publicación a fin de que inicie su vigencia y pueda ser conocida por quienes deban cumplirla. La publicación de la ley se hace en el periódico oficial, correspondiendo a la Secretaría de Gobernación ordenar la publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del estado.

Una aportación que se considera valiosa es la que precisa que: “toda norma jurídica obligatoria y general, dictada por el Congreso del Estado, tendrá el carácter de Ley; las que no tienen el carácter general, serán Decretos y toda resolución adoptada por el Congreso en conclusión a determinado acto jurídico, serán Acuerdos”.<sup>121</sup>

## 2.4 La facultad legislativa del Poder Ejecutivo estatal

En términos de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad legislativa no es exclusiva del Congreso de la Unión, al facultar al presidente de México para realizar funciones legislativas en casos específicos, coincidiendo los constitucionalistas en que se circunscriben a cinco los supuestos:

En situaciones específicas de emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto)<sup>122</sup> y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto preciso de poder superar la emergencia causa de la mencionada suspensión, pero siempre por tiempo limitado. El Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, pueden suspender las garantías individuales, pero sólo el primero de ellos puede otorgar facultades extraordinarias al presidente para legislar durante la emergencia.

En el establecimiento de medidas de salubridad, y que si bien no es una facultad explícita, es claro que la ejerce en dos casos: cuando las establece a través del Consejo de Salubridad General Salud, que depende directamente de él y cuando lo

<sup>121</sup> Artículo 71 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Puebla.

<sup>122</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/29.pdf>

hace a través de la Secretaría de Salud en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, para dictar de inmediato las medidas preventivas indispensables, que deberán ser sancionadas posteriormente por el presidente de la República, en términos de lo que prescribe el artículo 73 constitucional en su fracción XVI.

Al celebrar los tratados internacionales, por ser parte del orden jurídico mexicano y, por ende, de aplicación interna de acuerdo con el artículo 133, aún cuando requieran la aprobación del Senado.

Cuando hace uso de su facultad reglamentaria, que aun cuando tampoco se encuentra atribuida de manera explícita, existe coincidencia de los diferentes autores de que se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional.<sup>123</sup>

Para los casos de regulación económica. El segundo párrafo del artículo 131 constitucional<sup>124</sup> faculta al Congreso para autorizar al Ejecutivo para que legisle ampliamente, ya que puede modificar o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso, prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos y otras más tendientes a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

Es evidente que estas facultades concedidas al presidente de la República tienen carácter extraordinario y sumamente específico, y por ser materias de competencia federal, no se hacen extensivas a los gobernadores de los estados; al respecto se puede señalar que por lo que concierne a nuestro estado, la constitución política local sólo contempla dos posibles casos:

Cuando en el artículo 57, en su fracción V, señala como facultad del Congreso: “Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, por tiempo limitado y por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, cuando así lo exijan las circunstancias en que se encuentre el Estado. En tales casos se expresará con toda claridad la facultad o facultades que se deleguen. El Ejecutivo dará cuenta del uso que hubiere hecho de ellas”; y al estipular en la fracción III del artículo 79, como una facultad del Ejecutivo estatal la de “promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”, y fracción IV: “Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de Administración Pública”.

Es menester señalar que aun cuando pareciera que se acota la facultad reglamentaria del gobernador al especificar “reglamentos autónomos”, en la práctica expide todo tipo de reglamentos.

123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/89.pdf>

124 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/131.pdf>

## 2.5 La facultad legislativa del Poder Judicial estatal

Como ya se comentó, nuestra legislación a diferencia de la federal, sí incluye al Poder Judicial estatal como una autoridad facultada para iniciar leyes y decretos; de esta manera, las constituciones políticas de los estados asignan esta potestad al Tribunal Superior de Justicia, pero lo circunscriben al ámbito de la administración de justicia, posibilitando que pueda defender ante los diputados el proyecto que haya tenido a bien proponer. Es menester señalar que si bien el ejercicio de esta facultad no es retomada de manera explícita en la Ley Orgánica del Poder Judicial, relativo a sus atribuciones como tal, sí la incluye dentro de las facultades del Tribunal Superior funcionando en Pleno al señalar que le corresponde “Iniciar leyes y decretos, en lo relacionado con la Administración de Justicia”.

## 2.6 La facultad reglamentaria estatal

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo.<sup>125</sup>

Desde esa óptica, todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por ende, jerárquicamente el reglamento está subordinado a una ley y corre la misma suerte de ella; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento es afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que no goza de la autoridad formal de una ley.

Las diferencias entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes, a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Este enfoque se deriva de la perspectiva de que la soberanía no radica en la administración, sino en la colectividad, representada en el Poder Legislativo, siendo la administración un conjunto de órganos a quienes se les encomiendan determinados fines que interesan a la comunidad. De esta óptica se deducen dos consecuencias: La primacía de la ley sobre el reglamento, y materias en las que no puede entrar el reglamento (principio de reserva de ley).<sup>126</sup>

En conclusión, es posible aseverar que desde un punto de vista jerárquico, el reglamento está supeditado a la ley como ésta a la Constitución, de suerte que el reglamento está siempre por debajo de la ley, sin que pueda alterar el contenido y alcance de sus disposiciones; en estas condiciones, podemos decir que todo reglamento es heterónomo por estar vinculado, en cuanto a su existencia, contenido y alcance, a una ley. El reglamento, en consecuencia, constituye uno de los medios con que cuenta el órgano ejecutivo para ejercer la función administrativa, a fin de

<sup>125</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5ta época, tomo LXXXIV.

<sup>126</sup> CHENA RIVAS, Rodolfo, *Ejercicio comparado de los reglamentos, en el ordenamiento parlamentario y el Congreso federal mexicano*, México, LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 1999, p. 56.

estar en aptitud y condiciones de mejor proveer en la esfera administrativa a la ejecución y aplicación de la ley.

Respecto de la naturaleza jurídica del reglamento, no existe consenso en la doctrina para su definición; así, para la mayoría de los autores, el reglamento es un acto de la administración, pero no un acto administrativo propiamente dicho, ya que no es expresión de una función ejecutiva de la administración, sino de una función normativa de la administración; por el contrario, quienes sostienen que es un acto administrativo, lo hacen bajo la perspectiva de que todo acto de la administración regulado por el derecho administrativo viene a ser un acto administrativo, sino fundamentalmente porque “es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como es definida por la Constitución”.<sup>127</sup>

De la misma forma, no existe un criterio uniforme respecto de los tipos de reglamento que acepta nuestra legislación, existiendo tantas clasificaciones de reglamento como criterios se utilicen para clasificarlos, pero la doctrina reconoce básicamente cuatro clases o especies de reglamentos: los más comunes los denominados de ejecución, los autónomos, independientes o constitucionales (que nuestra Constitución no reconoce ni admite), los delegados y los de necesidad o urgencia (son los casos de emergencia o relacionados con cuestiones sanitarias). Al respecto, se debe destacar que los permitidos por la Constitución general son los reglamentos heterónomos de ejecución y, por excepción, los llamados *reglamentos delegados o heterónomos de integración*.

Del latín *facultatem*, acusativo de *facultas* (radical *facultat*) quiere decir ‘facultad, posibilidad, medios’. En el latín antiguo, la voz originaria era *facul* ‘fácil’ (también igual a fácilmente) y en el indoeuropeo *dhkoli* ‘que se puede hacer’ (*bdele*). Su significado actual, lo encontramos en diversas acepciones que consigna el diccionario, el cual dice que proviene del latín *facultaatis*, y debe entenderse, entre otras, como aptitud, potencia física o moral; como poder, derecho para hacer alguna cosa y como licencia o permiso.<sup>128</sup>

En materia política y administrativa, la facultad reglamentaria es entendida como “la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los ministros o Secretarios de Estado, con la firma del Jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los decretos ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los decretos leyes.”<sup>129</sup>

Existe consenso entre los estudiosos del tema de que la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la República; así como de que la facultad reglamentaria del presidente de la República constituye una excepción al principio de la separación de poderes, pues siendo los

127 RAMÍREZ MARÍN, Juan y SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Reglamentos del Congreso mexicano*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009, p. 68

128 BERLIN VALENZUELA, *Op.cit.*, p. 309.

129 *Ibidem*, p. 28.



reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.<sup>130</sup>

Hasta la fecha, existe una verdadera polémica en torno a si verdaderamente podría considerarse que en esta expresión se encontraba la facultad reglamentaria del presidente. De cualquier forma, se ha pensado que ahí está dicha facultad, pues lo que sí resulta innegable es que la existencia de los reglamentos está prevista constitucionalmente y que, por otra, el ejercicio de esta función es imprescindible en un régimen constitucional. El Poder Judicial federal, que en nuestro sistema representa la instancia última de interpretación constitucional, ha expresado que está la facultad reglamentaria del presidente; por ello, no tiene ningún objeto insistir en otras hipótesis meramente teóricas.

De la lectura de este dispositivo se desprende que las únicas leyes que puede reglamentar el Ejecutivo son las leyes expedidas por el Congreso, tanto a nivel federal como en el caso de nuestro estado, de tal manera que resulta obvio que la reglamentación de las leyes locales corresponde a los gobernadores de las entidades federativas, en los términos establecidos por las constituciones particulares de los estados.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo es indelegable, ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de poderes. De este modo, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario pueden dictar reglamentos a nombre del titular del Poder Ejecutivo; tampoco una ley podría autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto de éste, pues de lo contrario se estaría estableciendo una excepción no prevista en la ley fundamental.

No obstante lo anterior, últimamente esta facultad reglamentaria, se encuentra en el centro de numerosas críticas, debido a la creciente y extendida práctica de los órganos de la administración pública centralizada y descentralizada de emitir resoluciones de carácter general, desarrollando o detallando la ley o reglamento que le sirve de sustento; así, encontramos un sinnúmero de disposiciones dictadas por diversas autoridades administrativas en diversas materias que abarcan las actividades que bajo la función administrativa lleva a cabo el Ejecutivo, y cuya amplitud y extensión están en proporción directa a la discrecionalidad que las propias leyes confieren a tales órganos.

Lo anterior ha implicado diversos cuestionamientos que se centran, fundamentalmente, en definir si estos órganos secundarios de la administración pública pueden dictar actos administrativos generales a través de resoluciones, reglas u órdenes y, en todo caso, el límite del ejercicio de tales facultades y los casos en que lo pueden hacer sin constituir o crear reglamentos cuya facultad está reservada en nuestro derecho positivo al titular del Poder Ejecutivo, surgiendo, en consecuencia, la interrogante de si tales acuerdos, reglas o disposiciones generales emitidos por los órganos secundarios de la administración pública son o no constitucionales en cuanto a que en la mayor parte de los casos, invaden la esfera

<sup>130</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op, cit., p. 1414.

de competencia de la función legislativa, rebasando con mucho el contenido y alcance de las leyes dictadas por el Congreso o bien arrogándose facultades reglamentarias que son de la exclusiva incumbencia y competencia en nuestro régimen constitucional del titular del Poder Ejecutivo.

Para algunos autores la subordinación de los reglamentos presenta excepciones en los llamados *reglamentos autónomos*, que son los que reglamentan preceptos constitucionales.<sup>131</sup>

Aunado a lo anterior, se encuentra el tema de los reglamentos interiores, que en muchos de los casos no se les concede esta jerarquía salvo por la denominación; al respecto, el maestro Jáuregui los incluye en su tipología, mencionando que los mismos contienen el poder disciplinario de la administración pública,<sup>132</sup> pero sin definir si la expedición de éstos está incluida dentro de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo; este mismo autor acepta que: “la creación de los organismos descentralizados ha traído numerosos problemas a nuestro régimen administrativo, uno de ellos es el ejercicio de la facultad reglamentaria”;<sup>133</sup> al respecto se pregunta si una facultad que es indelegable puede dejar de serlo por el simple hecho de crear un organismo que asume una de las tareas asignadas al poder público, pareciera que lo único que le da legalidad a este tipo de instrumentos jurídicos es que es la misma ley la que da la pauta para su expedición.

Esta indefinición alcanza mayor énfasis en el caso de las entidades federativas, reflejándose en su derecho positivo, al grado de generar contradicciones que quedan plasmadas en los cuerpos normativos; tal es el caso de nuestro estado, en donde la Ley Orgánica de la Administración Pública faculta al gobernador del estado para expedir los reglamentos interiores, que regulen el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, pero en el artículo subsecuente sólo lo acota a los reglamentos interiores de las dependencias, confusión que se acentúa cuando señala que: “el Órgano de Gobierno o Administración de cada entidad debe expedir el Reglamento Interior en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas unidades administrativas que integran el organismo”.

Esta perspectiva, de facultar a las entidades de la administración pública descentralizada para expedir sus propios reglamentos, se refuerza por lo que estipula la Ley de Entidades Paraestatales del Estado que: “los Órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales, tendrán indelegablemente la facultad de “emitir el Reglamento Interior en el que se determinen las facultades y funciones de las distintas áreas de la Entidad Paraestatal, y en su caso, las modificaciones al mismo”.

131 DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Instituto de Capacitación Política, PRI; México, 1982, p. 421.

132 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, editorial Porrúa, 23a. edición; México, 2002, p. 202.

133 JÁUREGUI ROBLES, César, “Los Reglamentos de las Cámaras”, en López Flores, Raúl y Rivas Prats, Fermín Edgardo (coord.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011, p. 65.

## 2.7 El desarrollo del proceso legislativo estatal

De las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, a la fecha no existe un esfuerzo mayor para definir una jerarquía normativa y, por tanto, un orden jurídico como tal, respetando la estructura en la que hasta ahora se ha trabajado, sin que esto signifique que tampoco se cuente con un orden jurídico estatal bien delimitado y definido por reglas y principios claros; por el contrario, del funcionamiento de la administración pública estatal se han manifestado, aproximadamente, cinco pruebas por confeccionar una compilación legal del marco jurídico local, indistintamente de las codificaciones que se realizan en los portales de internet que desarrollan los otros dos poderes.

De la Ley Orgánica y reglamentos de las 32 entidades federativas, 31 congresos y una Asamblea Legislativa en la Ciudad de México, a continuación se presenta una comparación de las variaciones sobre elementos mínimos que deben contener las iniciativas:

ENTIDAD FEDERATIVA	LA INICIATIVA SE PRESENTA POR ESCRITO	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	TEXTO PROPUESTO	ESTRUCTURA JURÍDICA	NOMBRE Y FIRMA DE LOS PROMOVENTES
Aguascalientes	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Baja California Sur	Sí	-	-	-	-	-
Campeche	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí
Colima	Sí	-	-	Sí	-	Sí
Chiapas	-	-	Sí	-	-	Sí
Chihuahua	-	-	Sí	-	-	-
Ciudad de México	-	-	-	Sí	-	-
Durango	-	-	Sí	-	-	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	-	-	-	-
Guerrero	-	-	-	-	-	-
Hidalgo	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí
Jalisco	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí
México	Sí	-	Sí	Sí	-	-
Michoacán	-	-	Sí	Sí	-	Sí
Morelos	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit	Sí	-	Sí	-	Sí	Sí
Nuevo León	Sí	-	Sí	-	-	-
Oaxaca	Sí	-	-	-	-	Sí
Puebla	Sí	-	-	-	-	Sí
Querétaro	Sí	Sí	-	-	-	Sí

Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
San Luis Potosí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	-	Sí	Sí	Sí	-	-
Sonora	Sí	Sí	Sí	-	-	-
Tabasco	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	Sí	-	Sí	-	-	Sí
Tlaxcala	Sí	-	-	-	-	Sí
Veracruz	Sí	-	-	-	-	Sí
Yucatán	-	-	-	-	-	Sí
Zacatecas	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior se destaca que sólo el Estado de México y Sinaloa hacen mención expresa en sus iniciativas de ley acerca de la inclusión de los artículos transitorios en los ordenamientos que presentan, mientras que Aguascalientes, Morelos y Zacatecas son las únicas entidades que toman en cuenta los avances informáticos para la presentación de iniciativas. En cuanto al texto propuesto por iniciativa, la mayoría de los estados hacen mención de la estructura y orden de presentación.

## 2.8 La redacción de leyes locales

Aun cuando carecemos de lineamientos específicos para la elaboración y trámite de iniciativas de ley, existen dispersas en diferentes cuerpos legales numerosas disposiciones relativas a la materia, que aunadas a prácticas cotidianas conforman determinados criterios que se siguen desde la redacción de un proyecto de iniciativa o de reforma, hasta su presentación ante el Congreso del estado. Así, además de las prescripciones que la constitución política estatal tiene respecto de quién y cómo se inician leyes y decretos que ya fueron comentadas; la Ley Orgánica de la Administración Pública contiene un sinnúmero de dispositivos relacionados con el proceso legislativo.

Dentro de este proceso de gestión existen determinadas condiciones para que se le pueda dar trámite al proyecto, entre éstas están las contempladas por la Ley de Egresos de los estados que obliga a las dependencias y entidades a realizar una evaluación sobre el impacto presupuestal que puedan tener los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Poder Legislativo, la que deberá adjuntarse al proyecto al ser enviado a la Consejería Jurídica del Ejecutivo estatal o la instancia que proceda. También enuncia las evaluaciones que deberán considerar, debiendo en todos los casos estimar el costo total del proyecto. La evaluación será presentada a la Secretaría de Finanzas y Administración acompañada de la solicitud de suficiencia presupuestaria para la correspondiente autorización.

Por su parte, la Ley de Mejora Regulatoria de los estados impone a las dependencias, entidades y ayuntamientos, la obligación de elaborar una manifestación de impacto regulatorio y recabar la opinión de la comisión acerca de la misma, en caso de que los anteproyectos de leyes, decretos, acuerdos y reglamentos, precisando que la elaboración de ésta contribuye a detectar los costos de la regulación y a garantizar que los beneficios de la aplicación sean mayores; al mismo tiempo, busca reducir la complejidad de las obligaciones y costos excesivos que éstos implican.

La comisión devolverá a las dependencias y entidades de la administración pública estatal o a los ayuntamientos dentro de los plazos y términos que establezca la normatividad aplicable, el anteproyecto, enviado para su revisión, acompañando la manifestación de impacto regulatorio a que se refiere el artículo anterior, así como la opinión sobre la misma, para que ésta, de considerarlo pertinente, realice las adecuaciones sugeridas y, de ser el caso, continúe con los trámites correspondientes.<sup>134</sup>

Es necesario señalar que en algunos casos la propia ley acota que en determinadas materias sólo pueden presentar proyectos áreas específicas de la administración; así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública prescribe que corresponde a la Secretaría de Finanzas y Administración “elaborar y proponer al Gobernador del Estado, los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones de carácter fiscal y administrativo, en el ámbito de su competencia”. De igual manera, impone a la Procuraduría General de Justicia la obligación de “hacer del conocimiento del Gobernador del Estado y del Congreso del Estado, los casos en que una ley, reglamento, decreto o cualquier otra disposición de carácter general resulte contraria al texto de la Constitución general a la del Estado, proponiendo lo conducente”.<sup>135</sup>

Por último, se debe señalar que la carga fuerte del impulso legislativo por parte del Ejecutivo estatal recae en la Consejería Jurídica, en términos de las múltiples atribuciones que en la materia le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública, de entre las que destacan las siguientes:

1. Someter a consideración y, en su caso, a firma del gobernador del estado, los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso estatal y darle opinión sobre los mismos.
2. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones gubernamentales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, a firma del gobernador del estado.
3. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública que apruebe el gobernador del estado; presidir la Comisión de

<sup>134</sup> Artículos 10 y 4, Decreto que crea la Comisión de Mejora Regulatoria, fracción III; 14, fracción XI.

<sup>135</sup> MOLINAR HORCASITAS, Juan y WELDON, Jeffrey A., “Proceso de creación de leyes: estados posibles de una iniciativa”, en *Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, México, editoriales Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 98.

Estudios Jurídicos del Gobierno, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia y entidad, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública.

4. Elaborar el proyecto de agenda legislativa del gobernador del estado, atendiendo a las propuestas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública y someterlo a la consideración del mismo.
5. Realizar los estudios e investigaciones en materia legislativa, a fin de que el titular del Poder Ejecutivo del estado, cuente con la información necesaria, para que en su caso promueva las iniciativas correspondientes ante el Congreso del estado.
6. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública estatal que apruebe el gobernador del estado, procurando la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la misma.

En el caso específico de los estados, el problema se presenta en la normatividad administrativa, el procedimiento legislativo está organizado de forma correcta, pues comparte similitudes con los diferentes órdenes de Gobierno, lo que agregado a los principios establecidos en la praxis, facilita la expedición de leyes y reglamentos con múltiples beneficios, lo que no sucede con la elaboración de acuerdos, circulares y demás convenios administrativos internos. Algunas causas más notables de esta desorganización son la enorme producción de estatutos administrativos, el uso de opiniones individuales en su redacción, y la insuficiencia de difusión y divulgación de producción legislativa que influye en una cultura legal insuficiente en general.

Afortunadamente, en las últimas fechas estas desviaciones empiezan a revertirse, gracias al avance de la tecnología y, específicamente, a la aparición del internet, el conocimiento se socializa a pasos agigantados, los esfuerzos por dilucidar esta problemática cada vez son más conocidos por los interesados en el tema, y la capacitación en estos rubros se otorga con mucho más frecuencia. En la creación de instancias especializadas en estos temas, como las Consejerías Jurídicas del Ejecutivo estatal, se ha traducido no sólo en la instrumentación del orden jurídico, que al compilar y difundir las disposiciones que regulan las funciones de la administración pública estatal y municipal facilitan su conocimiento, sino que al responsabilizarse de la revisión de los instrumentos jurídicos a suscribirse por el gobernador, además de otorgar mayor legalidad y certidumbre jurídica a los actos de la autoridad, se logra la unificación de criterios respecto a la elaboración de estos documentos, también se han multiplicado las actividades tendientes a sensibilizar y a capacitar o en su caso a actualizar a los servidores público encargados de estas tareas.

La ayuda obtenida del Gobierno federal en muchas de estas funciones ha sido positiva, la nueva integración y emigración de las disposiciones normativas al portal de internet de los congresos estatales, nos involucra y responsabiliza de manera óptima con el fin de mantener actualizados de manera continua y permanente los

ordenamientos jurídicos; con la asistencia y ayuda de la Dirección General de Compilación y Consulta de la Secretaría de Gobernación en el intercambio de experiencias, en la constante comunicación y asesoramiento para perfeccionar la función legislativa.





# CAPÍTULO TERCERO

## LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LOS MUNICIPIOS

### 3.1 Las relaciones de las ramas del derecho

Se considera al derecho como ciencia especializada, y ésta no puede tener carácter independiente con respecto a otras ciencias, ya que la ciencia jurídica es una y está integrada por ramas o partes que constituyen un todo. Sus fines son similares y ante esto no puede haber independencia, por lo que se considera que existe relaciones entre las distintas ramas jurídicas.

Bajo esta perspectiva, se distingue un conjunto de normas que, por referirse a sectores individualizados de la vida social y por apoyarse en principios comunes se diferencian de otros grupos de normas, considerándose ramas autónomas. El derecho público, constitucional, parlamentario y municipal constituyen las principales ramas que establecen una relación directa con el objeto del presente libro; a continuación se describe cada uno de ellos.

#### 3.1.1 Con el derecho público

Para Fix Zamudio, el derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad y el procedimiento mediante el cual dichos actos deben realizarse.<sup>136</sup>

Para Carpizo, el derecho público es la parte del ordenamiento que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas, es decir, jurisdicciones administrativas de la institución que las ejerce, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la administración pública entre sí.<sup>137</sup>

Para Cossío, el derecho público es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones de supraordenación y de subordinación entre el estado y los particulares y las relaciones de subordinación y coordinación de los órganos y divisiones funcionales del estado entre sí.<sup>138</sup> La característica del derecho público, tal como lo señala Rivera “sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de

136 FIX ZAMUDIO, Héctor, “El derecho público y privado”, en *Formación y perspectiva del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p. 28.

137 CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, *Evolución de la organización político-constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1986, p. 61.

138 COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 35.

la voluntad que pudiesen ejercer las partes”.<sup>139</sup> Son mandatos irrenunciables y obligatorios en virtud de la relación de subordinación por el estado. La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población.

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

### 3.1.2 Con el derecho constitucional

Para Carbonell, el derecho constitucional contempla el “conjunto de normas jurídicas que estudia la estructura del Estado y fundamentalmente de su constitución, y su fin es la sociedad con bienestar. Indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas de ese ordenamiento jurídico”.<sup>140</sup>

Para Fix Zamudio, el derecho constitucional puede ser contemplado en sentido amplio, el cual se identifica con el propio orden jurídico y con la totalidad de ese derecho, ya que la base y los procedimientos generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él. En cambio, en sentido estricto se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.<sup>141</sup>

Para Lujambio, el derecho constitucional es una rama del derecho público que estudia las normas que configuran la forma y sistema de Gobierno; la creación, ordenación y atribución de competencias de los órganos del propio Gobierno, y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.<sup>142</sup>

Bajo esta perspectiva, la relación del derecho constitucional con el objetivo del presente libro, es el de estudiar y regular todos los principios jurídicos que facultan a los municipios a expedir los instrumentos normativos, incluye el análisis de la constitución general y las constituciones estatales, todo lo relativo a la forma del estado, leyes secundarias, y las relaciones con los ciudadanos.

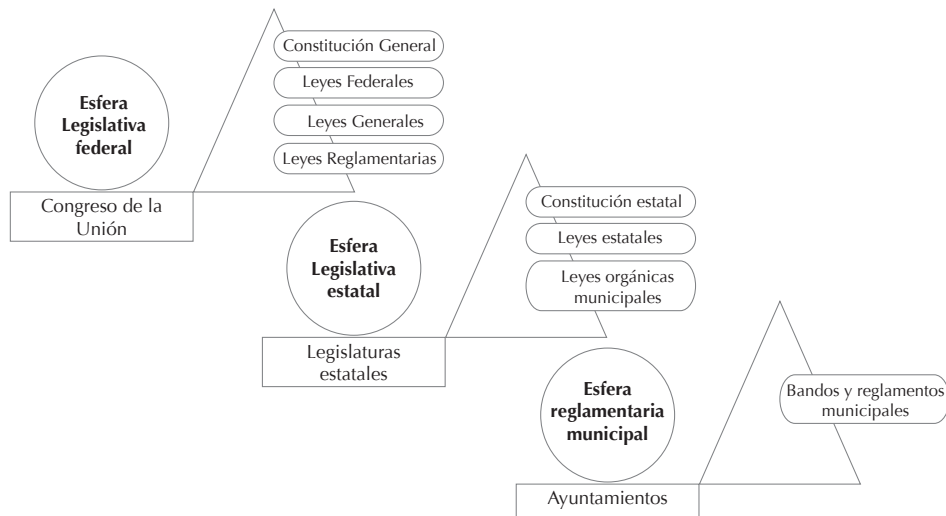
139 RIVERA, Julio Cesar, *Instituciones del Derecho Civil*, Buenos Aires, Lexis Nexis, Parte general., Tomo I, 3ra edición, 2003, p. 35.

140 CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *La Constitución en serio, multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 2183.

141 FIX ZAMUDIO, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, p. 36.

142 LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Serie E: Varios. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1982, p. 59.

Considerando el orden escalonado de normas jurídicas, en la esfera legislativa federal, se encuentran los ordenamientos expedidos por el Congreso de la Unión que resultan obligatorios para los tres órdenes de Gobierno; ubicada en la parte más alta de la pirámide se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por encima de ella no existe otra, de tal manera que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior; debajo, se encuentran las leyes federales, posteriormente, están las leyes generales y reglamentarias. En la esfera legislativa estatal, expedidos por los congresos estatales encontramos las constituciones y leyes estatales, así como las correspondientes leyes orgánicas municipales, las cuales tienen como fin regir de manera obligatoria las actividades de sus habitantes en una suscripción determinada. En la esfera reglamentaria municipal<sup>143</sup> expedidos por los ayuntamientos se encuentran los bandos y reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas.<sup>144</sup>



Fuente: elaboración propia.

143 De acuerdo con la jurisprudencia 43 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Los reglamentos municipales se rigen por competencia y no por jerarquía”. Y sigue: “Los reglamentos no derivan su validez de las normas estatales ni federales sino que deriva exclusivamente de la Constitución general, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía, lo cual significa que solo es un criterio formal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas”. SCJN, *Los reglamentos no son leyes*, México, Materia Administrativa, Pleno SCJN, 2011, p. 3.

144 SCJN, *El Poder Judicial de la Federación para Adolescentes*, México, editorial SCJN, 3ra edición, 2010, p. 66.

### 3.1.3 Con el derecho parlamentario

Para el jurista Berlín Valenzuela, el derecho parlamentario “es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos pro el pueblo como expresión de su querer ser político”.<sup>145</sup>

Para el magistrado español Aragón, el derecho parlamentario es aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nueva y de especial importancia del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese parlamento, congreso, asamblea, dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Se caracteriza este derecho por la reiterada inexistencia de una sanción tanto jurídica como política.<sup>146</sup>

Por su parte, el español Santaolalla señala que “el Derecho Parlamentario en sentido restringido es el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”.<sup>147</sup>

En México, de acuerdo con Serna de la Garza, “la denominación del Derecho Parlamentario, permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de las asambleas legislativas modernas”.<sup>148</sup> La dificultad aparente radica en hablar del derecho parlamentario cuando en nuestro país no existe un sistema parlamentario, sin embargo, el autor admite que el parlamento es un nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas, independientemente de que opere el régimen presidencial o parlamentario; al final de cuentas, se trata de una cuestión terminológica y es conveniente hablar en nuestro país sobre el mismo concepto.

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

145 BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *El Derecho Parlamentario*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 55.

146 ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudio Preliminar sobre el Parlamentarismo*, Madrid, España, Tecno, 2004, p. 45.

147 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, España, Nacional, 1990, p. 165.

148 SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Concepto de Derecho Parlamentario”, en *Panorama de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, UNAM y McGraw-Hill. México, 1997, p. 65.

### 3.1.4 Con el derecho municipal

Para el jurista cubano Carmona, el derecho municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.<sup>149</sup>

Así, el jurista argentino Korn sostiene que el derecho municipal “es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho constitucional, parlamentario e institucional”.<sup>150</sup>

A su vez el destacado profesor María Hernández sostiene que el derecho municipal “es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinada a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales”.<sup>151</sup>

Para Hernández-Gaona, el derecho municipal “es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares”.<sup>152</sup>

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

## 3.2 La ley

Según Planiol, la ley “es una regla social obligatoria, establecida en forma permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza”.<sup>153</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, “toda

149 CARMONA ROMAY, Adriano, “Derecho municipal”, en *Programa de Gobierno Municipal*, La Habana, Cuba, 2000, p. 254.

150 KORN VILLAFANE, Adolfo, “El Derecho Municipal”, en *La República Representativa Municipal*, Buenos Aires, Argentina, La Plata, 2001, p. 126.

151 MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, “Derecho municipal, definiciones y fuentes”, en *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Parte general, 2003, p. 26.

152 HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, p. 54.

153 MARCEL FERDINAND, Planiol, *Estudios de las leyes*, Traducido, Miguel Ángel Porrúa, 1962, pág. 12.

resolución del Congreso que otorgue derechos e imponga obligaciones a la generalidad de las personas tiene el carácter de ley”.

Que la ley sea una regla social obligatoria implica que hay una voluntad superior que manda y otra inferior que obedece, emanada del poder público a través del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo ordenando su debido cumplimiento.

### 3.2.1 Características de la ley

Dentro del derecho positivo mexicano la ley debe tener las siguientes características:<sup>154</sup>

- Justa, en cuanto debe ser igual para todos los miembros de la sociedad.
- Bilateral, al considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo.
- General, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular y ser dictada sin consideración a los intereses privativos de una persona determinada.
- Obligatoria, porque es un mandato, un imperativo y su incumplimiento encuentra correctivo en un proceso de sanción.
- Coercitiva, cuando sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados. Implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aun contra la voluntad del obligado.

### 3.2.2 Principios de la ley

Deben estar presentes en todos los ordenamientos jurídicos para proporcionar seguridad jurídica:<sup>155</sup>

- *Lege plena*. Las consecuencias jurídicas de la conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos no pueden tener consecuencias jurídicas que los afecten.
- *Lege manifiesta*. Las leyes deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados.
- *Lege promulgata*. Para que una norma sea obligatoria, tiene que haber sido adecuadamente promulgada, es decir, debe haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establecen.
- *Lege stricta*. Algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas, estableciendo una reserva de ley sobre ese punto.

154 NAMORADO URRUTIA, Pericles, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, p. 27.

155 CARBONELL Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, 2006, p. 23

- *Lege perpetua*. Los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estable posible, a fin
- de que la persona puede conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezcan.
- *Lege previa*. Las leyes sólo pueden regir hacia el futuro, haciendo con ello posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que se pueda.

### 3.2.3 Tipos de leyes

El doctor Miguel Carbonell propone una clasificación de tipos de leyes:<sup>156</sup>

1. Leyes imperativas, prohibitivas y permisivas. Se distinguen en la redacción de la ley, o sea, mandato de hacer algo, las que ordenan no hacer algo y las que autorizan o permiten hacer determinada cosa.

2. De interés público y de interés privado. Las de interés público son aquéllas en cuyo cumplimiento está interesada fundamentalmente la sociedad. Si la violación ataca directamente al orden social, al interés público, debe la sociedad y el Estado a través de sus órganos adecuados, impedir que ese ataque exista. Las de interés privado son las que rigen las relaciones privadas de los individuos y cuya violación ataca indirectamente al orden público. La sociedad está interesada en el cumplimiento de esta especie pero sólo de manera indirecta. Su sanción es menos grave que las del interés público, de ahí que simplemente se hable de una nulidad.

3. Interpretativas o supletorias. Se llaman así porque suplen la voluntad de los particulares cuando éstos no la han manifestado de una manera expresa, tratan de interpretar la intención de los mismos.

4. Federales y locales. Las federales son expedidas por el Congreso de la Unión y obligatorias en todo el territorio nacional. Las locales son expedidas por las legislaturas locales y obligatorias en el territorio de la entidad federativa que la emitió.

### 3.2.4 Jerarquía de las normas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la ley suprema y no puede existir otra por encima de ella. Es el documento de rango tal que rige la vida política del país y que tiene una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos) con primacía sobre cualquier norma jurídica. La Constitución tiene como características que es *Norma normarum* (norma de normas), en cuanto es fuente de producción normativa, así como su aptitud para invalidar normas que sobrevengan como incompatibles con ella.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 34.

- Los tratados internacionales. Son los que celebra México con el extranjero; tienen la misma fuerza que una ley federal y son obligatorios en la misma forma que éstas. Son acuerdos, pactos o contratos de carácter internacional, que rigen situaciones jurídicas establecidas de común acuerdo por dos o más Estados (países) soberanos. Los tratados internacionales dentro de la jerarquía normativa tienen un valor determinado, sobre todo en razón de la tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, noviembre 1999, que establece que “Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal”.<sup>157</sup>

- Leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución. Tienen por objeto facilitar la aplicación de los principios fundamentales consignados en la Constitución; crean los organismos especiales que tienen por objeto la aplicación de las disposiciones constitucionales, especificando la manera como deben formarse dichos organismos y el modo como deben aplicarse los preceptos de la Constitución en los casos que se les presenten.<sup>158</sup>

- Leyes federales ordinarias. Son todas las demás que expide el Congreso de la Unión para su aplicación en toda la República.

- Leyes locales. Son las expedidas por las legislaturas de los estados y su aplicación dentro del territorio del estado que la emitió.

- Decretos, reglamentos y circulares. Los decretos son normas legales emanadas del Poder Ejecutivo y su aplicación es restringida. Los reglamentos son disposiciones que dicta, asimismo, el Ejecutivo y que tienen por objeto facilitar la aplicación de una ley. Las circulares son las disposiciones dictadas por los secretarios de Estado, jefes de departamento u otras dependencias oficiales, que tienen por objetivo aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad.

### 3.2.5 Diferencia entre ley y reglamento

Un reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por el Poder Ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales, y se diferencia de la ley en que ésta es superior jerárquicamente al reglamento; en algunas leyes existe reserva de ley y no podrán ser reguladas por reglamento; la ley, orgánicamente, emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el Ejecutivo; todo reglamento está vinculado a una ley y no hay reglamento sin ley; ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

El pleno de la Suprema Corte ha resuelto que no corresponde a las leyes regular cuestiones pormenorizadas. La finalidad del reglamento es tomar el mandato

<sup>157</sup> Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno, tesis núm. LXXVII/99.

<sup>158</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. *Op. Cit.*, p. 43.



previsto por la ley y desarrollarlo, concretándolo cuando sea necesario para hacer efectivos sus mandatos.<sup>159</sup>

### 3.3 Facultades reglamentarias de los municipios

El cabildo se compone por el presidente municipal, un grupo de regidores y, al menos, un síndico, electos todos en votación universal directa y secreta. Cualquier sesión de cabildo se llevará a cabo en el salón de cabildos, que se caracteriza por ser juntas que se realizan para discutir y solucionar diversos asuntos del Gobierno municipal; se señala que debe haber un cuórum que se integre por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, es decir, la mitad más uno del total de los miembros, y el presidente municipal, quien tiene voto de calidad en caso de que exista empate; los funcionarios municipales, como el secretario, el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de su competencia, sin tener derecho a voto.

Cada sesión del cabildo es considerada como solemne y se iniciará con la lectura del acta de la sesión anterior, sometiéndose a la aprobación o rectificación de quienes intervienen en la misma. Inmediatamente, el secretario del ayuntamiento informará sobre el cumplimiento de los acuerdos. El ayuntamiento llevará un libro de actas de cabildo en el que se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados. “Las actas serán firmadas por los miembros que hayan asistido y por el secretario quien dará fe de la sesión. Cumpliendo esto, se deliberarán los asuntos restantes del orden del día”.<sup>160</sup>

Dentro de la organización administrativa del estado, encontramos al municipio libre como el ordenamiento descentralizado por región, como una forma de Gobierno con base en la división territorial de los estados. “El municipio es autónomo por naturaleza en cuanto a su organización interna, administrado por un Ayuntamiento electo en forma directa y popularmente”.<sup>161</sup>

La reforma del 3 de febrero de 1983 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* determinó, en la fracción II del artículo 115 de la constitución general, que los ayuntamientos poseen facultades para expedir el bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia. Posteriormente, la misma fracción fue reformada en 1999, con la finalidad de ampliar el ámbito competencial a los municipios, delimitar las leyes estatales en materia municipal y aumentar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos; con ella se establecieron las bases generales sobre las cuales las legislaturas estatales regularían la administración municipal, y obligaba a los municipios a respetar el contenido de estas normas al dictar los reglamentos respectivos de tal manera que hubiera uniformidad dentro del estado en aspectos fundamentales y asegurar el mejor funcionamiento.

159 Leyes y reglamentos. Finalidad de éstos respecto de aquéllas. Apéndice primera parte. Pleno. Precedentes.

160 SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El Cabildo”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 85.

161 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, Primer curso, Decimosegunda edición, 2008, p. 12.

Cada estado tiene su propia constitución política, y en ella se deriva legislación reglamentaria y orgánica, tal como la ley orgánica municipal, en la que se establecen las bases que regulan la organización del Gobierno municipal según las disposiciones de las constituciones generales y estatales de la República, en las que se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman el municipio así como sus fines, su estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos.<sup>162</sup> Una sola Ley Orgánica Municipal rige para todos los municipios de una entidad federativa. Cabe hacer notar que el nombre de la ley orgánica cambia de un estado a otro, teniendo denominaciones comunes:<sup>163</sup> leyes orgánicas municipales, código municipal o ley orgánica del municipio libre.

Los municipios no tienen la facultad de expedir leyes, ya que es una capacidad tanto del ámbito federal como estatal, y aunque son imprescindibles para normar la vida de los municipios, puede aplicarse de manera supletoria; sin embargo, el derecho de iniciar bandos y reglamentos municipales, compete al presidente municipal, a los regidores y al síndico, y podrán modificarse en cualquier momento que se cumplan las disposiciones precedentes, y tienen como principales objetivos organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, administración libre de hacienda, además de que se asegure la participación ciudadana vecinal. “Para ser obligatorio, deberá ser publicado en la gaceta municipal si la hubiera, o en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y entrará en vigor en todo el municipio al tercer día de su publicación”.<sup>164</sup>

### 3.4 El bando de policía y gobierno

A los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos para distinguirlos de las leyes que provenían de los parlamentos y las cortes, se les denominó *ordenanzas municipales*. Pero ante la carencia de órganos informativos regulares, por largo tiempo dichos ordenamientos se daban a conocer a los interesados a grito

<sup>162</sup> INADED, “Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento”, en *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, p. 26.

<sup>163</sup> Las denominaciones de las leyes o códigos orgánicos municipales actuales de los diversos estados de México son las siguientes: Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, Código Municipal para el Estado de Chihuahua, Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de Durango, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Ley del Municipio Libre de Guerrero, Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán Ocampo, Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Ley Municipal para el Estado de Nayarit, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, Ley Orgánica Municipal de Puebla, Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, y la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas.

<sup>164</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., “Los Bandos y Reglamentos Municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento”, en *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2010, p. 65.

vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones; con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia; en la actualidad, a esos complejos normativos se les denomina genéricamente *bandos municipales*.

El bando municipal se define como “el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad”.<sup>165</sup> Todo bando debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garantice la tranquilidad y seguridad en el municipio.

El término *bando municipal* proviene del verbo *bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo; los primeros bandos tienen su origen en los antiguos edictos de munícipes o curiales romanos, que más tarde se convirtieron en los bandos del municipio medieval español<sup>166</sup> que se aprobaban en la primera sesión de cabildo. Por otra parte, el concepto *policía* proviene de la voz griega *polis* que significa ciudad, pues comúnmente se toma como el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos o circulares, la represión de los juegos, del uso de armas, de la ociosidad u holgazanería, de todas aquellas acciones que, aunque poco criminales, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes a los ciudadanos, el cuidado de caminos, calles, plazas, teatros, espectáculos, y demás diversiones públicas, a fin de garantizar la seguridad y bienestar de los habitantes.

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

165 GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 25.

166 El bando, en el derecho administrativo español, es una manifestación solemne, emitida por el alcalde de un municipio, en la que se dirige públicamente a los ciudadanos para anunciarles o recordarles el obligado cumplimiento de normas en vigor, realizar aclaraciones a las mismas cuando sea necesario, pedir la colaboración de los vecinos, efectuar convocatorias populares o recomendaciones para la buena convivencia ciudadana. *Diccionario Jurídico Espasa Lex*, “El Bando Español”, Madrid, España, Royce, 2012, p. 95.

### 3.4.1 Tipos de bandos de policía y gobierno

De acuerdo con Delgadillo, los bandos municipales se clasifican en ordinarios, los cuales expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y en que materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, de anuncios, de panteones, giros mercantiles, rastro.<sup>167</sup> Señalan las normas más generales de gestión, las sanciones de carácter administrativo que impondrán a los infractores de estas disposiciones; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del municipio.

Por otro lado, se encuentran los extraordinarios o solemnes; se trata de aquéllos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en el municipio, por ejemplo, los emitidos para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del presidente de la República o gobernador estatal, para conmemorar un aniversario importante del municipio o de algún héroe.

Un bando es una norma o mandato por orden superior; pueden ser militares o gubernativos; estos últimos son el objeto de estudio del presente libro; son dictados por la autoridad gubernativa del orden civil, se establece un principio de garantía de los ciudadanos en general; las autoridades no podrán en ellos imponer penalidades mayores a las fijadas en el Código Penal para el caso de las faltas.<sup>168</sup>

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

De acuerdo con Berlín Valenzuela, los bandos municipales están sujetos a ciertos principios,<sup>169</sup> de los cuales es importante destacar los siguientes:

167 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, Limusa, 2006, p. 38.

168 ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 2009, p. 158.

169 BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "El Bando Municipal", en *Derecho Municipal y Administración Pública Municipal*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2008, p. 69.

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

### 3.4.2 Aspectos generales de un bando de policía y buen gobierno

De acuerdo con Quintana, el bando de policía y buen gobierno deberá contener, como mínimo, los siguientes preceptos:<sup>170</sup>

170 QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*, México, editorial Porrúa, 2006, p. 25.

1. Disposiciones generales. Se refiere la finalidad a la que deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión; responde a las preguntas qué, para qué. Se incluyen el objeto y fundamento del bando; nombre y escudo del municipio; integración del territorio, la población y el Gobierno municipal.
2. Integración del territorio municipal. La célula de la organización territorial política mexicana es el municipio libre, que forma parte de un estado o entidad federativa, la cual es soberana y cuenta con su propia capital correspondiente, así como la mención de sus autoridades auxiliares.
3. Población municipal. Habitantes, vecinos, ciudadanos del municipio, derechos y obligaciones, causa de pérdida de vecindad. Se determinan las formas de elaboración, implementación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo municipal.
4. Gobierno y administración municipal. Autoridades municipales, órganos administrativos, atribuciones y funciones para la realización eficiente de las labores administrativas de cada ayuntamiento.
5. Hacienda municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes, lineamientos técnicos, formas de participación comunitaria.
6. Desarrollo urbano y obras públicas. Lineamientos técnicos, formas de participación comunitaria; atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes.
7. Protección ecológica. Disposiciones generales para la prevención o control de la contaminación ambiental, disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos, medidas para conservación de flora y fauna silvestre, lineamientos y acciones para la conservación y establecimiento de zonas ecológicas.
8. Servicios públicos municipales. Se establecen las normas generales de operación de los servicios públicos que prestará el municipio, así como definiciones, identificación, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios, disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.
9. Actividades de los particulares. Se refiere a autorizaciones, licencias y permisos que expide el ayuntamiento a los particulares para la realización de sus actividades comerciales. Su fin es incrementar el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios.
10. El bienestar social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio, disposiciones para la conservación de la salud pública, tareas y acciones de asistencia social, normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.
11. El orden y seguridad pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo, obligaciones y funciones de

policía preventiva municipal, normas de tránsito de personas y vehículos en vía pública, normas de seguridad contra incendios, funcionamiento del corral del consejo, normas para la realización de manifestaciones públicas.

12. Infracciones y sanciones. Determinación de las faltas e infracciones a los habitantes del municipio que no cumple de manera constante las obligaciones substanciales y formales que impone el bando de policía y gobierno.
13. Recursos. Se determinan los recursos con los que contarán los particulares para impugnar resoluciones causadas por omisión de las autoridades municipales.
14. Artículos transitorios. Establecen la vigencia del bando de policía y gobierno, y pueden contener ciertas previsiones que permitan su aplicación así como las normas que se derogan.

### 3.5 El reglamento municipal

Todo ayuntamiento debe expedir, además del bando de policía y gobierno, reglamentos sobre diferentes aspectos de la vida municipal. El reglamento “es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio”.<sup>171</sup> En el mismo sentido, Reynoso y Villanueva afirman que el reglamento “es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley”.<sup>172</sup>

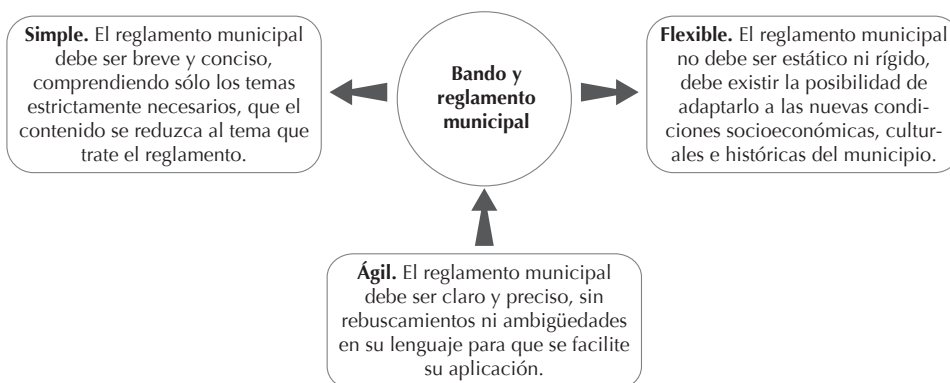
Cada municipio tiene sus propios reglamentos que expiden de manera autónoma, derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra en el artículo 115 constitucional fracción II. Deben distinguirse los reglamentos municipales de otros cuyo objetivo es meramente administrativo. El reglamento señala el ejercicio de la función legislativa y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El propósito del reglamento está definido por causas genéricas del buen gobierno, por lo que la mayoría de los reglamentos municipales se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad local, según la materia que se está regulando. De acuerdo con Martínez, la finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola, y operando como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido. Sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.<sup>173</sup>

171 OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Reglamento Municipal*, México, Porrúa, 2000, p. 48.

172 REYNOSO SOTO, Rosa y VILLANUEVA EUDAVE, Miguel, “El Marco Jurídico Municipal”, en *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, México, Instituto de Administración Pública, A.C., 2003, p. 656.

173 MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2002, p. 85.



Fuente: INAP.

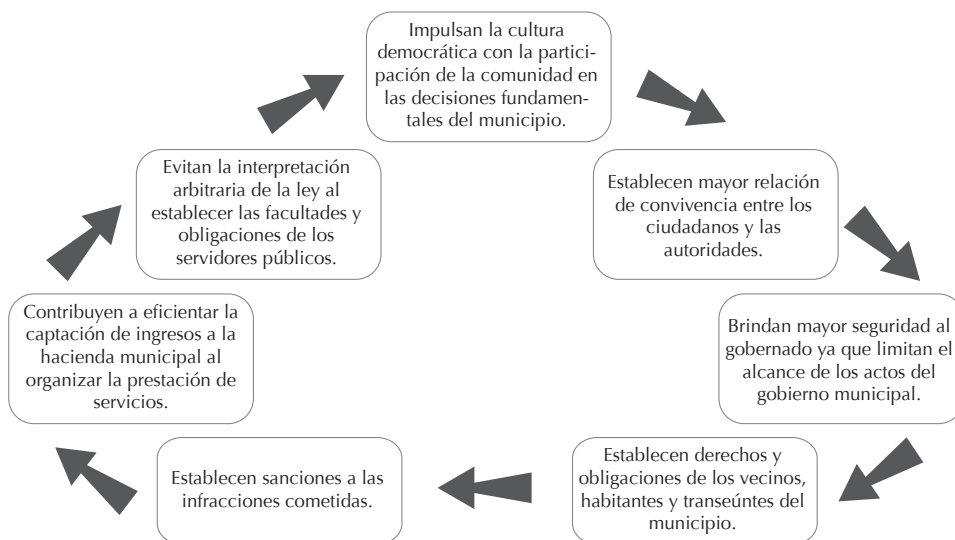
### 3.5.1 Características de los reglamentos municipales

Las principales características de los reglamentos se presentan a continuación:

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

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





Fuente: Loza.<sup>174</sup>

### 3.5.2 Tipos de reglamentos

Se pueden diferenciar varios tipos o clases de reglamentos. En cuanto a sus destinatarios, podemos encontrar generales y especiales. Por su relación con la ley, pueden ser ejecutivos e independientes. Si se considera el dato de su procedencia formal, se presentan los titulares, estatales, autonómicos, locales e institucionales. Si se atienden a sus efectos, existen los jurídicos o normativos y los administrativos o de organización. En cuanto a su origen, podemos clasificarlos en públicos, privados y administrativos. A continuación se revisarán cada uno de ellos.

#### 3.5.2.1 En cuanto a sus destinatarios

De acuerdo con los destinatarios a los que se dirigen los reglamentos se pueden distinguir en reglamentos generales y especiales:<sup>175</sup>

1. Reglamentos generales. Se trata de reglamentos que se dirigen a todos los ciudadanos, sin precisarse características singulares de los sujetos a los que van a afectar. Sin embargo, en determinadas ocasiones queda en manos de los propios sujetos el colocarse o no en las circunstancias que determinan la aplicación de los reglamentos. Por ejemplo, el reglamento de carreteras es de

174 LOZA FONTANEL, Elías Iván, *Los municipios en México: facultad reglamentaria*, México, Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012, p. 32.

175 COTA VALENZUELA, Guadalupe, "La Facultad Reglamentaria Municipal Caso Hermosillo Sonora. Un Esfuerzo de Modernización Administrativa 2006-2009", en *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2010, p. 55.

aplicación a todos los ciudadanos sin distinción, aunque sólo afectará directamente a los usuarios de las carreteras, sean quienes sean. Evidentemente si no se usan las carreteras, el reglamento no afecta. Estos reglamentos generales suelen tener contenido policial o de seguridad y se destinan a lograr el buen orden.

2. Reglamentos especiales. Son dirigidos a quienes se encuentran en una situación de especial sujeción respecto de la administración. En relación con estas personas, el Gobierno dispone de mayores posibilidades reglamentarias en cuanto a los límites de propiedad y libertad, pues han sido los ciudadanos quienes libremente han decidido incorporarse a esa relación de especial sujeción con la gestión pública. Por ejemplo, la relación de especial sujeción se predica en cuerpos como el ejército, donde las posibilidades disciplinarias de la administración se hacen efectivas mediante reglamentos de disciplina.

### 3.5.2.2 En cuanto a su relación con la ley

De acuerdo con la relación que tienen con la ley, podemos distinguir los reglamentos ejecutivos e independientes:<sup>176</sup>

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

### 3.5.2.3 En cuanto a sus titulares

De acuerdo con Díez, por sus titulares: estatales, autonómicos, locales e institucionales,<sup>177</sup> podemos distinguir cuatro tipos de reglamentos:

1. Reglamentos estatales. Son aquellas reglas obligatorias de carácter general que emanan de los órganos de la administración estatal, son de orden público

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>177</sup> DIEZ MANUEL, María, *La Reglamentación Municipal*, México, Omega, 2001, p. 46.

e interés social y tienen validez dentro del estado que haya sido emitido el reglamento, su aprobación depende del Poder Ejecutivo estatal, es una fuente del derecho, pues su potestad reglamentaria viene recogida de las constituciones.

2. Reglamentos autonómicos. Son los que proceden de la administración de las comunidades autónomas, las cuales desarrollan aquellas leyes estatales que son compartidas; por lo tanto, cada estado debe ratificar estos reglamentos para que tengan efectos, y puede denegarse cuando vaya en contra de la norma. Como los emanados de otras entidades públicas menores, territoriales y no territoriales que la constitución reconoce cierta autonomía.
1. Reglamentos locales. Son aquéllos procedentes de la administración local, sea del pleno del ayuntamiento. Este tipo de reglamento no obedece a una potestad reglamentaria originaria de entes locales, sino que son propios de acuerdo con las facultades reglamentarias de la constitución federal y estatales, y, por lo tanto, los municipios pueden crear sus propios reglamentos de acuerdo con circunstancias concretas que se presentan en cada localidad.
2. Reglamentos institucionales. Son aquéllos procedentes de las personas jurídico-públicas institucionales. La administración institucional les atribuye la potestad reglamentaria a estos organismos públicos, aunque sólo se pueden regular aspectos secundarios relacionados con aspectos internos; también pueden aprobar sus propios estatutos.

#### 3.5.2.4 En cuanto a su origen

De acuerdo con su origen, podemos distinguir los reglamentos públicos, privados y administrativos:<sup>178</sup>

1. Reglamento público. Es el expedido por un órgano público y que creando situaciones jurídicas generales tiene obligatoriedad en los casos y situaciones previstos en los mismos para ser acatadas tanto por la autoridad como por los gobernados. Así, tenemos como ejemplo el registro público del comercio y la propiedad; de servicio público de aseo; reglamentos interiores que rigen el funcionamiento de alguna secretaría de Estado; así como el trabajo de los congresos en tres niveles de Gobierno, juzgados, tribunales, escuelas, universidades y organismos públicos descentralizados de la administración pública.
2. Reglamento privado. Dentro de nuestro sistema normativo se ha instituido la facultad de los particulares de autonormarse en sus relaciones, por lo que este tipo de reglamentos no derivan de una autoridad estatal competente ni tiene la coacción ni el imperio de los reglamentos administrativos, aun y cuando sean obligatorios estos acuerdos derivan de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídica corporativa. Así tenemos como

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 52.

ejemplo las asociaciones, grupos deportivos o familiares; instituciones religiosas o culturales; las sociedades de beneficencia; mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes y de asociaciones deportivas; otra categoría son los reglamentos interiores de trabajo que se encuentran regulados dentro del derecho laboral.

3. Reglamento administrativo. Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo como el presidente de la República en el ámbito federal, el gobernador del estado en las entidades federativas y el presidente en los municipios. Se considera que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Desde el punto de vista material, se puede afirmar que se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por lo tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

### **3.5.3 Los reglamentos que expiden los ayuntamientos**

De acuerdo con los tipos de reglamentos que existen para el caso de los expedidos por los ayuntamientos, estamos ante casos de excepciones, ya que algunos pueden ser propios de la administración pública municipal como los especiales, ejecutivos, independientes, estatales, autonómicos, locales, institucionales, públicos y administrativos, y otros van dirigidos o son creados por los ciudadanos como los generales y privados; sean los derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra expresada en la fracción II del artículo 115 constitucional. “Los Reglamentos que expiden los Ayuntamientos, pueden ser de estructura y organización, referentes a servicios públicos, relacionados a zonificación, planeación y desarrollo urbano”.<sup>179</sup> A continuación se describen:

#### **3.5.3.1 De estructura y organización**

Se encargan de la composición y estructura del ayuntamiento, de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros.<sup>180</sup> Básicamente, los reglamentos de estructura y organización se encuentran dos tipos: interiores del ayuntamiento y de la administración pública municipal.

El reglamento interior del ayuntamiento establece las disposiciones necesarias para estructurar el funcionamiento del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, en él se deben delimitar las funciones de las autoridades municipales, sin contravenir lo dispuesto por las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales; asimismo, debe regular todo lo relativo a las sesiones de cabildo y al

<sup>179</sup> OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, “Administración Pública Municipal”, en *Estudio Preliminar del Municipio Libre*, México, Trillas, 2008, p. 54.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 62.

procedimiento a seguir para la discusión y aprobación de reglamentos municipales. El reglamento interior del ayuntamiento debe contener los siguientes elementos:

- A. Fundamento y objeto del reglamento.
- B. Residencia del ayuntamiento.
- C. Instalación y procedimiento.
- D. Sesión de cabildo y periodicidad.
- E. Autoridades municipales y sus funciones.
- F. Comisiones:
  - F.1. Forma en la que se somete un asunto para resolución.
  - F.2. Votaciones, proporción de votos necesaria para aprobar la resolución.

El reglamento de la administración pública municipal debe establecer las disposiciones necesarias para regular la estructura administrativa del ayuntamiento, delimitar las funciones de los órganos municipales y estructurar los sistemas de manejo de recursos financieros, materiales y humanos dentro del cabildo. Dependiendo de las condiciones socioeconómicas y dimensiones poblacionales y territoriales municipales, cada municipio determinará los órganos que deberán integrar la administración pública municipal, su estructura y funcionamiento; este reglamento debe contener los siguientes elementos:

- A. Fundamento y objeto de reglamento:
  - A.1. Presidente municipal.
  - A.2. Secretario del ayuntamiento.
  - A.3. Secretaría de la presidencia.
  - A.4. Oficialía mayor.
  - A.5. Tesorería.
  - A.6. Direcciones (se establecen de acuerdo con los requerimientos del municipio).
- B. Definición de cada uno de los órganos.
- C. Competencia y delimitación de funciones de cada uno de los órganos que integran la administración pública municipal.
- D. Titulares de dichos órganos:
  - D.1. Requisitos para ser titular.
  - D.2. Nombramientos, procedimiento.
  - D.3. Facultades y obligaciones de cada uno de los titulares.
- E. Administración de los recursos municipales:
  - E.1. se establecen las bases de los sistemas para la administración de los recursos.
- F. Organismos descentralizados, constitución, organización y funcionamiento.
- G. Empresas de participación municipal, constitución, organización y funcionamiento.
- H. Fideicomisos constituidos por los municipios, constitución, organización y funcionamiento.

### 3.5.3.2 Referentes a servicios públicos

Los reglamentos referentes a servicios públicos regulan las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien los servicios que transfiera al municipio el legislador local. Los reglamentos referentes a servicios públicos que están a cargo del municipio son básicamente los enunciados en la fracción III del artículo 115. Entre los reglamentos que se expiden están: de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública. Pero esta misma fracción establece que las legislaturas locales podrán determinar otros servicios tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera del municipio.<sup>181</sup> Atendiendo a las características mencionadas, los servicios municipales se pueden reglamentar en varios reglamentos de acuerdo a la materia. Los reglamentos referentes a servicios públicos deben contemplar de manera básica los siguientes elementos:

- A. Definición del servicio público que va a regular.
- B. Derechos y obligaciones del ayuntamiento en relación con cada servicio.
- C. Autoridad u órgano encargado de la operación y de la eficaz prestación:
  - C.1. Atribuciones de la autoridad u órgano.
  - C.2. Requisitos para ser titular de dicho órgano encargado.
  - C.3. Facultades y obligaciones del titular del órgano correspondiente.
- D. Lineamientos sobre las cuales debe prestarse cada servicio.
- E. Forma de administración:
  - E.1. Directa.
  - E.2. En colaboración con los particulares.
  - E.3. Por convenios con el estado o con otros municipios.
  - E.4. Por concesión a particulares, condiciones.
  - E.5. Por empresa paramunicipal creada por el ayuntamiento con aprobación del Congreso estatal.
  - E.6. Cuotas o tarifas, señalando formas de pago.
  - E.7. Aportaciones, fijando los montos, formas y responsables de enterarlas.
  - E.8. Subsidios y transferencias, señalando porcentajes.
- F. Derechos y obligaciones de los usuarios.
- G. Infracciones y sanciones, establecidas para el abuso o mal uso de los servicios.

<sup>181</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales", en *Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal, del 17 al 20 de septiembre de 2008, selección de ponencias*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2009, p. 42.

### 3.5.3.3 Relacionados con zonificación, planeación y desarrollo urbano

Se faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.<sup>182</sup>

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

- A. Comercio en la vía pública.
- B. Construcción y desarrollo urbano.
- C. Obras públicas.
- D. Espectáculos y diversiones públicas.
- E. Anuncios y letreros.
- F. Establecimientos y expendios de bebidas alcohólicas.
- G. Participación ciudadana.
- H. Planeación.
- I. Equilibrio ecológico y protección al ambiente.
- J. Asistencia social (DIF municipal).

### 3.5.4 Importancia de los reglamentos municipales

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará la aplicación de las sanciones a personas que cometan infracciones o faltas a los mismos. “Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, se hará más dinámica y se atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad”.<sup>183</sup> No todos los

<sup>182</sup> OROPEZA MARTÍNEZ, *Op.cit.*, p. 68.

<sup>183</sup> INAFED, *Información básica sobre la administración y el Gobierno municipal, marco jurídico del municipio y reglamentación*, México, Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, 2011, p. 27.

aspectos de la administración pública municipal pueden o deben ser reglamentados; existen elementos que condicionan la aplicación de una disposición reglamentaria: tradiciones, usos, costumbres, actos cívicos, demandas y requerimientos, autoridad tradicional de grupos étnicos, participación comunitaria.

La reglamentación constituye la fuente de derecho del municipio, por lo que, en dicho carácter, tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Así, la *Guía para el Buen Gobierno Municipal* destaca los siguientes elementos:<sup>184</sup>

1. Racionalidad jurídica. Este principio induce a reglamentar sólo lo justificable para contar con una referencia en la evaluación de determinados actos o para la comisión de faltas que perjudiquen el interés tanto público como privado.
2. Flexibilidad y adaptabilidad. Se debe prever la posibilidad de que el bando o reglamento municipal se adapte a las condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.
3. Agilidad. Para la correcta y eficiente aplicación, el bando o reglamento municipal debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su redacción y lenguaje.
4. Simplificación. El bando o reglamento municipal debe ser conciso, es decir, evitar palabras innecesarias, todo lo que no fortalezca la idea principal, atendiendo únicamente al tema que trate.
5. Justificación jurídica. La reglamentación municipal no debe invadir esferas de competencia de la federación y de los Gobiernos estatales, conforme a lo establecido en la constitución general y las leyes de que ella emanen.

### 3.5.5 Requisitos de los reglamentos municipales

Los requisitos indispensables de los reglamentos municipales deberán contener como mínimo los siguientes preceptos:<sup>185</sup>

1. Materia que regulan. Existe una gama de materias por regular, por lo que la construcción de cada término adoptado para una normatividad debe ser lo más precisa e idónea según el objeto de su colocación.
2. Fines que se persiguen. Las metas de la mayoría de los reglamentos se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad local, cuyo propósito será la eficiencia de un buen Gobierno.

184 INAFED, "El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios", en *Guía para el Bueno Gobierno Municipal*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades Rurales, 2004, p. 35.

185 GALVÁN ILLANES, Alejandro, "Los Bandos Municipales, su contenido y alcance dentro de la Facultad Reglamentaria Municipal 2006-2009", en *Lineamientos para la redacción de leyes*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2010, p. 75.



3. Atribuciones de las autoridades competentes. Se refiere a las personas físicas o morales dotadas legalmente de una potestad o poder público, que tienen facultad de realizar actos jurídicos que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, cada atribución puede variar de un reglamento a otro, pero en primer instancia se encuentra el presidente municipal, en ejercicio directo le corresponde alguna dependencia de la administración municipal.
4. Derechos y obligaciones de los administrados. El contenido reglamentario contiene el conjunto de postulados, garantías y deberes que definen los derechos y obligaciones, en este sentido; el primero se refiere a las capacidades de su sujeto para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que señale la norma; el segundo se refiere a que una persona tiene que dar, hacer o no hacer algo impuesto por un tercero.
5. Faltas e infracciones. Son las causas, se refieren al delito consumado cometido por una persona a una disposición gubernamental, implica el juzgamiento de una conducta contraria a lo que establece el reglamento, entre las principales se pueden encontrar: la multa, inhabilitación, amonestación, obligación de realizar trabajos comunitarios, concurrir a cursos especiales y de capacitación
6. Sanciones. Es una consecuencia, se refiere a la penalización impuesta por la autoridad competente. Es uno de los más relevantes en todo reglamento, ya que es el medio coactivo, de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma. Este efecto es una aplicación de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato, las sanciones administrativas pueden ser tres: privativas de la libertad (arresto hasta 36 horas), patrimoniales o económicas (multas, reposición, retribución, compensación, decomiso) y las limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).
7. Recursos. Se refiere al conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, que se efectúa contra un sujeto por parte de la autoridad responsable de no cumplir con lo que establece la norma reglamentaria o en su efecto sobre actos de omisión por parte de la persona apoderada que no ha cumplido formalmente con lo que establece la norma.
8. Vigencia. Es el periodo legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica. Se equipara también la validez del derecho, por lo que al entrar en vigor el reglamento se está extendiendo todo el marco normativo del estado, además implica el tiempo del acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y autorizada.

### 3.5.6 El proceso reglamentario

Tanto los bandos como reglamentos municipales pueden adecuarse o bien modificarse cuando el ayuntamiento considere necesario hacerlo. El proceso reglamentario es el “conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el cabildo para analizar, discutir, aprobar, expedir y publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento o sus reformas”.<sup>186</sup> Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo del Congreso de la Unión. Se destacan las siguientes actividades secuenciales para la reglamentación municipal:

1. Análisis de necesidad de un reglamento. Es fundamental delimitar con precisión la materia que se regulará y con qué propósito, también se debe tener presente la capacidad de la autoridad municipal para ejecutar la norma reglamentaria. La problemática que se pretende resolver mediante la creación de un reglamento municipal deberá ser estudiada a fondo, para ello la autoridad municipal es la principal involucrada para resolver las demandas y necesidades comunales, ejemplo de ello:

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

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

3. Dictamen. Una vez presentada la iniciativa se envía a las comisiones que resulten competentes para su estudio y dictaminación. La finalidad consiste en realizar

<sup>186</sup> GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo, *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, México, Poder Legislativo del Estado de Morelos, Fontamara. 2006, p. 56.

un estudio exhaustivo y técnico del proyecto presentado para su aprobación o, en su caso, para que pueda ser enriquecido con los elementos analizados y turnarse a discusión del ayuntamiento en sesión de cabildo. Si el dictamen no es aprobado, entonces el proceso reglamentario finaliza y la iniciativa se reservará y no podrá volver a proponerse hasta que transcurra el periodo determinado por reglamentos aplicables.

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

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

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

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

### 3.6 Las circulares

Es el documento de orden interno por el que se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria de un servidor público superior jerárquico a sus subordinados. Generalmente contiene instrucciones de servicio.

Para Cabañas, “las Circulares son oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal, que giran órdenes expresadas sobre algún asunto en particular”.<sup>187</sup>

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

Se pueden clasificar en voluntarias y obligatorias; las primeras son las que tienen como principal función la de promover algún producto, empresa o persona o hacer una atenta invitación y no están establecidas en ninguna normatividad; las segundas son las que la ley formalmente establece que se deben dar avisos necesarios para evitar problemas con la ciudadanía; entre éstas tenemos el nombramiento de alguna persona, designación o ratificación, convocar a sesiones, dar avisos de una nueva normatividad.

En la administración pública municipal generalmente el uso de las circulares se emplean a través de diversos escritos para comunicar o tramitar asuntos oficiales; el estilo de la redacción ha de adecuarse al modelo similar de una carta, podemos agregarle el orden numérico que llevamos en nuestro control en la parte superior derecho y el asunto que trata, así como el destinatario generalmente lo manejamos con aspectos generales; resaltando su redacción, la claridad, la sencillez, ya que se trata de escritos que lleva implícito un lenguaje en términos medios.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 25 argumenta que las circulares que son expedidas por los ayuntamientos y los secretarios de Estado no pueden ser consideradas reglamentos, sólo son instrumentos informativos; estas disposiciones no pueden servir de fundamento para un acto de autoridad, en nuestro derecho no pueden posponer la fecha de entrada en vigor de un ordenamiento jurídico.<sup>188</sup>

187 CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009, p. 26.

188 SCJN, *Las Circulares no son leyes*, Jurisprudencias número 25 y 35, Apéndice 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Pleno. SCJN, 2000, p. 2.

### 3.7 Las disposiciones administrativas

Las disposiciones administrativas son las normas más concretas que podemos encontrar en la normatividad municipal, regulan asuntos operativos muy particulares de la administración pública. Por lo general son instrumentos que no tienen características específicas de los bandos ni de los reglamentos municipales, por lo que se dictan en casos urgentes que afecten a los particulares, atendiendo a la simplificación administrativa y agilización de trámites.

Las disposiciones administrativas son reglas que el ayuntamiento emite para hacer posible el cumplimiento en sus acuerdos o resoluciones y que deberán ser acatadas por los habitantes del municipio.<sup>189</sup>

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

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

Es importante destacar que en la mayoría de los municipios en México poco se ha avanzado en el estudio y concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que abre la posibilidad del trabajo por parte de expertos en consultoría para su realización.

Las disposiciones administrativas, al igual que las circulares, no son sometidas por un proceso reglamentario arduo y riguroso como la presentación de iniciativa, abrogación y derogación que se deban analizar, discutir, aprobar, expedir y publicar a través del cabildo ni contienen elementos formales de toda normatividad jurídica como materia que regulan, fines que se persiguen, atribuciones de las autoridades competentes, derechos y obligaciones de los administrados, faltas e infracciones, sanciones, recursos y la vigencia; y en la mayoría de los casos cualquier persona dentro de la administración pública municipal puede ejecutar diversas operaciones, por lo que en este libro quedarán fuera ambos elementos.

<sup>189</sup> SEDESOL, *Reglamentación Municipal*, México, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y Banco Mundial, 2010, documento recuperado de: <http://www.inovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/manuales/2013/reglamentacionFinal.pdf>



# CAPÍTULO CUARTO TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS

## 4.1 Concepto de *técnica legislativa*

En sentido amplio, *técnica* es definida por el diccionario de la lengua española como el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve la ciencia jurídica; el término *legislativa* hace referencia a las leyes en conjunto; al fusionar ambos términos, se obtiene que la técnica legislativa “se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido de un ordenamiento jurídico”.<sup>190</sup>

Para Leiva, la técnica legislativa es la “actividad que se ocupa del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas”.<sup>191</sup>

Para Bascuñan, la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del conjunto material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.<sup>192</sup>

Para Minor y Roldán, la técnica legislativa “es una guía para elaborar normas jurídicas, busca sistematizar el conocimiento y la experiencia normativa con el simple cometido de aprovechar lo que en la práctica ha resultado útil para el mejoramiento de la calidad de nuestras leyes, especialmente en momentos en los que se ha hecho evidente una relación inversa entre la calidad y la cantidad en la producción legislativa”.<sup>193</sup>

La técnica legislativa es la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas. El objeto de la técnica legislativa es el de mejorar la calidad de las normas; aun cuando se tenga toda la preparación especializada y la práctica en el ámbito de cualquier materia, no debe dejarse de lado el manejo de los elementos técnicos para el diseño del anteproyecto correspondiente.

190 SÁINZ MORENO, Fernando, citado por QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco. *Derecho Parlamentario y técnica legislativa en México*, editorial Porrúa, 1985, p. 207.

191 LEIVA, Fernández, Luis, “Fundamentos de Técnica Legislativa”, en *La Ley*, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 4.

192 BASCUÑAN, Valdez Aníbal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas sociales*, 2da edición, Jurídica de Chile, 1960, p. 202.

193 MINOR MOLINA, Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, México, editoriales Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, 2006, p. 8.

## 4.2 Concepto de técnica normativa

La Guía para la Mejora Regulatoria Municipal del CIDE contempla a la técnica normativa como un “conjunto de reglas jurídicas para construir ordenamientos municipales bien estructurados y formular correctamente las normas que los integran”.<sup>194</sup>

Para Sarmiento, la técnica normativa “es la ciencia, arte, potestad de hacer normatividad municipal; conjunto de reglas a las que deben ajustarse la conducta funcional de los presidentes municipales, síndicos y regidores para la elaboración, formulación e interpretación de normas municipales”.<sup>195</sup>

Finalmente, para García-Escudero, la técnica normativa “es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas formuladas que sólo los municipios requieran por su estructura interna única, traduciéndolo en un lenguaje legal de ideas sugeridas de procesos previos, manifestado en un vocabulario preciso, procurando la claridad, prefiriendo la sencillez y simplicidad al exagerado tecnicismo”.<sup>196</sup>

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

La técnica legislativa moderna inició en Francia, con los aportes de Saleilles y Geny; en Alemania sobresalieron autores como Ihering, Stammer y Zitelman, y en Inglaterra Jeremias Bentham. Sin embargo, el término se utilizó por primera vez en el siglo XIX en la obra de Geny “El Código Civil”, en el trabajo llamado *La Técnica Legislativa en la Codificación Moderna*.<sup>197</sup>

En nuestro país, el interés por la técnica legislativa es bastante reciente, data de un poco después de la segunda mitad del siglo XX; la primera obra sobre el tema fue

194 CIDE, “Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales”, en *Guía para la Mejora Regulatoria Municipal*, México, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigaciones Económicas y Administrativas, A.C. 2010, p. 5.

195 SARMIENTO, Xosé, “Significado y alcance de la técnica legislativa”, en *Revista Debate*, Año VI, número 15, México, Sección Jurídica, 2006, p. 25.

196 GARCÍA ESCUDERO, Pilar, “Técnica legislativa en México”, en *Materiales para el estudio de la Técnica Legislativa*, Madrid España, Archivos de Biblioteca, 2008, p. 45.

197 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia y CARBONELL, Miguel, “Introducción a la Técnica Legislativa en México”, en *Elementos de Técnica Legislativa*, Quinta edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 32.



escrita en 1979 denominada “Nuevas Técnicas para controlar la Eficacia de las Normas Jurídicas”, en la que hace énfasis en que en los parlamentos federales de México, los legisladores hacen uso frecuente de ella, pero sin una tradición ya que se carece de reglas sobre la materia y todo se reduce a los usos y prácticas parlamentarias. “No existe personal capacitado en técnica legislativa en las cámaras y que éstos sean de carrera y permanentes para evitar que cada nueva legislatura se contrate personal improvisado y sin experiencias o en el peor de los casos las normas son realizadas por personas con mínimo conocimiento en la materia, por lo que es sumamente importante integrar a los parlamentos modernos a asesores parlamentarios institucionalistas expertos en técnica legislativa”.<sup>198</sup>

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

Algunos doctrinarios dividen a la técnica legislativa en externa e interna; la primera, estudia las reglas para elaborar normas jurídicas, organización y funcionamiento (Hernández, 2010). Se presenta en una serie de etapas que están sujetas a un trámite parlamentario: elaboración y redacción de un proyecto normativo; estudio, revisión y análisis del proyecto; modificación, aprobación y sanción con su correspondiente número de orden; promulgación y posteriormente la publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento. La técnica legislativa interna se refiere a la estructura y redacción de un proyecto normativo, constituye el conjunto de exigencias técnicas que se requieren a su vocabulario o terminología: giros verbales empleados, sintaxis, ortografía y estilo.<sup>199</sup>

La racionalidad de los proyectos legislativos parte del supuesto de que quien legisla debe justificar la elaboración de la norma desde una perspectiva racional. En este sentido, Minor y Roldán establecen cinco modelos o niveles de racionalidad para la elaboración de las leyes: a) Racionalidad comunicativa o lingüística (R1), en cuanto que el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (destinatario). Esta racionalidad tiene como fines la claridad, la precisión y la comprensión; b) Racionalidad jurídico formal (R2) la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico determinado, por lo tanto, debe evitar contradicciones; c) Racionalidad pragmática (R3), la conducta de los destinatarios tiene que adecuarse a lo prescrito en la ley, una norma será más racional, desde el punto de vista de la racionalidad pragmática, la conducta de los destinatarios tiene que adecuarse a lo prescrito en la ley, una norma será más racional, desde el punto

198 NAVA GOMAR, Salvador Olimpo, *Técnicas legislativas en Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos*, México, Universidad Pontificia de México, 2006, p. 69.

199 CÁCERES NIETO, Enrique, “La Técnica Interna”, en *Curso de Técnica Legislativa*, México, Sistema Integral de Información y Documentación, 2010, p. 65.

de vista de la racionalidad pragmática en la medida que asegure los medios y procedimientos adecuados para ser obedecida; d) Racionalidad teleológica (R4), el sistema jurídico es visto como un medio para conseguir determinados fines sociales, como la mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la protección a los más débiles, y e) una Racionalidad ética (R5) debido a que el sistema jurídico es visto como un conjunto de normas evaluables desde el punto de vista ético.<sup>200</sup>

### 4.3 La teoría de la legislación

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

De acuerdo con Atienza, la teoría de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas, pero no sólo en cuanto a su resultado, también en cuanto a su actividad.<sup>201</sup> Por otro lado, la ciencia de la legislación se interesa también por la ley en cuanto producto que debe poseer ciertas características formales y producir determinados efectos en el sistema jurídico y en el social.

La teoría de la legislación tiene como objeto el estudio de necesidad de racionalizar la producción normativa de los congresos o generar un nuevo diseño institucional para la producción de las normas con rango legal, a través de un modelo que permita una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley, el impacto que producirá dicha norma legal y la evaluación de los resultados.<sup>202</sup>

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

La diferencia entre teoría de la legislación y técnica legislativa es que en la primera se estudia desde una perspectiva muy general y un ámbito amplio, abarca desde el momento de asumir la decisión política hasta el instante de la evaluación de los efectos de una norma jurídica; en tanto la segunda, abarca un ámbito muy específico y especializado: la redacción, elaboración y estructura de un ordenamiento

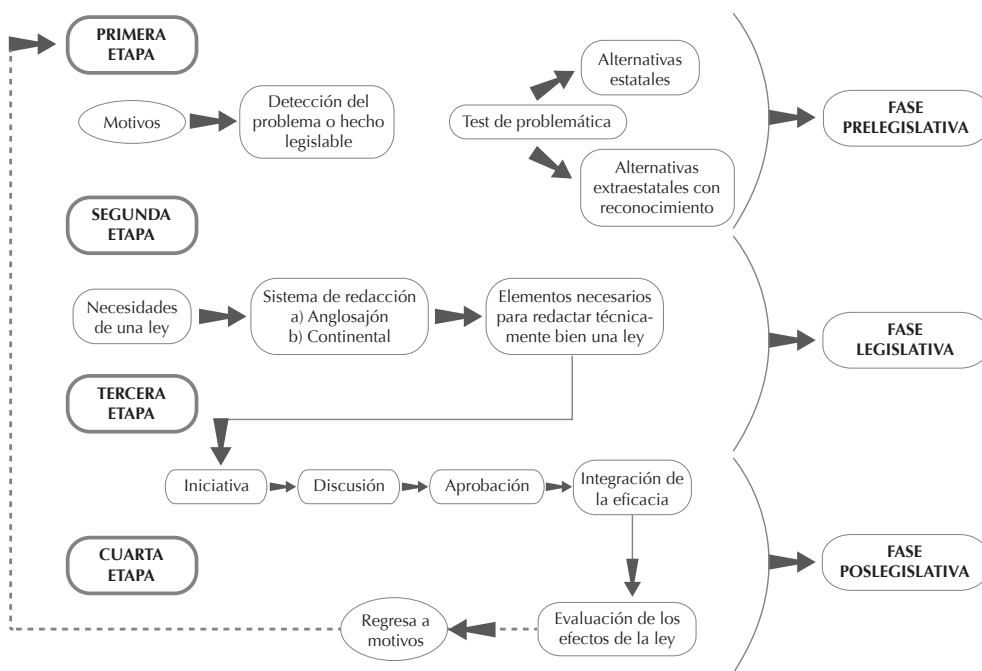
200 MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA José, *Op.cit.*, p. 98.

201 ATIENZA, Miguel, "Contribución para una Teoría de la Legislación", en *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 56.

202 MORA-DONATTO, Cecilia Judith y NAVA GOMAR, Salvador (coords), Prólogo en "Derecho Parlamentario", en *Manual de Técnica Legislativa*, México, editorial ANOMAC, 2004, p. 48.

jurídico bien organizado y elaborado. Generalmente, ambas van de la mano, sin embargo, la relación entre ellas tiene carácter formalmente legislativo, forman parte medular de creación de un ordenamiento federal o estatal, no significa que no se pueda aplicar la técnica normativa para la redacción de reglamentos.

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



Fuente: Diagrama realizado por Cecilia Mora Donnato.

El primer ciclo, conocido como fase prelegislativa, contiene dos etapas; la primera, inicia con una serie de impulsos de diversos tipos: motivos e impulsos de órganos legislativos de estados, detección de un problema o hecho legible, test de preguntas de la problemática, alternativas de creación o no de una ley, razones y circunstancias de cada localidad; la segunda etapa de la misma fase nos lleva a la conclusión de la elaboración de un ordenamiento jurídico y optar por uno de los dos sistemas de redacción en normas, es decir, el anglosajón y el continental, los cuales nos auxilian para cumplir los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley. Después de la primera fase y antes de pasar a la segunda, es necesario recurrir a la técnica legislativa, procedimientos y lineamientos

generales para la elaboración de un ordenamiento jurídico, así como reglas generales para su creación.<sup>203</sup>

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

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

De lo anterior, se desprende que la teoría de la legislación es una disciplina auxiliar de la técnica legislativa, es decir, un elemento más que coadyuva al perfeccionamiento en la elaboración y redacción de los proyectos normativos, a su vez, para su estudio municipal, ésta encuentra su estudio en las siguientes tres teorías, que sirven de apoyo, esto es, cumplen una función auxiliar.

Para el caso de los reglamentos en el ámbito municipal, el maestro Fernández Ruiz destaca tres teorías:

1. Teoría de la función legislativa. Evidencia la potestad del Estado federación, entidad federativa o municipio, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. La función legislativa lo puede ser en sentido formal y en sentido material; función formalmente legislativa cuando es ejercida por los órganos específicamente previstos por la constitución, siendo la actividad del Estado realizado por los órganos con el régimen constitucional forman el poder legislativo, por lo que toda resolución, interpretación, adiciones, derogación, abrogación del Congreso tanto federal como estatal tendrá el carácter de ley o decreto. La función materialmente legislativa produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen atribuida la función materialmente legislativa, expidiendo sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones

203 MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ GOMEZ, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica legislativa (Una forma nueva e entender y ejercer la función legislativa)*. México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 6-63.

administrativas de observancia general, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

2. Teoría de la función jurisdiccional. También admite la distinción en formal y material; el municipio está dotado de la función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, el bando municipal que expiden los ayuntamientos de los municipios, prevé como sanciones administrativas, por la contravención de sus disposiciones: el apercibimiento, multa, clausura, suspensión del evento social o espectáculo público, cancelación de licencia o revocación de permiso, decomiso o destrucción de bienes y el arresto administrativo.
3. Teoría de la función administrativa. Será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial; tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades humanas. Esta función implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del estado en el municipio, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y orden público. La función materialmente administrativa pertenece formalmente al poder ejecutivo local que en este caso pertenece al presidente municipal. En ejercicio de sus funciones públicas, los municipios expiden su bando de policía y gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, corresponde a función materialmente legislativa y formalmente administrativa; imparten la llamada justicia municipal de barandilla corresponde a función materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa; administran sus respectivas haciendas corresponde a función formal y materialmente administrativa; y a través de la policía preventiva municipal y de tránsito, tienen a su cargo la seguridad pública municipal corresponde a función formal y materialmente administrativa, en los términos del artículo 21 constitucional, así como el control del tránsito en el ámbito municipal corresponde a función formal y materialmente administrativa.<sup>204</sup>

#### 4.4 El derecho comparado en la elaboración de leyes

Numerosos países tanto europeos como de América Latina tienen la preocupación de mejorar la calidad de sus leyes, esto se ha acrecentado paulatinamente en las últimas décadas, debido a la institucionalización, la globalización, el libre mercado y al progreso tecnológico, surgen superestructuras que pretenden la homogeneidad de los diferentes y numerosos países con sistemas jurídicos específicos y diversos entre sí. Esto crea diferentes tipos de conflictos en los que encontramos la misma organización de Estado y la redacción de sus normas; por ello, surge el derecho comparado como ciencia y herramienta capaz de hacer más eficiente la elaboración de ordenamientos jurídicos, a través de la comparación de legislaciones tanto al interior de la república mexicana como a nivel internacional.

<sup>204</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2008, p. 156.

El derecho comparado “es una disciplina que confronta las semejanzas y diferencias de los diversos ordenamientos jurídicos con la finalidad de comprender y mejorar el derecho de un Estado determinado”.<sup>205</sup> Así, su estudio es necesario para apreciar tanto las diferencias y similitudes como los defectos, con el fin de perfeccionar la normatividad y, por ende, los diversos instrumentos jurídicos de los municipios en nuestro país. Las comparaciones que pueden realizarse son de normas, ordenamientos jurídicos tomados en su conjunto, instituciones o decisiones jurisprudenciales concretas. La comparación y confrontación de ordenamientos legales en la búsqueda de similitudes y confrontación han dado lugar a los cuerpos normativos domésticos que fortalecen conocimientos y experiencias.

En el proceso normativo, el legislador municipal puede apoyarse siempre en el derecho comparado para elaborar una iniciativa, para el estudio, análisis, fundamentación y aprobación de un reglamento.<sup>206</sup>

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

#### **4.5 Formulario para la elaboración de una ley (modelo Camposeco)**

Para la elaboración de iniciativas de reglamentos municipales y sus reformas, recomiendo responder a un cuestionario de iniciativa, el cual permitirá conocer el grado de necesidad de una nueva disposición normativa; para su formulación es necesario contar con un grupo de trabajo de concedores, técnicos en las ramas, opiniones de servidores públicos encargados de aplicar la normas, oficinas involucradas. Para ello me apoyo en Camposeco, quien nos brinda un conjunto de preguntas con el objetivo de descartar o acelerar que la propuesta de una nueva disposición legislativa o reglamentaria, según el caso.<sup>207</sup>

<sup>205</sup> RENE, David, *El Derecho Comparado en el Siglo XX, Balance y Perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 18.

<sup>206</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, “Importancia del Derecho Comparado en la elaboración de Leyes”, en *Quórum 94*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Cámara de Diputados, 2003, p. 95.

<sup>207</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, “Documentos con directrices para elaborar iniciativas”, en *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 68.

**1. Determinar el origen de la iniciativa:**

1.1 ¿Quién ejerce el derecho de iniciar?

- Presidente municipal                       Síndicos                       Regidores  
 Comisión del ayuntamiento               Autoridades auxiliares

1.2 Comprobar el fundamento constitucional del iniciador

Constitución general, estatal, ley orgánica u otra verificar que se invoquen los artículos que facultan a quien inicia:

---

**2. Análisis del origen real de la iniciativa:**

- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| 2.1 ¿Fenómeno natural?                    | <input type="checkbox"/> Aislado                                      | <input type="checkbox"/> Continuo   | <input type="checkbox"/> Intermitente                                  |
| 2.2 ¿Hecho?                               | <input type="checkbox"/> Aislado                                      | <input type="checkbox"/> Continuado                                       | <input type="checkbox"/> Intermitente                                  |
| 2.3 ¿Acto?                                | <input type="checkbox"/> Individual                                   | <input type="checkbox"/> Grupo  | <input type="checkbox"/> Colectivo                                     |
| 2.4 ¿Usos?                                | <input type="checkbox"/> Sociales                                     | <input type="checkbox"/> Comunes  | <input type="checkbox"/> Institucionales                               |
| 2.5 ¿Costumbres?                          | <input type="checkbox"/> Social                                       | <input type="checkbox"/> Región   | <input type="checkbox"/> Institucional                                 |
| 2.6 ¿Son prácticas?                       | <input type="checkbox"/> Social                                       | <input type="checkbox"/> Legal  | <input type="checkbox"/> Institucional                                 |
| 2.7 ¿Actos voluntarios?                   | <input type="checkbox"/> Sí   | <input type="checkbox"/> No   | <input type="checkbox"/> Tal vez                                       |
| 2.8 ¿Actos atípicos?                      | <input type="checkbox"/> Sí   | <input type="checkbox"/> No   | <input type="checkbox"/> Se desconoce                                  |
| 2.9 Naturaleza                            | <input type="checkbox"/> Social<br><input type="checkbox"/> Económica | <input type="checkbox"/> Política<br><input type="checkbox"/> Cultural    | <input type="checkbox"/> Jurídica<br><input type="checkbox"/> Político |
| 2.10 Forma de medirlo:                    | <input type="checkbox"/> Encuesta<br><input type="checkbox"/> Jueces  | <input type="checkbox"/> Estadística<br><input type="checkbox"/> Privados | <input type="checkbox"/> Informe<br><input type="checkbox"/> Públicos  |
| 2.11 ¿Admite solución expidiendo una ley? | <input type="checkbox"/> Sí   | <input type="checkbox"/> No   | <input type="checkbox"/> Tal vez                                       |

**3. Análisis de sus causas:**

Determine cuáles son los factores que crean los problemas:

3.1.1 Respecto de las leyes:

- |                                       |  |                                    |                                       |
|---------------------------------------|--|------------------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> No hay norma | <input type="checkbox"/> Inapropiada         | <input type="checkbox"/> Obsoleta  | <input type="checkbox"/> Inobservable |
| <input type="checkbox"/> Ineficaz     | <input type="checkbox"/> Insuficiente        | <input type="checkbox"/> En desuso | <input type="checkbox"/> Anacrónica   |
| <input type="checkbox"/> Desconocida  | <input type="checkbox"/> Costumbre contraria |                                    |                                       |

3.1.2 Respecto de los supuestos normativos:

- |                                      |  |   |
|--------------------------------------|--|---|
| <input type="checkbox"/> Rebasados   | <input type="checkbox"/> Insuficientes | <input type="checkbox"/> No se producen |
| <input type="checkbox"/> No vigentes | <input type="checkbox"/> Inapropiados  |   |

3.1.3 En relación con los sujetos titulares del derecho o la obligación:

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Indefinidos | <input type="checkbox"/> No existen    |
| <input type="checkbox"/> Duplicados  | <input type="checkbox"/> Mal definidos |

3.1.4 Tipo de sanciones que imponen:

- |                                      |  |                                       |
|--------------------------------------|--|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Anacrónicas | <input type="checkbox"/> Insuficientes | <input type="checkbox"/> Inaplicables |
| <input type="checkbox"/> Mínimas     | <input type="checkbox"/> Excesivas     |                                       |

3.1.5 En relación con su eficacia:

- |                                       |  |                                      |
|---------------------------------------|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Insuficiente | <input type="checkbox"/> Inapropiada   | <input type="checkbox"/> Restringida |
| <input type="checkbox"/> Neutralizada | <input type="checkbox"/> Controvertida |                                      |

3.1.6 Efectos derivados de las decisiones de tribunales:

- |   |                                       |                                      |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Inconstitucional | <input type="checkbox"/> Neutralizada | <input type="checkbox"/> Inaplicable |
| <input type="checkbox"/> Nulificada       | <input type="checkbox"/> Injusta      |                                      |

3.1.7 Respecto de las autoridades y de la ley:

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> No lo aplican        | <input type="checkbox"/> Desconocimiento      | <input type="checkbox"/> No hay interés |
| <input type="checkbox"/> Se aplica a criterio | <input type="checkbox"/> Excede su aplicación |   |

3.1.8 Respecto a los ciudadanos:

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Solicitan que se derogue | <input type="checkbox"/> Que los proteja | <input type="checkbox"/> Que resuelva el problema |
| <input type="checkbox"/> No es problema           | <input type="checkbox"/> De reglamento   |   |

Determinar las relaciones causa-efecto:

3.2.1 La conducta de la persona obedece a causas

- |                                    |                                    |                                    |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Económica | <input type="checkbox"/> Política  | <input type="checkbox"/> Jurídica  |
| <input type="checkbox"/> Ética     | <input type="checkbox"/> Social    | <input type="checkbox"/> Electoral |
| <input type="checkbox"/> Cultural  | <input type="checkbox"/> Tradición |                                    |

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

- |                                    |                                   |                                      |
|------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Nacional  | <input type="checkbox"/> Regional | <input type="checkbox"/> Estatal     |
| <input type="checkbox"/> Municipal | <input type="checkbox"/> Local    | <input type="checkbox"/> Comunitario |
| <input type="checkbox"/> Familiar  | <input type="checkbox"/> Grupal   |                                      |

3.2.3 ¿Afectan las relaciones de autoridad?

- |                                   |   |                                    |
|-----------------------------------|---|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Nacional | <input type="checkbox"/> Regional / estatal | <input type="checkbox"/> Municipal |
|-----------------------------------|---|------------------------------------|

3.2.4 ¿Genera tensiones o conflictos?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Entre autoridades | <input type="checkbox"/> Entre ciudadanos y autoridades |
|--|---|



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

3.2.5 ¿Cuál es la apertura de posibilidades? \_\_\_\_\_

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

- Sí  No  En parte

3.2.6 ¿Se requiere un reglamento o un programa?

- Sí  No  En parte

3.2.7 ¿Existen otros casos similares?

- Sí  No  En parte

3.2.8 ¿Cómo se han resuelto?

- Con ley  Con programa  Con ambos

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

- No se producirían  Se aumentarían  Se potenciarían  
 Se extenderían a otras regiones  Resultarían incontrolables

Análisis de objetivos:

3.3.1 Cuantificar en el tiempo el objetivo que se persigue

- Menos de 3 años  Menos de 5 años  Menos de 10 años

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

- Político Sí  Económico Sí  Jurídico Sí  Social Sí  
 No  No  No  No

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

- Programas gubernamentales  Programas privados

Programas mixtos

Programas internacionales

Acciones comunitarias

Cooperación entre organizaciones

3.3.4 ¿Pueden quedar incluidos en una ley uno o varios objetivos?

Sí

No puede determinarse

No

Es posible en forma parcial

3.3.5 Graduación de los objetivos:

Señale tres objetivos en orden de importancia:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

3.3.6 Definir la oportunidad de dictar una ley:

Inmediatamente

En seis meses

En un año

Más de un año

3.3.7 ¿Cuál debe ser la duración del efecto de la ley?

Limitado ¿por qué? \_\_\_\_\_

Ilimitado ¿por qué? \_\_\_\_\_

3.4 Análisis de los instrumentos de actuación (alternativos):

3.4.1 Medidas administrativo-reguladoras:

Sí

No

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

3.4.2 Medidas económicas-fiscales

Sí

No

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

3.4.3 Medidas informativas o de propaganda

Sí

No

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

Análisis sobre sectores de ciudadanos:

3.5.1 Costos para los ciudadanos

Los derechos que crea

- |  |                                     |                                       |                                       |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Se pueden ejercer                          | <input type="checkbox"/> Sí         | <input type="checkbox"/> No           | <input type="checkbox"/> Se desconoce |
| Tienen algún costo directo                 | <input type="checkbox"/> Sí         | <input type="checkbox"/> No           | <input type="checkbox"/> Se desconoce |
| Existen órganos para proteger su ejercicio | <input type="checkbox"/> Sí         | <input type="checkbox"/> No           | <input type="checkbox"/> Se desconoce |
| Estos órganos imponen obligaciones de:     | <input type="checkbox"/> Equitativa | <input type="checkbox"/> Proporcional | <input type="checkbox"/> Justas       |
|  | <input type="checkbox"/> Onerosas   | <input type="checkbox"/> Cumplibles   |                                       |

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

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

3.5.3 ¿Cuántas personas harían uso de la disposición legal? Señale número \_\_\_\_\_

3.5.4 ¿Produce el reglamento situaciones secundarias no deseadas?

- Sí  No  Tal vez

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

- Sí  No

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

3.5.6 Observaciones principales

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3.5.7 Observaciones finales

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 4.6 Secuencia no obligatoria y obligatoria de una ley

En una división temática de un proyecto normativo se distinguen las disposiciones no obligatorias y las obligatorias. Pertenecen la primera a la exposición de motivos, la cual conforma la parte fundamental e importante de la justificación de un ordenamiento legal; se debe reflejar tanto la congruencia como el contenido; de la misma manera, hay que hacer un esfuerzo para que todo reglamento municipal sea redactado lo más perfectamente posible. En la segunda, encontramos las disposiciones obligatorias divididas en tres partes: las disposiciones preliminares, en las cuales se establecen los ámbitos de validez jurídica para identificar un proyecto; las principales, contienen las disposiciones sustanciales de un instrumento jurídico, y finales, en las que se presentan los transitorios de una situación dada a otra nueva.

#### 4.6.1 Exposición de motivos

Es la representación de la disposición normativa en la que se describe el problema que motiva la expedición de la norma; se precisan sus objetivos y se detallan los medios diseñados para la consecución de éstos. Es el lugar idóneo para explicar el porqué de la norma. La exposición de motivos nos ayuda a resolver lagunas que pudieran surgir en el momento de aplicar la norma a casos concretos.

Según Cabanellas, “la exposición de motivos es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma”.<sup>208</sup>

El maestro Acosta Romero explica que por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador a modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación o bien, cuál puede ser, en un momento determinado, su sentido jurídico o político.<sup>209</sup>

En nuestro sistema ninguna norma jurídica establece la obligación de que una iniciativa de ley se presente con una exposición de motivos, y al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado diciendo que ni el Congreso ni el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función sólo requiere el respaldo de la ley suprema; por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la constitución federal para elaborar las leyes no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada.

En otras palabras, tratándose de leyes, su fundamento no debe buscarse en cada acto legislativo, sino en la constitución política del país, si son federales, o en las de cada estado, si son locales; en cuanto a la motivación, baste decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas.

La exposición de motivos supone un trabajo de investigación cuyo contenido debe ser estructurado de acuerdo con un método para su mejor comprensión por parte de los operadores del derecho. Este trabajo debe corresponder a lo prescrito por la parte normativa, es decir, lo que en el articulado de la ley se impone o faculta, debe corresponder con lo puesto en la parte de la exposición de motivos.

Los elementos necesarios para la redacción de una excelente exposición de motivos debe contener los siguientes elementos:

208 CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, Arayu, tomo II, 1953, p. 153.

209 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 45.

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

#### **4.6.2 Disposiciones obligatorias**

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

##### **4.6.2.1 Disposiciones preliminares**

En otros textos se encontrará también como *parte introductoria* o *expositiva*. En este bloque se establecen los ámbitos de validez jurídica necesarios para identificar al proyecto o iniciativa de que se trate. Por ello, es práctica establecer de manera clara su precisión. Los criterios más importantes se presentan a continuación:

1. “El objeto y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica.
2. Los ámbitos de validez o aplicación, que deban señalarse como el espacial, el personal, el material y el excepcionalmente temporal (como leyes de ingresos o leyes que predeterminan su vigencia).
3. Eventualmente, las definiciones o especificaciones el significado de un término o de una expresión usada con sentido técnico (jurídico o científico).

4. Las reglas de supletoriedad (si fuera el caso):
  - a. Es un tema que se encuentra en otra norma y en caso de alguna laguna es posible recurrir a ella.
  - b. El ordenamiento supletorio señale tal función y tal materia a suplir;
  - c. el ordenamiento suplido prevea la institución a suplir.
  - d. La materia a suplir sea insuficiente para su aplicación a la situación concreta presentada, por carecer total o parcial de reglamentación”.<sup>210</sup>

#### 4.6.2.2 Disposiciones principales

En otros textos se encontrará también como *parte principal* o *dispositiva*. Esta parte del proyecto contiene las disposiciones sustanciales que especifican las posiciones jurídicas (competencias, poderes, derechos) y las reglas de conducta (obligaciones, prohibiciones, permisos). En las disposiciones principales se puede especificar lo siguiente:

1. “Las competencias o los órganos aplicadores de las normas.
2. Las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares,
3. Las reglas procesales relativas a la materia regulada,
4. Las sanciones eventuales,
5. Las reparaciones”.<sup>211</sup>

#### 5.6.2.3 Disposiciones finales

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

1. De la entrada en vigor de un nuevo texto jurídico.
2. Del antiguo ordenamiento jurídico.
3. De una relación jurídica específica (diferente a la nueva o vieja norma) para regular estas situaciones jurídicas.
4. Límites eventuales de eficacia de normas.
5. Disposiciones abrogatorias o derogatorias.

<sup>210</sup> MINOR MOLINA, Rafael y ROLDÁN XOPA, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 59.

6. Normas transitorias.
7. Disposiciones sobre la entrada en vigor del texto y sobre el plazo (vencimiento) de la eficacia de cada disposición jurídica.
8. Las fechas que deben fijarse con exactitud y la manera que puedan ser conocidas por la generalidad de los habitantes.

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

#### **4.7 La estructura general de una ley**

Este rubro forma uno de los elementos más importantes para organizar un texto legal conformado en sus partes. Para el diseño estructural de cualquier norma, es necesario escribir el título, trazar el capitulo o armazón del texto completo, llenarlo con los contenidos de las reglas que lo integran y terminar con las disposiciones transitorias.

En la etapa de diseño estructural de las leyes es preciso, para empezar a trabajar en el texto de la ley, escribir el título, el capitulo y las disposiciones transitorias *grosso modo*, ya que de este modo permitirá al autor de la iniciativa trazar el “esqueleto o armazón” del texto completo; se debe llenar con los contenidos de los artículos que la integrarán.

Esta etapa de organización de toda la información que se ha reunido en relación con un hecho o supuesto jurídico que se produce en la sociedad y la necesidad de normarlo en forma adecuada, permite a los autores de la norma propuesta dividirla en libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos, según corresponda. El siguiente paso será organizar el contenido de las disposiciones que integrarán el nuevo texto legal.

##### **4.7.1 El nombre de la ley**

Todas las leyes son conocidas por tener un nombre oficial. Primeramente debe ser indicada la categoría a la que van a ser encuadradas, es decir, la mención expresa de la palabra *ley*, *código*, *estatuto*, etcétera. Esta cuestión es muy relevante, ya que en muchas ocasiones, disposiciones inferiores al rango de ley, como decretos o acuerdos, son mal llamados *ley*.

La *ley* debe también ir seguida de la indicación del objeto, materia o contenido, unida a lo anterior mediante alguna partícula, una oración de relativo (se pueden utilizar las preposiciones *de*, *del*, *para*, *que*, *sobre*, etcétera).

Ejemplo de un nombre incorrecto es: “Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional”.<sup>212</sup> Para el caso de la *Ley de protección al comercio y la inversión*, el nombre es correcto, con esto, se está deduciendo que la norma protegerá el comercio nacional y a los inversionistas extranjeros. Por su parte, el nombre de *Ley de normas extranjeras* es inapropiado, toda vez que no se puede aplicar en nuestro territorio nacional; la expresión correcta del título de la ley quedaría de la siguiente forma: “Ley de Protección al Comercio y a la Inversión Extranjera contra Normas Extraterritoriales que Contravengan el Derecho Internacional”.

También es frecuente que las leyes que crean un nuevo organismo autónomo deben regular eventualmente su estatuto, y por ello se califican como leyes de creación del ente de que se trate. Por ejemplo:

1. Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes.
2. Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.
3. Ley que crear la Universidad Autónoma de Chapingo.

La palabra *código* se usa históricamente para nombrar los grandes textos jurídicos que incluyen una normación completa, sistemática, autointegrable y con votación de perdurar de toda una materia. Por ejemplo:

- A. Código Penal.
- B. Código Civil.
- C. Código Electoral.
- D. Código Financiero.
- E. Código Fiscal.
- F. Código Mercantil.
- G. Código Internacional.

#### 4.7.2 El encabezado

Constituye el subtítulo formal de la ley, genera una idea exacta o aproximada de su contenido; las características más relevantes son dos: primero, la formalidad que regularmente hace alusión al nombre de la institución u órgano responsable que lo expide a cargo del Legislador en turno; segundo, la redacción es la misma que presentan las legislaturas estatales.

<sup>212</sup> Esta ley fue publicada el 23 de octubre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación* y también es conocida como la “ley antídoto”.



---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

---

**LEY DEL SISTEMA DE APERTURA DE EMPRESAS**

---

### **4.7.3 Libros**

En la actualidad, las leyes se componen e integran en libros, cuando su objeto de regulación son diferentes aspectos generales de una misma materia o institución de una sola rama del derecho.<sup>213</sup> Se usan libros sólo para las leyes que son muy extensas en su contenido y cuando su alcance de regulación se refiera a una rama del derecho, y éstos se enumeran usando cardinales, y deben llevar un título, ambas con mayúsculas y en negritas.

---

**LIBRO PRIMERO  
DE LAS PERSONAS**

---

### **4.7.3 Títulos**

La ordenación de los temas fundamentales se expresa en el nombre que se da a cada título. La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir las siguientes subdivisiones, no para restar importancia al contenido de una respecto de la otra, sino para separar conceptual y jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo conjunto de normas.<sup>214</sup>

Esta operación permite el agrupamiento ordenado, claro y funcional de las cuestiones que norma el texto de la ley. La agrupación en títulos sólo tendrá lugar en leyes muy extensas y generales, pero nunca sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos. Los títulos se numerarán en forma progresiva en números cardinales, y deben llevar un nombre que indique su contenido.

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

---

**TÍTULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

---

213 CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, México, Cámara de Diputados LIV, 1998, p. 35.

214 GRETEL, Jimena, "La forma de las leyes", en *10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, España, 1986, p. 123.

#### 4.7.4 Capítulos

En la elaboración de la ley se utiliza con mucha frecuencia este tipo de división. Los capítulos son una división del título, y es muy conveniente que se construyan dentro de los títulos, ya que otorgan solidez a la estructura de la ley.<sup>215</sup>

En consecuencia, podemos decir que el capítulo es, o bien, una subdivisión del título, o una unidad de división independiente de leyes que no están divididas en títulos, y que además, cada capítulo no se puede fijar sólo con base en el número de artículos, sino que depende sobre todo de la materia. Los capítulos se numeran con romanos y llevan un título.

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

---

CAPÍTULO II  
ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

---

#### 4.7.5 Secciones

Las secciones son poco utilizadas en nuestro ordenamiento jurídico, más bien resultan de una costumbre para utilizarla en diversas disposiciones normativas, como las llamadas bases. Un ejemplo se encuentra en el artículo 122 apartado C, base primera a la quinta de la constitución general. En lo personal, expreso que constituye un grave error, pues recordemos un poco el pasado, en el inicio de la creación de la constitución general: nuestros legisladores no contaban con cursos especializados sobre técnica legislativa, es de esperarse que la Carta Magna así como otras leyes sufran de errores frecuentes. Hoy en día lo peligroso sería utilizarlo de la misma forma para crear bandos y reglamentos. Utilizar secciones o bases significa que la materia es muy extensa y requiere divisiones para su ordenación, establece límites, le da una articulación unitaria. Las secciones o bases se numeran progresivamente con ordinares y deberán llevar un nombre que indiquen su contenido, ambos con mayúsculas, en negritas y centrado.

---

Sección Segunda  
Subdirección de Atención Empresarial

---

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 119.

#### 4.7.6 Artículos

Son la división elemental de cualquier cuerpo normativo, condensada en una sola o varias frases. Cada artículo deberá regular un solo tema o varios preceptos que respondan a una estricta unidad temática. Debe estar constituido por uno o varios párrafos, no deben ser demasiado extensos ni numerosos, recomendación de técnica normativa: no más de tres o cuatro líneas.

Los artículos inician con una sangría seguida de la palabra completa *Artículo* consecutivo del número arábigo progresivamente, después punto; todo esto en negritas, luego deberá ir la redacción del precepto legal.

---

**Artículo 12.** Para el caso de los giros desregulados, cuando se pretenda ejercer una o más actividades o servicios que no se encuentren desreguladas, no se llevará a cabo el trámite por el SARE, y el Titular deberá cumplir con todos los requisitos que establece el Reglamento de Establecimientos y el Reglamento del Ordenamiento Territorial.

**Artículo 13.** En caso de que un giro desregulado ya se encuentre operando, no cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables, la dependencia correspondiente iniciará el procedimiento administrativo respectivo, atendiendo a la normatividad aplicable.

---

#### 4.7.7 Párrafos

El párrafo constituye una unidad funcional secundaria de la primera unidad normativa, del mismo artículo. Para diferenciar un párrafo de otro, es necesario utilizar una sangría, seguido con la primera palabra en letra mayúscula al principio de la oración y punto y aparte al final de la redacción.

Los párrafos en algunas leyes no se enumeran, pero en otras se utilizan números arábigos y pueden representar una innovación en la división de los artículos, lo que constituye el estilo de cada legislador.

---

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

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

---

#### 4.7.8 Apartados

Los apartados son una división poco común en la normatividad mexicana. Los apartados son utilizados cuando el contenido de un artículo puede ser susceptible de división; es decir, cuando tiene contenidos dos o más especies. Se pueden establecer apartados para dar a cada contenido el tratamiento diferenciado que requiere.

Es recomendable que los apartados dentro de un mismo artículo se indiquen sólo con el inciso progresivo A, B o C, con letras mayúsculas después punto y seguido y en negritas; no se debe colocar la palabra apartado, pues se da por entendido que ya está incluido.

---

**Artículo 20.** Para solicitar registro de empresa, se deberá remitir al CAEN, en original y un duplicado, según corresponda al caso:  
Registro de empresa comercial, se deberá:  
Solicitar sello de no adeudo ante el SAPI;  
Copia simple de acta constitutiva.  
Registro de empresa turística, se deberá:  
Solicitar sello de la Tesorería y Finanzas del Ayuntamiento;  
Copia simple de acta constitutiva.

---

#### 4.7.9 Fracciones

Se usa esta división para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones y requisitos, que se otorgan en un artículo. Cada fracción debe desarrollar en forma precisa un supuesto particular derivado del general previsto en el párrafo principal o secundario, procurando que su extensión sea lo más breve posible.

Las fracciones se enumeran en números romanos con mayúsculas y en negritas, ordenadas progresivamente; cada frase deberá separarse con punto y coma, excepto la última, que se indica con punto final.

---

**Artículo 23.** Son atribuciones de Normatividad Comercial:  
Expedir las Licencias de Funcionamiento y remitirlas al CAEN, en original y un duplicado;  
En caso de no proceder la emisión de la Licencia de Funcionamiento, elaborar y remitir al CAEN, el informe de improcedencia, respectivo, debidamente fundado y motivado, y  
Capacitar constantemente al personal del CAEN, respecto de las cuestiones inherentes a su competencia.

---

#### 4.7.10 Incisos

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

---

**Artículo 36.** La licencia que emita la dependencia de Desarrollo Urbano, se deberá hacer bajo los siguientes términos:  
Verificar que el Uso del Suelo asignado al predio motivo de la solicitud permita el giro solicitado, el cual deberá:  
Especificar la opinión del inspector sobre las características técnicas, y  
Entregar la orden de verificación al propietario del establecimiento.

---

#### 4.7.11 Artículos transitorios

Los artículos transitorios son los que se incorporan al texto normativo de la ley para regular situaciones especiales originadas por motivos de la expedición, reforma, derogación o abrogación de una norma. Estos artículos prevén o resuelven diversos supuestos que, con carácter temporal, provocan las innovaciones legislativas. Por lo tanto, se deben establecer reglas que precisen el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas existentes sustentadas en las normas que son sustituidas. Así su finalidad es la de favorecer el tránsito de una legislación a otra.

Es importante aclarar que los artículos transitorios generalmente van al final de toda disposición normativa inician con el título *ARTÍCULOS TRANSITORIOS*, en el siguiente renglón se indica la enumeración progresiva en letra, después punto y seguido, ambas con letras mayúsculas y en negritas.

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

---

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

El segundo apartado es la pérdida de vigencia de la norma o instrumentos jurídicos anteriores relacionados con una nueva disposición jurídica; en esta parte se presenta tanto la derogación como la abrogación; la primera implica la supresión de ciertas normas pertenecientes a alguna disposición jurídica, mientras que la segunda se refiere a la privación de los efectos jurídicos de la totalidad de una disposición jurídica. Para el caso de la derogación existen dos tipos: expresa, cuando la nueva ley lo especifica de manera clara y precisa; y la tácita, cuando la nueva disposición jurídica deroga disposiciones contenidas en otras leyes, si son contrarias o incompatibles a lo dispuesto en la nueva norma. Para el caso de la abrogación existen dos tipos: la automática, que ocurre cuando la disposición jurídica ha cumplido totalmente los fines para los cuales fue expedida expresamente; y la explícita, que precisa claramente la disposición jurídica que se elimina; se hace especificando el nombre completo de la norma, la fecha y el medio de publicación.

---

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

---

El tercer aspecto corresponde a las reformas a otras disposiciones jurídicas, esto es, cuando se publica una nueva norma, por lo general se tiene que reformar otra ya existente. Cabe la posibilidad de que los nuevos preceptos entorpezcan otra

disposición normativa o sea afectado por ella, por lo que es posible que los artículos transitorios se utilicen para reformar ciertas normas pertenecientes a otro ordenamiento jurídico. Cuando esto sucede, es necesario anotar los datos completos de la disposición que se va a reformar, tales como nombre completo del instrumento jurídico, artículos reformados y fecha de publicación.

---

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

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

#### 4.7.12 Lugar y rúbricas

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

---

Dado en la Ciudad de México a los 15 días del mes de septiembre de 2016, Dip. Alberto Vega Hernández; Sen. Eduardo Manuel Méndez Sánchez; Dip. Jorge Osvaldo Hernández; Sen. - Eduardo Daniel Prince: **Rúbricas.**

---

## 4.8 La estructura particular de una ley

En este rubro se detallan las facultades que tendrán los órganos competentes, sus interacciones y obligaciones, así como las reglas que deberán seguir los particulares en la realización de sus actividades; si se elabora correctamente el contenido, se podrá tener una mejor aplicación de ésta, y se podrá asegurar la eficacia de la norma jurídica. La presente sección aportará una serie de sugerencias para tomar en cuenta para la elaboración de iniciativas de leyes o reglamentos.<sup>216</sup>

### 4.8.1 Ámbito de validez y objeto de la ley

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

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

---

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés y observancia general, y tiene por objeto regular la operación de... en México.

---

### 4.8.2 Fundamentación y motivación

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

---

<sup>216</sup> SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, 3a edición, Porrúa, 2000, p. 85.

### 4.8.3 Normas supletorias

En algunas disposiciones normativas se puede precisar que pueden ser complementarias por otro ordenamiento jurídico, en caso de que se encuentre alguna laguna normativa. A esto se denomina supletoriedad, y se establece por lo general en el segundo o tercer artículo de la iniciativa. Cabe mencionar que cuando una norma es supletoria, no significa que se deban aplicar todas sus disposiciones de modo absoluto, sino aquellas que estén acordes con la naturaleza de la norma complementada.

---

**Artículo 2.** Serán de aplicación supletoria a esta Ley, las normas contenidas en la Ley de Sociedades Mercantiles y Financieras.

---

### 4.8.4 Definiciones

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

---

**Artículo 3.** Para los efectos de este Reglamento se entiende por:  
Entidades. Los Organismos Auxiliares y los Fideicomisos que forman parte de la Administración Pública Descentralizada;  
CAEN. Centro de Atención Empresarial, dependiente de la Subdirección de Atención Empresarial;  
SARE. Sistema de Apertura Rápida de Empresas, México; y  
Manual de Procedimientos. Manual de Procedimientos para la operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

---

### 4.8.5 Creación de organismos auxiliares

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

---

**Artículo 4.** La revisión de las normas técnicas necesarias para la aplicación de esta Ley deberá ser realizada por el SARE, la Dirección General de Desarrollo Económico y la Dirección General de Tesorería y Finanzas. Presidida por un titular que dirija la dependencia.

---



#### 4.8.6 Instrumentos regulatorios

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

#### 4.8.7 Garantía de audiencia

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

#### 4.9 Formulario para la revisión de un proyecto de ley (modelo Camposeco)

Para la revisión de proyectos de ley y sus reformas, recomiendo responder un segundo cuestionario: “correcciones”, el cual debe utilizarse como borrador para hacer las modificaciones correspondientes a nuestra iniciativa y estructura de una ley, con el objetivo de revisar las fe de erratas, la gramática utilizada por el legislador, las ambigüedades que se presenten al texto y, de esta forma, perfeccionar la redacción en los párrafos correspondientes.

##### 1. Origen de la iniciativa de reglamento:

1.1 Nombre de la Cámara \_\_\_\_\_

1.2 Responsable \_\_\_\_\_

1.3 Fecha \_\_\_\_\_

1.4 Nombre de la iniciativa \_\_\_\_\_

1.5. ¿Quién la propone? \_\_\_\_\_

##### 2. Exposición de motivos:

2.1 Revisión de la exposición de motivos:

2.1.1 ¿Describe con suficiencia y claridad?

Hechos reales       Fenómenos sociales       Situaciones jurídicas       Ausencia de normas

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

Sí                                       No

Expresar razones:

---

---

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

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

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

Sí     No

Expresar razones:

---

---

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

Sí     No

Expresar sus razones:

---

---

### 3. Análisis de la iniciativa propuesta:

3.1 Resumen de la propuesta:

---

---

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

---

---

3.2.1 ¿Es necesario reformularlos?  Sí  No

3.2.2 ¿Se deben derogar?  Total  Parcialmente

3.2.3 Señale los artículos con los cuales tiene concordancias \_\_\_\_\_

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

Sí  No  Parcialmente

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3.2.6 ¿Con cuáles artículos de otros ordenamientos se correlaciona?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3.2.6.1 ¿Es necesario reformularlos?  Sí  No  No conviene

3.2.6.2 ¿Se deben derogar?  Total  Parcialmente

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

Sí  No  No conviene

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

Técnico  Político  Jurídico  Administrativo  De sistema ordenador  De carácter judicial

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Análisis del cuerpo normativo en general:

4.1 Si se trata de un nueva ley:

4.1.1 ¿El nombre o título de la ley es apropiado?

Sí  No  Parcialmente  Se presta a confusión

4.1.2 ¿El nombre corresponde a su contenido?

Sí  No  Parcialmente  Se requiere adecuarlo

4.1.3 El nombre de la ley

Preciso  Concreto  Breve  Completo

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

Sí  No  Parcialmente  Se sugiere cambiarlo

4.2 Proceda a revisar la estructura y división funcional de la ley

4.2.1 Principios y reglas generales

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

Sí  No  No del todo  Falta agregar  Tiene excesos

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

Sí  No  Reestructurarlos  Falta adecuarlos  Nuevo orden

4.2.1.3 ¿Se entienden los presupuestos básicos?

Sí  No  Reestructurarlos  Falta adecuarlos  Nuevo orden

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

Sí  No  Relativamente  Falta adecuarlos

4.2.1.5 ¿En cuáles artículos encuentra usted los problemas?

---

---

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

Sí  No  Requieren adecuarse  Nueva redacción

4.2.2.1 ¿Cuáles artículos considera que deben reescribirse?

---

---

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

Sí  No  Hay confusión  Nuevo texto  Nuevo supuesto

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

---

---

4.2.3 Respecto de las sanciones que se imponen:

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

Sí  No  Hay confusión  Nuevo texto  Debe aclararse

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

Sí  No  Hay confusión  Nuevo texto  Debe aclararse

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

Sí  No  Hay confusión  Nuevo texto  Debe aclararse

4.2.3.4 La competencia atribuida a los órganos, ¿es apropiada?

Sí  No  Hay conflicto  Requiere adecuarse  No se funda

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

Es universal  Es singular  Es común  Es la excepción  
 Es abstracto  Es concreto  Es genérico  Es parcial  
 Plantea lo usual  Lo inusual  Lo básico  Lo procesal

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

- Sí       No       Parcialmente       Nuevo texto       Requiere adecuarse

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

- Sí       No       Parcialmente       Nuevo texto       Requiere adecuarse

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

- Sí       No       Parcialmente       Nuevo texto       Requiere adecuarse

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

---

---

4.3 Determine la pertenencia y naturaleza de la ley:

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

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

- Sí       No       Requiere adecuación       Nuevo texto

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

- Incluyentes       Convencionales       Funcionales       Operativas

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

- Sí       No       Es confuso       Nuevo texto       Presenta conflictos

4.3.4 Proceda a revisar las variables de tiempo

- Sí       No

¿Se debe abrogar algún reglamento existente?

Anote las razones:

---

---

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

a) Uno  Sí  No  Parcialmente  Total

¿Cuál? \_\_\_\_\_

b) Varios  Sí  No  Parcialmente  Total

¿Cuál? \_\_\_\_\_

Anote las razones:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Sí

No

4.3.6 ¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad?

¿Cuáles y por qué? \_\_\_\_\_

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

4.3.7 ¿Es conveniente consignar reglas de supervivencia?

Sí

No

¿Cuáles y por qué? \_\_\_\_\_

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

4.4 Forma para disponer los diversos elementos integrantes de la ley

4.4.1 ¿Se encuentra adecuadamente dividida la materia general?

Sí

No

Nueva estructura

Requiere adecuación

4.4.2 ¿En los libros se agrupan en orden los grandes rubros?

Sí  No  Nueva estructura  Requiere adecuación

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

Sí  No  Nueva estructura  Requiere adecuación

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

Sí  No  Nueva estructura  Requiere adecuación

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

Es conveniente  No es pertinente  No resulta apropiado

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

¿Están divididos y numerados apropiadamente?\_\_\_\_\_ ¿Por qué?\_\_\_\_\_

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

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

Las fracciones, ¿con números romanos minúsculos?  Sí  No  Rehacer

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

Sí  No  Hay que rehacer

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

Los subincisos, ¿cómo conviene organizarlos?

Con medio paréntesis  Con punto y guión

4.5 Ubicación de la propuesta normativa:

3.1 Ley o reglamento

3.5 Secciones

3.7 Fracciones

3.2 Encabezado

3.5 Artículos

3.8 Incisos

3.3 Título

3.6 Párrafos

3.9 Artículos transitorios

3.4 Capítulo

3.7 Apartados

3.10 Lugar y rúbricas

4.5.1 Está fundada adecuadamente  Sí  No  Hay duda

4.5.2 ¿Tiene competencia la Legislatura?  Sí  No  Hay duda



**5. Los ámbitos de validez de la norma proyectada:**

5.1 Utilización de instrumentos técnico legislativos:

Sí  No

5.5.1 ¿Se deben incluir otros elementos jurídicos en el texto?

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

5.5.2 ¿Se pueden apreciar las consecuencias?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.5.3 ¿Tendrían consecuencias ante los jueces?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Disposiciones transitorias:

6.1 Revise las normas de disposición final

6.1.1 ¿Se encuentra correctamente redactada la cláusula derogatoria expresa?

Sí  No

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

Sí  No

Expresar razones:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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

Sí  No

Expresar razones:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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

Sí  No

Expresar razones:

---

---

6.1.5 ¿Es conveniente hacer remisión a otro dispositivo legal?

Sí

No

Expresar razones:

---

---

6.1.6 ¿Es necesario invocar el principio de suplencia?

Sí

No

Expresar razones:

---

---

6.1.7 ¿Se debe poner en vigencia en fecha determinada?

Sí

No

Expresar razones:

---

---

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

---

---

# CAPÍTULO QUINTO REGLAS ORTOGRÁFICAS Y DE REDACCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

## 5.1 Bases gramaticales para la redacción

La palabra *redactar* tendría, como muchos otros términos, varias definiciones, cada una de ellas adaptada al objetivo de quienes pretenden conceptualizarla.<sup>217</sup> Para los fines prácticos, vamos a simplificar dicha definición diciendo que redactar consiste en plasmar por escrito las ideas que quiero comunicar.

A la luz de este significado, vamos a iniciar nuestro proceso de redacción con un primer paso: estructurar nuestras ideas. La manera natural y básica de estructurar una idea surge tras reflexionar en las palabras interrogativas que buscan ser contestadas a través de la información que va a ser plasmada en el o los enunciados (oraciones) que utilizaremos.

Ejemplo:

- *El titular de la SHCP entregó el paquete económico al presidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados cuando terminó la sesión.*

¿Quién? *El titular de la SHCP*

¿Qué hicieron? *Entregó*

¿Qué entregaron? *El paquete económico*

¿A quién? *Al presidente de la Mesa Directiva*

¿Cuándo? *Cuando terminó la sesión.*

La sintaxis se refiere a la comunicación escrita que atiende a la función que realizan las palabras o las expresiones dentro de un mensaje.

Ejemplo:

- *El foro legislativo se impartirá en el nuevo auditorio.*

La semántica se pregunta: ¿Qué clase de palabra es *nuevo*? (adjetivo).

La morfología se pregunta: ¿Qué clase de adjetivo es *nuevo*? (masculino/singular).

En cambio, la sintaxis se pregunta: ¿Qué función desempeña la palabra *nueva* dentro del enunciado ejemplo? (Modifica al sustantivo *auditorio*/forma parte de la expresión que señala la circunstancia de lugar (en el nuevo auditorio) donde ocurrirá la acción verbal (ser impartida).

<sup>217</sup> ALONSO, Martín, *Redacción, análisis y ortografía*, Madrid, España, Aguilar, 2001, p. 15.

Cuando se redacta, se van plasmando expresiones que cumplen con una función sintáctica dentro del enunciado o del párrafo. De ahí la importancia de que la estructuración correcta de dichas expresiones y la relación entre las mismas, sea de gran valor para que se entienda el mensaje escrito.

Lo mismo ocurre cuando se lee y habla: aparece una sucesión de ideas plasmadas en diversos tipos de expresiones (frases, enunciados...) y la relación entre unos(as) y otros(as).

Ejemplo:

- *El legislador revisó la iniciativa; sin embargo, comprobó que la redacción contenía errores gramaticales.*

*Idea 1: El legislador revisó la iniciativa*

Nexo que determina la relación (adversativa) entre esta idea y la siguiente: *sin embargo*.

*Idea 2: Comprobó que la redacción contenía errores gramaticales.*

Eso es redactar, plasmar por escrito las ideas de manera estructurada, determinando la relación entre dichas ideas. Debido a que los pensamientos se expresan a través de enunciados, vamos a estudiar la estructura mínima de la comunicación escrita en español: el enunciado bimembre.

Observe el siguiente enunciado:

- *El diputado presidente de la Coalición presentó su 2º Informe en el H. Congreso de la Unión.*

Es una idea estructurada en un enunciado bimembre.

El enunciado bimembre está formado por dos estructuras lingüísticas: el sujeto y el predicado.

El sujeto es la persona, animal, cosa o idea de quien se habla: *El diputado presidente de la Coalición*.

El predicado expresa lo que hace o lo que se dice del sujeto: *presentó su 2º Informe en el H. Congreso de la Unión*.

Si analiza la redacción de los documentos generados en su institución podrá identificar que la información contenida en los párrafos gira en torno a una idea principal, la cual fue expresada desde el principio a través de un enunciado o de un párrafo.

Ejemplo:

Si el enunciado...

- *El día de hoy, el Senado de la República tuvo el honor de recibir a la señora Liu Yandong, viceprimer del Consejo de Estado de la República de China, así como su comitiva,*

...lo complemento con el párrafo:

- *En este momento crucial de amistad y negocios entre ambas naciones: la República Popular de China y México.*

...Amplíe o especifique la información que contenía el objeto directo del enunciado inicial.

### 5.1.1 Estructura del sujeto

El sujeto indica quién realiza la acción o de quién se dice algo, se identifica con la pregunta ¿quién? El sujeto es una estructura lingüística que puede estar formada por una o por varias palabras.<sup>218</sup>

Ejemplo:

- *Presidente...*
- *El presidente municipal de Texcoco...*
- *El recientemente electo presidente municipal*
- *El Lic. Carlos Ruiz Martínez, recientemente electo presidente municipal de nuestro ayuntamiento*
- *El recientemente nombrado presidente municipal...*

Nota: Los puntos suspensivos que aparecen al final de estos sujetos dan la idea de que tras ellos, viene un predicado.

En el sujeto aparece el sustantivo que nombra a la persona, animal, idea o cosa de quien se habla en el enunciado (presidente). Este sustantivo forma la estructura llamada *núcleo del sujeto* (NS), que puede estar acompañado de una o varias estructuras que lo modifican.<sup>219</sup>

Ejemplo:

- *Este presidente...*
- *Este presidente municipal...*
- *Este nuevo presidente municipal...*

Se llaman *modificadores* porque si esas estructuras cambian, el sustantivo se modifica:

- *Mi regidor, tu regidor.*

(Cambió el modificador, el ser a quien se refiere el sustantivo ya no es el mismo).

218 SECO, Manuel, *Gramática esencial de la lengua española*, Madrid, España, Aguilar, 2006, p. 45.

219 MANACORDA de Rosetti, Mabel, *La gramática estructural en la escuela secundaria*, Buenos Aires, Kapelusz, 2003, p. 35.

- *Presidente del Congreso, presidente municipal.*  
(De nuevo, el modificador cambia al sustantivo: ya no es el mismo presidente).

Los modificadores del núcleo del sujeto pueden ser de dos clases:

- a) Directo: se unen al núcleo sin hacer uso de palabras de enlace (MD).
- b) Indirecto: se unen al núcleo mediante un enlace (MI).

Ejemplo:

El síndico...

MD N

El síndico *nuevo*...

MD N MD

El síndico del ayuntamiento...

MD N MI (se une al núcleo mediante el enlace *de*)

Las preposiciones (a, ante, bajo, cabe, con...) tienen como función gramatical, la de servir como enlace entre el núcleo del sujeto y su modificador indirecto.

Ejemplos:

Las Leyes *sin firma*...

MD N MI

*Ese gobernador, hasta ayer mi jefe*...

MD N MI

Las preposiciones-enlace forman parte de la estructura llamada MI.

Si analizamos las estructuras que integran al sujeto, resultaría:

1. *Las Leyes sin firma...*

Núcleo: *leyes*

Modificador directo: *Las*

Modificador indirecto: *sin firma*

2. *El representante electo de los estados...*

N: *representante*

MD: *El, electo*

MI: *de los estados*

### 5.1.2 Estructura del predicado

El predicado describe la acción que realiza el sujeto, se identifica con la pregunta ¿qué hace? El predicado está formado, también, de un núcleo y modificadores.<sup>220</sup> El núcleo del predicado es siempre el verbo conjugado (NP).

Los modificadores del núcleo del predicado son el objeto directo (OD), el objeto indirecto (OI) y el modificador circunstancial (C).

Por su parte, el objeto directo (OD) señala a la persona, animal, cosa o idea, sobre quien recae directamente la acción del verbo.<sup>221</sup>

Ejemplos:

1. *El ciudadano pagará los daños.*

Sujeto: *El ciudadano*

Predicado: *pagará los daños.*

Núcleo del predicado: *pagará*

Objeto directo: *los daños.*

2. *El congreso admitió la queja interpuesta*

Sujeto: *El congreso*

Predicado: *admitió la queja interpuesta*

Núcleo del predicado: *admitió*

Objeto directo: *la queja interpuesta.*

Ya que comprendimos la función que cumple el objeto directo dentro del enunciado (recibir la acción verbal que realizó el sujeto), vamos a mencionar tres características de esta estructura gramatical.

A. Podemos identificar el objeto directo planteando la pregunta: ¿Qué + verbo + el sujeto?

La respuesta será el objeto directo.

- *El ciudadano pagará los daños.*

¿Qué pagará el acusado? *Los daños.*

- *El congreso admitió la queja interpuesta.*

¿Qué admitió el congreso? *La queja interpuesta.*

B. Si dentro de un texto ya se habló con anterioridad sobre la persona, animal o cosa a la que se refiere el objeto directo, cuando se le mencione en esa categoría, podrá ser sustituido por los pronombres la, lo, las, los.

<sup>220</sup> SECO, Manuel, *Op. cit.*, p. 52.

<sup>221</sup> GILI GAYA, Samuel, *Curso superior de sintaxis española*, Barcelona, Bibliografía, 2006, p. 34.

- *El ciudadano pagará los daños.*  
...no cabe duda, son muchos los daños que resultaron de tal imprudencia, por eso se determina que *el ciudadano los pagará...*

- *El congreso admitió la queja interpuesta.*  
Con respecto a la queja interpuesta, al determinar su procedencia, *el congreso la admitió...*

C. El objeto directo es la estructura del enunciado que admite la voz pasiva.

Voz activa: *El ciudadano pagará los daños.*

Voz pasiva: *Los daños serán pagados por el ciudadano.*

En la voz pasiva, la estructura del enunciado se presenta de tal forma que el objeto directo pasa a ser sujeto.

Voz activa: *El congreso admitió la queja.*

Voz pasiva: *La queja fue admitida por el congreso.*

Para no alterar la claridad del texto, se sugiere utilizar lo menos posible la voz pasiva.

**Objeto indirecto (OI).** Señala sobre quién recae de manera indirecta la acción del verbo, a través de las preposiciones *a*, *para* y la contracción *al*. Es la persona, animal, cosa o idea que recibe el efecto de que el sujeto realice una acción verbal sobre el objeto directo.<sup>222</sup>

*El ciudadano pagará los daños a la propietaria del mueble afectado.*

Otros ejemplos:

1. *El Comité de Distrito entregó las constancias de mayoría a los candidatos electos.*

S: *El Comité de Distrito*

P: *entregó las constancias de mayoría a los candidatos electos.*

NP: *entregó*

OD: *las constancias de mayoría*

OI: *a los candidatos electos.*

2. *El senador dictó una conferencia a los nuevos integrantes.*

S: *El senador*

P: *dictó una conferencia a los nuevos jueces*

NP: *dictó*

OD: *una conferencia*

OI: *a los nuevos integrantes.*

<sup>222</sup> BASULTO, Hilda, *Aplique la gramática. Mensajes idiomáticos*, México, Trillas, 2004, p. 25.



**Circunstancial (C).** Indica la circunstancia de modo, tiempo, lugar, en que se realiza la acción del verbo. En el enunciado, el circunstancial puede estar formado por una palabra (adverbio) o por un grupo de palabras (construcciones adverbiales).<sup>223</sup>

Ejemplos:

1. *Los seguidores del candidato manifestaron su inconformidad en las afueras del Recinto Legislativo (lugar).*

2. *El diputado ordenó la entrega de la iniciativa ayer (tiempo).*

3. *El secretario técnico recibió los puntos de acuerdo con gran alegría (modo).*

Observe la función de cada estructura gramatical en el análisis sintáctico del siguiente enunciado:

- *La autoridad en materia electoral ordenó la devolución del monto de la multa para el PVEM ayer.*

S: *La autoridad en materia electoral*

P: *ordenó la devolución del monto de la multa al PVEM ayer.*

NS: *autoridad*

MD: *La*

MI: *en materia electoral.*

NP: *ordenó*

OD: *la devolución del monto de la multa*

OI: *para el PVEM*

C: *ayer.*

## 5.2 Coordinación de oraciones para formar párrafos

Dos oraciones distintas se coordinan a través de un nexo. Estos nexos pueden ser conjunciones: y, e, ni, que...

Ejemplos:

- *El presidente Lázaro Cárdenas nacionalizó la industria petrolera y Adolfo López Mateos, la industria eléctrica.*
- *Podemos permanecer en la sala de Cabildos, **pero** debemos retirarnos antes de que inicie la sesión.*
- *El personal de esta oficina salió de vacaciones, **aunque** algunos empleados permanecen de guardia para que el servicio a los usuarios no se vea interrumpido.*

Signos de puntuación (coma, punto y coma, punto, dos puntos). Esto sucede cuando el nexo no se expresa, pero el signo lo sustituye o evidencia.

<sup>223</sup> UPN, *Manual de corrección de estilo*, México, Trillas, 2005, p. 8.

- *Acreditó hasta el último peso gastado durante su campaña política: comprobó que la demanda en su contra era infundada.*

A. Coordine dos ideas a través de los signos de puntuación. En la segunda profundice la información relacionada con alguna de las estructuras internas del enunciado. (En los ejemplos se subrayan las estructuras cuya información será ampliada o especificada en la segunda oración).

- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada. Nuestro presidente municipal convocó a realizar dichas acciones.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos viveres para los damnificados la semana pasada; la población trajo a nuestro ayuntamiento grandes cantidades de alimentos enlatados, artículos de limpieza, medicinas y cobijas.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada. En cuanto se supo de la emergencia, una comisión de médicos solicitó permiso a las autoridades del ayuntamiento.*
- *Los trabajadores de la comisión de transporte acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada. Como futuros responsables estamos sensibilizados ante la situación que vive la gente cuando se enfrenta a situaciones críticas.*

B. Coordine enunciados agregando nexos e inferencias comunicativas.

- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada; sin embargo, al día siguiente faltaba espacio para almacenar lo recaudado.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada porque algunos de nuestros compañeros son originarios de los municipios localizados en la zona devastada.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada; en consecuencia, se nombraron responsables para la recepción, almacenamiento y empaque de los productos recibidos.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada; además, el Ayuntamiento reclutó a un grupo de voluntarios que acudieron a realizar labores de rescate en compañía de la marina.*

### 5.3 Oraciones subordinadas

A. Recuerde los pasos que se siguieron al redactar un enunciado. Repita el ejercicio con una oración en la que plasme su idea. Identifique las estructuras que va agregando (MD, NS, MI, NP, OD, OI, MC).

- *Acopiamos*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados.*
- *Los trabajadores de la comisión de salud acopiamos víveres para los damnificados la semana pasada.*

Las oraciones simples pueden unirse para formar una oración compuesta (coordinación de dos oraciones iguales unidas por un nexo); o para formar una oración compleja (oración subordinada a otra principal llamada subordinante).<sup>224</sup>

Las oraciones se pueden unir por coordinación o por subordinación.  
Coordinación de oraciones (oración compuesta).

- *Federico es hermano del gobernador y es sobrino del diputado.*  
Oración 1 + Oración 2

Subordinación de oraciones (oración compleja).

- *Federico, a quien te presenté ayer, es hermano del gobernador.*  
Or. 1 Oración subordinada Or. 1
- *Aquel diputado experto...*  
Adjetivo
- *Aquel senador con experiencia...*  
frase adjetiva

*Aquel regidor, que era experto en la materia...*

oración subordinada adjetiva (Se le denomina “oración” porque oración subordinada adjetiva contiene un verbo conjugado).

Es subordinada porque no podría existir en forma independiente: no podríamos decir: *que era experto en la materia* porque no es un pensamiento completo. Tiene que ir subordinada a otra oración: una oración principal.

224 LANDAURO, Antonio, *Aprenda a redactar correctamente*, Panamá, Easa, 2002, p. 19.

Para reforzar nuestro aprendizaje sobre las oraciones subordinadas, tomaremos el siguiente formato del libro *Redacción* de la autora Basurto.<sup>225</sup>

El diputado **electo** recordó **entonces** sus **propuestas**.

que había sido elegido		cuando se vio en campaña	que había firmado ante notario público sus promesas
---------------------------------	--	--------------------------------	---

Resulta:

A. *El diputado que había sido electo recordó, cuando se vio en campaña, que había firmado ante notario público sus propuestas.*

Se trata de una oración compleja, frecuentemente, las leyes económicas y fiscales contienen oraciones complejas. Es necesario analizar su estructura para darles funcionalidad. Una oración compleja “es aquella formada por dos o más oraciones”.<sup>226</sup> Una de ellas es la oración principal y las otras pueden ser sustantivas, adjetivas o adverbiales, de acuerdo con la función que desempeñan dentro de la oración principal.

Observe la clase de palabras que, en la oración inicial, dieron lugar a otras oraciones.

El diputado **electo** recordó **entonces** sus **propuestas**.

adjetivo		adverbio	sustantivo
----------	--	----------	------------

En el ejemplo (A) tenemos una oración principal:

- *El diputado que había sido electo recordó, cuando se vio en campaña, que había firmado ante notario sus propuestas.*

Una oración adjetiva en el sujeto (sustituye al adjetivo): *que había sido elegido. que había sido juzgado.*

Una sustantiva en el objeto indirecto (sustituye al sustantivo): *que había firmado ante notario público sus propuestas.*

Una oración adverbial en el circunstancial (sustituye al adverbio): *cuando se vio en campaña.*

Recuerde: La oración compleja encierra un conjunto de dos o más oraciones simples, alguna de las cuales es dependiente o subordinada porque cumple alguna

225 BASULTO, Hilda, *Curso de redacción dinámica*, México, Trillas, 2002, p. 31.

226 VIVALDI, Martín, *Curso de redacción*, Madrid, España, Paraninfo, 2002, p. 65.

función (sustantiva, adjetiva o adverbial) dentro de otra que, por eso mismo, pasa a ser subordinante.

La coordinación de oraciones es la presencia de dos oraciones distintas unidas por medio de un signo de puntuación o un nexos (conjunción, preposición, adverbio u otra estructura de enlace). A esta coordinación se le llama oración compuesta.

Resumen:

- *El asesor parlamentario leyó la iniciativa, y el senador la criticó sin haberla analizado.*

Estas coordinando dos enunciados:

1. *El asesor parlamentario leyó la sentencia.*
2. *El senador criticó la sentencia sin haberla analizado.*

Cada una de las dos oraciones coordinadas tiene valor por sí misma. Esa coordinación puede darse de varias formas:

- *El asesor parlamentario leyó la sentencia; el senador la criticó sin haberla analizado.*
- *El asesor parlamentario leyó la sentencia, pero el senador la criticó sin haberla analizado.*
- *El asesor parlamentario leyó la sentencia; por otra parte, el senador la criticó sin haberla analizado.*

En cambio, la subordinación de oraciones es la presencia de una oración dentro de otra.

Ejemplo: *El presidente de la Mesa Directiva, cuyo prestigio es muy reconocido, regalo una computadora a un estudiante destacado de bajos recursos anoche.*

El enunciado que expresa “el prestigio del presidente de la Mesa Directiva” aparece dentro del enunciado: “El presidente de la Mesa Directiva regalo una computadora a un estudiante de bajos recursos anoche”.

La oración subordinada, por sí sola, es incompleta, no podrá aparecer aislada: *cuyo prestigio es muy reconocido.*

En este ejemplo puede verse que la oración subordinada sustituyó al modificador indirecto (del núcleo del sujeto).

Ahora analizaremos la importancia de las oraciones subordinadas para la funcionalidad de la redacción. Vamos a repasar el tema, prestando atención a los nexos que sirven a esa subordinación.

### Las oraciones subordinadas sustantivas y sus nexos.

Analicemos los siguientes textos.

1. *El ayuntamiento repartió despensas a los damnificados en la zona devastada.  
a quienes resultados afectados  
a los que resultaron afectados*
2. *Participé en el acopio de víveres con mis compañeros de comisión.  
con quienes quisieron colaborar*
3. *La jefe evaluó los dictámenes presentados por escrito.  
lo que se realizó como actividad laboral*
4. *El político irresponsable pierde la confianza de la ciudadanía.  
quien así actúa*

Todas estas oraciones subordinadas anteriores sustituyeron a un sustantivo que formaba parte de las diversas estructuras del enunciado: sujeto, objeto directo, objeto indirecto y modificador circunstancial. Las oraciones subordinadas sustantivas cumplen esas funciones dentro del enunciado: S, OD, OI, C.

Al subordinarse a la oración principal, la oración sustantiva emplea como nexos a los pronombres relativos (que, quien, quienes, cual, cuales, cuyo) o a una combinación de estos pronombres precedida por preposición o artículo.

### Las oraciones subordinadas adjetivas y sus nexos

Tanto los adjetivos como las oraciones subordinadas que los sustituyen pueden aparecer en distintas estructuras del enunciado y ambos cumplen con la función modificadora que les corresponde.

1. *En los archivos consultados se constató su participación en nuestras convocatorias  
que fueron revisadas  
cuya revisión se realizó cuidadosamente*
2. *El reconocimiento fue entregado a la secretaria más puntual.  
que no tuvo retardos durante el mes  
del cual no se registraron retardos*
3. *La Cámara de Senadores otorga importantes prestaciones a los trabajadores jubilados.  
que tras mucho años trabajados, se han retirado del servicio  
a quienes se les ha reconocido su trayectoria institucional*

Al subordinarse a la oración principal, la oración adjetiva emplea como nexos a los pronombres relativos (que, quien, quienes, cual, cuales, cuyo) o a una combinación de estos pronombres precedida por preposición o artículo.

#### Las oraciones subordinadas adverbiales y sus nexos

Tanto los adverbios, como las oraciones subordinadas que los sustituyen cumplen con la función modificadora-circunstancial que les corresponde.

1. *La Dirección de Medios publicó su gaceta la semana pasada.  
cuando se cumplió el plazo correspondiente*
2. *Los prestadores de servicios podrán cobrar sus facturas en la recepción.  
donde se reciben y entregan todo tipo de documentos*
3. *Los conferencistas realizaron sus presentaciones con toda su experiencia.  
como lo habían practicado en sus ensayos*

Como ya vimos, las oraciones adverbiales subordinadas pueden expresar modo, tiempo y lugar, como lo hacen las estructuras que sustituyen dentro del enunciado. ¿Recuerda los nexos empleados?

1. Modo (como, como si, del mismo modo, lo mismo que, etcétera.)
2. Tiempo (cuando, desde, mientras, siempre que, etcétera.)
3. Lugar (donde, en donde, adonde, para donde, etcétera.)

#### 5.4 Los signos de puntuación y su empleo correcto

Debido a las características generales del uso de signos ortográficos como la coma, el punto y coma, el punto, los dos puntos, el guion, las comillas, constituyen elementos esenciales para una excelente redacción jurídica; en este sentido, tanto la omisión como su colocación indebida tergiversan su entendimiento, debemos otorgarles la debida importancia, pues es necesario su correcto uso para que los legisladores hagan pausas en el texto y los destinatarios puedan entender con facilidad lo escrito.<sup>227</sup> Por regla general se escriben pegados a la palabra anterior y separados por un espacio a la siguiente; todo signo ortográfico obedece a una necesidad específica. A continuación veremos los lineamientos de estos signos y sus casos de aplicación.

<sup>227</sup> SANDLER GIRBAUD, Héctor Raúl, *Manual de Técnicas de Investigación para redactar normas de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p. 65.

### 5.4.1 El empleo de la coma

La coma representa la pausa más breve y es uno de los signos que con mayor frecuencia se utiliza en toda clase de leyes, pero suele emplearse de una forma incorrecta, lo cual entorpece la lectura. Observe a continuación los siguientes textos y analice la función de la coma, el punto y coma, el punto y seguido y los dos puntos.

1. La coma se usa para dividir enumeraciones.
  - *Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento.*
2. Para cortar el sentido de una frase e introducir o aislar una circunstancia incidental que amplía, explica o aclara la anterior.
  - *Artículo 239. El juez ordenará, a petición de parte, que cualquier administración telegráfica le facilite copia de los telegramas.*
3. Para colocar correctamente las enumeraciones y las frases explicativas.
  - *Artículo 420.*  
*III. Realice actividades de caza, pesca o captura, con un medio no permitido, de algún ejemplar de fauna silvestre, o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;*
4. En las oraciones elípticas, cuando se suprime el verbo.
  - *Artículo 98. La muerte del inculpado extingue la pretensión punitiva; la del sentenciado, las penas o las medidas de seguridad impuestas.*
5. Para separar expresiones adverbiales o conjuntivas.
  - *El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.*
6. Para separar oraciones enlazadas por la conjunción y en los casos en que pudiera dar la idea de enunciación.
  - *Artículo 1º. El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Forestal, y su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal.*
7. Para separar un periodo, en que queda pendiente el sentido y lo complementa o cierra.
  - *Artículo 2º. Para efectos de este Reglamento, además de las definiciones...*



### 5.4.2 El empleo del punto y coma

El punto y coma indica una pausa intermedia mayor, es decir, ni tan breve como la coma ni tan prolongada como el punto. Debe darse un término medio. Este signo de puntuación parece ser desconocido por muchos redactores de textos; en ocasiones es innecesario sustituirlo por el punto y seguido o incluso indebidamente suplantado por la coma.

1. El punto y coma enlazan enunciados largos y seguidos que continúan desarrollando la misma idea.

- *Se advirtió que el actor invocó supuestas irregularidades que se cometieron en días previos a la jornada electoral; aunque no aportó pruebas que demuestren su dicho.*

2. Para separar fracciones o incisos.

- *Artículo 10. Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a:*
- *I. Recibir servicios de calidad, con oportunidad y con calidez, por parte de personal profesional y calificado;*
- *II. La confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciban, y*
- *III. Recibir los servicios sin discriminación.*

3. Para no repetir el sujeto o verbo de la frase principal o para separar cláusulas independientes entre sí, pero subordinadas a la unidad lógica del pensamiento:

- *Artículo 642. El primer secretario tendrá el carácter de jefe inmediato administrativo del juzgado; dirigirá las labores interiores de la oficina, de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del juez, al que dará cuenta de los asuntos que se presenten y las faltas que se cometan, para que obre de acuerdo con sus facultades, y tendrá, además, las obligaciones siguientes:*

4. Para separar enumeraciones de artículos de leyes.

- *Artículo 14, párrafo segundo; 116, fracción V; 122, base quinta, y 123, fracción I.*

Usos de la coma que se relacionan con el empleo de punto y coma:

COMA:	PUNTO Y COMA:
Se escribe COMA antes de las conjugaciones adversativas pero, más, aunque y sino, en textos cortos. <sup>1</sup>	Se escribe PUNTO Y COMA antes de las conjugaciones adversativas pero, más, aunque y sino, en textos largos. <sup>2</sup>

- *Artículo 3°. El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Forestal, pero su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal.*
- *Artículo 120. Las cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios se resolverán conjuntamente con lo principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, o que se refieran a la ejecución de la sentencia; pero en ningún caso se formará artículo de previo y especial pronunciamiento, sino que se decidirán de plano.*

Esta puntuación se cumple con todos los nexos o conectores, excepto en algunos causales. Cuando no forman parte de la segunda cláusula también llevarán coma al final de ellos.

<p>COMA: La COMA separa enunciados <u>BREVES</u> y seguidos que forman parte de un párrafo.</p>	<p>PUNTO Y COMA: El PUNTO Y COMA separa enunciados <u>LARGOS</u> y seguidos que forman parte de un párrafo.</p>
---	---

- *Artículo 5°. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría podrá interpretar para efectos administrativos los preceptos de esta Ley.*
- *Artículo 642. El primer secretario tendrá el carácter de jefe inmediato administrativo del juzgado; dirigirá las labores interiores de la oficina, de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del juez, al que dará cuenta de los asuntos que se presenten y las faltas que se cometan, para que obre de acuerdo con sus facultades, y tendrá, además, las obligaciones siguientes:*

### 5.4.3 El empleo del punto

El punto tiene la finalidad de indicar el fin de un enunciado con sentido completo, que puede consistir en una secuencia de palabras, en un solo término e incluso en una combinación de letras. Se usa para cerrar frases completas, es una pausa mayor que el punto y coma.

1. El punto y aparte. Se usa cuando el discurso ha cambiado de dirección.
  - *Artículo 26. Los documentos de procedencia extranjera que se refieran a actos inscribibles podrán contar previamente en instrumento público otorgando ante notario público, para inscripción en el Registro Público del Comercio.*

*Las sentencias dictadas en el extranjero sólo se registrarán cuando medie orden de autoridad judicial mexicana competente, y de conformidad con las disposiciones internacionales aplicables.*

2. Punto y seguido. Se usa cuando las oraciones tienen relación entre sí, proximidad entre dos pensamientos o cuando terminamos un concepto y seguimos razonando sobre el mismo tema.

- *Artículo 7º. La Secretaría de la Defensa Nacional nombrará al presidente y magistrados del Supremo Tribunal Militar, por acuerdo del Presidente de la República; los secretarios y personal subalterno del mismo, serán nombrados por la propia Secretaría. La protesta se otorgará por el presidente y los magistrados, ante la referida Secretaría de la Defensa Nacional y los secretarios y personal subalterno, ante el citado Supremo Tribunal.*

3. El punto final. Se emplea cuando el texto ha finalizado.

- *Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.*

También se escribe punto después de las abreviaturas, ejemplo: ISSSTE, UNAM, TLCAN. Tras el punto de la abreviatura no se escribe con mayúscula, a menos de que siga un sustantivo propio.

#### **5.4.4 El empleo de los dos puntos**

Los dos puntos tienen un sentido continuativo o consecutivo. Se utilizan para preparar la atención hacia lo que se va a enlistar o explicar.

1. Para introducir oraciones que explican o amplían otra principal.

- *Nada tan perjudicial como las drogas: por este vicio, las enfermedades y la muerte reinan en muchas capas sociales.*

2. Tras las proposiciones consecutivas como a saber, por consiguiente, como sigue, es decir, lo siguiente, etcétera:

- *Artículo 22. Los gobiernos extranjeros no podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de las uniones, salvo en los casos siguientes:*

3. Para enumerar las partes de un todo.

- *Artículo 3º. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el cinco magistrados: El Presidente del Tribunal Supremo, y por veinte miembros...*

## 5.5 Minucias de la puntuación

### 5.5.1 Usos incorrectos de la coma

1. Entre el sujeto y verbo o entre verbo y complemento directo, por muy larga que sea la frase.

- *Artículo 4º. Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación, se requiere*

2. Debe evitarse separar el sujeto y el predicado mediante coma.

- *La Junta General Ejecutiva del Cabildo, aprobó el Sistema de Evaluación Anual del desempeño.*

### 5.5.2 Uso incorrecto del punto

Los títulos, los apartados o capítulos de las leyes o reglamentos, no llevan punto final. Ejemplo:

- *Código Nacional de Procedimientos Penales*
- *Título Primero*

### 5.5.3 Uso incorrecto de los dos puntos

No debe usárselos dos puntos delante del verbo o de una preposición, a menos que sea un nombre propio.

- *Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país.*

### 5.5.4 Influencia de la puntuación en la redacción

Analice los dos textos siguientes y reflexione en torno a la manera en que la puntuación determina el mensaje.

- *Los sentenciados condenados a treinta años de prisión decidieron no presentar recurso; pero los que se inconformaron lograron impedir la ejecución.* (Es evidente que había otros sentenciados aparte de los condenados a 30 años).
- *Los sentenciados, condenados a treinta años de prisión, decidieron no presentar recurso.* (Es evidente que no había otros sentenciados aparte de los condenados a 30 años).

Recuerde que entre las oraciones subordinadas, las especificativas no se destacan con comas y las explicativas sí.

Mencionamos ya que se destacan con comas las expresiones incidentales:

1. Frases interruptoras (en efecto, por ejemplo, como ya dijimos...)
2. La aposición (México, la Ciudad de los Palacios, es muy populosa).
3. Oraciones subordinadas explicativas, frases aclaratorias.

Las expresiones incidentales en las tres viñetas anteriores tienen la característica de poder ser eliminadas del texto sin que se modifique el mensaje.

1. Frases interruptoras:

- *El Partido Rojo, en efecto, es el que presenta las listas nominales.*
- *El Partido Rojo es el que presenta las listas nominales.*

2. Aposiciones:

- *Lic. Carlos Ruiz Mendoza, ministro presidente de la SCJN, nació en Oaxaca.*
- *Lic. Carlos Ruiz Mendoza nació en Oaxaca.*

3. Frases aclaratorias:

- *El Tribunal Electoral del Poder de la Federación, autoridad competente para resolver las controversias en la materia, determinará anular la elección de presidente municipal.*
- *El Tribunal Electoral del Poder de la Federación determinará anular la elección de presidente municipal.*

4. Oraciones subordinadas explicativas:

- *El Lic. Pedro Rojas Martínez, de quien conocemos su gran trayectoria, fue nombrado gobernador constitucional.*
- *El Lic. Pedro Rojas Martínez fue nombrado gobernador constitucional.*

Pues bien, las frases aclaratorias y las oraciones subordinadas explicativas se verán destacadas entre comas cuando modifican al sujeto antecedente. Se verán destacadas entre paréntesis o raya (guion largo) cuando no modifican al sujeto antecedente.

Al siguiente texto vamos a colocarle oraciones o frases incidentales.

- *El local donde el candidato sorteó electrodomésticos ha sido utilizado como casilla electoral en los dos procesos anteriores.*

Si la expresión incidental modifica al antecedente (sujeto que la precede) debe destacarse entre comas:

- *El local donde el candidato sorteó electrodomésticos, los cuales parecieron muy atractivos a los asistentes, ha sido utilizado como casilla electoral en los dos procesos anteriores.*

Si la oración subordinada incidental dijera: “los cuales no les parecieron muy atractivos a los asistentes” los electrodomésticos ya no serían los mismos. Tal estructura modifica al sustantivo “electrodomésticos”.

Si la expresión incidental no modifica al antecedente, puede destacarse, indistintamente, con guiones largos o con paréntesis:

- *El local donde el candidato sorteó electrodomésticos –qué indigna manera de buscar votos- ha sido utilizado como casilla electoral en los dos procesos anteriores.*

La expresión incidental “qué indigna manera de buscar votos” Podría cambiar a “qué decente manera de buscar votos” y esto no modificaría al sustantivo “electrodomésticos”.

- *El local donde el candidato sorteó electrodomésticos (licuadoras, tostadores, cafeteras) ha sido utilizado como casilla electoral en los dos procesos anteriores.*

La expresión aclaratoria entre paréntesis podría cambiar a “planchas, exprimidores, batidoras” y esto no modificaría al sustantivo “electrodomésticos”.

## 5.6 Ortografía y puntuación de las expresiones de enlace

La función de relativo que los pronombres, adjetivos y adverbios cumplen como nexos de las oraciones subordinadas.<sup>228</sup> En los siguientes textos han sido señaladas con cursiva las oraciones subordinadas; dentro de cada una de ellas se ha subrayado el nexo que la enlaza con la oración principal (subordinante).

- *La actora no acreditó la supuesta venta de los terrenos embargados, los cuales eran utilizados para cultivar estupefacientes.*
- *Este escrito, como respuesta a la convocatoria hecha por la autoridad electoral, expresa mi total disposición para participar como funcionario de casilla.*
- *El presidente del Comité Distrital felicitó por escrito a los funcionarios de casilla cuando terminó el cómputo final.*
- *Los votos que fueron anulados no modificaron el resultado final de la elección.*

228 BASULTO, Hilda, *Mejore su redacción. Mensajes idiomáticos*, México, 4ta edición, Trillas, 2004, p. 6.

- *Apoyamos al periodista a quien la autoridad señala como presunto infractor de la ley.*
- *La casilla donde se registraron los hechos mencionados se localiza en un distrito electoral con mucha efervescencia política.*

Los relativos encabezan una estructura léxica que nos permite identificar el sujeto al cual se refiere (y modifica). Esta identificación se logra a través de una característica o circunstancia que lo relaciona.

- *Las casillas que fueron anuladas...* (No te digo los números ni secciones de dichas casillas, con la referencia “que fueron anuladas” identificas a qué casillas me refiero):
- *El periodista a quien señala la autoridad...* (No menciono su nombre, con la característica señalada se logra percibir de qué periodista estoy hablando).
- *Viajé a la ciudad donde votan mis padres y mis hermanos.* (Sin decir el nombre de la ciudad, te enteras a dónde viajé porque lo refiero con una circunstancia de lugar).

Otros ejemplos:

- *El diputado al cual se le interrogó sobre el aborto expresó su punto de vista.*
- *El senador que invitaba a participar en las elecciones convenció al auditorio.*

Funcionan como relativos los pronombres que, quien, quienes; cual, cuales, cuyo y los adverbios donde, cuando, como y cuanto. En los ejemplos anteriores usted empleó los pronombres relativos como nexos subordinantes: que, quien, quienes, cual, cuales. ¿Observó que no llevan acento?

Las palabras qué, quién, quiénes, cuál, cuáles solamente se tildan cuando llevan acento enfático:

Interrogativos: ¿Quiénes asistirán a la reunión? ¿Qué informe será leído primero? ¿Cuál empleado será seleccionado como el mejor del mes?

Exclamativos: ¡Quién podría imaginarlo! ¡Qué sorpresa!

Cuando expresan, de manera indirecta y sin signos, una interrogación o exclamación:

Ejemplos:

- *No supe qué decir cuando me preguntaron tal cosa.*
- *Quisiera saber quién va a pagar los daños.*
- *Me inquieta saber cuáles temas me pedirán desarrollar en mi tesis.*

### 5.6.1 Puntuar los nexos

Se escribe coma después de determinados enlaces que inician un texto:

- *Ahora bien, los diputados electos deberán rendir protesta al inicio del periodo de sesiones.*

Si estas expresiones van en medio de la oración, se escriben entre comas:

- *Estas palabras son sinónimas, es decir, significan lo mismo.*

Algunas ocasiones, se separa con coma el enlace que no guarda relación con ninguna de las cláusulas:

- *Las normas disciplinarias requieren, pues, una interpretación y aplicación distinta.*

En el siguiente ejemplo, el enlace *pues* forma parte de la última cláusula, equivale a *porque*:

- *Este supuesto se cumple, pues la ley de referencia aplicada entró en vigor desde octubre de 2001.*

En otras ocasiones, el mismo grupo de palabras no forma una estructura de enlace, como en el segundo de estos tres enunciados:

- *Raúl tiene semanas buscando información de partidos sin conseguirlo, a pesar de todo, su optimismo no disminuye.*
- *Raúl tiene semanas buscando información de partidos sin conseguirlo, a pesar de todo lo que sabe en el ámbito del diseño industrial y la informática.*
- *A pesar de todo, confiamos en que nuestro amigo Raúl encuentre pronto la información de partidos de que merece.*

Como podemos ver, el mensaje se modifica de acuerdo con la puntuación y a la función que cumplen las estructuras de enlace. Debemos recordar esto al redactar o leer un texto.

Consideraciones sobre el empleo de la coma antes del nexo y

El único caso en el cual NO es necesario escribir coma antes de y es cuando separa los últimos dos términos en una lista de palabras análogas (sustantivos, adjetivos, verbos, etcétera).

Ejemplos:

- *Lorena practica la opinión pública: estudia, analiza y presenta discursos.*
- *En el curso vimos ortografía, redacción y ejemplos de leyes.*



A. Se coloca coma antes de y cuando se enlista una serie de enunciados que forman parte de un párrafo y anunciamos con y que el siguiente es el último de esos enunciados.

Ejemplo:

- *Alan hojea un libro sobre Derecho Parlamentario, Rosaura lee una revista de política, Benito se aburre con el Presupuesto de Egresos, y Lucy no despega la vista de su dictamen.*

Notas importantes:

◁ La y en el caso 1 es opcional. Si no desea advertir a su lector que el siguiente enunciado es el último, puedes prescindir de la y.

◁ Si los enunciados son largos, debe ayudar a su cerebro con un signo más fuerte: punto y coma.

*Artículo 3°. Para efectos de esta ley, se entiende por:*

- *II. Control, a la capacidad de imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas de la unión; al mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de la unión; dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la unión, ya sea a través de la propiedad de valores o por cualquier otro acto jurídico;*

-¿Entiendes la metáfora?

-No.

-El cerebro ve una coma (o unas vigas o barros) y detecta la sencillez de lo que ésta(s) conectan; pero si ve punto y coma (columnas y bases de concreto y acero), se advertirá que lo que éstas enlazan son estructuras más grandes.

-Sigo sin entender la metáfora. -exclamó Paolo.

-Observa el siguiente ejemplo:

- *Cristóbal Colón fue el primer europeo en llegar a nuestro continente; pero el nombre dado a las tierras descubiertas por él se debe a Américo Vespucio.*

Tres detalles en la “abundantísima” primera cláusula: Cristóbal Colón, primer europeo, llegó a nuestro continente.

Tres detalles en la “abundantísima” segunda cláusula: el nombre dado, las tierras descubiertas por Colón, se debe a Américo Vespucio.

Cristóbal Colón fue el primer europeo en llegar a nuestro continente.

PUNTO Y COMA, POR FAVOR

Pero el nombre dado	a las tierras descubiertas por Colón	se debe a Américo Vesputio.
---------------------	--------------------------------------	-----------------------------

-¿Y qué pasa si no ayudo al cerebro e insisto en dejar una coma en lugar de punto y coma?

-El cerebro va a tardarse un poco más en comprender el mensaje.

B. La colocación de la coma antes de la y se torna obligatoria en algunos casos:<sup>229</sup>

- Cuando la y une dos enunciados adversos, que contrastan el primero con el segundo, en donde el segundo es contraargumentativo a la idea del primero (en todos esos casos puedes sustituir la y por un enlace contraargumentativo):

a. Armando recibe diez mil pesos cada quincena, y no alcanza a cubrir todos sus gastos personales,

aa. Armando recibe diez mil pesos cada quincena, mas no alcanza a cubrir todos sus gastos personales.

b. Los capitalinos hemos recuperado el Centro Histórico, y no vemos que disminuyan la basura y las aglomeraciones.

bb. Los capitalinos hemos recuperado el centro Histórico, sin embargo, no vemos que disminuyan la basura y las aglomeraciones.

c. Celia es excelente actriz, y se pone nerviosa cuando tiene que hablar ante una audiencia.

cc. Celia es excelente actriz, pero se pone muy nerviosa cuando tiene que hablar ante una audiencia.

C. ¿Y qué decimos de ;y de ,y, de ;y?

El nexos y tiene solamente dos niveles como enlace.

PRIMER NIVEL: y

SEGUNDO NIVEL: ,y ;y ;y,

Si va a utilizar el segundo nivel, le sugerimos usar lo más sencillo: ,y

Notas importantes:

· Cuando presenta una sucesión de enunciados largos separados por punto y coma y desea anunciar con una y, a su lector, que el siguiente enunciado es el último, el punto y coma pueden ser sustituidos por ,y

229 ORTUÑO MARTÍNEZ, Manuel, *Teoría y práctica de la lingüística moderna*, México, Trillas, 2006, p. 32.

Ejemplo:

- *El sol se oculta tras la montaña que parece despedirlo; la noche se acerca a los hombres que la esperan con resignación; el viento del Norte sopla anunciando la llegada del otoño; las cañas se arrullan sin cesar por efecto de todo lo anterior.*
- *El sol se oculta tras la montaña que parece despedirlo; la noche se acerca a los hombres que la esperan con resignación; el viento del Norte sopla anunciando la llegada del otoño, y las cañas se arrullan sin cesar por efecto de todo lo anterior.*

Cuando aparece y antes de una expresión intercalada, la cual requiere llevar coma antes y después, debemos eliminar la coma antes de la y.

Ejemplo:

- *El murciélago es mamífero, la mula es híbrido, y el lagarto es ovíparo.*
- *El murciélago es mamífero, la mula es híbrido y, aunque parezca increíble, el lagarto es ovíparo.*

En este caso, la coma NO TIENE NADA QUE VER CON LA Y. El concepto y, no existe. La coma que vemos tras ella, no es una coma después de y, sino la primera coma de una expresión intercalada que debe escribirse con coma antes y después (o antes de un enlace que lo requiere, como lo estamos viendo en esta nota: coma antes de SINO).

RESUMEN: Podemos ver solamente tres casos del nexa “y”:

- a. y
- b. ,y
- c. y, \_\_\_\_\_,

## 5.7 Modos de la conjugación verbal

El modo indicativo enuncia como real lo expresado por el verbo. Es una manera objetiva de expresar la acción verbal porque es independiente del que habla.<sup>230</sup>

Ejemplos:

- *Luis legisla.*
- *Carmen dictaminó.*

<sup>230</sup> RAMONEDA, Arturo, *El libro de los verbos: uso, conjugaciones y udas*, España, Biblioteca espiral Alianza editorial, 2006, p. 23.

El modo subjuntivo “manifiesta lo expresado por el verbo con marcas que indican la subjetividad”.<sup>231</sup> Expresa una acción pensada por el que habla. La acción verbal se subordina a otra que expresa duda, temor, deseo o probabilidad.

Ejemplos:

- *Deseo que Luis trabaje.*
- *Esperaban que Carmen comiera o comiese.*

El modo imperativo denota mandato, exhortación y ruego.

Ejemplo:

- *Abre tu código, Jaime.*
- *Come, Carmen, te lo suplico.*

Conjugar un verbo es presentar en orden todas sus inflexiones o formas, y este conjunto ordenado (con expresión de modo, tiempo, número y persona) se denomina *conjugación*. Los tiempos de la conjugación son esencialmente los mismos que los de la perspectiva temporal humana: el ayer, el hoy, el mañana.

Si la acción verbal, en relación con el que habla, ocurrió ya (pasada), decimos que el verbo está en tiempo pretérito; si ocurre ahora (actual), está en tiempo presente, y si es algo que va a ocurrir (venidera), en tiempo futuro.

### 5.7.1 Modo indicativo

El modo indicativo consta de cinco tiempos simples y cinco compuestos.

Presente	Pretérito	Futuro
Verbo: trabajar.	Verbo: trabajar.	Verbo: trabajar.
Yo trabajo	Yo trabajé	Yo trabajaré
Tú trabajas	Tú trabajaste	Tú trabajarás
Él trabaja	Él trabajó	Él trabajará
Nosotros trabajamos	Nos. trabajamos	Nos. trabajaremos
Ustedes trabajan	Uds. trabajaron	Uds. trabajarán
Ellos trabajan	Ellos trabajaron	Ellos trabajarán

No basta con estos tres aspectos temporales de la acción verbal: amo (presente), amé (pasado), amaré (futuro). A veces es necesario concretar más la circunstancia de tiempo, por eso se han formado otras expresiones verbales para precisar estos diversos matices.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 25.

Copretérito, pospretérito y antepretérito son algunas formas de especificar acciones pasadas.

Ahora analicemos el copretérito:

- *Compré algunos alimentos ayer.* (Pretérito).
- *Ayer, yo dictaminaba las primeras iniciativas.* (Copretérito).

*Compré* expresa una acción concluida.

*Dictaminaba* expresa una acción más continua, más prolongada en el pasado.

<p><u>Copretérito</u> Verbo: trabajar. Yo trabajaba Tú trabajabas Él trabajaba Nos. trabajábamos Uds. trabajaban Ellos trabajaban</p>
---

Dos características más del copretérito:

Expresa una acción que sucedió al mismo tiempo que otra. Ejemplo:

- *Mientras yo dictaminaba el informe, tú comías.*

Los verbos terminados en *ar* tienen la terminación *aba* en copretérito; los terminados en *er* e *ir* tienen la terminación *ía*.

Ahora analicemos el pospretérito:

- *Voy a hablarte de algo que ocurrió hace más de 500 años:  
Colón pensó que llegaría a la India.*

Hay dos acciones verbales: pensar y llegar, pero llegar es posterior a pensar. Si la acción expresada por el verbo es posterior a otra ya pasada, se emplea el pospretérito.

- *Llegaría es una acción pretérita posterior a otra: pensó (primero pensó... que después llegaría).*

Otros ejemplos:

- *El año pasado el diputado prometió que compraría una libretas para los niños.*
- *En el curso de técnica legislativa, el instructor advirtió que reprobaría a varios alumnos.*

<p><u>Pospretérito</u> Verbo: trabajar. <i>Yo trabajaría</i> <i>Tú trabajarías</i> <i>Él trabajaría</i> <i>Nos. trabajaríamos</i> <i>Uds. trabajarían</i> <i>Ellos trabajarían</i></p>
--

Dos características más del pospretérito:

Tiene la forma de expresión condicional. Ejemplos:

- *Él legislaría si tuviese las leyes y reglamentos para hacerlo.*
- *Yo te explicaría si contara con números actualizados por el INEGI.*

Las tres terminaciones del infinitivo (*ar, er, ir*) presentan la terminación *ría* al conjugarse en pospretérito.

Nota: no confundir la terminación copretérita *ía* con la pospretérita *ría*:

*comía, comería*  
*atendía, atendería*  
*vivía, viviría.*

Con toda razón se ha dicho que el verbo es la palabra por excelencia. Con sólo un verbo expresamos la idea completa, construimos toda una oración.

La primera definición que aprendimos sobre *oración gramatical* fue un conjunto de palabras que expresan un pensamiento completo. Observe el siguiente verbo conjugado: *desayunamos*. Denota un conjunto de palabras que expresan un pensamiento completo; representa el valor de una oración gramatical o enunciado bimembre con sujeto (nosotros) y predicado (*desayunamos*).

El gramema *amos* permite al verbo expresar tiempo, número, persona y modo. Por eso, en español no es necesario agregar el pronombre personal junto al verbo conjugado; el gramema lo lleva implícito.

- *Llegaste tarde (tú)      conoceremos al nuevo jefe (nosotros)*

Pero hay tres formas verbales que no tienen esta característica. Observe y analice:  
 Comprar (¿yo? ¿tú? ¿él?... ) no se percibe a la persona que realiza esta acción verbal.

Lo mismo sucede con comprado y comprando. Las tres formas impersonales (no conjugadas) del verbo son las siguientes:

Infinito	Participio	Gerundio
Cantar	Cantado	Cantando
Perder	Perdido	Perdiendo
Cumplir	Cumplido	Cumpliendo

Hay un medio para convertir estas formas impersonales en personales, es posible que haya usado muchas veces estas formas verbales de tal manera que se pueda identificar en ellas la persona que realiza la acción verbal, y no solamente la persona, sino también el número, tiempo y modo.

Utilicemos los verbos auxiliares:

El gerundio se auxilia del verbo estar para convertirse en forma conjugada. Identifique la persona gramatical (yo, tú, él, nosotros, ustedes, ellos) que realiza la acción verbal:

\_\_\_\_\_ estabas llorando \_\_\_\_\_ estaremos comiendo  
 \_\_\_\_\_ estarían bailando \_\_\_\_\_ estoy descansando

El participio se sirve del verbo haber:

\_\_\_\_\_ he dicho \_\_\_\_\_ habremos concluido \_\_\_\_\_ ha muerto

El infinitivo se auxilia de cualquier verbo conjugado que aparezca antes de él:

\_\_\_\_\_ intentaban comer \_\_\_\_\_ quiero alcanzar \_\_\_\_\_ anhela conquistar

La función del verbo haber para la conjugación en tiempos compuestos

El verbo haber no representa acción, estado o esencia como los demás verbos; existe solamente para formar, junto con el participio, los tiempos compuestos de los modos verbales indicativo y subjuntivo.

Podemos definir:

has: inflexión del verbo haber en segunda persona del singular, en tiempo presente del modo indicativo.

Ejemplo: *¿Has hecho el dictamen?*

Al llegar a este punto de nuestro estudio sobre la conjugación verbal, habrá notado que no podemos iniciar los tiempos compuestos sin conocer a fondo el verbo que va a auxiliarnos para tal propósito: haber.

Vamos a conjugarlo en los cinco tiempos simples del modo indicativo:

Presente	Pretérito	Futuro	Copretérito	Pospretérito
Yo he	Yo hube	Yo habré	Yo había	Yo habría
Tú has	Tú hubiste	Tú habrás	Tú habías	Tú habrías
Él ha	Él hubo	Él habrá	Él había	Él habría
Nos. hemos	Nos. hubimos	Nos. habremos	Nos. habíamos	Nos. habríamos
Uds. han	Uds. hubieron	Uds. habrán	Uds. habrían	Uds. habrían
Ellos han	Ellos hubieron	Ellos habrán	Ellos había	Ellos habrían

Los tiempos compuestos del modo indicativo son cinco:

<p><u>Antepresente</u>                  Se forma con el verbo haber en presente y el participio del verbo principal.                  Verbo: trabajar.  <i>Yo he trabajado</i>  <i>Tú has trabajado</i>  <i>Él ha trabajado</i>  <i>Nos. hemos trabajado</i>  <i>Uds. han trabajado</i>  <i>Ellos han trabajado</i></p>
---

El antepresente indica una acción o hecho que acaba de verificarse en el momento de la expresión.

Ejemplos:

- *Ha ganado la gubernatura.*
- *He vuelto de la campaña.*

También expresa una acción que inició en el pasado (ante) y continúa en el presente

(Presente).

Ejemplos:

- *Ha sido magistrado desde hace nueve años.*
- *Hemos cumplido nuestras obligaciones fiscales desde el inicio del gobierno.*



Antepretérito

Se forma con el verbo haber en pretérito y el participio del verbo principal.

Verbo: trabajar.

*Yo hube trabajado*

*Tú hubiste trabajado*

*Él hubo trabajado*

*Nos. hubimos trabajado*

*Uds. hubieron trabajado*

*Ellos hubieron trabajado*

El antepretérito significa que la acción es inmediatamente anterior a algo que ocurrió en un tiempo ya pasado.

Ejemplos:

- *Salí cuando hubo cesado de llover (primero cesó de llover y luego salí).*
- *Abandoné el ayuntamiento luego que hubo terminado el movimiento telúrico.*

Este tiempo verbal precedido de cuando, tan pronto como, luego que, no bien, apenas, etc., prácticamente ha caído en desuso, además, es fácil sustituirlo por el pretérito simple:

- *Salí cuando cesó de llover.*
- *Abandoné el ayuntamiento cuando terminó el movimiento telúrico.*

Antefuturo

Se forma con el verbo haber en futuro y el participio del verbo principal.

Verbo: trabajar.

*Yo habré trabajado*

*Tú habrás trabajado*

*Él habrá trabajado*

*Nos. habremos trabajado*

*Uds. habrán trabajado*

*Ellos habrán trabajado*

Con este tiempo se expresa una acción venidera; pero anterior a otra que sucederá también en el futuro.

Ejemplos:

- *Para cuando tú vuelvas, ya me habré ido (las dos acciones son futuras, pero antes me habré ido, y será después cuando vuelvas).*
- *Antes de que termine el año, habremos terminado la auditoría.*

Antecopretérito

Se forma con el verbo haber en copretérito y el participio del verbo principal.

Verbo: trabajar.

*Yo había trabajado*

*Tú habías trabajado*

*Él había trabajado*

*Nos. habíamos trabajado*

*Uds. habrían trabajado*

*Ellos habían trabajado*

Este tiempo expresa un hecho pasado que está en relación con otro hecho posterior; pero también ya pasado, y entre los cuales media un espacio de tiempo indefinido.

Ejemplos.

- *Ya habías renunciado a tu trabajo cuando la Secretaría de Agricultura cambió de nombre.*
- *Cuando llegué a la estación, el síndico ya había salido rumbo a Veracruz.*

Antepospretérito

Se forma con el verbo haber en pospretérito y el participio del verbo principal.

Verbo: trabajar.

*Yo habría trabajado*

*Tú habrías trabajado*

*Él habría trabajado*

*Nos. habríamos trabajado*

*Uds. habrían trabajado*

*Ellos habrían trabajado*

Este tiempo expresa una acción o hecho futuro en relación con otro pasado.

Ejemplos:

- *El lunes prometieron que para mañana viernes ya me habrían entregado el presupuesto de egresos.*
- *El secretario técnico esperaba que para este mes ya habría pagado el evento: "Gobernadores Unidos".*

Se refiere también a algo que hubiera podido ser, pero ya no sucedió:

- *Me habría gustado asistir a ese curso de Derecho Parlamentario significativo.*

Y al igual que el pospretérito expresa condición:

- *Si Lupita, Secretaría de la Comisión de Economía, hubiera venido, habrías estado contento.*

### 5.7.2 Modo subjuntivo

Al hablar de los modos, dijimos que el subjuntivo no expresa como reales y concretas las acciones a que se refiere, sino que se trata de una esperanza, de una posibilidad, de un deseo; a esto se debe que los tiempos de este modo sean tan relativos e imprecisos.<sup>232</sup>

Un ejemplo de esto lo tenemos en la acción expresada por el pretérito. A pesar de su nombre, y debido a la irrealidad característica del subjuntivo, puede ser presente, pasada o futura: te supliqué que lo hicieras, lo mismo puede significar que lo hicieras ayer, que lo hicieras hoy o que lo hicieras mañana. Es claro que el sentido está completo y sólo puede precisarse con complementos: que lo hicieras antes del lunes próximo, que lo hicieras inmediatamente, que lo hicieras ayer mismo, etcétera.

Por lo expuesto anteriormente, no analizaremos la significación de los tiempos verbales en el subjuntivo, solamente conjugaremos los verbos y escribiremos algunos enunciados que los contengan.

#### Presente

- *El diputado pide que trabajemos con entusiasmo y entrega.*
- *El tesorero ordenó que trabajes en nuestro equipo.*

La conjunción que enlaza la acción subjuntiva con el verbo al cual se subordina. Utilice ese *que* cuando inicie el estudio sobre la conjugación verbal en este modo (que) yo trabaje (que) tú hubieras o hubieses trabajado (que) él hiciera.

Verbo: trabajar.  
Yo trabaje  
Tú trabajes  
Él trabaje  
Nos. trabajemos  
Uds. trabajen  
Ellos trabajen

#### Pretérito

El pretérito de subjuntivo acepta dos acepciones: trabajara o trabajase.

- *El regidor pedía que dictamináramos con los escasos materiales de la biblioteca.*
- *El regidor pedía que dictaminásemos con los escasos materiales de la biblioteca.*

232 RODRÍGUEZ VIDA, Susana, *Los tiempos verbales*, España, Octaedro, 2000, p. 58.

Verbo: trabajar.  
 Yo trabajara o trabajase  
 Tú trabajarás o trabajarases  
 Él trabajara o trabajase  
 Nos. trabajáramos o trabajásemos  
 Uds. trabajaran o trabajasen  
 Ellos trabajarán o trabajasen

### Futuro

Es una forma verbal en desuso.

La utiliza el presidente de la República cuando toma posesión de su cargo y hace un juramento:

- *“Juro cumplir y hacer cumplir (...) y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.”*

Verbo: trabajar.  
 Yo trabajaré  
 Tú trabajarás  
 Él trabajare  
 Nos. trabajaremos  
 Uds. trabajaren  
 Ellos trabajaren

Los tiempos compuestos del modo indicativo son tres:

Presentamos la conjugación de los tiempos compuestos del modo subjuntivo para que la analice.

<u>Antepresente</u>	<u>Antepretérito</u>	<u>Antefuturo</u>
Yo haya trabajado	Yo hubiera u hubiese trabajado	Yo hubiere trabajado
Tú hayas trabajado	Tú hubieras o trabajado	Tú hubieres trabajado
Él haya trabajado	Él hubiera o hubiese trabajado	Él hubiere trabajado
Nos. hayamos trabajado	Nos. hubiéramos o hubiésemos trabajado	Nos. hubiéremos trabajado
Uds. hayan trabajado	Uds. hubieran o hubiesen trabajado	Uds. hubieren trabajado
Ellos hayan trabajado	Ellos hubieran o hubiesen trabajado	Ellos hubieren trabajado

### 5.7.3 Modo imperativo

El modo imperativo tiene solamente un tiempo: el presente.

Por ejemplo:

- *Ama a Dios como a ti mismo.*
- *Sube a la azotea y trae la ropa seca.*
- *Abran su guía en la página 15, por favor.*
- *“Adviertan que la vida del hombre es una guerra consigo mismo y que toda la vida nos tienen en armas los enemigos del alma” (Quevedo).*

Una orden solamente puede darse a alguien o a algunos que están presentes.

## 5.8 Reglas generales de la técnica legislativa

Sería imposible estudiar en un solo libro todos los aspectos que comprenden la corrección de estilo. El asunto es tan amplio que, si pretendiéramos realizar las correcciones ortográficas y gramaticales de una ley, sería recomendable hacerlo después de haber tomado cursos sobre ortografía y sobre gramática.<sup>233</sup>

Iniciaremos presentando una síntesis de los aspectos más frecuentes en la redacción de leyes, para dar paso a un muy especial par de incorrecciones léxicas. Para comenzar, tome en cuenta que la corrección de estilo en la redacción de normas se centra, principalmente, en dos grandes rubros: las cualidades del estilo y los errores idiomáticos.

¿Qué puede agregarle a su ley cuando revise su redacción?

Si detecta el defecto de la oscuridad en su ley, puede darle claridad. Si está siendo prolijo (empleando demasiadas palabras) puede otorgarle concisión o brevedad ¿Y cómo ve la necesidad de usar un lenguaje sencillo?

La redacción de una ley debe ser hacerse con estilo, sin adornos literarios, a fin de expresar el contenido de la disposición con toda sencillez, claridad, concisión, exactitud, unidad y precisión; son necesarias para comprender y entender lo que se dice. No hay leyes perfectas, pero es necesario hacer un esfuerzo por redactarlas de la mejor manera posible, no hay que utilizar exageradamente conceptos técnicos, tampoco hacer uso del idioma cotidiano, es recomendable utilizar un lenguaje medio.

### 5.8.1 Concordancia sustantivo/adjetivo y verbo/sustantivo

Vasallo y Soto definen la concordancia como la coincidencia obligada de determinados accidentes gramaticales entre distintas palabras variables de la oración. Distingue dos tipos de concordancia: a) concordancia nominal (coincidencia de género y número entre el sustantivo y sus modificadores), b) concordancia verbal (coincidencia de número y persona entre el sujeto y el verbo).<sup>234</sup>

Concordancia de sustantivo con el adjetivo y con los determinantes

1. El modificador adjetivo concuerda con el sustantivo en género y número.

Ejemplos:

- *Senadora propietaria.*
- *Faltas consecutivas e injustificadas.*
- *La Mesa Directiva subsanó los errores referidos, de acuerdo con las siguientes conclusiones...*

<sup>233</sup> MUÑOZ RUÍZ, Eliseo, "Cuerpos normativos de la Legislación Municipal". En *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. Serie Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2007, p. 30.

<sup>234</sup> VASSALLO, María De los Ángeles y SOTO BARBA, Armando (Comp), *Conviértase en su propio corrector de estilo*, México, Universidad Iberoamericana, 2009, p. 23.

2. Dos o más sustantivos de diferente género, modificados por un mismo adjetivo pospuesto, requieren que éste vaya en masculino y en plural. Ejemplos:

- *El juez aceptó como pruebas las fotografías y escritos mencionados.*
- *Procedimiento y demanda infundados.*
- *Copia y original recibidos.*

3. El adjetivo antepuesto a dos o más sustantivos de diferente género, concuerda en género y número con el sustantivo que le sigue inmediatamente. Ejemplos.

- *La jueza aceptó como pruebas las mencionadas fotografías y escritos.*
- *Los electos diputados y senadores recibieron las respectivas constancias y nombramientos.*

4. Se repite el adjetivo posesivo (sus) para indicar que el calificativo (inapelables) sólo modifica al primero de los dos sustantivos (decisiones). Ejemplo:

- *El tribunal lleva a cabo sus inapelables decisiones y sus funciones con riguroso apego a Derecho.*

5. Cuando a un sustantivo en plural se le aplican dos o más adjetivos, éstos irán en singular cuando representan especies de un mismo género. Ejemplo:

- *Al autor de esta ponencia le gustaría ver más sinergia en la Cámara de Senadores por parte de las fracciones priista, panista y perredista.*

Los ordinales siguen esta regla, excepto si preceden al sustantivo:

- *Mi partido obtuvo igual número de senadores de representación proporcional en las circunscripciones segunda, tercera y quinta.*
- *Se hizo la recomposición del cómputo final y se modificaron los resultados entre el primero y segundo lugar.*

6. Un determinante (el, su, este...) para varios sustantivos. Ejemplos:

Cada sustantivo lleva su determinante:

- *El candidato y el partido violaron la ley.*

Excepto cuando se refieren a una misma persona:

- *El diputado y dirigente del partido fue requerido por la autoridad electoral.*

O cuando lleva un adjetivo antepuesto a ellos:

- *Este conservador candidato y partido...*

O cuando los sustantivos forman una unidad:

- *La alianza pluripartidista y coalición electoral...*

### 5.8.2 Concordancia de sujeto y verbo

En la construcción del enunciado, el sujeto debe establecer concordancia de persona y número con el verbo. Las reglas que rigen a esta concordancia son las siguientes:

1. El sujeto concuerda en persona y en número con el verbo. Ejemplos:
  - *El magistrado propuso la anulación de trece casillas.*
  - *Artículo 30. Las pretensiones de la actora inciden directamente sobre la certeza de los resultados consignados en el acto impugnado.*
2. El sujeto compuesto concuerda con el verbo en plural. Ejemplos:
  - *El senador y el secretario de la casilla denunciaron los hechos.*
  - *Tanto el secretario de acuerdos como los diputados firmaron el acta.*
  - *Excepto si los elementos del sujeto se refieren a una misma persona.*
  - *El diputado y propietario de la Cámara presidió la sesión.*
3. El sujeto formado por varios verbos en infinitivo, concuerda con el verbo en singular porque ese conjunto de infinitivos forman una asociación. Ejemplos:
  - *Contar los votos, llenar las actas y cancelar los documentos sobrantes es lo que sucede en el interior del congreso cuando el mismo se ha cerrado.*

Si se antepone a cada infinitivo el artículo, predomina la construcción plural porque la presencia de los artículos favorece la disociación de los sujetos.

Ejemplo:

- *El analizar, el discutir, el argumentar y el replicar están presentes en toda sesión del Cabildo.*
4. El sujeto formado por varios sustantivos y cuando el último resume a los anteriores, concuerda con el verbo en singular. Ejemplo:
    - *El candidato, el jefe de campaña, el representante legal, el equipo estratégico en su totalidad asistió al INE a presentar la denuncia.*
  5. Cuando el verbo ser está colocado entre un sustantivo y un numeral, concuerda con el numeral que le va pospuesto. Ejemplos:
    - *El monto recibido eran dos millones de pesos.*
    - *La multa a cubrir son cien salarios mínimos.*

6. Tres casos relacionados con los colectivos y los cuantificadores, destacados por la Real Academia Española en su portal de internet:

6a. Los sustantivos colectivos son aquéllos que, en singular, designan un conjunto de seres pertenecientes a una misma clase. Cuando los colectivos (gente, familia, ejército, etc.) funcionan como sujetos, el verbo debe ir en singular. Ejemplos:

- *El gobierno invitó a la comunidad a participar en las elecciones.*
- *Los ciudadanos prefieren escuchar propuestas de los candidatos, no descalificaciones al adversario.*

6b. Los sustantivos cuantificadores, siendo singulares, designan una pluralidad de seres de cualquier clase, y especifican dicha clase mediante un complemento con *de*, cuyo núcleo es, normalmente, un sustantivo en plural. El sujeto formado por cuantificadores concuerda con el verbo en singular o en plural, dependiendo de si se juzga como núcleo del sujeto el cuantificador singular o el sustantivo en plural que especifica su referencia. Ejemplos:

- *La mayoría de los senadores presentó su declaración patrimonial. (o presentaron).*
- *El diez por ciento de los presentes anuló su voto. (o anularon).*
- *La mitad de los regidores se abstuvo de votar (o se abstuvieron).*
- *Un ejército de observadores atestigua el éxito de la jornada electoral. (o atestiguan).*
- *Aquella partida de simpatizantes causó disturbios en el auditorio. (o causaron).*

6c. Si el cuantificador no lleva determinante (un, la, aquella...) se establece la concordancia obligatoriamente en plural. Ejemplos:

- *Infinidad de ciudadanos acudieron a las urnas.*
- *Multitud de simpatizantes asistieron al mitin.*
- *Cantidad de irregularidades fueron determinantes para la anulación de los comicios.*

### 5.8.3 La precisión

La precisión es la exactitud de los términos empleados en la redacción, es uno de los principales requisitos que se deben observar en la redacción de algún texto legislativo. Se ajusta a las reglas lingüísticas del español.

Esta cualidad nos orienta para elegir la palabra más adecuada que exige el cuerpo de la ley, además de tener ideas completas que no dejen lugar a dudas; para ello debemos evitar términos con significados amplios o muy técnicos, aun para especialistas en la materia.



Consiste en dar la información completa, especificando datos que podrían aclarar el qué, quién, cómo, cuándo, dónde, etcétera.

Incorrecto:

- *Artículo 10. El delito de propiedad intelectual se resolverá conforme:  
I. La Ley; y  
II. El Reglamento.*

Correcto:

*Artículo 10. El delito de propiedad intelectual se resolverá conforme:  
I. La ley de la Propiedad Industrial; y  
II. El reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial.*

#### 5.8.4 La concisión

La concisión es el arte de economizar palabras sin demeritar la comprensión de la idea.<sup>235</sup> Se deben evitar palabras innecesarias, todo lo que no pertenezca ni fortalezca la idea principal; esquivar giros cuando podamos sustituirlos por un vocablo y formular la norma evitando incluir, reiteraciones, explicaciones o fundamentos. Esta cualidad nos permite obtener textos con la cantidad de palabras estrictamente necesaria, y llegar al fondo del asunto de manera directa y sin adornos.

Incorrecto:

- *Artículo 30. En virtud de los medios de convicción que obran en la indagatoria, como lo son los que han quedado debidamente precisados con antelación,*

Correcto:

- *Artículo 30. En virtud de los medios de convicción que obran en la indagatoria, los cuales han quedado debidamente precisados...*

#### 5.8.5 La sencillez

La sencillez consiste en utilizar vocablos y frases entendibles por quienes leerán el texto.<sup>236</sup> La sola intención de informar a sectores más amplios y no necesariamente experta en la materia a tratar, nos obliga a utilizar vocablos simples y de fácil comprensión, pero sin caer en la vulgaridad. Es importante la afirmación de algunos juristas de que es muy difícil para los redactores de este tipo de documentos alejarse de giros y expresiones propias de quienes son conocedores del derecho; con todo,

<sup>235</sup> LÓPEZ RUÍZ, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2002, p. 37.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 38.

habrá que aceptar que una buena parte de esas frases resultan en el mejor de los casos anacrónicos o incomprensibles para los no expertos.

¿Está usted seguro de que, fuera del ámbito jurídico, cualquier persona que lea el siguiente texto entenderá el mensaje sin mayor dificultad?

- *Otro atentado a la debida fundamentación y motivación se da en perjuicio de mis representados produciendo en su esfera jurídica agravios, no se pueden pasar por alto las normas procesales aplicables a los procedimientos especiales sancionatorios...*

¿En qué nivel ha evolucionado su comunicación escrita con respecto a la forma en que escribían los hombres del siglo XIX, como se muestra a continuación?

- *Por medio de la presente nos dirigimos a esta oficina a su muy digno cargo, que Dios Padre puso en sus manos para bien de la patria, y seguros de que, en el marco de la corresponsabilidad caracterizadora de nuestro desempeño institucional colegiado...*

Muestre los dos textos anteriores (en cursiva) a su hijo adolescente y disfrute el otro extremo en la respuesta que él le dé. Luego, regrese a este manual para que lea, reflexione y practique las siguientes sugerencias:

Utilice lenguaje directo y sin rebuscamientos, emplee lo menos posible la voz pasiva, combine oraciones cortas y largas, organice bien el texto y, como sugiere Héctor Orduña Sosa, no debilite la fuerza de los argumentos con construcciones complejas ni convierta las sentencias en un manual de derecho.

### 5.8.6 La claridad

La claridad es la estructura de un pensamiento ordenado.<sup>237</sup> Es la conjugación de la sencillez, concisión y precisión, pues implica sintaxis adecuada, ideas completas y vocabulario al alcance de la mayoría.

La claridad implica que no deben existir dificultades en la comprensión de la ley, y que el ciudadano reciba el mensaje a la primera lectura.

Una resolución oscura se cumple, impugna o revisa con dificultad; es decir, provoca incertidumbre. Es fundamental para lograr una adecuada comprensión de las leyes. La claridad evita oscuridad y ambigüedad, se interpreta como la emisión eficiente de una información y puede resultar de las mismas palabras como de su colocación.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 40.

Incorrecto:

- *Refirió que del estudio de la demanda, así como de todas las pruebas aportadas por las partes, no se advirtió que hayan sido transgredidos los principios rectores, por lo que debe regirse todo acto de autoridad en materia electoral.*

Correcto:

- *Refirió que en el estudio de la demanda y de las pruebas aportadas por las partes no se advirtieron transgresiones a los principios que rigen todo acto de autoridad en materia electoral.*

### 5.8.7 La anfibología

Se presenta cuando al texto puede dársele más de una interpretación. La anfibología significa que una cosa puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar motivos de dudas, incertidumbre y confusión, pues depende del significado de los vocablos, de la sintaxis y del contexto en que se usan los enunciados, es decir, la manera en que emplea las palabras o expresiones el legislador y la manera como la entienden los destinatarios.

Incorrecto:

- *Artículo 5°. Corresponde toda clase de puertos al Ejecutivo Federal y terminales de uso público fuera de los mismos, mediante decreto en el que se determinará su localización por navegación.*

Correcto:

- *Artículo 5°. Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos, así como terminales de uso público de los mismos, mediante decreto en el que se determinará su denominación, localización y su clasificación por navegación.*

### 5.8.8 Los solecismos

Cuando el desorden en la estructura del enunciado lo hace confuso, o cuando se emplean incorrectamente preposiciones, conjunciones y artículos o por la falta de concordancia entre las palabras que forman la expresión.

Incorrecto:

- *Artículo 401.  
X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;*

Correcto:

- *Artículo 401.*  
*X. Introduzca en las urnas o sustraiga de ellas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;*

### 5.8.9 La pobreza en el lenguaje

La pobreza en el lenguaje se manifiesta por la repetición innecesaria de un vocablo o el uso del término impreciso y cuyo significado puede ser muy amplio. En este error caben el cosismo, el queísmo, el abuso de la palabra *algo* y los verbos: decir, estar, hacer, poner, tener y ver. Es incorrecto: Te contaré una cosa muy interesante. Lo correcto es: Te contaré un secreto muy interesante.

Para López Ruiz “es el empleo de un vocabulario muy limitado”.<sup>238</sup> La riqueza del lenguaje se nota, especialmente, cuando usted emplea correctamente los sinónimos que especifican claramente la idea:

1. *Ver, mirar, observar, contemplar, avistar, vislumbrar.*
2. *Expresar, explicar, exponer, manifestar, comunicar.*
3. *Reflexionar, meditar, pensar, considerar, estudiar.*
4. *Discernir, distinguir, diferenciar.*
5. *Hacer, realizar, construir, desarrollar, elaborar.*
6. *Breve, corto, resumido, sucinto, concreto.*

O cuando aplica el término correcto:

1. *Eficaz, eficiente, efectivo.*
2. *Profesional, profesionista.*
3. *Estrategia, sistema, método, técnica.*
4. *Principios, valores, atributos, cualidades.*

Y cuando se usan vocablos más precisos en lugar de palabras/comodín: cosa, algo. Desafortunadamente, en el lenguaje inculto (vulgar) hay un tercer vocablo con esta característica de palabra/comodín: la palabra madre.

Podríamos comprobarlo sustituyendo, en los enunciados siguientes, la palabra subrayada por otras más específicas.

Incorrecto:

- *Artículo 148. En los casos contemplados en las fracciones I, II y III, los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos,*

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 48.

*riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable.*

Correcto:

- *Artículo 148. En los casos contemplados en las fracciones I, II y III, los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que aquella pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable.*

#### **5.8.10 Los barbarismos**

Los barbarismos son aquellos usos de términos extranjeros, redundancia o palabras incorrectas.<sup>239</sup> Consiste en pronunciar o escribir mal las palabras o emplear vocablos impropios, el uso de términos extranjeros en lugar de utilizar palabras equivalentes en el español: *show* por espectáculo; la alteración de palabras por cambio o eliminación de una de sus letras o por acentuarlas de manera equivocada, por ejemplo: *aereoplano* por aeroplano, *detífrico* por dentífrico, *forzan* por fuerzan; así como también por usar inadecuadamente palabras con un significado distinto al deseado: *infringir* por infligir, *accesible* por asequible. Se recomienda que antes de usar cualquier término se conozca por completo su significado, utilice el diccionario.

Ejemplos:

- *Fue detenido mientras participaba en un asamblea (reunión, mitin, junta).*
- *Firmó la iniciativa de ley con su propia mano. (Firmó la ley).*
- *Rafaguearon su camioneta del asesor. (balacearon).*
- *Casi todos los países latinoamericanos tienen regímenes democráticos. (regímenes).*

#### **5.8.11 La cacofonía**

La cacofonía son secuencias de palabras que producen la repetición o encuentro de varios sonidos o efecto acústico desagradable. Las leyes nunca deben tener ninguna rima tampoco parecerse a un discurso político.

La cacofonía es un vicio estético que dificulta la comprensión del escrito, se recomienda que evite su utilización en la redacción de un ordenamiento jurídico, puede dar lugar a dificultad de la lectura en las leyes.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 53.

a) Sonsonete o ritmo asonante:

- *Sé que sólo su solicitud está sin solución, lo siento, Sonia.*

b) Abusar de sonidos que riman o hacen sinalefa:

- *Usted no capta que ella no es apta para redactar el reglamento.*
- *Me he estado acordando.*

c) Presencia de una palabra no necesaria:

Incorrecto:

- *Artículo 226. La sanción a que se refiere el precepto precedente se aplicará igualmente al juez de distrito.*

Correcto:

- *Artículo 226. La sanción a que se refiere el precepto anterior se aplicará igualmente al juez de distrito.*

### 5.8.12 El dequeísmo

El dequeísmo es uno de los vicios más comunes, consisten en la ausencia de las preposiciones *de, que, el que*: “si estima de que”, tiene que ver con alteraciones sintácticas importantes. Para ayudar al legislador a evitar esos errores en seguida doy dos reglas sencillas: la primera consiste en cambiar “que” por “eso, esto o aquello”. La segunda sí tenemos alguna duda al escribir interroguémonos, el sonido nos indicará la forma adecuada.

El dequeísmo se define como la indebida presencia de la preposición de ante la conjunción que:

A. Analice los siguientes enunciados:

- *Tenemos la esperanza de que el síndico se recupere muy pronto.*  
Sustantivo
- *Esperamos que recupere su salud.*  
Verbo
- *Es esperanzador que el enfermo haya recuperado sus signos vitales.*  
Adjetivo

Tras el sustantivo se escribió DE QUE; tras el verbo y el adjetivo se escribió QUE.  
Más ejemplos:

Sustantivo	Verbo	Adjetivo
Tenemos la decisión de que ganes tú.	Decidimos que ganes tú.	Está decidido que ganes tú.
Existe la necesidad de que dictamines.	Necesito que dictamines.	Parece necesario que dictamines.
Manifiestan su preferencia de que contrates especialistas.	Prefieren que contrates especialistas.	Es preferible que contrates especialistas.

B. Analice las siguientes expresiones sinónimas propuestas:

Tener la impresión de que	Crear que	(X Creer de que...)
Me acuerdo de que	Recuerdo que	(X Recuerdo de que...)
Existe la posibilidad de que	Es posible que	(X Es posible de que...)
Me alegré de que	Me alegró que	(X Me alegró de que...)

El especialista Gómez Torrego nos sugiere: “en el empleo de la lengua española reconocen que la principal causa del dequeísmo es este cruce (analogía) entre verbos, adjetivos y sustantivos, y la relación entre sinónimos”.<sup>240</sup>

C. Información que refuerza lo aprendido:

1. Observe que el adjetivo admite QUE, y no DE QUE cuando lo antecede el verbo ser, estar, parecer.

*Está claro que...*  
*Es obvio que...*  
*Es difícil que...*  
*Es importante que...*  
*Está comprobado que...*  
*Está demostrado que...*  
*Parece imposible que...*  
*Parece necesario que...*  
*Es urgente que...*

2. El sustantivo, como ya vimos, acepta DE QUE.

*Los temores de que...*  
*La voluntad de que...*  
*Una indicación de que...*  
*Esa necesidad de que...*  
*La orden de que...*  
*El deseo de que...*  
*Aquella solicitud de que...*

<sup>240</sup> GÓMEZ TORREGO, Leonardo, *Gramática descriptiva de la lengua española*, España, Ariaga editores, 2001, p. 83.

¿Observa que los sustantivos son abstractos y análogos a los verbos que subordinaban a otra acción verbal: temo, quieren, indicaron, necesito, ordenan, solicitan?

Regrese a la tabla de arriba y agregue “abstracto” al título SUSTANTIVO de la primera columna. De igual modo agregue “en modo subjuntivo” al título VERBO de la segunda columna. Finalmente, agregue “precedido por ser, estar o parecer” al título ADJETIVO de la tercera columna.

Incorrecto:

- *Artículo 8.*  
e)...

*Si cumplido el término a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad responsable no ha cumplido la sentencia, la requerirá para que lo haga en el término de otros cinco días, amonestándola y apercibiéndola que en caso de renuncia se la impondrá multa de 50 a 180 días de salario.*

Correcto:

- *Artículo 8.*  
e)...

*Si cumplido el término a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad responsable no ha cumplido la sentencia, la requerirá para que lo haga en el término de otros cinco días, amonestándola y apercibiéndola de que en caso de renuncia se la impondrá multa de 50 a 180 días de salario.*

### 5.10.13 El queísmo

El queísmo se define como la indebida supresión de la preposición *de* ante la conjunción *que*.

A. Podemos considerarlo como excepciones a lo estudiado en el punto anterior, especialmente al que ante el adjetivo. Ahora veremos correctamente de que ante adjetivos en las estructuras gramaticales llamadas predicativos.

¿Qué son los predicativos?: Estructuras que, encontrándose en el predicado, se refieren (modifican) al núcleo del sujeto y que se enlazan a éste por medio de un verbo copulativo (ser, estar, parecer).

- *La presidenta municipal está sorprendida de que leas con tanta celeridad.*
- *SORPRENDIDA está en el predicado y se refiere (modifica) al núcleo del sujeto PRESIDENTA MUNICIPAL.*

Otros ejemplos:

- *Los asesores están seguros de que aprobarás el dictamen.*
- *El diputado parece convencido de que ganará su discurso.*
- *Ella es consciente de que puede fallar su estrategia política.*



Si se suprime el de en estos enunciados, caeríamos en el queísmo.

B. Podemos reafirmarlo como complemento de sustantivos.

- *Ha llegado la orden de que...*
- *Han llegado a los resolutivos de que...*
- *Nos comunicó su decisión política de que...*

C. Podemos encontrarlo como complemento de verbos:

Incorrecto:

- *Artículo 373. Después se dará lectura a éste y el presidente ordenará al secretario ponga en la columna respectiva del interrogatorio el resultado de la votación.*

Correcto:

- *Artículo 373. Después se dará lectura a éste y el presidente ordenará al secretario que ponga en la columna respectiva del interrogatorio el resultado de la votación.*



## CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes de la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el personal responsable no contaba con cursos ni libros especializados sobre técnica legislativa; es de esperarse que la carta magna, así como otras leyes federales, generales y reglamentarias, sufran de errores gramaticales graves. Hoy en día es muy peligroso y delicado utilizar la misma metodología.

No se indica obligación alguna respecto de los conocimientos que deben tener los ciudadanos quienes pretendan ocupar los cargos públicos, no se requiere tener título profesional o cualquier otro grado de estudios superiores y de posgrado. Desafortunadamente, este asunto ha causado problemas al momento de cumplir con la función legislativa y reglamentaria, para no decir que todos, de los responsables de redactar las leyes.

Los legisladores y sus asesores parlamentarios deben ser expertos en el manejo y aplicación de los estudios legislativos. En lo personal, expreso que no se debe improvisar en una tarea tan importante como el rumbo del país; por ello, las áreas o comisiones legislativas y reglamentarias siempre deben estar comandadas por un especialista en técnica legislativa.

Es evidente que en los congresos y sus comisiones hay legisladores y asesores parlamentarios que están alejados del profesionalismo y de la carrera parlamentaria, ésta no existe, no hay técnicos de la legislación o asesores de carrera; la mayoría, para no decir que todos, improvisan. Comúnmente, al inicio de cada administración, el diputado, senador o alcalde es asignado a las comisiones y éstos contratan a su gente de confianza, en el transcurso del tiempo y del periodo se especializan en la materia, lo cual indica la falta de calidad en el trabajo que se va a desarrollar.

Aunque no es requisito constitucional que los legisladores tengan un grado académico, sí es exigible que sus asesores parlamentarios sean especialistas en la redacción leyes. Asimismo, los secretarios técnicos o asesores de carrera deben contratarse permanentemente, lo que contribuye a formar o mantener personal altamente especializado en la materia. Es preferible emplear a profesionistas egresados de la licenciatura en Derecho.

Existe limitación sobre la información, profesionalización y especialización que debe tener el personal que integra los congresos y las comisiones respectivas, cómo están compuestos éstos, por personas que poseen un título y con aquéllas que no lo tienen, existen profesionistas de todo tipo, sin embargo, el contar con un grado académico no equivale a que tengan la capacidad para ejercer a cabalidad la función legislativa y reglamentaria.

Los conocimientos de los profesionistas son muy valiosos en aportación y diversidad de ideas, sin embargo, en este caso lo que más importa es que cuenten con los

conocimientos más importantes de técnica legislativa, que tengan pericia para ello, pues no es bueno que se improvise en una tarea tan importante como la redacción de leyes.

Es apremiante que el Congreso de la Unión, congresos estatales y cabildos municipales, cuenten con medios suficientes para solventar los gastos de los asesores de carrera. Es un servicio costoso y de eso se tiene que estar consciente. No hay que escatimar en gastos, es preferible otorgar insumos justos para que los asesores desarrollen leyes de alta calidad.

La técnica legislativa y normativa comparten reglas comunes; en la actualidad hace falta producir y proponer literatura sobre la diferencia y los principios que rigen a ambas disciplinas. No es una tarea sencilla, porque a nivel federal encontramos normas con una gran cantidad de ambigüedades; a nivel local, las labores al servicio de los más necesitados son más complejas; por lo tanto, invito y exhorto a los legisladores locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, a mejorar y enriquecer sus facultades reglamentarias.

La técnica legislativa únicamente debe ser materia de ley, lo que en estricto sentido corresponde fijar al legislador, debe contener disposiciones abstractas sin llegar a pormenores, ya que da lugar a una rigidez inútil y compleja; recomiendo colocar únicamente los aspectos más generales. La técnica normativa, por su parte, da vida y origen a los reglamentos, debe referirse a las preguntas qué, quien, dónde, cómo y por qué, siempre que no se encuentren en la ley; contiene un análisis más específico, riguroso y puntual, asimismo refuerza las reglas minuciosas y a detalle.

Legislar es una labor muy importante, su impacto es de gran trascendencia, por lo cual, quienes realizan esta función deben ser conscientes de que necesitan hacerlo con amor y vocación. Sabemos que no existen leyes y reglamentos perfectos; empero, es necesario hacer un gran esfuerzo para redactarlos correctamente, ya que de éstos derivan planes, programas, reglas de operación, manuales administrativos, guías, instructivos, acuerdos, memorandos, comunicados, avisos, contratos, licencias, permisos, concesiones, demandas y, en última instancia, procederá no solo su aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación será siempre acatadas por los destinatarios

Finalmente, es necesario que la materia en técnica legislativa sea incluida como asignatura obligatoria en los programas de estudio de las licenciaturas en Derecho. Un grave error de las universidades es pretender que todos los alumnos se vuelvan litigantes, cuando la realidad es todo lo contrario: no todos los licenciados en derecho son abogados, muchos pueden optar por la metodología de la investigación parlamentaria y legislativa, es una vocación prestigiosa que llena de orgullo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEJAR ALGAZI, Luisa, *El proceso representativos en la asamblea del pleno*, en Los partidos políticos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Gernika, 2006.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, editorial Porrúa, 1986.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, Primer curso, Decimosegunda edición, 2008.
- ALONSO, Martín, *Redacción, análisis y ortografía*, Madrid, España, editorial Aguilar, 2001.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudio Preliminar sobre el Parlamentarismo*, Madrid, España, editorial Tecno, 2004.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*, volumen 1, Oxford University Press, México, 2001.
- ATIENZA, Miguel, *Contribución para una Teoría de la Legislación*, en Elementos de Técnica Legislativa, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, Comentario al artículo 50 constitucional, en Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- BASCUÑAN, Valdez Aníbal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas sociales*, 2da edición, Jurídica de Chile, 1960.
- BASULTO, Hilda, *Aplique la gramática. Mensajes idiomáticos*, México, editorial Trillas, 2004.
- BASULTO, Hilda, *Curso de redacción dinámica*, México, editorial Trillas, 2002.
- BASULTO, Hilda, *Mejore su redacción. Mensajes idiomáticos*, México, 4ta edición, Trillas, 2004.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Precedentes del derecho parlamentario mexicano*, en Teoría del derecho parlamentario, Oxford University Press, 1999.
- BECKER CUELLAR, Cesar, et al., *Función legislativa y legitimidad del parlamento. Elementos descriptivos sobre funcionamiento de los congresos o parlamentos*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, 2011.
- BERISTÁIN, Helena, *Gramática estructural de la lengua española*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *El Bando Municipal*, en Derecho Municipal y Administración Pública Municipal, México, editoriales Centro de Estudios de

- Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2008.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *El Derecho Parlamentario*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Las funciones parlamentarias*, en Derecho Parlamentario, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, editorial Arayu, tomo II, 1953.
- CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal en México*, México, editoriales Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009.
- CÁCERES NIETO, Enrique, *La Técnica Interna*, en Curso de Técnica Legislativa, México, editorial Sistema Integral de Información y Documentación, 2010.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *El ABC de la Cámara de Diputados*, México, editorial Instituto Mexicano de estudios sobre el Poder Legislativo, 2008.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *El parlamento como órgano de representación política*, en El Congreso Veracruzano, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2007.
- CAMPOS OCHOA, Moisés, *Caracterización del Derecho Legislativo mexicano*, en Ochoa Campos M. (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la unión, Cámara de Diputados, 1973.
- CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, México, Cámara de Diputados LIV, 1998.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Documentos con Directrices para Elaborar Iniciativas*, en Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación, México, Secretaria de Gobernación, 2008.
- CANO BUESO, Juan, *El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*, en Revista de Estudios Políticos, nueva época, número 40, julio – agosto, 1984.
- CARBONELL Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, editorial Porrúa, 2008.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *La Constitución en serio, multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, editoriales Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- CARMONA ROMAY, Adriano, *Derecho Municipal*, en Programa de Gobierno Municipal, La Habana, Cuba, 2000.
- CARPISO MAC GREGOR, Jorge, *Evolución de la organización político-constitucional de México*, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1986.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2da edición, México, editorial UNAM, 1983.

- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto, Las legislaturas de los estados, en *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaría de Gobernación, 2005.
- CHENA RIVAS, Rodolfo, *Ejercicio comparado de los reglamentos, en el ordenamiento parlamentario y el Congreso federal mexicano*, México, LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 1999.
- CIDE, *Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales*, en *Guía para la Mejora Regulatoria Municipal*, México, editoriales Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigaciones Económicas y Administrativas, A.C. 2010.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- COTA VALENZUELA, Guadalupe, *La Facultad Reglamentaria Municipal Caso Hermosillo Sonora. Un Esfuerzo de Modernización Administrativa 2006-2009*, en *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, México, editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2010.
- CRESCO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la federación, 2001.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Instituto de Capacitación Política, PRI; México, 1982.
- DE VERGOTTINI Giuseppe, *Nuevos aspectos de guerra y relaciones entre el Parlamento y el Gobierno*, en MORA DONATTO, Cecilia (Coord), *Relaciones entre Gobierno y Congreso: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-III, 2002.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, editorial Limusa, 2006.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Internet: <http://www.academia.org.mx/rae.php>
- Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, términos de leyes y normas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
- Diccionario Jurídico Espasa Lex*, editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, España, 2002.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.
- DIEZ MANUEL, María, *La Reglamentación Municipal*, México, editorial Omega, 2001.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, presentación en CD ROM, 2005.
- ERAÑA MIGUEL, *Representación*, en JIMENEZ, Armando Alfonso et al., *Tópicos de derecho parlamentario*, México, editoriales Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Senado de la República LX Legislatura y Universidad Latina de México, 2007.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Proceso y etapas legislativas*, en *Decisiones políticas ¿Problemáticas en el derecho parlamentario?* México, editorial Porrúa, 2009.

- ESPAZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Decisiones políticas ¿problemáticas en el derecho parlamentario?* México, editorial Porrúa, 2009.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *integración de los Parlamentos, en sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática)*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *La funciones del órgano legislativo*, en Poder Legislativo, México, editoriales Porrúa e instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2008.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana*, en Memoria del III Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *El derecho público y privada*, en Formación y perspectiva del Estado en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, 1997.
- GALVÁN ILLANES, Alejandro, *Los Bandos Municipales, su contenido y alcance dentro de la Facultad Reglamentaria Municipal 2006-2009*, en Lineamientos para la redacción de leyes, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2010.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N., *Leyes orgánicas de los congresos de los estados*, en Legislar quién y cómo hacerlo, México, Limusa, 2000.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- GARCÍA ESCUDERO, Pilar, *Técnica legislativa en México*, en Materiales para el estudio de la Técnica Legislativa, Madrid España, editorial Archivos de Biblioteca, 2008.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 45a. edición, México, editorial Porrúa, 2001.
- GARITA, Arturo, *Prontuario y glosario de términos legislativos del Congreso mexicano*, México, Senado de la República, LX Legislatura, 2006.
- GIL VILLEGAS, Francisco, *Antecedentes Constitucionales*, en el Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- GILI GAYA, Samuel, *Curso superior de sintaxis española*, Barcelona, editorial Bibliografía, 2006.
- GÓMEZ TORREGO, Leonardo, *Gramática descriptiva de la lengua española*, España, Ariaga editores, 2001.



- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo, *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, México, editorial Poder Legislativo del Estado de Morelos, Fontamara. 2006.
- GRETEL, Jimena, *La forma de las leyes*, en 10 estudios de técnica legislativa, Barcelona, España, 1986.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional, Doctrina Jurídica contemporánea*, México, 2003.
- HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.
- INADED, *Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento*, en *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, México, editorial Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010.
- INAFED, *el Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios*, en *Guía para el Bueno Gobierno Municipal*, México, editoriales Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades Rurales, 2004.
- INAFED, *Información Básica sobre la Administración y el Gobierno MUNICIPAL, Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación*, México, Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, 2011.
- JAIMES DELGADO, David Alberto, *La reelección legislativa inmediata. Una propuesta para fortalecer el poder legislativo en México*, editoriales Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, 2011.
- JÁUREGUI ROBLES, César, *Los Reglamentos de las Cámaras*, en López Flores, Raúl y Rivas Prats, Fermín Edgardo (coord.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, ediciones Coyoacán, México, 2005.
- KORN VILLAFANE, Adolfo, *El Derecho Municipal*, en la República Representativa Municipal, Buenos Aires, Argentina, editorial La Plata, 2001.
- LABOREIRO FERNÁNDEZ, Gonzalo, *Las funciones de control en el bicameralismo: el caso de México*, en *Ensayos Legislativos*, México, Senado de la República: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003.
- LANDAURO, Antonio, *Aprenda a redactar correctamente*, Panamá, editorial Easa, 2002. LEIVA, Fernández, Luis, *Fundamentos de Técnica Legislativa*, en *La Ley*, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La producción del Derecho Parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza en I Jornadas de Derecho Parlamentario*, 2004.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La Participación Ciudadana en la Elaboración de Reglamentos Municipales*, en *Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal*, del 17 al 20 de septiembre de 2008, selección de ponencias, México, editorial Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Mexicano, 2009.

- LÓPEZ RUÍZ, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2002.
- LOZA FONTANEL, Elías Iván, *Los municipios en México: facultad reglamentaria*, México, editoriales Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.
- LUJAMBIO, Alonso, *El Congreso de la Unión: La Cámara de Senadores*, en VIVES SEGL, Horacio (colab.), *el Poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, editorial Océano, 2000.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Serie E: Varios. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1982.
- MANACORDA de Rosetti, Mabel, *La gramática estructural en la escuela secundaria*, Buenos Aires, editorial Kapelusz, 2003.
- MANZELLA, Andrea, *El parlamento del siglo XXI*, en I. VALL, Francesc Paul y CARBONELL, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, editoriales Senado de la República, LIX Legislatura, e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- MARCEL FERDINAND, Planiol, *Estudios de las leyes*, Traducido, Miguel Ángel Porrúa, 1962.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal, definiciones y fuentes*, en *Derecho Municipal*, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Parte general, 2003.
- MARTINEZ ELIPE, León, *Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, México, editorial Oxford, 2002.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, editorial Iure, tomo II, México, 2006.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La costumbre como fuente de derecho parlamentario, Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Anuario de derecho parlamentario, publicaciones de las Cortes Valencianas, Número extraordinario, No. 23, 2010, Valencia (España), 2010.
- MILL, John Stuart, *El gobierno representativo y funciones legislativas*, citado por VALENCIA ESCAMILLA, Laura (coord.), *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, México, editoriales Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- MINOR MOLINA, Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, México, editoriales Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados, 2006.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y WELDON, Jeffrey A., *Procedo de creación de leyes: estados posibles de una iniciativa*, en *Procedimientos legislativos en la Cámara de*

- Diputados 1917-1964, México, editoriales Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- MORA DONATO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados, México, 2006.
- MORA DONATO, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Bibliotecas e Informática e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998.
- MORA-DONATTO, Cecilia Judith y NAVA GOMAR, Salvador (coords), *Prólogo*, en Derecho Parlamentario, en Manual de Técnica Legislativa, México, editorial ANOMAC, 2004.
- MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ GOMEZ, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica legislativa (Una forma nueva e entender y ejercer la función legislativa)*. México, editoriales H. Congreso del Estado de Tamaulipas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- MORENO COLLADO, Jorge Efraín, *Hacia un mejor quehacer legislativo*, en Ponencias presentadas en el Foro México y sus congresos. Convocatoria motivada para estrechar vínculos entre las instituciones responsables de crear leyes, espacio que permita el intercambio de conocimientos, experiencias y propuestas hacia un mejor quehacer legislativo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1997.
- MURO RUÍZ, Eliseo, *Cuerpos normativos de la Legislación Municipal*, en Algunos Elementos de Técnica Legislativa. Serie Doctrina Jurídica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Facultad de iniciativa legislativa, el acto legislativo y el procedo legislativo*, en Algunos elementos de técnica legislativa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.
- NAMORADO URRUTIA, Pericles, *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Editorial Porrúa.
- NAVA GOMAR, Salvador Olimpo, *Técnicas legislativas en Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos*, México, Universidad Pontificia de México, 2006.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Reglamento Municipal*, México, editorial Porrúa, 2000.
- OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal*, en Estudio Preliminar del Municipio Libre, México, editorial Trillas, 2008.
- ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo mexicano: estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México*, editorial SISTA, 2005.

- ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *Facultad de iniciativa de los diputados federales y senadores, así como de las legislaturas de los estados*, en el procedimiento parlamentario mexicano: estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México, editorial SISTA, 2005.
- ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro. *El Procedimiento Legislativo mexicano*, editorial Sista. México, 2005.
- ORTUÑO MARTÍNEZ, Manuel, *Teoría y práctica de la lingüística moderna*, México, editorial Trillas, 2006.
- PAOLI BOLIO, José, *Las comisiones parlamentarias como mecanismos de control*, en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia y CARBONELL, Miguel, *Introducción a la Técnica Legislativa en México*, en elementos de Técnica Legislativa, Quinta edición, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Comentario al artículo 71 constitucional*, en Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, VII, 4ª ed., Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Facultades de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa*, en ética del legislador, México, editorial Porrúa, 2004.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª edición, Madrid España, Civitas, 1997.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Los Bandos y Reglamentos Municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento*, en Derecho Municipal, México, editorial Porrúa, 2010.
- QUINTANAVALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*, México, editorial Porrúa, 2006.
- RABASA MISHKIN, Emilio O., *El papel del Congreso de la Unión y los Congresos de los estados hacia el siglo XXI*, en México y sus congresos, México, editorial Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1997.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 1999.
- RABASA, Emilio, *Los estados*, en La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 1999.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan y SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Reglamentos del Congreso mexicano*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009.

- RAMONEDA, Arturo, *El Libro de los Verbos: Uso, Conjugaciones y Dudas*, España, Biblioteca espiral Alianza editorial, 2006.
- RENE, David, *El Derecho Comparado en el Siglo XX, Balance y Perspectivas*, México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- REYNOSO SOTO, Rosa y VILLANUEVA EUDAVE, Miguel, *El Marco Jurídico Municipal*, en Manual Básico para la Administración Pública Municipal, México, editorial Instituto de Administración Pública, A.C., 2003.
- RIVERA, Julio Cesar, *Instituciones del Derecho Civil*, Buenos Aires, editorial Lexis Nexis, Parte general., Tomo I, 3ra edición, 2003.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, editorial Porrúa, 2009.
- RODRÍGUEZVIDA, Susana, *Los tiempos verbales*, España, editorial Octaedro, 2000.
- SAINES ARAIZA, Alfredo, *Las tareas del Poder Legislativo*, en MARTÍNEZ, Ifigenia (coord), *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, Partido de la Revolución Democrática, 2001.
- SÁINZ MORENO, Fernando, citado por QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco. *Derecho Parlamentario y técnica legislativa en México*, editorial Porrúa, 1985.
- SALAZAR ABAROA, Armando, *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los Contratos Civiles*, México, 23a. edición, editorial Porrúa, 2004.
- SANDLER GIRBAUD, Héctor Raúl, *Manual de Técnicas de Investigación para redactar normas de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, España, editorial Nacional, 1990.
- SARMIENTO, Xosé, *Significado y alcance de la técnica legislativa*, en Revista Debate, Año VI, número 15, México, editorial Sección Jurídica, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SCHMILL, Ulises, *Introducción al derecho*, 15ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- SCJN, *El Poder Judicial de la Federación para Adolescentes*, México, editorial SCJN, 3ra edición, 2010.
- SCJN, *Las Circulares no son leyes*, Jurisprudencias número 25 y 35, Apéndice 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Pleno. SCJN, 2000.
- SECO, Manuel, *Gramática esencial de la lengua española*, Madrid, España, editorial Aguilar, 2006.
- SEDESOL, *Reglamentación Municipal*, México, editorial Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y Banco Mundial, 2010, documento recuperado de: <http://www.inovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/manuales/2013/reglamentacionFinal.pdf>

- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, 3a edición, editorial Porrúa, 2000.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Concepto de Derecho Parlamentario*, en Panorama de Derecho Parlamentario Mexicano, México, editoriales UNAM y McGraw-Hill. México, 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Principales procedimientos del Congreso*, en Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Parlamentario, México, editoriales Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y McGraw Hill, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, editorial Porrúa, 23a. edición; México, 2002.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Importancia del Derecho Comparado en la elaboración de Leyes*, en Quórum 94, México, editoriales Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Cámara de Diputados, 2003.
- SOBERANES, Fernández, José Luis, *El Cabildo*, en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, editoriales Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 2002*, 23ª edición, México, editorial Porrúa, 2002.
- TOSI, Silvano, (et al), *Organización y funcionamiento de las cámaras*, en Derecho Parlamentario, México, editorial Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.
- UPN, *Manual de corrección de estilo*, México, editorial Trillas, 2005.
- VASSALLO, María De los Ángeles y SOTO BARBA, Armando (Comp.), *Conviértase en su propio corrector de estilo*, México, editorial Universidad Iberoamericana, 2009.
- VIVALDI, Martín, *Curso de redacción*, Madrid, España, editorial Paraninfo, 2002.
- WILSON, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial tercera reimpresión, México, editorial, 1999.

## LEGISLACIÓN

- Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mario G. Rebolledo. Secretario Juan Manuel Arredondo Elías.
- Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997.
- Amparo en revisión 2065/64, HERNÁNDEZ ROSAS, Manuel, 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos, Ponente: RAMÍREZ VÁZQUEZ, Mariano, Semanario Judicial de la Federación, sexta época, volumen CXVIII, primera parte, abril de 1967, pleno.

Constitución de la República de Venezuela de 1961 vigente hasta 1999.  
Constitución española de 1978.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.  
SCJN, *Los reglamentos no son leyes, México*, Materia Administrativa, Pleno SCJN, 2011.  
Decreto que crea la Comisión de Mejora Regulatoria.  
Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.  
Diario de los Debates de esa fecha.  
Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.  
Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993.  
Constitución de 1917.  
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2860-II, 6 de octubre de 2009.  
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2907-IV, 8 de diciembre de 2009.  
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3208-III, 24 de febrero de 2011.  
Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2016.  
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.  
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.  
Leyes y reglamentos. Finalidad de éstos respecto de aquéllas. Apéndice primera parte. Pleno. Precedentes.  
Reglamento de la Cámara de Diputados  
Reglamento de la Cámara de Senadores.  
Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Puebla.  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5ta época, tomo LXXXIV.  
Tratados internacionales. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno, tesis núm. LXXVII/99.

*EL ABC DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN MÉXICO PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS*

Impreso y hecho en México  
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados  
Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión 66,  
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza,  
Ciudad de México, CP 15960



