

Quórum 141 Legislativo

**LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE
ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ALCANCE Y
PERSPECTIVA COMPARADA**

Arely Celeste Fonseca Sánchez

**ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE
EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS
DERECHOS HUMANOS: LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES,
CULTURALES Y AMBIENTALES**

Laura Eugenia Rodarte Ledezma

**ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS
PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO**

**Anne Lice Hernández Alba, Mario Eduardo
Maldonado Smith, Sergio Federico Sierra Romero**

**MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN
Y CONTROL DEL DELITO DE
DESAPARICIÓN FORZADA. UN ESTUDIO
COMPARADO**

Yasmín Martínez Carreón

**DESAFÍOS LEGISLATIVOS PARA
LA REGULACIÓN DEL ESPACIO
ULTRATERRESTRE**

Raúl Adrián Huerta Rodríguez

**ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE
NOTIFICACIÓN JUDICIAL. RUMBO A
UN POSIBLE CÓDIGO NACIONAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES**

Miguel Copil Estrada Ramírez

**EL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES
ORDINARIAS DURANTE LA LXIV Y LXV
LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN**

Gustavo Eduardo Marín Hernández

Quórum 141 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Marzo, 2023

MESA DIRECTIVA

Presidencia

Dip. Santiago Creel Miranda

Vicepresidencias

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos
Dip. Noemí Berenice Luna Ayala
Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarías

Dip. Brenda Espinoza López
Dip. Sarai Núñez Cerón
Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel
Dip. María del Carmen Pinete Vargas
Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal
Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz
Dip. María Macarena Chávez Flores

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidencia

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Integrantes

Dip. Jorge Romero Herrera
Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez
Dip. Carlos Alberto Puente Salas
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez
Dip. Jorge Álvarez Máynez
Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Juan Carlos Cervantes Gómez

Director General

Martín García Osorio

Director de Estudios de Constitucionalidad

César Benavides Olivares

Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Director de Estudios Jurídicos

Adriana Buenrostro Espinoza

Encargada de la Dirección de Estudios Legislativos



Fotografía tomada por: Miguel Ángel Ramírez

Diseño de portada y formación de la revista
Adolfo Pável Güemes Campos

Cuidado de la edición
Martín García Osorio
Raúl Adrián Huerta Rodríguez
Beatriz Rojas Venegas
Anne Lice Hernández Alba

ISSN: 1870-7270
Reserva de derechos:
04-2019-070116123600-102

Quórum Legislativo 141

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Quórum **141**
Legislativo

Índice

PRESENTACIÓN	07
LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ALCANCE Y PERSPECTIVA COMPARADA ARELY CELESTE FONSECA SÁNCHEZ	11
ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES LAURA EUGENIA RODARTE LEDEZMA	61
ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO ANNE LICE HERNÁNDEZ ALBA MARIO EDUARDO MALDONADO SMITH SERGIO FEDERICO SIERRA ROMERO	89
MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA. UN ESTUDIO COMPARADO YASMÍN MARTÍNEZ CARREÓN	159
DESAFÍOS LEGISLATIVOS PARA LA REGULACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE RAÚL ADRIÁN HUERTA RODRÍGUEZ	207

ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE NOTIFICACIÓN JUDICIAL. RUMBO A UN
POSIBLE CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

MIGUEL COPIL ESTRADA RAMÍREZ

259

EL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS DURANTE LA
LXIV Y LXV LEGISLATURAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

GUSTAVO EDUARDO MARÍN HERNÁNDEZ

305

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO

CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL ELEMENTS FOR THE EVALUATION OF LAWS IN MEXICO

Anne Lice HERNÁNDEZ ALBA¹

Mario Eduardo MALDONADO SMITH²

Sergio Federico SIERRA ROMERO³

RESUMEN: Disponer de mejores leyes es una condición sustantiva de las sociedades democráticas modernas, para lo cual es relevante su valoración conforme a criterios y metodologías rigurosas. La investigación realizada tuvo como propósito sistematizar los principales elementos conceptuales y metodológicos en la evaluación de la calidad de la ley, bajo una perspectiva interdisciplinaria, desde los campos del derecho y las políticas públicas. A partir de identificar los criterios básicos que definen dicha calidad y su valoración, se construye una tipología apropiada para clasificar sus distintos tipos, características y usos. Finalmente, con base en el marco normativo nacional y algunas experiencias internacionales, se proponen acciones que pueden contribuir a fortalecer la elaboración de leyes en México.

ABSTRACT: *Having better laws is a substantive condition of modern democratic societies, for which their evaluation according to rigorous criteria and methodologies is relevant. The purpose of the research was to systematize the main conceptual and methodological elements in the assessment of the quality of the law, under an interdisciplinary perspective, from the fields of law and public policies. Starting from identifying the basic criteria that define this quality and its evaluation, an appropriate typology is built for classifying the different types of it, their characteristics and uses. Finally, taking into account the national regulatory framework and some international experiences, actions are proposed that can contribute to strengthening the elaboration of laws in Mexico.*

PALABRAS CLAVE: calidad de la ley, evaluación, políticas públicas.

KEYWORDS: *quality of the law, evaluation, public policies.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina.

² Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derechos Humanos por la Università degli Studi di Napoli, Federico II.

³ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximación conceptual al proceso de evaluación de una ley y algunas experiencias internacionales*. III. *Marco normativo*. IV. *Calidad de las leyes y su evaluación*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación en el contexto de lo público ciertamente no es un tema reciente y se puede enmarcar en los esfuerzos de las sociedades por basar sus decisiones públicas en evidencias cada vez más sólidas y objetivas. A finales del siglo XX, Donald Thomas Campbell, en su conocido artículo sobre la *sociedad que experimenta*, se refería a ésta como “aquella que trata de implementar con vigor las soluciones que se propongan para los problemas recurrentes, aquella que genere evaluaciones realistas y multidimensionales de los resultados y que continúe probando otras alternativas cuando la evaluación demuestre que una reforma ha sido ineficaz o nociva”.⁴

La evaluación en lo público sigue siendo un tema vigente y activo en su definición, conceptos, métodos, alcances y actores. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés), se refiere a ella como:

[U]na valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. Analiza el grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación debe suministrar información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas.⁵

⁴ CAMPBELL, Donald Thomas, “Métodos para la sociedad que experimenta”, en PEREZ YARAHUEN, Gabriela y MALDONADO TRUJILLO, Claudia (eds.), *Antología sobre evaluación de impacto: Conceptos y debates sobre causalidad, rigor y validez*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020, p. 39.

⁵ GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Normas y estándares de evaluación*, Nueva York, UNEG, 2016, p. 10.

Como se desprende de esta definición, el objeto de la evaluación son las políticas públicas, sus programas y proyectos, así como otras acciones públicas que implementan los gobiernos para resolver problemas públicos, con la participación de diversos actores sociales, tales como la propia ciudadanía, organismos financiadores y/o de asistencia técnica, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Sin embargo, una pregunta que fundamenta y motiva la presente investigación es ¿si los preceptos constitucionales, las leyes y sus reglamentos deben o no ser también objeto de evaluación en una *sociedad que experimenta*?

El propio Campbell nos adelantaba una primera respuesta al proponer que los legisladores contasen con una *legislatura auxiliar de expertos en evaluación social*, que trabajaran de tiempo completo en cada periodo legislativo y prepararan recomendaciones sobre todos los asuntos pertinentes.⁶ Asimismo, la Agenda 2030 suscrita por la comunidad internacional en 2015 reconoce el papel fundamental de los parlamentos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promulgando leyes y aprobando presupuestos que faciliten e impulsen las acciones requeridas para reducir las brechas de desarrollo.⁷ Lo anterior, necesariamente guarda estrecha relación con la evaluación de las problemáticas a atender, las políticas públicas y programas propuestos para resolverlas, pero también los marcos normativos e institucionales requeridos para su adecuada instrumentación.

En el caso mexicano, se han observado avances sustantivos en la evaluación de los programas públicos, especialmente a partir de la institucionalización de un *Sistema de Evaluación del Desempeño* y un *Sistema de Inversión Pública*, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (2006) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008). Asimismo, en los últimos 20 años se ha fortalecido la institucionalización de la evaluación del gasto, con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como una mayor regulación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de

⁶ CAMPBELL, Donald Thomas, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, 18 de septiembre, 2015, numeral 45, p.12.

sus Unidades de Evaluación del Desempeño y de Inversiones y de la Secretaría de la Función Pública.

Cabe mencionar que, por lo que se refiere a la evaluación sobre la pertinencia y calidad de las leyes, éstas no han sido objeto de una regulación específica y los estudios relacionados son escasos. Si bien se cuenta con algunas experiencias,⁸ el marco normativo resulta todavía limitado. No obstante, en las agendas de los grupos parlamentarios de la XLV Legislatura de la Cámara de Diputados, actualmente en funciones, se identifica la propuesta de uno de éstos para modificar el Reglamento de esta Cámara para incorporar al Sistema de Evaluación de Diputados, una evaluación de impacto normativo en su dimensión ex post, a fin de contar con indicadores que, además de la productividad legislativa, consideren la “calidad, trascendencia e impacto de las iniciativas”.⁹

Al respecto, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados, tiene como parte de su objeto el brindar apoyo técnico e información analítica para el cumplimiento de las diversas funciones de la Cámara, y es en ese contexto que, de manera recurrente, le son solicitadas opiniones técnico jurídicas o estudios respecto a las iniciativas por presentar por parte de algunos diputados y diputadas.¹⁰ Para emitir ello, uno de los elementos metodológicos a considerar es lo mandatado en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, relativo a los elementos indispensables que debe contener una iniciativa.¹¹ De éstos, cobran relevancia el planteamiento del problema, los argumentos que la sustenten y la debida observancia de la perspectiva de género; los cuales, en algunos casos, no se encuentran debidamente sustentados; situación que debilita a la iniciativa desde su origen y, por consecuencia,

⁸ El 11 y 12 de noviembre de 2021 el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto Nacional de Administración Pública organizaron el *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, en el cual se comentaron diversas experiencias y análisis relacionados con el papel de las evaluaciones de impacto legislativo en el fortalecimiento de los parlamentos en México. Para más detalle, véase INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, Serie Praxis, núm. 186, 2021.

⁹ GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, *Agendas legislativas del Grupo Parlamentario de Morena, para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021, numeral 208, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210913-A.pdf>.

¹⁰ Artículos 35 y 43, inciso a), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

¹¹ Artículo 78 fracciones II y IV del Reglamento de la Cámara de Diputados.

en caso de ser aprobada, a la ley *per se*. En el mismo sentido se advierte el contenido de la fracción IX del artículo 85, relativa al proceso de dictaminación, en la cual se prevén, en su caso, la valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro.

Para Sainz Moreno, existe una “implicación recíproca entre la evaluación legislativa y la evaluación de las políticas públicas [...] se trata de cuestiones íntimamente entroncadas porque no hay una política pública sin una política legislativa en que se sustente”;¹² de ahí que éstas *se condicionan mutuamente*.¹³ Esta necesidad de correspondencia se asienta en justificaciones racionales derivadas del propio quehacer público. Así, desde el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se indican obligaciones y principios a observar en el ámbito público, tales como la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos (tercer párrafo del artículo 1o), la eficiencia, eficacia, productividad, transparencia y rendición de cuentas en las empresas productivas del Estado (párrafo quinto del artículo 28); la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en todo servidor público (fracción III, del artículo 109); el precio, calidad, financiamiento y oportunidad en las adquisiciones públicas, así como la debida evaluación del ejercicio de los recursos públicos a efecto de propiciar que su administración observe los principios de eficiencia, eficacia y economía, entre otros (párrafos primero, segundo y tercero del artículo 134).

Aunado a estas obligaciones y principios se observa que las leyes no se encuentran aisladas al interior del ordenamiento jurídico, sino que, antes bien, hacen parte de un sistema. Bajo este presupuesto, la valoración de una norma ha de incorporar también criterios bajo los cuales la inserción pueda llevarse a cabo de manera plena debiendo, por tanto, observar criterios como los de coherencia, consistencia, claridad, racionalidad y taxatividad a efecto de que el propio sistema no plantee contradicciones, lagunas o diversas interpretaciones en su seno.

¹² SAINZ MORENO, Fernando, “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”, citado por PARDO FALCÓN, Javier y PAU VALI, Francesc, *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 20.

¹³ *Ibidem*, p. 21.

Ante los supuestos indicados la pregunta inmediata es la de determinar bajo qué criterios o condiciones es dable determinar cuándo una norma y, sobre todo, una posible norma, cumpliría o no con las directrices trazadas, además, se plantean interrogantes secundarias atinentes a qué aspectos en concreto pueden evaluarse, cómo pueden medirse y de qué herramientas nos podemos valer para tal cometido. Todas estas son situaciones que nos colocan en la antesala de la evaluación *ex ante* y *ex post*, pero también ante el complicado escenario de determinar cuáles pueden ser esos criterios de valoración.

La necesidad del presente trabajo queda contextualizada por el marco normativo descrito, pero también se justifica atendiendo a las múltiples coincidencias existentes entre los diversos grupos parlamentarios de la actual legislatura en donde no han faltado motivaciones dirigidas al fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas, al mayor control del gasto público y su fiscalización, a la promoción de la transparencia, y la lucha contra la corrupción, el crecimiento económico o el impulso a la competitividad.¹⁴

De esta manera, el presente estudio se inserta como un elemento de apoyo en las labores de las legisladoras y los legisladores que les permita tomar decisiones sobre la base de información objetiva e imparcial. En concreto, se pretende que, durante el proceso de modificación de preceptos constitucionales, reforma o creación de nuevas leyes, los y las representantes puedan disponer de criterios y directrices confiables sustentadas no sólo sobre la base de resultados o impactos, sino también en cuanto a la coherencia, plenitud y eficiencia legislativa.

Fundados en la amplia diversidad de contenidos normativos susceptibles de valorar y de evaluar, se parte de una hipótesis en donde ciertos elementos extraídos del análisis de políticas públicas pudieran ser implementados en el ámbito de la evaluación normativa y que, además, la sistematización de algunas de las experiencias evaluativas documentadas en la materia y del derecho comparado pueden representar importantes estímulos conceptuales para el caso mexicano.

¹⁴ Las anteriores consideraciones hacen parte de las diversas Agendas Legislativas que en la actual LXV Legislatura han sido planteadas por los grupos parlamentarios de Morena, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y el Partido Revolucionario Institucional. *Cfr.* PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Documentos constitutivos y agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados*, <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/1.-Agenda-legislativa>.

Como método de trabajo se parte de un estudio y análisis de la literatura existente en el ámbito de la evaluación legislativa y en el análisis de políticas públicas. A la par, se complementa el estudio con experiencias del derecho comparado y con el estudio del marco normativo de México. Hecho lo anterior, se plantean cuáles habrían de ser los principales elementos conceptuales que permitirían aproximarnos a la calidad y evaluación de las normas haciendo reflexiones tanto en la evaluación *ex ante* y *ex post* como de consistencia e institucional.

No se omite agradecer la disposición de aquellos congresos locales que amablemente respondieron al requerimiento de información sobre su marco normativo en la materia, así como de autoridades y personal del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.¹⁵

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL PROCESO DE EVALUACIÓN DE UNA LEY Y ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La conceptualización del proceso de evaluación de una ley desde las políticas públicas requiere partir de formalizar los conceptos de ambos instrumentos. Por otra parte, corresponde distinguir lo que significa que el objeto de la evaluación sea una ley y no una política, sin omitir considerar los elementos en común. En este apartado se abordan estos aspectos, a efecto de contar con una terminología sólida, además de destacar el papel de la participación ciudadana en el proceso evaluativo y describir algunas experiencias internacionales sobre el tema.

1. *Evaluación de leyes y políticas públicas: confluencias y divergencias*

El concepto de ley ha sido objeto de amplios debates y diversas interpretaciones; por lo que un desarrollo riguroso del mismo exige abordar la variedad de consideraciones en la materia a lo largo prácticamente de toda la historia del derecho, lo que escapa a los objetivos de esta investigación. Una definición genérica considera a una ley como “regla o norma establecida por una autoridad superior para regular, de acuerdo con la justicia, algún aspecto de las relaciones sociales”;¹⁶ mientras que

¹⁵ En especial, se destaca el apoyo informático proporcionado por el Ingeniero Alberto de Jesús Ordaz Tovar para la aplicación del cuestionario.

¹⁶ DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL DE AMÉRICA Y ESPAÑOL, Barcelona, VOX, 2002.

para una fuente más especializada, es el “conjunto de disposiciones de carácter general, obligatorio, abstractas e impersonales y que contienen una sanción directa o indirecta y que es creada y aplicada por el estado”.¹⁷ Asimismo, conforme a la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, y respecto al artículo 30 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el significado de leyes se refiera a una “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.¹⁸

En el caso de las políticas públicas, tampoco existe una definición única aceptada, lo que parecería ser resultado de su carácter multidisciplinario y multimetódico, así como la naturaleza heterogénea y cambiante de su objeto de estudio. Asimismo, al definir este término, es menester distinguirlo de la concepción de la política (en singular). Mientras que, en el primer caso, se entienden como el conjunto de acciones, decisiones y omisiones de los distintos actores relacionados con los asuntos públicos, en el segundo se habla de las relaciones de poder, los procesos electorales y las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno.¹⁹

Aguilar Astorga, citando a varios autores, destaca aspectos adicionales de las políticas públicas, como es su orientación a la solución de problemas públicos y por ser cursos de acción, pero también de inacción. Se entiende además que las políticas públicas son una declaración de intenciones, metas y objetivos; cadena causal entre condiciones iniciales y futuras consecuencias; resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales.²⁰ Asimismo, el autor llama la atención sobre el hecho de que la toma de decisiones, elaboración y ejecución de las políticas públicas no deja de ser “un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos”.²¹ Esto último en

17 MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario jurídico. Teórico práctico*, México, IURE Editores, 2017.

18 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, p. 10, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf.

19 AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 13.

20 AGUILAR, Luis, *La hechura de las Políticas Públicas*, Ciudad de México, Porrúa, 1992, p. 25, citado en AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *op. cit.*, p. 15.

21 AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *op. cit.*, p. 16.

mucho se asemeja al contexto en que se desarrollan los procesos legislativos durante la creación y modificación de leyes.

Coincidiendo con Parsons, las políticas públicas presuponen la existencia de una esfera de la vida que es colectiva, distinta de la privada o individual. Es así como el autor plantea que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.²² En forma similar, el ámbito del diseño y aplicación de las leyes es lo público, y a su vez, una política pública debe estar diseñada con base en los marcos jurídicos y entramados institucionales existentes, sin omitir la presencia de las preferencias e intereses de los distintos actores que se ven involucrados en la solución de una determinada problemática.

Cuando los gobiernos “desarrollan políticas públicas o prestan servicios públicos deben hacerlo siempre, por mandato constitucional (en virtud del principio de legalidad), de acuerdo con normas (reglamentarias –incluidos planes administrativos– o con rango de ley) previamente aprobadas”;²³ de manera que tanto cuando se diseñan como cuando se desarrollan las políticas públicas, se están aplicando normas jurídicas, como fundamento y límite de la actuación pública.²⁴

Las leyes, al igual que las políticas públicas, se caracterizan por buscar atender un problema público, pero constituyen instrumentos del Estado de distinta naturaleza, como es su carácter coercitivo y ser elaboradas por órganos legislativos. No obstante, estos instrumentos comparten aspectos similares en cuanto a la importancia de los actores que participan en su diseño e implementación, así como los contextos social, político e institucional correspondientes.

Ahora bien, aun cuando leyes y políticas públicas conviven y se entremezclan como parte del modelo de gobernanza en que operan, la relación entre ellas no es del todo fácil y directa. Mientras que una política pública se diseña e implementa bajo un marco normativo determinado, los preceptos constitucionales, las leyes y demás instrumentos jurídicos no necesariamente obedecen a una política pública, aun cuando el

²² PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO México y Miño y Dávila Editores, 2007, p. 37.

²³ PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto normativo* (apuntes de apoyo), Máster en Evaluación de Políticas Públicas, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2021, p. 6.

²⁴ *Idem*.

proceso legislativo pudiera responder a líneas específicas de acción impulsadas por decisiones de política, para atender asuntos públicos.

Se habla que las políticas públicas son lo que un gobierno pretende realizar (objetivos declarados) para atender los asuntos públicos, mientras que las leyes constituyen normas que deben observarse de manera obligatoria y que enmarcan dichas acciones, apoyándolas o limitándolas. Asimismo, en el caso de las políticas públicas, su creación es atribución de los gobiernos con una mayor o menor participación de otros actores sociales, de acuerdo al modelo particular de gobernanza, mientras que en el caso las leyes, en un Estado democrático, éstas son resultado de procesos parlamentarios, y si bien los gobiernos también pueden proponer leyes, las mismas deben ser aprobadas por las y los legisladores, salvo bajo un estado de excepción. Por otra parte, mientras que la ejecución de las políticas públicas está a cargo de los gobiernos, con la eventual coparticipación de otros actores sociales, en la aplicación de la ley participan también autoridades judiciales.

Una pregunta obligada es si, al igual que para las políticas públicas, ¿importa o no evaluar las leyes y por qué? En la Tabla 1 se responde a esta pregunta desde las mismas consideraciones señaladas para las políticas públicas.

Tabla 1. Importancia de evaluar políticas públicas y leyes.

¿POR QUÉ IMPORTA EVALUAR?	
Para las políticas públicas*	Para las leyes*
Contribuye a solucionar problemas públicos de manera adecuada, a partir de un mejor diagnóstico.	Durante su diseño, permite incorporar en forma integral elementos que conforman la calidad de una ley.
Permite aprender de los errores y mejorar con base en evidencias objetivas.	De manera <i>ex post</i> , no sólo analiza resultados e impactos, sino también el grado de aceptación social, consecuencias jurídicas, controversias judiciales, recursos interpuestos, y otros elementos que denotan la necesidad de modificar o incluso derogar una ley.
Juega un papel fundamental en el cumplimiento de la Agenda 2030.	La instrumentación de acciones para atender la Agenda 2030 también requiere la adaptación de las leyes existentes y la aprobación de nuevas, que respondan a la identificación de fortalezas y debilidades.
Coadyuva a incorporar los derechos universales y la participación social en la toma de decisiones.	Bajo el enfoque de derechos, es importante conocer si éstos se están observando desde el mismo diseño legislativo, pero también en su instrumentación; siendo además relevante incorporar en ello la participación ciudadana.
Contribuye a que gobiernos y sociedad civil rindan cuentas sobre las políticas públicas instrumentadas y sus programas, así como para combatir la corrupción.	Proporciona información muy útil para fundamentar las acciones de control y rendición de cuentas, como es el caso de las evaluaciones de impacto regulatorio.

*Al hablar de las políticas públicas, también se incluye a sus programas y proyectos, así como al referirse a leyes, se consideran otros instrumentos normativos.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, un primer reto es contar con un concepto integrador sobre lo que entendemos como evaluación normativa o de leyes, el cual permita identificar las similitudes y diferencias respecto a la evaluación de las políticas públicas y sus programas. Para ello, se parte de la definición general sobre evaluación del UNEG, mencionada en la introducción, así como los elementos principales que definen la calidad de una ley.²⁵

Bajo estas consideraciones, podemos entender a la evaluación de las leyes como la valoración de un instrumento normativo que permita analizar el grado de consecución de resultados esperados, así como procesos, factores contextuales y la causalidad intrínseca, a partir de la aplicación de criterios compartidos con las políticas públicas, como son la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y coherencia, pero también aquellos propios de lo legal, como son seguridad jurídica, certeza del derecho, claridad y técnica legislativa, integración al sistema jurídico, mecanismos de garantía, sustento tecno-científico, entre otros. Asimismo, la evaluación de una ley tiene como propósito proporcionar información objetiva y útil, basada en evidencia, que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en el proceso de toma de decisiones para su aprobación, modificación o derogación.

Algunos analistas han delimitado la aplicación de la evaluación normativa al momento posterior a su aprobación y no en su elaboración.²⁶ No obstante, el enfoque de la presente investigación es que, al momento del diseño de un instrumento normativo, resulta adecuado y relevante incorporar elementos valorativos de manera *ex ante*, incluyendo escenarios prospectivos de los posibles efectos. En apoyo a este enfoque, Ponce Solé señala la pertinencia de analizar los impactos posibles tanto de la futura aprobación de una ley (evaluación *ex ante* o prospectiva) como de aquellos resultantes de su aplicación (evaluación *ex post* o retrospectiva), tomando en consideración que “[a]mbos tipos de evaluación no sólo no son incompatibles, sino que pueden y deben ser concurrentes”.²⁷

²⁵ En el apartado IV se desarrolla con mayor detalle el concepto de calidad de la ley.

²⁶ Mora–Donatto entiende a la evaluación normativa como “la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una decisión política transformada en ley...” MORA-DONATTO, Cecilia, “Teoría de la legislación”, en MORA-DONATTO, Cecilia y SANCHEZ GÓMEZ, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el congreso mexicano. Lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 82.

²⁷ PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, p. 15.

Por otra parte, Martínez y Rivera debaten sobre el tipo de instrumentos normativos que pueden ser objeto de una evaluación. Si bien es procedente la evaluación de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, los autores se cuestionan si también han de ser objeto de evaluación la participación de entidades federativas en reformas constitucionales,²⁸ las normas dictadas por la administración pública o las sentencias dictadas por el Poder Judicial.²⁹ Si bien, en los dos primeros casos, es aplicable el concepto de evaluación normativa propuesto, en las resoluciones judiciales pareciera no ser tanto, no obstante el sentido evaluativo que puedan tener las argumentaciones de los mismos, como observan los autores.

Otro factor que destacan Martínez y Rivera es la distinción entre la evaluación de las leyes y su seguimiento, referido al “conocimiento de los efectos de la norma pero sin necesidad de un juicio valorativo”.³⁰ Para las políticas públicas, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el monitoreo es una función continua de recolección sistemática de datos sobre los avances, logro de objetivos y uso de recursos; en tanto que la evaluación es la valoración sistemática y objetiva de la intervención, conceptos que son complementarios.³¹

En la Figura 1, se describe el proceso legislativo y de evaluación de una ley, adaptado de un esquema similar desarrollado para el caso de las políticas públicas por Aguilar Astorga. Se destaca la similitud de fases y flujos, las interrelaciones entre el monitoreo y la evaluación, así como la vinculación entre los resultados de estas últimas fases del proceso con la reforma, modificación o derogación de la norma, como parte de un modelo circular.³² Es menester señalar que la propuesta tiene sólo el propósito de

²⁸ Además de la participación de legislaturas locales en las reformas constitucionales en países con un sistema federal como México, es relevante conocer los avances en la evaluación de leyes en el ámbito subnacional. Si bien no es objeto particular de esta investigación, en el apartado III se abordan algunos elementos del marco normativo local en materia de evaluación de leyes.

²⁹ MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma es fondo: Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, p. 173.

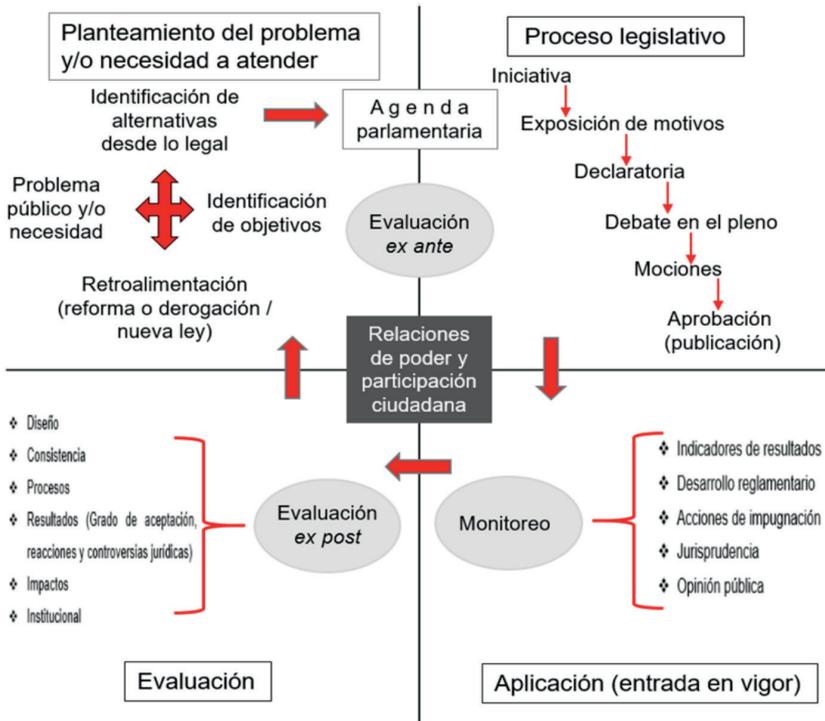
³⁰ *Ibidem*, pp. 169 y 170.

³¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, Paris, OECD/ DAC, 2002, pp. 21 y 27, citado por KUSEK, Jody Zall y RIST, Ray C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, D. C., The World Bank, 2004, p. 12.

³² Aguilar Astorga, retomando a AGUILAR, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, M. A. Porrúa, 1992; así como Parsons, comparten la preocupación de que, en forma incorrecta, al hablar del ciclo de las políticas públicas se entienda a sus etapas como eventos sucesivos, separables y causales,

mostrar la natural interacción entre la creación y modificación de leyes con su monitoreo y evaluación, aun cuando resulta un tanto limitada al no desarrollar con detalle las fases del proceso legislativo.³³

Figura 1. Proceso legislativo y evaluación de una ley.



Fuente: Elaboración propia, a partir de AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, op. cit., p. 19.

Tanto el seguimiento de la norma, como el monitoreo de una política pública, son procesos funcionales a su evaluación *ex post*. Con relación a la norma, para Sainz Moreno, implica el seguimiento al desarrollo

sin considerar que éstas pueden sobreponerse, atrasarse o repetirse, aspecto que puede darse también en el ciclo de las leyes. AGUILAR ASTORGA, Carlos, op. cit., p. 20; y PARSONS, Wayne, op. cit., pp. 113-115.

³³ Juan Carlos Cervantes, citando a Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo, distingue al proceso legislativo del procedimiento legislativo, señalando que el primero se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al órgano legislativo, e identifica seis fases del mismo: iniciativa, exposición de motivos, lectura o declaratoria de publicidad, debate en el pleno, mociones y publicación. CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja – Temas Parlamentarios*, Ciudad de México, CEDIP, junio de 2012, pp. 129–156.

reglamentario (reglamentación ulterior); implantación (creación y vigilancia de órganos encargados de aplicarla); impugnación (acciones de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de amparo, entre otras); jurisprudencia (interpretación por los tribunales); opinión de órganos de control, doctrina (estudios especializados) y opinión pública (percepción social de la norma).³⁴ Asimismo, es importante que los cuerpos legislativos vigilen el cumplimiento y eficacia de las leyes aprobadas, para lo cual la retroalimentación resultante de la evaluación permite mejorar o enmendar, en su caso, la legislación.³⁵ Si bien el objeto de la investigación no es el proceso legislativo sino la evaluación de sus productos, que son las leyes, se considera oportuno comentar algunos aspectos de la participación ciudadana, como elemento relevante del proceso legislativo. Lo anterior, toda vez que la apertura a todas las voces de la sociedad, es condición cada vez más presente en el monitoreo y evaluación de las normas.

2. *Proceso legislativo y participación ciudadana*

En la actualidad, los Estados modernos reconocen su incapacidad para gobernar si no se acompañan de procesos efectivos de gobernanza, principalmente en materia de desarrollo social, en donde la voz de la opinión de la ciudadanía cada vez cobra mayor importancia; los organismos internacionales han jugado un papel relevante en la promoción de estos procesos, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual pugna por disminuir en los Estados la corrupción y aumentar la participación de las minorías, beneficiando a la población más vulnerable, tomando en cuenta sus necesidades y contextos actuales.³⁶ En la Figura 2 se presentan las ocho características o atributos de una buena gobernanza, identificados por esta organización.

³⁴ SAINZ MORENO, Fernando, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

³⁵ MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma...*, pp. 171 y 172.

³⁶ Véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *What is Good Governance?*, <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

Figura 2. Características de la buena gobernanza.



Fuente: Elaboración propia, con base en información de ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, What is Good...

Los parlamentos no son ajenos a la gobernanza, máxime cuando sus integrantes representan la voluntad del pueblo y son depositarios de la soberanía nacional como sucede en México. Es por ello que el Informe Parlamentario Mundial 2022 hace especial énfasis en la participación pública como un elemento indispensable en la labor de los parlamentos, a fin de enfrentar los desafíos actuales, como ha sido la pandemia por COVID-19.³⁷

Entre los beneficios que conlleva dicha participación en la función legislativa de los congresos, se encuentra el acceso a la información; el conocer y en su caso tomar en cuenta las necesidades de la población; el ejercer el principio de la democracia en los asuntos públicos, generando comunicación y confianza entre representantes y representados, entre otros.³⁸ Este trabajo en conjunto no es fácil, requiere de metodologías innovadoras, así como de la tecnología adecuada, a fin de garantizar el uso de la voz a expertos, sociedad civil organizada, academia, a las y los destinatarios de la ley, entre otros actores.

³⁷ Véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Informe Parlamentario Mundial 2022*, Ginebra, UIP-PNUD, 2022, pp. 40-42.

³⁸ *Ibidem*, p. 7.

Una de las herramientas más utilizadas para lograr este objetivo son los *parlamentos abiertos*, los cuales son flexibles tanto en su planeación como en sus procesos colaborativos, lo cual permite una cocreación de leyes con la sociedad civil en cualquier materia que atienda el congreso. Puente y Luna lo definen como:

[...] un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias.³⁹

La figura del parlamento abierto se basa en cuatro pilares: a) *transparencia y acceso a la información*: que la información de interés público esté a disposición de la ciudadanía; b) *rendición de cuentas*: que las y los legisladores justifiquen y comuniquen las decisiones del ejercicio del cargo; c) *participación ciudadana*: que esté presente el involucramiento activo de la ciudadanía en todas las actividades y procesos parlamentarios, y d) *ética y probidad*: que implica el establecimiento de códigos de integridad y conducta para las y los legisladores.⁴⁰

Por otra parte, la Unión Interparlamentaria distingue los siguientes elementos relevantes para promover la participación ciudadana:

- i. *Estrategia*: incorporar una cultura de participación en el parlamento para un esfuerzo unido y concertado orientado a lograr una participación mayor y más amplia.
- ii. *Inclusión*: convertir la inclusión en una prioridad de manera que todos los miembros de la comunidad tengan acceso al parlamento.

³⁹ PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM, 2019, p. 5.

⁴⁰ PARLAMERICAS, *Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa*, Canadá, ParlAmericas, 2016, pp. 5-23, <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>.

- iii. *Participación*: alentar la participación de las personas en la formación de agenda, mediante oportunidades que permiten influir en las cuestiones asumidas.
- iv. *Innovación*: liderar mediante enfoques creativos y audaces que involucran a la comunidad y la inspiran a interactuar con el parlamento, ahora y en el futuro.
- v. *Recepción*: enfocarse en satisfacer las expectativas del público escuchando las aportaciones de la comunidad y comprometiéndose con una mejora continua.⁴¹

Es común confundir la realización de parlamentos abiertos con acciones de difusión y capacitación, como son visitas al congreso, audiencias, foros, debates, seminarios, eventos públicos, entre otros. En relación a ello, el citado Informe de la Unión Interparlamentaria señala que “tan sólo el 34% de los parlamentos encuestados contaban con indicadores de evaluación”,⁴² sin embargo, dicho porcentaje generalmente se avoca a los procesos administrativos y no en los impactos y consecuencias de la participación ciudadana.

Lo anterior implica un cambio de paradigma en las funciones de los congresos, que significa tener que evaluar sistemáticamente, entre otras cosas, el grado de participación frente al cumplimiento de los objetivos de las leyes, tanto de manera interna como con evaluaciones externas, lo que evidenciaría buenas prácticas, así como aquellas debilidades a atender. Asimismo, podemos reafirmar la importancia de la gobernanza como proceso de participación ciudadana en las labores de los parlamentos, en especial en su función legislativa, en los procesos de monitoreo y evaluación de las leyes, a efecto de mejorar su calidad.

3. Algunas experiencias internacionales en la evaluación de las leyes.

Si bien la presente investigación se ocupa primordialmente de identificar los elementos conceptuales y metodológicos relevantes en la evaluación de las leyes, resulta interesante y útil a estos fines comentar algunas de las experiencias internacionales en la materia, cuestión que se realiza en este subapartado.

⁴¹ Véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Informe Parlamentario Mundial...*, p. 8.

⁴² *Ibidem*, p. 45.

En primer lugar puede citarse el caso de la República Italiana, donde el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé la evaluación de la calidad legislativa encomendando dicha labor a su *Comité de la Legislación* (artículo 16 bis, numeral 4 del *Regolamento della Camera dei Deputati*).⁴³ Dentro del proceso de evaluación legislativa, el Comité presenta opiniones respecto de consideraciones como: la homogeneidad del texto, la necesidad de la simplificación y reordenación legislativa, la claridad y la propiedad en la formulación (artículo 16 bis, numeral 4). Además, se realiza un análisis técnico-normativo del texto propuesto, así como de impacto en el resto del ordenamiento (Análisis de Impacto de la Regulación, *AIR*).

Por su parte, Francia cuenta con una oficina parlamentaria de evaluación legislativa, regulada por la Ley 516/1996. Su principal objetivo es el de “evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que constituyen su objeto” y, además, auxiliar en la simplificación normativa. La oficina actúa a solicitud de parte (diputados o senadores) y actualmente actúa bajo la estructura de un Comité de Evaluación y Control de las Políticas Públicas, que realiza valoraciones tanto de las políticas públicas como de los textos adoptados por el legislador. Los reportes que se presentan incluyen evaluaciones cuantitativas, cualitativas y temáticas.⁴⁴

En España, la Ley 50/1997 prevé en su artículo 26 la necesidad de elaborar una *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (MAIN) en todo anteproyecto de ley y de normas reglamentarias.⁴⁵ La MAIN ha de justificar la oportunidad y necesidad de la medida legislativa, así como acompañar una estimación de impacto en caso de su aprobación. Aunado a ello, todo proyecto puede ser objeto de una evaluación *ex post* mediante un *Informe anual de evaluación* que se incorpora a la Memoria. En este informe se evidencia respecto de la eficacia de la norma (si se han conseguido o no los fines planteados durante la aprobación), la eficiencia (señalando

43 CAMERA DEI DEPUTATI, *Regolamento della Camera dei Deputati*, Italia, (28 de enero de 2022), https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf.

44 ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Office Parlementaire D'Évaluation de la Législation*, (28 de enero de 2022), Francia, <https://www.assemblee-nationale.fr/commissions/oel-index.asp>.

45 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Ley 50/1997*, artículo 26, España, (28 de enero de 2023), <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>.

situaciones como las cargas administrativas que pudieran ser innecesarias) y la sostenibilidad de la disposición.⁴⁶

Los indicadores valorados en la MAIN son: oportunidad de la propuesta; análisis jurídico; análisis de competencias; impacto económico y presupuestal; detección y medición de eventuales cargas administrativas; impacto en razón de género, infancia, adolescencia y familia; en su caso, impacto social y medioambiental, de oportunidades, no discriminación y accesibilidad; análisis de costo y beneficio; descripción de la tramitación y consultas, entre otros.⁴⁷

En el caso de Países Bajos, de acuerdo con Haarhuis y Niemeijer, desde la primera década del siglo XXI la evaluación legislativa ha comenzado a recibir una atención importante por parte de los cuerpos legislativos de tal manera que el 75% de las leyes de este país “contenían algún tipo de cláusula de evaluación que prescribe una revisión de la norma usualmente en períodos de cuatro a cinco años y se han producido numerosas evaluaciones en los últimos años cuyos resultados han llevado a reformar o derogar normas jurídica”.⁴⁸

Rodríguez Fernández analiza los casos de Alemania, Suecia y Estados Unidos, así en Alemania, la evaluación legislativa se ha desarrollado por vía jurisdiccional. El Tribunal Constitucional ha dispuesto que la calidad, eficacia, eficiencia y proporcionalidad de las leyes se deriva del *estado de ley* contenido en el artículo 20 de la Constitución alemana e, incluso, ha señalado que una inadecuada valoración legislativa podría derivar en responsabilidad de los y las legisladoras, vía omisión, por vulneración a los derechos fundamentales.⁴⁹ En el plano fáctico, al momento de plantearse una modificación suelen elaborarse cuestionarios inspirados en el Manual de la Legislación (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*).

⁴⁶ UNIÓN EUROPEA, *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, (28 de enero de 2023), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0097>.

⁴⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, (28 de enero de 2023), <http://www.mptfp.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo.html>.

⁴⁸ HAARHUIS, Klein y NIEMEIJER, E., “Synthesizing legislative evaluations: putting the pieces together”, *Evaluation*, vol. 15, núm. 4, 2009, p. 406, citado por MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *op. cit.*, p. 172.

⁴⁹ Es el caso de las sentencias B Verf. GR 19, 330 y B Verf. GE 49, 48, 130. Cfr: RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 154 y 155.

Suecia contempla desde su Constitución un *Consejo de Legislación* (capítulo 8, parte 8, artículo 20) integrado por jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Administrativo, quienes se pronunciarán sobre los proyectos de ley. Asimismo, en su artículo 21 se dispone que el Parlamento Sueco (*Riksdag*) deberá requerir al Consejo de Legislación el respectivo dictamen en los casos de: reformas en materia de libertad de prensa y expresión; limitaciones al acceso de documentos oficiales; tratamiento de datos personales y disposiciones fiscales. Además, el Consejo de Legislación, en términos del artículo 21, examinará cómo se relaciona la ley con el resto del ordenamiento, la estructura lógica de las disposiciones del proyecto de ley entre sí, la correspondencia de la norma con el Estado de derecho y la adecuada redacción.⁵⁰

En los Estados Unidos opera el denominado *Regulatory Impact Assessment*, mejor conocido como RIA. Su fundamento normativo es la Orden 12291 de 17 de febrero de 1981, en la cual se detallan las exigencias a realizarse *a priori* en la emisión de nuevas normas. Brevemente el RIA contempla: la descripción de las ventajas potenciales de la norma; la identificación de los destinatarios; los costes potenciales de la norma, incluyendo posibles efectos adversos, tanto monetarios como de otro tipo; la determinación de las ventajas potenciales netas; posibles alternativas a un coste menor, así como las razones por las cuales se preferiría la emisión de la norma correspondiente. Colaboran en esta función la Oficina de Contabilidad General, la Oficina de Información e Impacto Regulatorio, la Oficina de Políticas y Legislación, la Oficina Presupuestaria del Congreso y el Servicio de Investigación del Congreso.⁵¹

Tratándose de Chile, se dispone de un *Departamento de Evaluación de la Ley*, al cual compete la evaluación de las normas, así como la realización de propuestas de mejora. El Departamento está previsto por la Resolución 57 de 27 de enero de 2011 de la Cámara de Diputados.⁵² Las evaluaciones contempladas son *ex ante* y *ex post*. Dentro de estos últimos se valora: el grado de cumplimiento en los objetivos diseñados;

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 166-170.

⁵¹ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *La evaluación de...*, pp. 140-144.

⁵² CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, *Evaluación de la ley*, 4 de octubre de 2021 (12 de diciembre de 2021), <http://www.evaluaciondelaley.cl>.

los impactos o efectos no previstos; las buenas prácticas que pueden recogerse y la percepción ciudadana de las normas.⁵³

A partir de este esbozo pueden derivarse algunas reflexiones iniciales y es la tendencia a disponerse en los países estudiados de una valoración *ex ante* y *ex post* en el proceso legislativo. Se destaca la necesidad de incorporar consideraciones que permitan predecir situaciones como su eficacia, eficiencia, impacto e incidencia en el conjunto del ordenamiento, así como instrumentos metodológicos que, a futuro, permitan comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos. A la par, esta valoración puede realizarse por órganos creados *ex profeso* en la institución parlamentaria o bien, bajo directrices generales a observarse por las y los representantes o por las Comisiones.

III. MARCO NORMATIVO

Como se comentó en el apartado anterior, diversos Estados han incorporado cláusulas específicas en las que se indican parámetros a observarse en la elaboración de las leyes. En algunos casos dichos elementos se expresan, incluso, desde el texto constitucional. En todo caso, los elementos reseñados se dirigen a disponer directrices que deberán de ser observadas durante el proceso de elaboración de nuevas normas, a fin de que el producto resultante cumpla con ciertos estándares y que, en la práctica, se alcancen sus objetivos.

En el caso de México, la CPEUM no dispone de manera expresa una cláusula reservada a la evaluación legislativa, aunque sí puede derivarse de una interpretación armónica y sistémica de sus diversas disposiciones, así como de principios generales, entre ellos, los que permiten justificar un *derecho a la buena administración del Estado*, incluyendo al Poder Legislativo y a sus productos normativos (mismo caso para el Ejecutivo y sus Decretos).

El derecho a una buena administración de los asuntos públicos puede ser entendido como aquél que asiste a toda persona, y la correspondiente obligación del Estado y sus instituciones, a que el quehacer público sea

⁵³ DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY, *¿Cómo evaluamos?*, (28 de enero de 2023), <http://www.evaluaciondelaley.cl/como-evaluamos>.

realizado en el marco del interés general.⁵⁴ Si bien es cierto este derecho suele circunscribirse al ámbito de la administración pública, también lo es que sus implicaciones repercuten en el Estado en su conjunto y sus relaciones íntegras con las y los gobernados.

De manera semejante, el artículo 1o., tercer párrafo, de la CPEUM consagra el imperativo de que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Dichas obligaciones delimitan el quehacer del Estado en todas sus manifestaciones, incluyendo la racionalidad en la elaboración de las normas. Incluso, autores como Montoro Chiner y Rodríguez Fernández dan por sentado que el propio Estado de derecho presupone un *juicio de constitucionalidad sobre la racionalidad de las leyes*.⁵⁵

Además, puede presumirse que, como una correlación de las obligaciones constitucionales antes dispuestas y de la propia racionalidad, se erige el deber de comprobación que bien puede materializarse en la evaluación, en el caso específico, mediante una evaluación legislativa, tanto en el proceso previo a la emisión de la norma como en su posterior aplicación. Por cierto, una forma de comprobación y, por tanto, también de evaluación, es sin duda alguna la dispuesta por el artículo 79 de la CPEUM al establecer la función de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación en relación a la Cuenta Pública.

Ahora bien, existen también disposiciones generales y específicas que delimitan los contenidos a observarse en las normas de nuestro Estado, mismas que también pudieran ser susceptibles de una correspondiente evaluación *ex ante* y *ex post*. En primer término, se han señalado las obligaciones básicas en materia de derechos humanos, pero también pudieran citarse otras directivas de índole constitucional.

Exclusivamente a modo de ejemplo podemos señalar: del artículo segundo, el requisito procedimental de la consulta previa a pueblos y

54 “Para hablar del derecho a una buena administración debe entenderse que éste es un derecho fundamental, el cual permite que las instituciones y entidades administrativas funcionen como un engranaje cuyo motor es la persona humana, es decir, el ciudadano para quien se trabaja con el objetivo de satisfacer sus necesidades”, ARCILA RUSSI, Luis Alejandro y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia”, *Inciso*, vol. 21, núm. 1, 2019, p. 46.

55 MONTORO CHINER, María Jesús, *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 48; asimismo, RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *op. cit.*, p. 238.

comunidades indígenas ante medidas que puedan afectarles de manera directa (Apartado B, fracción IX y Apartado C); del tercero, la mejora continua en los procesos educativos bajo indicadores de resultados (inciso b de la fracción IX del párrafo doceavo); del cuarto, los requisitos de nutrición, suficiencia y calidad en la alimentación (párrafo catorce); del quinto, la justa retribución en los trabajos personales (párrafo tercero); del sexto, los requisitos de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad y acceso libre en los servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión (fracción II del Apartado B del párrafo cuarto) o; del séptimo, las condiciones que pueden suponer abusos oficiales o particulares en el ámbito de la difusión de opiniones, información e ideas (párrafo primero).

Además, se reitera el requisito de eficiencia presente en los artículos 21, párrafo noveno; 28, párrafo quinto; 109, párrafo primero fracción III o, incluso, la calidad a la que se refiere el artículo 134, párrafo tercero. De manera más general también pueden referirse los principios rectores a observarse de: igualdad y no discriminación (artículo 1o., párrafo quinto); multiculturalidad (artículo 2o., párrafo segundo); la igualdad de género (artículo 4o., primer párrafo); el principio de daño en materia ambiental (artículo 4o., párrafo quinto); el principio de legalidad (artículo 16, primer párrafo); la presunción de inocencia (artículo 20, apartado B, fracción I); el principio de proporcionalidad y el de ofensividad en materia penal (artículo 22, primer párrafo); la paridad de género (artículo 41, párrafo segundo), por citar algunos.

Como se observa, el marco constitucional determina parámetros a observarse en el quehacer público en todas sus manifestaciones, incluyendo la elaboración de las leyes como parte de la función atribuida al Poder Legislativo. Dichos parámetros o, si se quiere, “requisitos” pueden y deben ser medidos y evaluados. A continuación, se observan disposiciones que, en el ámbito de la evaluación de leyes, pudieran ser de interés desde la normativa aplicable al proceso legislativo.

1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)

Los dictámenes pueden ser considerados una forma de evaluación *ex ante* respecto de una ley al suponer un análisis técnico en el que se

valora la conveniencia, o no, de una modificación normativa a la luz de diversos estándares (normativo, económico, político, social, etcétera).

A tal efecto, el artículo 39, numeral 1, de la LOCGEUM dispone la figura del dictamen como una vía a través de la cual la Cámara de Diputados cumple con sus funciones constitucionales y legales. A su vez, el numeral 2 indica que la facultad corresponde a las comisiones ordinarias.

En el caso del Senado de la República, la facultad de dictaminación de las comisiones ordinarias es resaltada en los artículos 85, numeral 2, inciso a; 86, numeral 1 y; 89, numeral 1. Adicionalmente, el artículo 109, numeral 1, inciso g), prevé que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios en el Senado de la República tendrá la función de “Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente”, una hipótesis que puede ser considerada una forma de evaluación *ex ante*.

2. Reglamento de la Cámara de Senadores

En relación a los elementos a observarse en toda iniciativa, el artículo 169, numeral 1, señala los siguientes: encabezado o título; fundamento legal; exposición de motivos *con las razones que la sustentan*; texto normativo propuesto; régimen transitorio; lugar y fecha de formulación y; nombre y firma del o los autores. El numeral 2 del mismo artículo prevé que “los senadores deberán desarrollar el artículo correspondiente en forma lógica y ordenada”. Además, se dispone una estructura específica que el contenido normativo deberá observar y se “hará coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento”.

En el ámbito del dictamen, disposiciones de este tipo son señaladas en los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, numeral I, fracción I y; 182 a 206. De manera precisa, el artículo 182, numeral 1, dispone que los dictámenes habrán de observar los requisitos dispuestos por el artículo 169 para las iniciativas y, además, el artículo 190, numeral 1 señala el dictamen deberá tener como elementos: encabezado; nombre de las comisiones; fundamento legal y reglamentario; antecedentes generales; objeto y descripción de la iniciativa o proyecto; método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas; consideraciones de

orden general y específico que motivan el sentido del dictamen; texto normativo y régimen transitorio; entre otros.

3. Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD)

Para efectos de la presente investigación, el RCD es sin lugar a dudas el aspecto normativo medular, ya que es el instrumento en el cual se enuncian consideraciones tanto de forma como de fondo en el proceso que conduce a la elaboración de las leyes. Estos requisitos y, la presencia de determinadas actividades (como el dictamen) configuran evaluaciones preventivas que a continuación reseñamos.

Para el caso de las iniciativas, el artículo 78, numeral 1, dispone los elementos indispensables que habrán de observar: encabezado; planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver; problemática desde la perspectiva de género, en su caso; argumentos que la sustenten; fundamento legal; denominación del proyecto o decreto; ordenamiento a modificar; texto normativo propuesto; artículos transitorios; lugar; fecha; nombre y rúbrica del iniciador.

El artículo 85, numeral 5, dispone los requisitos que deberá contener el dictamen: encabezado o título; nombre de la comisión o comisiones; fundamento legal; contenido del asunto o asuntos, señalando el planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso; antecedentes del procedimiento; nombre del iniciador; contenido del asunto o asuntos; proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; en su caso valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro; análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos; análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan; proyecto de decreto, denominación del proyecto de ley, texto normativo que se somete a consideración del Pleno (dictamen positivo) o; acuerdo de desechamiento (dictamen negativo); voto aprobatorio de la mayoría absoluta de los miembros de comisión; lugar y fecha de la reunión.

Por otra parte, el RCD dispone de un *Sistema de Evaluación de Diputados* (artículos 284 Bis a 284 Septies) que, sin embargo, evalúa aspectos enteramente diversos a los presentados en esta investigación,

ya que se dirige a evaluar no las normas en sí sino al trabajo de cada legisladora y legislador en lo particular. Por no relacionarse con el objeto de esta investigación, únicamente se le enuncia.

Asimismo, cabe hacer referencia al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (EOTASCCD), que dispone la realización de ciertas formas de evaluación. El artículo 22, inciso e), prevé que, al Secretario de Servicios Parlamentarios, además de las funciones que le competen conforme a los artículos 49 y 50 de la LOCGEUM, le corresponderá, entre otras funciones “Desahogar u ordenar el desahogo de las consultas jurídico-parlamentarias que formulen los órganos de dirección de la Cámara, el Secretario General, las comisiones y comités y los legisladores”.

Dentro de la estructura organizacional de la Cámara de Diputados, la Secretaría General y, en particular, el Secretario de Servicios Parlamentarios tiene a su adscripción los Centros de Estudio (artículo 22 del RCD). Al respecto, y como se había comentado, el artículo 35 del EOTASCCD señala que:

Los Centros tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

De manera precisa, el artículo 43, inciso a), señala que al CEDIP le corresponde “Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas”.

Al respecto, se estima que la realización de los estudios, investigaciones, consultas u opiniones formuladas por los Centros de

Estudio constituyen ejemplos de evaluación *ex ante* realizadas en la Cámara de Diputados. Tal parecer es compartido por Cervantes Gómez cuando afirma que:

[...] es destacable la labor que el CEDIP lleva a cabo en apoyo a la evaluación *ex ante* que deben realizar las y los legisladores, así como los órganos parlamentarios de instrucción y el propio Pleno. Este apoyo se presta en el ámbito jurídico a través de la revisión técnico-legislativa para que los proyectos normativos sean claros, precisos, concisos y coherentes, además de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación de los textos propuestos. Estos trabajos pueden aportar argumentos que apoyan a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho con la emisión de conclusiones jurídicas sustentadas en estudios analíticos de las propuestas que son remitidas para análisis.⁵⁶

Como se observa, es en el RCD y el EOTASCCD donde se derivan requisitos en lo específico a ser incorporados al momento de la elaboración de las leyes. Estos elementos, junto con las consideraciones generales y de principio determinadas por el marco legal y constitucional configurarían los límites formales y materiales respecto de lo que una norma habría de ser de cara al ordenamiento jurídico. Sin embargo y, a diferencia de lo que ocurre en otros países (véase el apartado II), desde el ámbito normativo pudieran reforzarse determinadas disposiciones (en lo específico las de tipo reglamentario), a fin de incorporar elementos más concretos que permitieran una adecuada valoración normativa y, en definitiva, una mejor calidad de la norma tanto al momento de concebirla (*ex ante*), como en el de su aplicación concreta, así por ejemplo, indicadores relacionados con su eficacia, eficiencia, el planteamiento de alternativas, la previsión de recursos económicos, humanos e institucionales, acciones de monitoreo, supervisión y mejora continua.

⁵⁶ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión. Apoyo al trabajo legislativo por parte del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo 2022, p. 18.

4. Instrumentos internacionales

Cabe señalar, que no se han identificado instrumentos internacionales que de manera expresa prevean una obligación de evaluación de las leyes; sin embargo, existen disposiciones generales en las que podría asirse la evaluación de referencia. Uno de estos instrumentos son los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que, en su meta 16.6 dispone que los Estados deberán “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.⁵⁷ Asimismo, la meta 16.7 dispone el “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas”.⁵⁸ Asimismo, la meta 16.7 dispone el “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas”.⁵⁹

Cabe hacer referencia a dos instrumentos adicionales de *soft law*. En primer lugar, la *Declaración de Gobierno Abierto* de 2011, en la cual México manifestó su compromiso para mejorar la disponibilidad en la información relativa al quehacer gubernamental e, igualmente, el fomentar una mayor participación ciudadana, la introducción de mayores estándares de integridad profesional y de nuevas tecnologías en la rendición de cuentas.⁶⁰ En segundo lugar, la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* dispone que los parlamentarios habrán de fomentar una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en sus actividades.⁶¹

5. Una mirada al contexto normativo en los congresos locales

A efecto de conocer la situación actual a nivel subnacional, se consideró relevante analizar brevemente la normativa que regula la evaluación de leyes en los congresos locales. Para estos fines, en el mes de febrero

⁵⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* [base de datos], Santiago, 2018, p. 73, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Declaración de Gobierno Abierto* [base de datos], 2011, <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

⁶¹ OPENING PARLIAMENT, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* [base de datos], 2012, <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

de 2023 se aplicó una encuesta dirigida a las áreas directivas de estos parlamentos. Véase el Anexo 1.

La estructura del instrumento utilizado se basó en una pregunta principal orientada a conocer si el marco normativo que regula los procesos legislativos locales contempla o no la obligación de que se realice una evaluación específica de los proyectos de leyes a nivel local y/o de las vigentes. En el caso de aquellos congresos que respondieron afirmativamente, se aplicaron varios reactivos para conocer si la evaluación se realiza antes de aprobarse las leyes, después o en ambos casos; si los resultados de estos análisis son vinculantes; quiénes son responsables de evaluar y si en ello participa la sociedad civil; además de identificar la presencia de análisis sobre el impacto regulatorio, el presupuestario o de otra índole. Por otra parte, en el caso de los congresos que no contaban con una regulación en la materia, se les preguntó sobre estudios, análisis o áreas que pudieran estar realizando este tipo de evaluaciones.

Para la aplicación de la encuesta, se diseñó un cuestionario digital para ser respondido de manera remota a través de la herramienta *Microsoft Forms*. Este instrumento se conformó de 11 preguntas. A la fecha de cierre de la investigación, se habían recibido las respuestas de 14 de los 32 congresos locales. Si bien no fue posible contar con información de todos los congresos locales, se considera que lo captado permitió conocer aspectos importantes sobre el estado que guarda la evaluación de leyes a nivel subnacional en México.

Los principales resultados muestran que el 64% de los congresos respondieron afirmativamente a la disponibilidad en su marco normativo de alguna regulación en materia de evaluación de leyes (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas); mientras que cinco entidades no cuentan con ésta (Ciudad de México, Durango, Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa).⁶² Del primer conjunto, cuatro congresos respondieron que sólo hacen evaluación *ex ante* (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco y Tamaulipas) y cinco hacen tanto la *ex ante* como la *ex post* (Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas).

⁶² El estado de Tlaxcala, aunque respondió que sí contaba con normatividad en el tema, contestó que “no se hace evaluación” y “no aplica” en las demás preguntas y el estado de Quintana Roo que manifestó no tener normatividad evaluativa, sí respondió todos los reactivos.

Sobre si los resultados de la evaluación son o no vinculantes, vemos que dos estados manifestaron que sí para el diseño y mejoramiento de leyes (Jalisco y Tamaulipas); uno que sí para el diseño de nuevas leyes (Chiapas); los restantes seis señalaron que se evalúa, pero no son vinculantes (Aguascalientes, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas).

En cuanto al reactivo sobre los responsables de realizar las evaluaciones en sus congresos, vemos que seis estados refieren que éstas son elaboradas sólo por su personal técnico (Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas) y dos manifestaron que las realizan tanto personal interno como externo (Aguascalientes y Quintana Roo). Asimismo, en relación con la participación de la sociedad civil en las evaluaciones, dos estados manifestaron que sí para el diseño de nuevas leyes (Chiapas y Quintana Roo); tres señalaron que sí para el diseño y mejoramiento de leyes (Jalisco, San Luis Potosí y Tamaulipas); y en tres estados, aunque se evalúa, no participa la sociedad civil (Nayarit, Veracruz y Zacatecas).

Cabe apuntar que las evaluaciones del impacto sólo son realizadas en siete entidades (Aguascalientes, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas). En el caso de las evaluaciones de impacto presupuestario la incidencia se incrementa a 10 congresos (Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).

Se advierte que la evaluación de leyes se constituye como un tema más en la labor parlamentaria en la mayoría de las entidades federativas, sin embargo, ésta no es atendida de manera homologada, en primer lugar, generalmente su observancia no es vinculante, por lo que las recomendaciones derivadas del análisis evaluativo pueden ser tomadas en cuenta o no, sin ningún tipo de repercusión en este último caso. Por otra parte, la evaluación *ex ante* es la más favorecida, por lo que los impactos posteriores a la emisión de una ley no son medidos, lo cual impide acciones de mejora a la norma. Es importante mencionar que la participación de la sociedad civil no se refleja en todas las entidades, siendo un requisito *sine qua non* para la buena gobernanza. Por último, vemos que la perspectiva de género es el aspecto que mayormente se contempla en la evaluación de las leyes; y que los centros o institutos legislativos son considerados como áreas auxiliares a las y los

legisladores para realizar algún tipo de evaluación.⁶³ En el Anexo 2 se detallan aspectos particulares observados en cada uno de los congresos encuestados.

IV. CALIDAD DE LAS LEYES Y SU EVALUACIÓN

En los apartados anteriores se ha abordado desde un enfoque dogmático y comparativo elementos que permitirían delinear aspectos de la evaluación de las leyes. A continuación, se presenta un análisis detallado de este concepto, a efecto de clarificar desde la doctrina del derecho y, desde el estudio de las políticas públicas, los atributos sustantivos que debe tener una ley frente a problemas y necesidades públicas.

1. *Calidad de la ley*

Lorenzo Martín-Retortillo considera que “en nuestro tiempo habría que aspirar sin falta a la perfección de la ley o, al menos, al máximo de lo alcanzable [...] los medios materiales e intelectuales de que disponen los Parlamentos [...] permitirían confiar sin descuentos ni rebajas en la claridad, elegancia, simplicidad, contención y fijeza de nuestros textos legales”.⁶⁴ Inspirados en lo anterior, el presente subapartado pretende retomar de la doctrina, aquellos elementos conceptuales considerados como esenciales para la calidad de las leyes, transitando desde su elaboración hasta su aplicación, ello, con el propósito de brindarle a las y los legisladores herramientas útiles para la evaluación de las leyes en cualquiera de sus tipos. Se advierte que numerosos estudiosos se han preocupado por el tema a través de diversas épocas y con diferentes puntos de vista, por lo que buscaremos aquellas semejanzas y divergencias, sin calificar las mismas, aclarando que el alcance de la presente investigación no permitió ser exhaustivos en presentar todos los puntos de vista.

63 [...] “pese a las diferencias en denominación, naturaleza jurídica, adscripción, atribuciones, estatuto administrativo, etcétera, en general, todos los congresos locales cuentan dentro de sus estructuras con instancias dedicadas a proporcionar servicios de investigación parlamentaria” [...]. LUIS ORTÍZ, Noé y MUÑOZ AYORA, José Stalin, “Los servicios de investigación parlamentaria en México. Análisis comparado a nivel nacional”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo de 2022, p. 129.

64 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre 2003, p. 378.

Martín-Retortillo recoge del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dos elementos imprescindibles para que una ley pueda surtir los efectos esperados; la *accesibilidad* en donde “el ciudadano tiene que disponer de patrones suficientes que se adecúen a las circunstancias de las normas legales aplicables al caso”,⁶⁵ y la *previsibilidad*, es decir, la norma es tan clara que le permite al ciudadano adecuar su conducta y prever las consecuencias de un acto determinado.⁶⁶

Para Yoel Carrillo García la “calidad de las leyes” está coligada al derecho moderno, por su “vinculación a las fuerzas políticas actuantes en la sociedad, su carácter formal-racional, su producción centralizada y burocrática y el lenguaje técnico-especializado y cuasi formalizado en que se expresan”.⁶⁷ Hace la distinción entre *calidad de las leyes* y *calidad de la legislación*, en donde esta última atiende el universo de disposiciones jurídicas que están vigentes en un momento determinado, y la primera hace lo propio, pero a nivel individual, así, si la calidad de las leyes es buena, la calidad de la legislación también lo será.⁶⁸ Por otra parte, de una diversidad de autores,⁶⁹ se resume un esquema básico común de tres fases acotadas como método para analizar la calidad de las leyes: 1) Hacer un diagnóstico de la calidad de la legislación (o de las leyes) desde diferentes puntos de vista, en relación a un conjunto de principios o variables; 2) presentar una propuesta de solución para racionalizar, eliminar o reducir a una expresión “tolerable” los elementos que afectan su calidad, y 3) exponer las ventajas que tendría la adopción de dicha solución frente a las alternativas que han “demostrado” ser malas.⁷⁰

A primera vista se aprecia un método “simple”; sin embargo, en su aplicación la complejidad va a variar dependiendo si se analiza la legislación o leyes en lo específico, porque surgen limitantes en cuanto a materia, tiempo y espacio. No obstante, las restricciones no aplicarían a los elementos formales como estructura de las leyes, intensidad, nivel de detalles, fórmulas de redacción, distribución interna del contenido, entre

65 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La calidad de...”, p. 390.

66 *Idem*.

67 CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris*, vol. 7, núm. 14, enero-junio 2012, p. 21.

68 *Ibidem*, p. 25.

69 Son mencionados Montesquieu, Bentham, Rousseau, Filangieri, Gretel y Mandelkern. Véase *Ibidem*, p. 26.

70 *Ibidem*, p. 27.

otros. El autor hace énfasis en que se deben evitar fórmulas universales o aplicar los mismos criterios de evaluación de la calidad de las leyes cuando no coincidan en origen, constitución, funcionamiento y operatividad.⁷¹

Frente a este reto, algunos autores⁷² han propuesto una serie de criterios generales para la evaluación de las leyes, los cuales pueden combinarse, sin coexistir forzosamente entre ellos, es decir, no se condicionan el uno al otro. En la Tabla 2 se resumen los sistematizados por Carrillo García, destacando que sus combinaciones permiten advertir aquellos elementos de la calidad de las leyes ausentes, parciales o mal implementados, materia de análisis para una evaluación de la ley ya sea *ex ante* o *ex post*.

Tabla 2. Criterios generales para la evaluación de las leyes.

CRITERIO	NO ESTÁ CONDICIONADO A:
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido técnico-jurídico , aun sin:	Conseguir los objetivos previstos; Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones; Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido socio-lógico , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones o; Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido instrumental , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Conseguir los objetivos previstos o; Ser de dudosa validez.
Una ley cumple con criterios de calidad en un sentido normativo , aun sin:	Estar bien diseñada en sentido técnico-jurídico; Conseguir los objetivos previstos o; Ser un instrumento idóneo para la resolución de conflictos entre sujetos de derechos y obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las...”, pp. 37 y 38.

Bretal Vázquez realiza un interesante análisis de las ponencias presentadas en un seminario sobre la calidad de las leyes en el Parlamento Vasco, en donde como primera reflexión, considera que se presentan diversos principios de orientación y crítica a la calidad de la ley. Resalta como temas eje, en primer lugar, a la calidad técnica en un sentido amplio (como el rigor del análisis de su diseño, así como las

⁷¹ Para mayor abundamiento sobre diversas propuestas en la evaluación de las leyes, el autor hace una reseña histórica desde el siglo XIX a la fecha de su investigación, pasando por Thibaut, Bentham, Morand, Fraústo da Silva y Atienza entre otros. *Ibidem*, pp. 27-32.

⁷² Aramburu, Calsamiglia, Popelier y Atienza. *Ibidem*, p. 37.

soluciones u orientaciones para lo que fue creada la norma); además, se suman a dichos principios los medios, el tiempo, la preponderancia de la política y el objetivo de eficacia. Ahora bien, señala que estos elementos pueden variar según la materia de que se trate,⁷³ y resalta la importancia de los *antecedentes* como medio útil para el ejercicio de la función legislativa. Respecto al principio de *homogeneidad y la estructura formal del contenido* de las normas, se pronuncia en contra del aumento de la dispersión normativa en donde numerosas leyes regulan materias que nada tienen que ver con su objeto, las cuales son iniciativas o reformas que, por lo general, son impuestas por los grupos parlamentarios mayoritarios. Sobre las *disposiciones derogatorias* menciona que éstas constituyen una herramienta importante para determinar el contenido del ordenamiento, y que no debe omitirse en su formulación el considerar las normas vigentes sobre la misma materia.⁷⁴

Como se aprecia en la Figura 3, Pedro Cruz Villalón propone tres estratos de significados de la calidad de la ley en el marco del control de constitucionalidad. Para ello, parte de lo general a lo particular, en donde el estrato 1 es el nivel más alejado de la posibilidad de un control de constitucionalidad y el 3 sería el más cercano; incluso señala que no hay jurisdicción constitucional que no use estos principios, y remata diciendo que la *calidad* de la ley transitaría a *cualidad* de la ley.⁷⁵

⁷³ Véase BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril 1991, p. 259.

⁷⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 259, 260, 262 y 267.

⁷⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre 2003, pp. 149, 150 y 152.

Figura 3. Calidad de la ley desde el control de constitucionalidad.



Fuente: Elaboración propia con información de CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la...”, pp. 149 y 150.

Visto de esta forma, el control de constitucionalidad como parte de la calidad de la ley, sería un elemento a considerar en las evaluaciones aplicadas a las leyes tanto en las de tipo *ex ante* como en las *ex post*.

Otra propuesta ampliamente conocida es la defendida por Manuel Atienza quien se refiere a la racionalidad de la ley y que nosotros adoptamos igualmente como un criterio esencial para determinar la calidad de una norma. Así, Manuel Atienza distingue cinco tipos de racionalidad:⁷⁶

- *Comunicativa o lingüística*, dirigida a transmitir con certeza y claridad el contenido dispuesto por el emisor al receptor (y que supondría el empleo de palabras con conceptos unívocos, ausencia de redundancias, errores de ortografía y sintaxis, etcétera).
- *Jurídico-formal*, se refiere a que la nueva disposición pueda insertarse de manera armónica en el sistema jurídico, ello supone la ausencia de contradicciones normativas o antinomias, problemas de consistencia y adecuada sistematicidad; en suma, que se asegure la certeza, seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.
- *Pragmática*, corresponde a la efectividad de la norma, esto es, que sean dispuestos los cauces correspondientes para que la norma sea efectivamente cumplida por sus destinatarios y, de esta

⁷⁶ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 27-38.

manera, pueda superarse el ámbito de lo meramente discursivo a la realidad fáctica.

- *Teleológica*, hace referencia a los fines u objetivos que han sido delineados al momento de elaborar la norma, esto es, se refiere a la eficacia. En este nivel de racionalidad se valora si la norma realmente está consiguiendo los fines trazados, así como los eventuales efectos o situaciones no previstas, incluyendo aquellos negativos.
- **Ética**, se trata de una correlación entre la medida planteada y los valores superiores que inspiran al ordenamiento jurídico en su conjunto tales como la justicia, libertad o la igualdad.

Dichas formas o manifestaciones de racionalidad en la ley, de acuerdo con Atienza, han de operar a lo largo de todo el proceso legislativo y, en caso de hipotéticos conflictos entre las racionalidades habría que dar primacía a aquellos niveles superiores como serían la racionalidad ética y teleológica.⁷⁷ Ahora bien, una adecuada racionalidad de la norma debiera de demostrar una adecuada justificación para cada uno de estos tipos de racionalidad y no privilegiar uno sólo de ellos a costa de déficits en los demás, cuestión que, por ejemplo, pudiera plantearse cuando se realizan grandes reformas sociales en beneficio de sectores en vulnerabilidad (racionalidad teleológica) pero no se acompañan las reformas de recursos presupuestarios, facultades y obligaciones concretas (racionalidad pragmática). En el mismo sentido, Soto Navarro apunta la necesidad de cuidar que “no se absolutice el logro de ciertos fines sociales a costa de descuidar los aspectos formales de la ley. De este modo, la eficiencia modera la tendencia a maximizar cada nivel de racionalidad y busca un equilibrio óptimo entre ellos”.⁷⁸

Por otra parte, en el marco de la preocupación por incorporar al análisis jurídico las aportaciones del derecho a la buena gestión pública, ha tomado relevancia el interés porque la calidad normativa se vincule a los modernos conceptos de buen gobierno, buena gobernanza y buena administración; apuntando a lo que recientemente se ha denominado en países europeos y en Estados Unidos como *smart regulation*.⁷⁹ En este

⁷⁷ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *op. cit.*, pp. 69-70.

⁷⁸ SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Granada, Comares, 2003, pp. 154 y 155.

⁷⁹ PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, pp. 6 y 8.

orden de ideas, Ponce Solé distingue tres tipos de criterios de calidad normativa: el *formal*, relacionado con la estructura e inteligibilidad de la norma (teoría y técnica legislativa); el *material*, referido a los impactos de la norma en el mundo real (efectividad de la norma)⁸⁰ y el *procedimental*, expresado en la buena administración. De manera que una norma de calidad debe ser racional, proporcionada, no discriminatoria, eficaz, eficiente y proteger los derechos constitucionales.⁸¹

Asimismo, partiendo de considerar a las leyes como herramientas para la solución de problemas públicos, Bayardo analiza la calidad de las iniciativas de leyes a nivel local (Congreso del Estado de Jalisco, México, 2012–2018), como indicador del desempeño legislativo y explica la calidad de una iniciativa a partir de la probabilidad de que la ley por aprobar contribuya a solucionar el problema específico objeto de la misma.⁸² En contraste con la práctica de evaluar el desempeño de las y los legisladores a partir del número de iniciativas presentadas, el autor aborda el tema de la calidad del proceso legislativo desde una óptica similar al análisis de políticas públicas. Para esto, propone diez elementos interrelacionados para evaluar la calidad de las iniciativas presentadas,⁸³ con tres opciones de valoración de la situación (inaceptable, aceptable y óptima), así como los criterios específicos para cada caso.⁸⁴

80 Respecto a la efectividad de la ley, cabe mencionar que Aguiló, al hablar de los distintos tipos de racionalidad de la ley, afirma que, desde el punto de vista de la racionalidad teleológica, “una ley es irracional en la medida en que no produce los efectos previstos”. AGUILÓ REGLA, Josep, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Serie Doctrina Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, núm. 44, 2000.

81 PONCE SOLÉ, Juli, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

82 Este enfoque de la ley, a decir de Bayardo, es coincidente con lo planteado por MURO RUIZ, Eliseo, en su texto sobre *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007; BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, “Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018”, en CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio y MONTAÑO REYES, Mónica (coords.), *La profesionalización de la política*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019, p. 229.

83 BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, *op. cit.*, pp. 230-235, con base en los trabajos, entre otros, de MURO RUIZ, Eliseo, *op. cit.*; SUBIRATS, Joan., *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 40 y 131; MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 63-66; y ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, *Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español*, San Sebastián, 1989, pp. 396-399.

84 Estos elementos son: la claridad, técnica legislativa, integración al sistema jurídico, mecanismos de garantía, relevancia pública, sustento tecnocientífico, identificación de grupos objetivo y beneficiarios, cumplimiento de objetivos, costo-efectividad de la norma, viabilidad presupuestaria e impacto regulatorio. Para mayor detalle, véase BAYARDO PÉREZ ARCE, Alberto, *op. cit.*, pp. 246-249.

Por su importancia en el marco de la calidad de una ley, la seguridad jurídica, como señala Castillo Blanco, ésta tiene un doble aspecto, primero, desde el punto de vista subjetivo (implica a los sentimientos), en donde media la confianza de la ciudadanía en el sistema jurídico, y segundo, desde el punto de vista objetivo, que implica la certeza del derecho en su aplicación, así como en las consecuencias jurídicas que podrían derivarse.⁸⁵ En cuanto a la confianza en el sistema jurídico, ésta deriva del supuesto *sine qua non* de la inviolabilidad del ordenamiento jurídico tanto por los legisladores como de la administración, lo que significa protección de la libertad, la cual garantiza el óptimo desarrollo de la ciudadanía.⁸⁶ Por lo anterior, este principio ha sido objeto de inclusión a nivel constitucional en diversos países.

Existen autores que consideran que la sobreabundancia legislativa también puede derivar en una mala calidad en las leyes, que la *hipertrofia normativa* debilita la seguridad jurídica al disminuir la certeza sobre la existencia y vigencia de los cuerpos normativos.⁸⁷ Asimismo, Piedad García-Escudero apunta que la mala calidad de una ley, junto con la inobservancia de la técnica legislativa, vulnera la seguridad jurídica, lo cual podría ameritar un control en el examen de su constitucionalidad. La autora retoma la sentencia 150/1990 del Tribunal Constitucional español, la cual considera que una depurada técnica jurídica en la elaboración de una ley es importante para la certeza del derecho y de la seguridad jurídica, porque cuando una ley es confusa, oscura o incompleta, complica su aplicación, merma la confianza de la ciudadanía y daña el valor de la justicia.⁸⁸

En el mismo sentido, Bretal Vázquez nos comparte su reflexión respecto a que la mejora en la técnica de las leyes va a depender de la voluntad política que se les brinde para que la ley no quede solo en buenos deseos. Aquí va a destacar el principio de seguridad

⁸⁵ CASTILLO BLANCO, Federico, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”, *Documentación Administrativa*, INAP, núm. 263-264, 2003, p. 34.

⁸⁶ SCHNEIDER, Jens-Peter, “Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán”, *Documentación Administrativa*, INAP, núm. 263-264, 2003, p. 251.

⁸⁷ IMMORDINO, Mara y MODICA, Carlo, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Documentación Administrativa*, núm. 263-264, mayo-diciembre 2002, pp. 289-293.

⁸⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “El control constitucional de la calidad de las leyes”, *Revista Cuadernos Parlamentarios*, núm. 11, septiembre de 2014, pp. 10 y 11. Como se vio en la sección de derecho comparado, consideraciones similares fueron las esbozadas por el tribunal alemán en las sentencias B Verf. GR 19, 330 y B Verf. GE 49, 48, 130.

jurídica, es decir, no importa que sean menos leyes si estas son mejor redactadas, que cuenten con mandatos claros y sean realizables; en el caso contrario, las legislaturas estarían emitiendo normas ambiguas e incluso contradictorias, que permitirían la discrecionalidad por parte de las autoridades competentes en su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad de los actores político-parlamentarios cobra gran relevancia para la emisión de leyes con calidad.⁸⁹

Podemos aseverar entonces, que, aunque la técnica legislativa no se encuentre expresamente consagrada en la normativa, su vinculación con el principio de seguridad jurídica permite extraer elementos importantes para la calidad de las leyes, entre ellos la claridad en el lenguaje, la congruencia, coherencia y sistematicidad normativas. En resumen, en la Tabla 3 se presentan los principales elementos y atributos de la calidad de las leyes antes mencionados, considerando tres grandes rubros: i) las cualidades o características que debe contener la norma, ii) los principios y ejes rectores que deben ser atendidos y iii) aquellos aspectos a considerar, que no se pueden perder de vista tanto en la creación de la ley como en su aplicación.

Tabla 3. Elementos y atributos de la calidad de la ley.

CALIDAD DE LA LEY		
Cualidades/características	Principios/ejes rectores	Aspectos a considerar
Accesibilidad	Seguridad jurídica	Disposiciones derogatorias
Adecuación	Certeza del derecho	Antecedentes
Claridad	Técnica legislativa	Costo-efectividad
Coherencia	Integración al sistema jurídico	Estructura formal
Contención	Derechos Humanos	Grupos objetivo (beneficiarios)
Efectividad	No discriminatoria	Impacto regulatorio
Eficacia	Sustento técnico científico	Mecanismos de garantía
Eficiencia		Percepción social
Homogeneidad		Percepción del aplicador
Previsibilidad		Relevancia pública
Proporcionalidad		Viabilidad presupuestaria
Racionalidad		Evaluación
Simplicidad		

Fuente: Elaboración propia, con base en el contenido de este subapartado.

⁸⁹ Véase BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de...”, pp. 254 y 255.

La calidad de la ley implica una visión integral de diferentes elementos que, aunque no coinciden las y los autores en todos ellos, tampoco se excluyen, permitiendo consolidar un valioso insumo referencial a la labor parlamentaria en materia de evaluación de las leyes tanto en su ámbito formal como material.

2. Principales criterios en la evaluación de las leyes

Al igual que el caso de las políticas públicas, la evaluación de las leyes se basa en la aplicación de criterios, que constituyen conceptos sustantivos en la valoración de sus impactos, así como de otros aspectos relevantes que, en su conjunto, sustentan la calidad normativa. En el caso de aquellos conceptos aplicables también en la evaluación de políticas públicas, si bien existen en la literatura diversos ejemplos, se retoma la propuesta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),⁹⁰ por su consistencia con estándares internacionales y bondades didácticas. Este organismo identifica cinco criterios básicos: *pertinencia*, *eficacia*, *eficiencia*, *impacto* y *sostenibilidad*, los cuales coinciden con una propuesta más actualizada de la OCDE,⁹¹ que incluye también el criterio de *coherencia* (interna y externa). Asimismo, la UNICEF propone los criterios de *equidad*, *igualdad de género* y *enfoque de derechos humanos*, los cuales consideramos factible su asimilación en la evaluación de las leyes, junto con el concepto de *coherencia*, aun cuando parecieran estar implícitos en los principios jurídicos básicos.

En la Tabla 4, se presenta una propuesta que adapta estos criterios propios de las políticas públicas, al contexto de la evaluación de leyes, además de incluir la referencia a los criterios más propios de lo jurídico, relacionados con la calidad de la ley.⁹² Asimismo, es importante apuntar que pueden existir algunas intersecciones entre los criterios de la evaluación de leyes compartidos con las políticas públicas y los más propiamente del campo de lo jurídico.

⁹⁰ PEERSMAN, Greet, *Criterios de evaluación. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF, núm. 3, 2014, pp. 1-6.

⁹¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS – DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION, *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*, 2020, <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>.

⁹² El objetivo de esta propuesta es meramente indicativo, dado que un desarrollo conceptual más detallado, en el marco de la evaluación de leyes, rebasa los alcances de esta investigación.

Tabla 4. Criterios de evaluación de las leyes.

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
I. Criterios compartidos con el campo de las políticas públicas	
Pertinencia	El diseño de la ley es congruente con las características de las personas, grupos u organizaciones objeto de su regulación; responde a las necesidades y/o problemáticas que le dan origen; contempla los distintos contextos económico, social, político, cultural e institucional, bajo los cuales se aplica, además de eventuales cambios en las circunstancias presentes.
Eficacia	Es la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos y resultados de la aplicación de la ley, tomando en cuenta la importancia relativa de los mismos y las posibles diferencias entre las personas, grupos u organizaciones reguladas.
Eficiencia	Se refiere a la valorización de recursos / insumos / tiempo, lo que en la evaluación de leyes se relaciona principalmente con el impacto regulatorio de las normas, por la facilidad de trámites y procesos, así como la racionalidad de procesos administrativos.
Impacto	Medida en que una ley ha generado o espera genere efectos significativos de largo plazo, positivos o negativos, intencionados o no intencionados, directos o indirectos en las personas, grupos u organizaciones reguladas.
Sostenibilidad	En la evaluación de una ley procede analizar si ésta contempla en su diseño los elementos necesarios para sostener su capacidad reguladora, conforme a las características diferenciadas de las personas, grupos u organizaciones reguladas, así como la observancia de los aspectos económicos, sociales y medioambientales relacionados.
Coherencia	El diseño de la ley es compatible con el sistema jurídico nacional o local, según sea el caso y el contexto institucional aplicable (coherencia interna), así como con las normas y estándares internacionales pertinentes, adoptados por el Estado (coherencia externa), y la complementariedad, armonización y coordinación con otros actores.
Equidad	Se refiere a la observancia de los principios de justicia y no discriminación para todas las personas, grupos u organizaciones relacionados en forma directa o indirecta con la aplicación de la ley.
Igualdad de género	La ley ha de considerar y propiciar el trato equitativo entre hombres y mujeres, lo que implica la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como excluir contenidos que discriminen o favorezcan a alguna persona por esta condición.
Enfoque de derechos	Se observa que la ley tome en cuenta, en lo que corresponda, que las personas sean consideradas agentes principales de su propio desarrollo y no meras receptoras pasivas de productos y servicios, en especial los grupos de población marginados y excluidos; que la participación social sea a la vez un medio y un objetivo; que se contribuya a reducir las brechas de desigualdad, y que se guarde coherencia con la normativa en materia de derechos humanos, entre otros aspectos. ⁹³
II. Criterios propios de lo legal	
Racionalidad de la ley	En el subapartado “Calidad de la ley”, se describen con detalle el contenido de estos criterios.
Seguridad jurídica	
Técnica legislativa	

Fuente: Elaboración propia con base en UNICEF, *op. cit.*, pp. 1-6; OCDE, *op. cit.*; UNFPA, *op. cit.*; y subapartado 1. *Calidad de la ley.*

⁹³ Para mayor referencia, véase FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA), *El enfoque basado en los derechos humanos*, (11 de marzo, 2023), <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>.

Los criterios antes descritos constituyen referencias multidimensionales básicas a tomar en consideración en el análisis valorativo de una ley, los cuales han de aplicarse de acuerdo a la naturaleza y fin particular del instrumento normativo, así como el tipo de evaluación a llevar a cabo. Es relevante apuntar que no necesariamente procede aplicar la totalidad de estos criterios al analizarse una ley; cuáles de ellos y con qué detalle y profundidad dependerá del momento específico de la ley respecto al proceso legislativo y el objetivo mismo de la valoración. Esta consideración es particularmente importante en el caso de los criterios mayormente relacionados con las dimensiones de la calidad de la ley, las cuales, como se comentó al inicio de este apartado, son diversas y requieren del debido abordaje metodológico. En complemento a lo anterior, es importante identificar y entender los diferentes tipos de evaluación que resultan aplicables y necesario realizar en cada caso; aspectos que se desarrollan en el siguiente subapartado.

3. *Tipología en la evaluación de leyes*

Dado los avances observables en la literatura en la materia y los elementos en común entre la evaluación de las políticas públicas y de las leyes, comentados en el apartado II, es posible proponer una tipología similar en sus criterios y componentes, aun cuando los aspectos metodológicos aplicables pueden diferir dada la naturaleza distinta de estos instrumentos de intervención del Estado. Esta tipología contempla cuatro categorías clasificatorias: a) momento de la evaluación con relación al proceso legislativo; b) objetivo específico, c) metodología y tipo de información utilizada y d) tipo de evaluador.

En la Tabla 5 se desarrolla la propuesta de tipología conforme a estas cuatro categorías, con una descripción resumida de sus elementos. No se omite mencionar que los distintos tipos de evaluación no son excluyentes entre sí. Es el caso, por ejemplo, de la *evaluación ex post* de una ley, que valore los impactos, pero también aplique elementos de la evaluación de procesos, consistencia o institucional, a efecto de aplicar los criterios de eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, la evaluación puede utilizar una metodología cuantitativa del tipo costo-beneficio, pero también técnicas cualitativas como la evaluación participativa.

Tabla 5. Tipología en la evaluación de leyes.

CATEGORÍAS Y ELEMENTOS CLASIFICATORIOS	
ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
a) Momento con relación al proceso legislativo⁹⁴	
- Evaluación <i>ex ante</i> o <i>a priori</i>	Aquella realizada previamente a la aprobación de una ley y comprende una primera etapa, antes del proceso de discusión parlamentaria, y una segunda, como parte del proceso de discusión.
- Evaluación <i>ex post</i>	Evaluación que se lleva a cabo una vez que el instrumento normativo fue aprobado y ha estado vigente durante un periodo determinado.
b) Objetivo específico	
- Diseño	Tipo de evaluación que tiene como objetivo analizar lógica, pertinencia y coherencia de una ley, así como la observancia los criterios de equidad, igualdad de género, enfoque de derechos, racionalidad, seguridad jurídica y técnica legislativa. Es importante que la iniciativa presente un diagnóstico del problema o necesidad que busque atender la ley; antecedentes, sus causas, efectos, así como la población potencialmente afectada, incluyendo sus características socioeconómicas y demográficas.
- Consistencia	Evaluación integral del instrumento normativo, que incluye la valoración de su diseño, su desempeño en términos de los resultados alcanzados, el grado de aceptación de la nueva ley o sus modificaciones, las reacciones y controversias jurídicas derivadas.
- Procesos	En los casos en donde la entrada en vigor de una ley supone la creación o modificación de procesos operativos relacionados con su aplicación, dada su naturaleza regulatoria. Una evaluación de estos procesos tiene como finalidad valorar si el contenido de la norma propicia que los mismos sean eficaces y eficientes, contribuyendo a la calidad de la ley.
- Impacto	Evaluaciones realizadas generalmente de manera <i>ex post</i> , que buscan valorar en forma rigurosa la efectividad de las normas durante un periodo determinado, así como responder a preguntas sobre causas y efectos. ⁹⁵ Asimismo, una reflexión interesante desde las políticas públicas, aplicable en la evaluación de leyes, es que no solo es pertinente analizar los impactos previstos sino también los no previstos. ⁹⁶
- Institucional	Evaluación que busca valorar si la libertad de configuración legislativa prevé o no los insumos y capacidades institucionales ante la problemática que motiva la nueva ley o sus modificaciones, incluyendo aspectos de estructura, procesos y actores.
c) Metodología y tipo de información utilizada⁹⁷	

⁹⁴ Martínez y Rivero incluyen en esta tipología a la *evaluación durante*, para referirse al proceso de discusión del proyecto legislativo (iniciativa); sin embargo, consideramos que ésta es parte de la evaluación *ex ante*. MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *Cuando la forma...*, p. 172.

⁹⁵ NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, “Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos”, Instituto Belisario Domínguez e Instituto Nacional de Administración Pública, *Serie Praxis*, núm. 186, 2021, p. 23. De acuerdo con Zeineb Letaief, “los estudios de impacto son, por tanto, un elemento de garantía del objetivo de accesibilidad e inteligibilidad de la ley y tenderían a incrementar la coherencia y sencillez del ordenamiento jurídico”. ZEINEB, Letaief, “La Constitution et les études d’impact”, Mémoire de Master 2 – Droit public approfondi, Paris, Université Paris II PANTHÉON – ASSAS, 2016, p. 439, citado por NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁶ YAÑEZ, Pablo, como parte de su intervención en la mesa redonda sobre “Uso y sentido de la Evaluación”, organizada por el Colegio de México, el 7 de marzo de 2023.

⁹⁷ De igual forma que en la evaluación de una política pública, en la evaluación de leyes se requiere definir un diseño metodológico adecuado a los objetivos de la misma, que de acuerdo a Tremper, debe comprender la clarificación de los objetivos, medidas a evaluar correlativamente a las disposiciones jurídicas, el marco legal correspondiente y relacionado, el marco conceptual, métodos específicos a utilizar, entre otros. TREMPER, Charles *et al.*, “Measuring Law for Evaluation Research”, *Evaluation*, vol. 3, núm. 34, 2010, pp. 244-255, citados por MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *Cuando la forma...*, p. 182 y 183.

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
- Análisis costo-beneficio	Metodología para evaluar los impactos de diferentes tipos de intervenciones, incluyendo una ley, la cual consiste en identificar, cuantificar y valorar los beneficios de la misma, ⁹⁸ en términos de la problemática o necesidad que se atiende, así como los costos de su aplicación, a efecto de determinar su rentabilidad social, ⁹⁹ durante el horizonte de evaluación. ¹⁰⁰
- Análisis costo-eficacia	Variante de la metodología costo beneficio, utilizada para comparar resultados cuantitativos de la norma, respecto a los costos de su aplicación.
- Análisis costo-eficiencia	Variante de la metodología costo beneficio, utilizada para comparar dos o más alternativas (en este caso, leyes o variantes normativas propuestas), la cual supone que las alternativas normativas comparadas tienen los mismos beneficios y solo se comparan los costos de su aplicación, para determinar la más eficiente.
- Participativa	Enfoque utilizado mayormente en análisis de impacto <i>ex post</i> . Se caracteriza por el involucramiento de los diferentes actores, particularmente las personas, grupos u organizaciones, con fundamento en el principio de <i>percepción social de la ley</i> . Existen diversos tipos y técnicas de participación, dependiendo de los participantes y fines de la evaluación, además de que se le confiere a este enfoque diversas ventajas respecto a los tradicionales, como es una identificación más precisa de los efectos y sus relaciones causales, así como un mayor compromiso de los involucrados. ¹⁰¹
- Cuantitativa	Evaluación basada primordialmente en métodos de investigación con un enfoque cuantitativo, que utilizan un estricto protocolo secuencial, cuya recolección de datos se fundamenta en variables de naturaleza cuantitativa (medibles), procedimientos e instrumentos estandarizados como encuestas representativas, además de que el análisis de la información utiliza métodos estadísticos rigurosos y la lógica o razonamiento deductivo. ¹⁰²
- Cualitativa	Evaluación que utiliza métodos de investigación los cuales implican un protocolo no necesariamente secuencial, cuya recolección de datos se basa en variables de naturaleza cualitativa (no numéricas), procedimientos e instrumentos no estandarizados, como son entrevistas no estructuradas, técnicas participativas como la de grupos focales, y un análisis con métodos basados en una lógica o razonamiento inductivo. ¹⁰³
d) Tipo de evaluador	
- Interna	Se refiere a aquella evaluación realizada por instancias que forman parte del mismo órgano legislativo, como son los cuerpos técnicos de investigación parlamentaria.

98 Al igual que en el caso de la evaluación social de políticas, programas y proyectos, los beneficios de una ley pueden ser de difícil cuantificación y valoración, lo que no significa que los costos no lo sean. PONCE SOLÉ, Juli, “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre, 2009, p. 202.

99 Si bien la metodología de análisis costo – beneficio es aplicable tanto a intervenciones públicas como a proyectos privados, en el caso de las primeras, como son las leyes, se lleva a cabo una evaluación social, la cual supone una forma distinta para identificar, cuantificar y valorar costos y beneficios respecto a una evaluación privada.

100 En este tipo de análisis, mientras que para un programa o proyecto el horizonte de evaluación tiene un periodo finito, además de determinada tasa de descuento de los flujos monetarios en el tiempo; en el caso de una ley, la determinación de este horizonte, así como la aplicación de las herramientas de las matemáticas financieras requiere de consideraciones particulares, que rebasan los alcances de la presente investigación.

101 Para un mayor detalle del tema, véase GUIJT, Irene, *Participatory Approaches: Methodological Briefs, Impact Evaluation No. 5*, Florencia, UNICEF, 2014.

102 BAPTISTA LUCIO, María del Pilar *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 5a edición, México, McGraw-Hill / Interamericana Editores, 2010, pp. 4-6.

103 *Ibidem*, pp. 7-10.

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
- Externa	Corresponde a una evaluación contratada por el órgano legislativo con evaluadores externos especializados (incluyendo a instituciones académicas y de investigación) o bien con instancias ciudadanas no especializadas e independientes. ¹⁰⁴
- Mixta	Es el caso de evaluaciones realizadas al interior del parlamento, pero apoyadas con algunos estudios externos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de conceptos de evaluación de políticas públicas, programas y proyectos y fuentes citadas.

De los distintos tipos de evaluaciones comentadas, se seleccionaron cuatro de ellos para detallar algunas de sus características en función a la valoración y mejoramiento de la calidad de la ley. Las dos primeras, de acuerdo al momento del proceso legislativo (*evaluación ex ante* y *ex post*), se consideraron relevantes por su articulación directa con los trabajos parlamentarios, además de comprender otros tipos de evaluación.¹⁰⁵ Las otras dos (de *consistencia e institucional*) se comentan, a efecto de destacar la importancia de aplicar los criterios de coherencia respecto al marco normativo y factibilidad institucional en la implementación de la ley, una vez aprobada y vigente.

4. Algunos elementos metodológicos y reflexiones sobre la evaluación *ex ante*

Comentábamos anteriormente que la *evaluación ex ante* de una ley es aquella que se lleva a cabo previamente al proceso legislativo. Rodríguez Fernández señala que ésta se realiza desde una perspectiva prospectiva, valorando sus eventuales problemas de aplicación y efectos.¹⁰⁶ Asimismo, proponíamos que este tipo de evaluación es propia no solo del periodo previo a la presentación formal de la iniciativa, sino también durante el proceso deliberativo; de ahí su importancia para fortalecer uno de los procesos parlamentarios sustantivos.

Entre las preguntas relevantes a responder este tipo de evaluación, podemos destacar: ¿Cuál es el problema que se pretende resolver?, ¿cuáles son los propósitos, objetivos y resultados específicos que se

¹⁰⁴ MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma...*, p. 180 y 181.

¹⁰⁵ Por ejemplo, una evaluación *ex ante*, puede comprender un análisis valorativo de diseño y consistencia, ser principalmente de tipo cualitativa y haber sido realizada por personal de la propia Cámara (evaluación interna).

¹⁰⁶ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *op. cit.*, p. 114.

buscan alcanzar? y ¿qué elementos normativos puede contener la ley para atender mejor la problemática o necesidad que la motiva? Respecto a la percepción social de la norma, es importante que la *evaluación ex ante* prevea la claridad y transparencia del texto legislativo, la aceptabilidad de la regulación por parte de la ciudadanía, sus posibles efectos secundarios no deseados, así como la eficiencia de los procesos requeridos para su aplicación, entre otros aspectos que sustentan la calidad de la ley.

Martínez y Rivera sostienen que la *evaluación ex ante* es impulsora de la norma y antecedente de la misma,¹⁰⁷ y citando a Leeuw destacan que, en este tipo de evaluación, los análisis parten de “desenredar los supuestos conductuales, sociales e institucionales que subyacen detrás de la política, ley o programa a ser implementado”.¹⁰⁸ No obstante, los autores no dejan de cuestionar el alcance de la capacidad prospectiva de la *evaluación ex ante*, sin demeritar su importancia.

5. Algunos elementos y reflexiones sobre la *evaluación ex post*

Una vez que el instrumento normativo ha estado vigente durante un periodo determinado, corresponde evaluar si los objetivos que motivaron su aprobación, así como otros atributos de la calidad de una ley, se han cumplido y de qué forma, como es una buena práctica en algunas experiencias internacionales. Este tipo de valoraciones son las que corresponden a una *evaluación ex post*, la cual requiere contar con información de seguimiento o monitoreo de la norma durante su periodo de vigencia, tales como datos sobre la percepción ciudadana, consecuencias jurídicas (sanciones), controversias (recursos judiciales), entre otras.¹⁰⁹

En un documento reciente, Mora-Donatto y Sánchez comentan que “[d]ebe existir un seguimiento escrupuloso y valorativo de los efectos de la ley o, mejor dicho, de la eficacia o resultados positivos o negativo de las leyes emitidas por el Parlamento”.¹¹⁰ Asimismo, Díaz y Soto identifican varias ventajas de la *evaluación ex post* de una ley

107 MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Ortiz, *Cuando la forma...*, p. 173.

108 LEEUW, Frans, “Can legal research benefit from evaluation studies?”, *Utrecht Law Review*, vol. 7, núm. 1, 2011, p. 57, citado por MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma...*, p. 176.

109 PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto...*, p. 15.

110 MORA-DONATTO, Cecilia, “Teoría de la...”, p. 82.

respecto a la *ex ante*, como es la posibilidad de determinar si la ley fue capaz de cumplir con sus propósitos, identificar áreas de oportunidad que conduzcan a una eventual reforma legislativa, la oportunidad de corregir efectos colaterales nocivos, y generar propuestas de cambio.¹¹¹

Por su parte, Caballero Álvarez destaca la experiencia chilena en la *evaluación ex post* de las leyes, la cual involucra a la ciudadanía en foros de encuentro e intercambio. Asimismo, el autor concluye sobre la importancia de que en México se fortalezca la evaluación de leyes mediante una mayor vinculación entre la función legislativa y las instancias del Ejecutivo responsables de generar información y estudios evaluativos, así como con los centros de estudio tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores.¹¹² Por otra parte, el autor precisa respecto a este tipo de evaluación, que toda ley requiere de ajustes de acuerdo a las necesidades de la realidad social, dado que no es algo acabado ni sempiterno, de manera que la elaboración de diagnósticos sobre los alcances y el cumplimiento de los propósitos de la misma o de sus modificaciones, debería ser un “proceso permanente y cíclico, como lo es la propia función legislativa”.¹¹³

6. Algunos elementos y reflexiones en la evaluación de consistencia

Desde el enfoque de las políticas públicas, la *evaluación de consistencia* “analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa”.¹¹⁴ Aplicado este término al campo de la evaluación de leyes, puede decirse que este tipo de evaluación se dirige a valorar en forma integral el diseño y operación de una norma, particularmente en forma *ex post*; teniendo especial importancia conocer su grado de aceptación, las reacciones y controversias jurídicas derivadas.

¹¹¹ DÍAZ, Álvaro y SOTO VELASCO, Sebastián, “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”, *Revista Actualidad Jurídica (II)*, núm. 19, enero de 2009, citado por CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, *op. cit.*, p. 417.

¹¹² CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, “Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 52, núm.154, enero-abril 2019, pp. 419-422, con base en OECD, “La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile”, *OECD Publishing*, 2012.

¹¹³ *Ibidem*, p. 414.

¹¹⁴ CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Evaluación de consistencia y resultados*, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx.

En la evaluación de leyes, se pueden identificar seis elementos básicos en la valoración de su consistencia: i) el análisis de la lógica y la congruencia de la norma, su vinculación con el sistema jurídico y demás aspectos referidos al criterio de coherencia; ii) la identificación de criterios de planeación en la norma, como es la orientación a resultados; iii) la consideración de resultados inmediatos, a mediano o a largo plazo; iv) la presencia de mecanismos de información y rendición de cuentas; v) la adopción de mecanismos para medir el grado de satisfacción de los destinatarios de la norma, y vi) la evaluación de los resultados sobre la base de la atención al problema o necesidad que justificó la emisión de la norma.¹¹⁵

7. Algunos elementos y reflexiones en la evaluación institucional

La evaluación institucional se sitúa en la perspectiva de la racionalidad pragmática y teleológica antes aludidas y que permitirían a una norma, en primer lugar, traspasar el ámbito meramente discursivo al de la *praxis*, y, en segundo lugar, cumplir las metas y objetivos que han dado razón a la propia norma, cuestiones que se identifican con los sujetos o instituciones a quienes se ha confiado la ejecución y la vigilancia de la norma.¹¹⁶ En este sentido, se busca valorar si la configuración normativa prevé o no los insumos y la capacidad de respuesta institucional; esto es, los *inputs* y *outputs*, como en el caso en la políticas públicas.¹¹⁷

Bajo un escenario ideal, una *evaluación de consistencia* debería ser parte de una valoración *ex ante*, que contemplara el conocimiento de la estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones de los sujetos o instituciones ejecutantes, o de aquellos otros actores que pudieran verse implicados con la norma. En este sentido, de ser posible, es procedente y relevante la participación de éstos en el proceso de elaboración de la ley, al conocer mejor que nadie las problemáticas multifactoriales en la aplicación de la norma.

Por otra parte, una valoración *ex post* orientada a la dimensión institucional de la aplicación de una ley, pudiera derivar en recomendaciones de mejora construidas desde experiencias de

¹¹⁵ Elementos adaptados a partir de los objetivos señalados por CONEVAL, *ibidem*.

¹¹⁶ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁷ GALIANA SAURA, Ángeles, *La Ley: entre la razón y la experimentación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 272 y 273.

evaluación participativa con los actores institucionales y las personas, grupos u organizaciones reguladas. Este ejercicio evaluativo podría no solo abordar criterios de eficiencia y efectividad de la norma, sino también, entre otras, consideraciones sobre los mecanismos sancionatorios, la claridad de la ley, así como la incorporación de mecanismos tipo *compliance* o programas de *integridad institucional*,¹¹⁸ y el acompañamiento con campañas de difusión e información ante hipotéticas situaciones de desconocimiento normativo.¹¹⁹

V. CONCLUSIONES

Una condición sustantiva en las sociedades democráticas modernas es la calidad de sus leyes; para lo cual, es relevante su evaluación conforme a criterios y metodologías rigurosas. La evaluación de lo público es un tema vigente, aun cuando en el campo de las políticas públicas desde la segunda mitad del siglo XX se observaron en varios países diversas aportaciones en la materia. Al respecto, se destacan las bondades de una *sociedad que experimenta* que, de acuerdo a Donald T. Campbell, es aquella que genera valoraciones realistas y multidimensionales de los resultados y que continúa probando alternativas frente a intervenciones que se demuestre sean ineficaces o nocivas; reflexiones válidas también para lo jurídico.

En respuesta a la interrogante de ¿si las leyes y demás instrumentos normativos deben o no ser también objeto de la evaluación en una sociedad que experimenta? una primera conclusión es que, tanto en el contexto de las experiencias internacionales como nacionales, la evaluación de la calidad de la ley no solo es pertinente sino relevante. Asimismo, respecto a una segunda interrogante de ¿por qué importa evaluar las leyes?, a partir de los resultados de la investigación se puede concluir que es necesario evaluar las leyes para poder asegurar que se incorporen distintos elementos que conforman la calidad de las mismas; incluir la percepción ciudadana y de los actores institucionales

¹¹⁸ BAJO ALBARRACÍN, Juan Carlos, *Sistemas de gestión compliance. Guía práctica para el compliance officers*, Madrid, CED, 2017, p. 205; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública”, p. 3, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf#:~:text=RECONOCIENDOque%20los%20riesgos%20en%20materia%20de%20integridad%20est%C3%A1n,y%20reducir%20la%20corrupci%C3%B3n%20dentro%20del%20sector%20p%C3%BAblico%3B>.

¹¹⁹ GALIANA SAURA, Ángeles, *op. cit.*, p. 145.

relacionados; analizar controversias, recursos y demás reacciones jurídicas, además de generar información útil para acciones de control y rendición de cuentas.

Una tercera interrogante planteada originalmente fue ¿si los conceptos y metodologías utilizadas en el campo de la evaluación de las políticas públicas, son aplicables en la valoración de la calidad de una ley? De hecho, la hipótesis de trabajo que orientó la investigación afirmaba que “una armonización de los elementos conceptuales y metodológicos de la evaluación de políticas y del derecho comparado podría contribuir al mejoramiento de las leyes en México”. A partir del análisis de la literatura en la materia, bajo una perspectiva interdisciplinaria, se sostiene que existen confluencias conceptuales y metodológicas entre la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de una ley, tanto en los criterios como el tipo de evaluación, que facilitan su armonización. No obstante, es importante distinguir los elementos propios de cada uno de estos dos instrumentos del Estado, dada su naturaleza, características y propósitos diferenciados. Asimismo, se destaca entre los hallazgos la creciente relevancia que puede tener la participación ciudadana en las experiencias evaluativas, como parte del proceso legislativo.

Conforme a experiencias internacionales, se destaca la necesidad de impulsar una mayor formalización normativa del uso de las evaluaciones, tanto para sustentar y diseñar nuevas leyes, como para valorar sus resultados, consistencia, impactos y demás aspectos. En este sentido, la revisión del marco normativo nacional muestra que, si bien la importancia de la valoración normativa está implícita en varios ordenamientos, incluyendo el texto constitucional, es necesario reforzar determinadas disposiciones de tipo reglamentario, como es el Reglamento de la Cámara de Diputados, a fin de incorporar elementos más concretos que permitan mejorar la calidad de las leyes, a partir una valoración más sustantiva e integral, tanto al momento de concebirlas, como después de su aprobación.

El análisis del marco normativo subnacional, a partir de información recabada *ex profeso* para esta investigación entre algunos congresos locales, muestra avances en la formalización del requisito normativo de incorporar elementos valorativos en sus procesos legislativos. Sin embargo, el uso de los análisis en la materia es todavía muy exiguo, dado su carácter no vinculante, además de concentrarse principalmente

en estudios realizados previos a la aprobación de las normas, lo que limita el mejoramiento de las leyes vigentes. Ahora bien, se destaca en varios congresos locales la realización de evaluaciones sobre impacto presupuestario y la incorporación de la perspectiva de género.

El reto que plantea la evaluación de leyes es complejo, dado el carácter multidimensional y multicausal que caracteriza y explica la calidad normativa, no solo en el momento previo a la presentación de las iniciativas y durante el proceso legislativo, sino también en la aplicación de la ley. Es plausible pensar que, en algunos aspectos, la implementación y, por tanto, la evaluación de una ley, resultan más complejas que en el caso de las políticas públicas, dado el peso relativo del componente político en la toma de decisiones durante las etapas deliberativa y de aprobación. Asimismo, el tiempo requerido para que una ley permee en la sociedad, sea entendida y observada, así como que se disponga de los recursos institucionales y de coordinación necesarios para su plena implementación, le confieren retos metodológicos particulares a este tipo de evaluación.

El análisis realizado permitió sistematizar los criterios más importantes en la evaluación de la calidad de una ley, destacando entre aquellos más propios de la esfera jurídica: la racionalidad, seguridad jurídica y técnica legislativa. Ahora bien, estos principios deben entenderse en forma armónica e interrelacionada con otros criterios que se comparten con el campo de las políticas públicas, como son la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, coherencia, equidad, igualdad de género y enfoque de derechos humanos. Asimismo, se propone una tipología adaptada del campo de las políticas públicas, que permite clasificar los distintos tipos de evaluación de las leyes, de acuerdo al momento del proceso legislativo, objetivo específico, metodología y tipo de información utilizada.

Sobre la base de los elementos antes mencionados, se recomienda analizar la procedencia de que, durante la fase de presentación de las iniciativas, conforme al artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados (y su homólogo 169 del Reglamento del Senado de la República), se apoye el proceso legislativo con la observancia de elementos valorativos mínimos que permitiesen mejorar la calidad de las propuestas normativas. En este sentido, como Anexo 3 se incluye la propuesta de un *Formato Guía* a ser utilizado por las y los legisladores

de los distintos grupos parlamentarios, como apoyo en la integración de las iniciativas que vayan a ser presentadas, a efecto de incorporar el enfoque evaluativo abordado en esta investigación. Este instrumento incluye 10 criterios de evaluación y 39 preguntas diseñadas para orientar los trabajos parlamentarios en la materia.

Asimismo, durante la fase post legislativa es relevante la promoción de estudios de evaluación de las leyes vigentes, observando y aplicando los criterios y las metodologías que correspondan a la naturaleza de las mismas. Para ello, la participación de los centros de estudio de la Cámara de Diputados seguramente será útil y relevante, además de constituir un horizonte de investigación parlamentaria vanguardista y poco explorado.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.
- ARCILA RUSSI, Luis Alejandro y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia”, *Inciso*, vol. 21, núm.1, 2019.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- BAJO ALBARRACÍN, Juan Carlos, *Sistemas de gestión compliance. Guía práctica para el compliance officers*, Madrid, CED, 2017.
- BAPTISTA LUCIO, María del Pilar, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *Metodología de la Investigación*, 5a edición, México, McGraw-Hill / Interamericana Editores, 2010.
- BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, “La calidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril 1991.
- CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, “Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 52, núm. 154, enero-abril 2019.

- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Serie Doctrina Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, núm. 44, 2000.
- CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris*, vol. 7, núm. 14, enero–junio 2012.
- CASTILLO BLANCO, Federico, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”, *Documentación Administrativa*, INAP, núm. 263-264, 2003.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja – Temas Parlamentarios*, Ciudad de México, CEDIP, junio de 2012.
- , “La investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión. Apoyo al trabajo legislativo por parte del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo 2022.
- CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio y MONTAÑO REYES, Mónica (coords.), *La profesionalización de la política*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019.
- DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL DE AMÉRICA Y ESPAÑOL, Barcelona, VOX, 2002.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero–diciembre 2003.
- GALIANA SAURA, Ángeles, *La Ley: entre la razón y la experimentación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “El control constitucional de la calidad de las leyes”, *Revista Cuadernos Parlamentarios*, núm. 11, septiembre de 2014.
- GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Normas y estándares de evaluación*, Nueva York, UNEG, 2016.
- GUIJT, Irene, *Participatory Approaches: Methodological Briefs, Impact Evaluation No. 5*, Florencia, UNICEF, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo*, Serie Praxis, núm. 186, 2021.

- IMMORDINO, Mara y MODICA, Carlo, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Documentación Administrativa*, núm. 263-264, mayo-diciembre 2002.
- KUSEK, Jody Zall y RIST, Ray C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, D. C., The World Bank, 2004.
- LUIS ORTÍZ, Noé y MUÑOZ AYORA, José Stalin, “Los servicios de investigación parlamentaria en México. Análisis comparado a nivel nacional”, *Quórum Legislativo*, núm. 137, marzo de 2022.
- MARTINEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro, *Cuando la forma es fondo: Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario jurídico. Teórico práctico*, México, IURE Editores, 2017.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero–diciembre 2003.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, España.
- MONTORO CHINER, María Jesús, *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Barcelona, Atelier, 2001.
- MORA-DONATTO, Cecilia y SANCHEZ GÓMEZ, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el congreso mexicano. Lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- , *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

- NÚÑEZ PÉREZ, Ana Gabriela y VILLA BEDOLLA, Hasuba, “Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos”, Instituto Belisario Domínguez e Instituto Nacional de Administración Pública, *Serie Praxis*, núm. 186, 2021.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS – DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION, *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*, 2020.
- , “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública”.
- PARDO FALCÓN, Javier y PAU VALI, Francesc, *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006.
- PARLAMERICAS, *Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa*, Canadá, ParlAmericas, 2016.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO México y Miño y Dávila Editores, 2007.
- PEERSMAN, Greet, *Criterios de evaluación. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF, núm. 3, 2014.
- PEREZ YARAHUEN, Gabriela y MALDONADO TRUJILLO, Claudia (eds.), *Antología sobre evaluación de impacto: Conceptos y debates sobre causalidad, rigor y validez*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Evaluación del impacto normativo* (apuntes de apoyo), Máster en Evaluación de Políticas Públicas, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2021.
- , “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 180, septiembre-diciembre, 2009.

- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM, 2019.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel, *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson, 2016.
- SCHNEIDER, Jens-Peter, “Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán”, *Documentación Administrativa*, INAP, núm. 263-264, 2003.
- SOTO NAVARRO, Susana, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Granada, Comares, 2003.
- SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Informe Parlamentario Mundial 2022*, Ginebra, UIP-PNUD, 2022.

2. Documentos internacionales

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones*, 18 de septiembre de 2015.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *L’Office Parlementaire D’Évaluation de la Législation*.
- , *Regolamento della Camera dei Deputati*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Ley 50/1997*, España.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, *Evaluación de la ley*, 4 de octubre de 2021 (12 de diciembre de 2021), <http://www.evaluaciondelaley.cl>.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Regolamento della Camera dei Deputati*, Italia.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

3. Internet

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE
DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de consistencia y resultados*.
DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY, *¿Cómo
evaluamos?*

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El enfoque
basado en los derechos humanos*.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Declaración de Gobierno
Abierto*.

OPENING PARLIAMENT, *Declaración sobre la Transparencia
Parlamentaria*, 2012.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *What is Good
Governance?*

PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
*Documentos constitutivos y agendas legislativas de los Grupos
Parlamentarios de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados*.

UNIÓN EUROPEA, *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y
el empleo en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al
Consejo y al Parlamento Europeo.

VII. ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario sobre Evaluación de Leyes en Congresos Locales.

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados realiza una investigación para identificar elementos conceptuales y metodológicos en la evaluación de las leyes en México, a efecto de contribuir a una mejor elaboración de las mismas por parte del Poder Legislativo. Para estos fines, se ha considerado de sumo interés la aplicación del presente cuestionario a los congresos locales, para conocer las experiencias en la evaluación de su legislación.

Instrucciones:

El cuestionario está diseñado para ser respondido por aquellas áreas de los congresos locales que cuenten con información sobre la normativa que regula sus procesos legislativos (Constitución, leyes, reglamentos y/o disposiciones administrativas) y, en particular sobre las características que deben tener las iniciativas de nuevas leyes o modificaciones a las ya existentes. La mayoría de las preguntas son de opción múltiple, pero también se incluyen algunas abiertas las cuales sirven para conocer aspectos más particulares a nivel local. En caso de que se desconozca la respuesta a una pregunta se recomienda marcar con NO SABE, y si no corresponde responderla, marque NO APLICA. Sus respuestas deberán registrarse en el FORMATO ELECTRÓNICO elaborado para estos fines. Una vez que se responda y envíe, el CEDIP remitirá vía correo electrónico el ACUSE respectivo. En caso de alguna duda sobre el contenido o el funcionamiento del formato electrónico, favor de enviar correo electrónico a la dirección: anne.hernandez@diputados.gob.mx

DATOS DE IDENTIFICACIÓN**Seleccione** el nombre de su Congreso:Nombre completo de la persona responsable de proporcionar la información (**Anote su respuesta**) _____
_____Puesto o cargo institucional de la persona responsable (**Anote su respuesta**) _____
_____Correo electrónico de la persona responsable (**Anote su respuesta**) _____

1. ¿El marco normativo que regula el proceso legislativo del Congreso local contempla la obligación de que se realice una evaluación específica de los proyectos de leyes estatales y/o de las leyes actualmente vigentes?

SI	
NO	
NO SABE	

2. En caso de respuesta afirmativa en la pregunta anterior, anote el/ los nombre(s) completo(s) de/los instrumento(s) normativos que incluye(n) la obligación de evaluar las leyes por el Congreso local. En caso contrario, anotar Ninguno.

3. ¿En qué momento se realiza la evaluación de las leyes en el Congreso local?

Antes de emitirse una nueva ley	
Después de que se emitió, durante su vigencia	
En ambos casos	
NO APLICA	
No sabe	

4. ¿Los resultados de la evaluación son vinculantes y se utilizan en el Congreso local?

SI, para diseñar nuevas leyes	
SI, para mejorar leyes vigentes	
SI, en ambos casos	
Se evalúan, pero los resultados NO son vinculantes	
NO APLICA	
NO SABE	

5. ¿Quién realiza principalmente la evaluación de leyes para el Congreso local?

Personal técnico del Congreso local	
Consultores contratados por el Congreso local	
Asesores de los grupos parlamentarios	
Ambos casos (personal interno y externo del Congreso)	
Un órgano evaluador del Poder Ejecutivo	
Un órgano evaluador autónomo	
NO APLICA	
NO SABE	

6. En caso de contar con un órgano evaluador del Poder Ejecutivo o autónomo, que realice la evaluación de leyes, favor de escribir el nombre completo, en caso contrario, anotar Ninguno.

7. ¿En el proceso de evaluación de los proyectos de nuevas leyes y/o de las leyes vigentes, participa la sociedad civil?

SI, para diseñar nuevas leyes	
SI, para mejorar leyes vigentes	
SI, en ambos casos	
Se evalúan las leyes, pero no participa la sociedad civil	
NO APLICA	
NO SABE	

8. ¿En la evaluación de las leyes se analiza su impacto regulatorio?

SI	
NO	
NO APLICA	
NO SABE	

9. ¿En la evaluación de las leyes se analiza su impacto presupuestario?

SI	
NO	
NO APLICA	
NO SABE	

10. Mencione cuáles otros aspectos se contemplan en la evaluación de las leyes en el Congreso local (impactos en los beneficios y costos para la sociedad, su eficiencia, la perspectiva de género, el impacto ambiental u otros). En caso de no conocer alguno, anotar NO SABE.

11. En caso de no contar con un marco normativo para la evaluación de las leyes en su Congreso, ¿Tienen estudios, análisis o algún área que pueda realizar este tipo de evaluaciones? En caso de no contar con estos instrumentos, anote Ninguno. En caso de ser afirmativa la existencia de un marco normativo y haber detallado sus acciones en las preguntas anteriores, anote NO APLICA y termine, o bien, DETALLE SU RESPUESTA en el siguiente espacio.

El CEDIP le agradece su amable disposición en la respuesta del presente cuestionario y le informa que el acuse de recepción correspondiente le será enviado a la dirección de correo electrónico proporcionada.

Anexo 2. Resultados de la encuesta aplicada a los Congresos locales

ESTADO	OBSERVACIONES
Aguascalientes	Si bien cuenta con un marco normativo en materia de evaluación, ésta no es vinculante; es aplicada tanto por personal interno como externo, respecto de los primeros, menciona a las comisiones como las encargadas de evaluar toda modificación, derogación o reforma de las leyes, pero no menciona ningún instrumento en lo específico, ni a los evaluadores externos. Como un aspecto contemplado en la evaluación, señala a los estudios de eficiencia.
Chiapas	Cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo, las cuales señala son vinculantes para el diseño de nuevas leyes, es decir, realiza una evaluación <i>ex ante</i> durante la etapa de la dictaminación por parte de personal técnico del Congreso, incluyendo la participación de la sociedad civil e implementando consultas sobre grupos vulnerables.
Ciudad de México	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.
Durango	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.
Jalisco	Tiene disposiciones evaluativas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, las cuales son vinculantes para el diseño y mejoramiento de las leyes en su tipo <i>ex ante</i> ; y aunque no cuenta con un órgano evaluador del Poder Ejecutivo o autónomo que realice la evaluación de leyes, existen los Órganos Técnicos Auxiliares que asisten a las comisiones durante el proceso de dictaminación, además, implementa mecanismo para la participación de la sociedad civil. Algunos de los aspectos contemplados en el análisis son: el jurídico, económico y social.
Nayarit	Existen disposiciones evaluativas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit, las cuales son previas y posteriores a la emisión de una ley, no son vinculantes, y contemplan la perspectiva de género.
Nuevo León	No cuentan con disposiciones evaluativas en su marco normativo, aunque manifiesta evaluar el impacto social de las leyes. Refiere que el Congreso cuenta con el Centro de Estudios Legislativos que analiza las iniciativas presentadas, lo cual se constituye en una evaluación <i>ex ante</i> .
Quintana Roo	Aunque la entidad no cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo, si manifestó hacer evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> , realizadas tanto por personal interno como externo y con la participación de la sociedad civil, considerando la perspectiva de género. En lo interno, el Congreso dispone de los análisis emitidos por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas.
San Luis Potosí	La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su Reglamento cuentan con disposiciones relativas a la evaluación de leyes en sus tipos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> , las cuales no son vinculantes. Se atienden por parte del personal técnico del congreso junto con la participación de la sociedad civil para el diseño y mejoramiento de leyes contemplando la perspectiva de género, el impacto social y la viabilidad constitucional.
Sinaloa	No cuenta con disposiciones evaluativas en su marco normativo y no se advierte información relevante en las preguntas abiertas.
Tamaulipas	En su marco normativo cuenta con disposiciones vinculantes relativas a una evaluación de las leyes <i>ex ante</i> , realizadas por personal técnico del Congreso acompañados por la sociedad civil. En lo específico, refiere que, en la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en el artículo 94 Bis se atiende el tema de la estimación presupuestaria, y en el párrafo seis del Artículo 95, se contemplan cuestiones relacionadas a personas con discapacidad, así como a las organizaciones que las representan. Refiere que el Instituto de Investigaciones Parlamentarias podría realizar este tipo de evaluaciones de acuerdo al inciso K) del Artículo 66 Ter de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

Tlaxcala	El estado manifestó no contar con disposiciones evaluativas en su normatividad en el cuestionario, sin embargo, sí refiere diversas disposiciones del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, relativas al tema de la evaluación de las leyes en su etapa <i>ex post</i> , las cuales contemplan diversos ámbitos a evaluar y la inclusión de diversos actores en el diagnóstico, entre ellos al Instituto de Estudios Legislativos y a la sociedad civil (artículos del 187 al 191).
Veracruz	Refiere diversas disposiciones como marco normativo en la evaluación de leyes, las cuales no son vinculantes y están a cargo del personal técnico, tomando en cuenta la perspectiva de género, así como los impactos social y ambiental. Dicho marco normativo menciona los siguientes ordenamientos: artículos 26 y 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; artículos 36, 157, 158, 159, 160, 161 y 162 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo; artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; páginas 36-50 del Manual de Organización del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y los Manuales de Procedimientos de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Servicios Legislativos.
Zacatecas	Señala como marco normativo con disposiciones evaluativas <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas y al Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, aunque refiere que no son vinculantes. Participa personal técnico del Congreso considerando la perspectiva de género.

Resultados sobre el Marco Normativo de Congresos Locales seleccionados en materia de Evaluación de Leyes.

Congreso local	Disposiciones Evaluativas en Marco Normativo	Momento para Evaluar las Leyes	Resultados Vinculantes de la Evaluación	Responsable de Realizar la Evaluación	Participación de Sociedad Civil en la Evaluación	Evaluación de Impacto Regulatorio	Evaluación de Impacto Presupuestario
H. Congreso del Estado de Aguascalientes (AGS)	SI	Antes de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal interno y externo del congreso	No sabe	SI	SI
H. Congreso del Estado de Chiapas (CHIS)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño de nuevas leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño de nuevas leyes	NO	SI
Congreso de la Ciudad de México (CDMX)	NO						
H. Congreso del Estado de Durango (DGO)	NO						
Congreso del Estado de Jalisco (JAL)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	SI	SI
Congreso del Estado de Nayarit (NAY)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
H. Congreso del Estado de Nuevo León (NL)	NO						
Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (QROO)	NO	Antes y después de emitirse	Se evalúan, pero resultados no vinculantes	Personal interno y externo del congreso	SI, para el diseño de nuevas leyes	SI	SI

CONGRESO LOCAL	Disposiciones Evaluativas en Marco Normativo	Momento para Evaluar las Leyes	Resultados Vinculantes de la Evaluación	Responsable de Realizar la Evaluación	Participación de Sociedad Civil en la Evaluación	Evaluación de Impacto Regulatorio	Evaluación de Impacto Presupuestario
H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (SLP)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	SI	SI
H. Congreso del Estado de Sinaloa (SIN)	NO						SI
Congreso del Estado de Tamaulipas (TAMP)	SI	Antes de emitirse	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	Personal técnico del congreso	SI, para el diseño y mejoramiento de leyes	NO	SI
Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (TLAX)	SI	No se hacen evaluaciones	No aplica	No aplica	No aplica	NO	No aplica
Congreso del Estado de Veracruz (VER)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (ZAC)	SI	Antes y después de emitirse	Se evalúa, pero no son vinculantes	Personal técnico del congreso	Se evalúan leyes, pero no participa	SI	SI
TASA DE INCIDENCIA (%)	64,3%					50,0%	71,4%

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta a congresos locales.

ANEXO 3. *Evaluación ex ante de una nueva ley (Formato Guía).*

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados tiene el agrado de poner a disposición de las y los legisladores de la Cámara de Diputados este *Formato Guía* para integrar la información requerida para elaborar la Iniciativa de una nueva ley, tomando en consideración los criterios básicos para evaluar la calidad normativa. La *Guía* se compone del listado de los criterios básicos y su definición abreviada, así como las preguntas de investigación propuestas para orientar la conformación de las evidencias y los argumentos de sustento por parte de las personas parlamentarias y sus equipos técnicos de apoyo.

Instrucciones:

La Guía incluye 10 criterios básicos identificados, que se recomienda observar en un ejercicio evaluativo que se realice en forma ex ante (previa) a la elaboración de una propuesta de nueva ley, a efecto de contar con información sustantiva para la misma. Para cada criterio, se proponen diversas preguntas que deberán responderse, a partir de la investigación de evidencias y la captación de la percepción de las personas, grupos de población, organizaciones y actores institucionales relacionados, respecto a la problemática a resolver o necesidad a atender, sus alternativas de solución, así como los aspectos operativos requeridos para la implementación de la nueva ley.

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
<p>CRITERIO I – PERTINENCIA: El diseño de la ley es congruente con las características de las personas, grupos u organizaciones objeto de su regulación; responde a las necesidades y/o problemáticas que le dan origen; contempla los distintos contextos económico, social, político, cultural e institucional, bajo los cuales se aplica, además de eventuales cambios en las circunstancias presentes.</p>
<p>Pregunta 1.- ¿Son los objetivos de la ley propuesta pertinentes a las necesidades y problemáticas identificadas?</p>
<p>Pregunta 2.- ¿Los objetivos y el diseño de la ley son los adecuados al contexto y a las necesidades de las personas, grupos de población y organizaciones afectadas?</p>
<p>Pregunta 3.- ¿Los preceptos normativos contenidos en la ley guardan una relación lógica de causa y efecto con el logro de los objetivos identificados e impactos previstos?</p>
<p>Pregunta 4.- ¿Se ha considerado la percepción de las personas, grupos de población y organizaciones afectados para el diseño de la ley propuesta?</p>
<p>CRITERIO II – COHERENCIA: El diseño de la ley es compatible con el marco normativo nacional o local y con el contexto institucional aplicable (coherencia interna); con las normas y estándares internacionales pertinentes (coherencia externa), y con la complementariedad, armonización y coordinación con otros actores.</p>

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
Pregunta 1.- ¿La ley propuesta es consistente con los preceptos constitucionales aplicables y con otras leyes nacionales o generales relacionadas?
Pregunta 2.- ¿No existe duplicación entre el contenido de la ley propuesta con el de otras leyes en la materia (“redundancia jurídica”)?
Pregunta 3.- ¿La ley es consistente con tratados, acuerdos y recomendaciones internacionales, ratificados por el país o bien que están en proceso de análisis?
Pregunta 4.- ¿La ley prevé mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones, niveles de gobierno y organizaciones, a fin de promover sinergias y evitar duplicidades?

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
CRITERIO III – SOSTENIBILIDAD: El diseño de la ley contempla los elementos necesarios para sostener su capacidad reguladora, conforme a las características diferenciadas de las personas, grupos u organizaciones reguladas, así como la observancia de los aspectos económicos, sociales y medioambientales relacionados.
Pregunta 1.- ¿Existen algunas condiciones económicas, sociales, políticas, medioambientales, de riesgos de desastres o de otra índole que pudieran afectar a futuro la vigencia de la ley?
Pregunta 2.- ¿En caso de haberlos, que características definen a los factores que pudieran afectar la vigencia futura de la ley?
Pregunta 3.- ¿En qué medida las personas, grupos de población y organizaciones relacionadas han asumido como propia a la propuesta de la nueva ley, y están dotados de capacidades y recursos para apoyar su aplicación y vigencia?
CRITERIO IV – EFICIENCIA: La nueva ley considera su posible impacto regulatorio y procura facilitar los trámites y procesos, así como la racionalidad de procesos administrativos relacionados con su entrada en vigor.
Pregunta 1.- ¿Considera la ley que existen recursos humanos, materiales y financieros suficientes para su aplicación o prevé medidas para ello?
Pregunta 2.- ¿Se analizó si los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados con la aplicación de la ley son los mejores para que ésta sea eficiente?
Pregunta 3.- ¿Guarda una adecuada relación la utilidad de la norma con su costo?
Pregunta 4.- ¿Se analizó si pudieran existir alternativas regulatorias distintas a las previstas por la ley, que fuesen menos costosas?
CRITERIO V – EQUIDAD: Se refiere a la observancia de los principios de justicia para todas las personas, grupos u organizaciones relacionados en forma directa o indirecta con la aplicación de la ley.
Pregunta 1.- ¿El contenido de la ley contempla el trato igualitario y la no discriminación de las personas, independientemente de su condición de género, edad, etnia o situación social?
Pregunta 2.- ¿Los procedimientos sancionatorios previstos en ley favorecen o no que su aplicación observe el criterio de equidad?
Pregunta 3.- ¿Se incorporó la percepción de las personas, grupos de población y organizaciones relacionadas con la ley, en cuanto a la condición de equidad de la misma?
Pregunta 4.- ¿Se analizó la situación prevista en términos de equidad y justicia en caso de no aprobarse la ley?
CRITERIO VI – IGUALDAD DE GÉNERO: La ley ha de considerar y propiciar el trato equitativo entre hombres y mujeres, lo que implica la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como excluir contenidos que discriminen o favorezcan a alguna persona por esta condición.

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
Pregunta 1.- ¿En el análisis del problema o necesidad atender a partir de la ley propuesta se consideró la identificación brechas y desigualdades entre hombres y mujeres, así como las causas estructurales de ello?
Pregunta 2.- ¿El diseño de la Ley contempló preceptos normativos que pudieran reducir o exacerbar las desigualdades en el control y acceso de las mujeres a los recursos económicos, educativos, culturales o políticos, así el análisis de sus posibles efectos?
Pregunta 3.- ¿Existen factores económicos, demográficos, políticos o culturales relacionados con la nueva ley, que afecten el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad?
Pregunta 4.- ¿La ley contempla mecanismos de nivelación, sensibilización y acciones afirmativas que permitan generar equidad entre hombres y mujeres, así como la redacción con un lenguaje incluyente y no sexista?

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa
CRITERIO VII – ENFOQUE DE DERECHOS: La ley toma en cuenta que las personas sean consideradas agentes principales de su propio desarrollo y no meras receptoras pasivas, en especial los grupos de población marginados y excluidos; que la participación social sea a la vez un medio y un objetivo; que se contribuya a reducir las brechas de desigualdad, y que se guarde coherencia con la normativa en materia de derechos.
Pregunta 1.- ¿La norma implica algún beneficio para la población sin alguna contraprestación o busca desarrollar las potencialidades humanas?
Pregunta 2.- ¿Se cuenta con estudios pertinentes que permitan valorizar al individuo en cuanto persona y no como mero agente receptor?
Pregunta 3.- ¿El conjunto normativo planteado atiende el esquema básico de obligaciones en materia de derechos humanos del Estado?
Pregunta 4.- ¿Se ha consultado a sectores vulnerables, como pueblos indígenas, personas con discapacidad, trabajadores, entre otros?
CRITERIO VIII – TECNICA LEGISLATIVA La forma en que está escrita la ley observa una depurada técnica jurídica, lo que contribuye a la certeza del derecho y a la seguridad jurídica. La ley transmite con certeza y claridad el contenido dispuesto por el emisor al receptor (y que supondría el empleo de palabras con conceptos unívocos, ausencia de redundancias, errores de ortografía y sintaxis, etc.).
Pregunta 1.- ¿El contenido normativo es rebuscado? ¿Puede expresarse el contenido en la manera más clara y sencilla posible?
Pregunta 2.- ¿Se incluyen expresiones lingüísticas que sólo puedan ser interpretadas en un solo sentido?
Pregunta 3.- ¿Se han seguido pertinentemente las reglas ortográficas y de sintaxis?
Pregunta 4.- ¿Se respeta la estructura lógica de la ley? (títulos, capítulos, secciones, etc.)
CRITERIO IX – RACIONALIDAD JURÍDICO-FORMAL: La nueva disposición pueda insertarse de manera armónica en el sistema jurídico, ello supone la ausencia de contradicciones normativas o antinomias, problemas de consistencia y adecuada sistematicidad; en suma, que se asegure la certeza, seguridad y vigencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.
Pregunta 1.- ¿Considera que existen áreas de mejora de fondo y/o forma en la ley en análisis?
Pregunta 2.- ¿Se está seguro que el contenido de la norma no contraviene otras disposiciones jurídicas, incluyendo normas del Estado e internacionales ratificadas?
Pregunta 3.- ¿La nueva ley encuentra sustento jurídico para ser emitida?
Pregunta 4.- ¿Se respeta el ámbito de competencias en sus diversos órdenes de gobierno?

CRITERIOS DE CALIDAD DE LA LEY – Preguntas para investigación evaluativa

CRITERIO X – SEGURIDAD JURÍDICA: La ley contiene los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, y se respeten los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad.

Pregunta 1.- ¿La norma establece de manera clara una consecuencia normativa para los supuestos de hecho que se plantean?

Pregunta 2.- ¿Se tiene certeza respecto de quién es o quienes son las autoridades ejecutoras de la norma?

Pregunta 3.- ¿La ley determina con claridad quiénes son los sujetos destinatarios de la misma?

Pregunta 4. ¿La nueva ley en lo general y cada una de sus disposiciones internas se encuentran adecuadamente fundadas y motivadas?