

La Evaluación de Impacto Normativo, una contribución a la calidad de la producción legislativa en México

Regulatory Impact Assessment, a contribution to the quality of legislative production in Mexico

Roberto EHRMAN*

RESUMEN: La Evaluación de Impacto Normativo (EIN) es fundamental para la calidad de la producción legislativa, un campo consolidado a nivel internacional desde los años 90. El texto advierte sobre una crisis en la calidad legislativa, atribuida al crecimiento "hipertrófico" y la complejidad del proceso de producción legislativa. Esta falta de calidad deteriora la seguridad jurídica, la confianza ciudadana y genera conflictos económicos y sociales. La EIN se presenta como potencial solución proporcionando una metodología y técnicas de análisis que ayudan en la definición clara del problema y sus causas, el establecimiento de objetivos y un exhaustivo análisis del impacto normativo dividido en siete etapas secuenciales. La propuesta metodológica enfatiza una evaluación preventiva y sistemática que trasciende la mera técnica de redacción.

PALABRAS CLAVE: calidad legislativa; Evaluación de Impacto Normativo (EIN); técnica legislativa; eficacia legislativa; segu-

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Venecia, Italia; se desempeña actualmente como asesor legislativo en la Cámara de Diputados Federal, es catedrático de la Universidad Iberoamericana, del ITAM y de la Universidad Anáhuac del Norte en los temas de derecho procesal parlamentario y evaluación de impacto legislativo. Contacto: <roberto.ehrman@diputados.gob.mx>. Fecha de recepción: 16/09/2025. Fecha de aprobación: 30/10/2025.

ridad jurídica.

ABSTRACT: The Regulatory Impact Assessment (EIN/RIA) is fundamental for the quality of legislative production, a field consolidated internationally since the 1990s. The text warns about a crisis in legislative quality, attributed to the "hypertrophic" growth and the complexity of the legislative production process. This lack of quality deteriorates legal certainty, citizen trust, and generates economic and social conflicts. EIN is presented as a potential solution, providing a methodology and analysis techniques that aid in the clear definition of the problem and its causes, the establishment of objectives, and an exhaustive analysis of the regulatory impact divided into seven sequential stages. The methodological proposal emphasizes a preventive and systematic assessment that transcends drafting technique.

KEYWORDS: Quality of the law; Regulatory Impact Assessment (RIA); legal drafting; legislative effectiveness; legal certainty.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios jurídicos enfocados en la calidad de la legislación constituyen una corriente consolidada en el ámbito académico, respaldada por una vasta bibliografía¹.

El concepto de “calidad de la legislación” ganó relevancia internacional a partir de la década de 1990, coincidiendo con la publicación del reporte de la OECD sobre “Better Regulation” en 1995².

Sin embargo, desde la doctrina jurídica, es crucial distinguir entre dos concepciones predominantes sobre la calidad del producto normativo, que si bien no son excluyentes tienen distintos enfoques técnicos y metodológicos.

II. CONCEPCIÓN FORMALISTA O NEOPOSITIVISTA

En una primera concepción, de carácter formalista o neopositivista, se evalúa la calidad legislativa con base en los criterios de la técnica legislativa. Esta perspectiva se enfoca en la observancia de los principios constitucionales y legales, así como en la calidad de la redacción lingüística, la lógica interna de los enunciados y el

¹ MADER, Luzius, “Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation”, *Statute Law Review*, vol. 22, n. 2, 2001, p 119.; CARRILLO GARCÍA, Y., “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris*, vol. 7 nú. 1, 2012, pp. 21-51; CALVO, Manuel, “Retorno al derecho regulativo. Implementación y evaluaciones de impacto”, en OLIVER-LALANA, Daniel (ed.), *La legislación en serio: estudios sobre derecho y legisprudencia*, Tirant lo Blanch, 2019; WINTGENS, Luc., “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2003. DOI: 10.14198/DOXA2003.26.14.

² “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation” OCDE/GD (95).

cumplimiento de los principios de coherencia, no contradicción y claridad³.

Se trata de una perspectiva vinculada a una postura neopositivista en la cual el proceso de creación normativa está inserto en la misma norma que rige su producción y cuyo elemento de referencia se basa en particular en el respeto del principio de sistematicidad del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Autores como Luzius Mader, Giuseppe U. Rescigno y Carrillo García han contribuido a este entendimiento, enfatizando la importancia de un diseño normativo riguroso. En el contexto español, los esfuerzos del Grupo Gretel fueron pioneros en técnica legislativa, mientras que en México, figuras como Miguel Ángel Camposeco Cadena, Luis Raigosa Sotelo, José Rafael Minor Mo-

³ La literatura es muy abundante al respecto, en España a partir de la segunda mitad de la década de 1980, el Grupo Gretel, formado por profesores universitarios de Barcelona dieron inicio a los primeros esfuerzos en favor de la calidad de las normas de técnica legislativa lo cual derivó en una obra pionera: *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa* Barcelona, Bosch, 1986. En México, entre los autores más reconocidos encontramos a: CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, 1990; RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de ley?: Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Senado de la República, LX Legislatura, México, 2008; MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porruá, 2006; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Técnica Legislativa y Proyectos de Ley” En CARBONELL, Miguel y PEDROZA, Susana Thalía (coord.), *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, 2000; en Italia existe una obra de referencia obligada: RESCIGNO, Giuseppe U., “I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ad una specifica conseguenzialità tra le molte” en ZACCARIA, R., *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, Roma, 2002

lina y José Roldán Xopa, y Miguel Alejandro López Olvera han desarrollado manuales y estudios fundamentales.

Se aclara que esta perspectiva de la calidad legislativa se aplica más que todo a una evaluación del proyecto normativo en una fase inicial, *ex ante*, es decir en la etapa de su formación y de recopilación de los datos y elementos necesarios para la redacción de los argumentos a sustento de la propuesta, así como para la elaboración del dispositivo normativo.

III. EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO

Una segunda concepción, surgida de las nuevas aportaciones relativas a la Evaluación de Impacto Legislativo⁴, ha extendido el concepto de “calidad” para incluir ámbitos inter y multidisciplinarios. Desde esta óptica, el análisis de la producción legislativa se amplía para estudiar la capacidad del proyecto normativo de cumplir con

⁴ Véase: MATALEANA VILLEGAS, Silvia y EHRMAN, Roberto (coords.), *La Evaluación de Impacto Legislativo: entre la teoría y la práctica parlamentaria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025; MURPHY, Jonathan, “Towards parliamentary full cycle engagement in the legislative process: innovations and challenges”, en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 26, núm. 3, pp. 469-493, 2020. DOI: 10.1080/13572334.2020.1765488; OLIVER-LALANA, Daniel (ed.), *La legislación en serio: estudios sobre derecho y legisprudencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019; MORA DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ 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*, México, IJJ UNAM, 2021.

eficacia y efectividad sus propósitos y objetivos⁵, ya sea por medio de una evaluación de impacto *ex ante* como *ex post*⁶.

Para ello el proceso de análisis tiende a incluir distintas técnicas y metodologías, así como formatos para evaluar, por ejemplo, si un proyecto de ley podrá tener la eficacia necesaria para amigar los efectos de la falta de abastecimiento de agua potable en una determinada región del país; o, al contrario, para evaluar si la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que entró en vigor en 2013, logró reducir los daños que actores públicos o privados pudieran causar al medio ambiente.

En estos casos los procedimientos a aplicar si bien incluyen los criterios mencionados relativos a la técnica legislativa, sus desarrollos implican alcances mayores.

En esta segunda dimensión de la “calidad” de la legislación, la fase de análisis formal del producto legislativo se resuelve rápidamente para dar paso a la evaluación de los costos de la implementación de la normativa y su relación con los beneficios, así como los impactos administrativos, presupuestarios, y hacia grupos vulnerables, incluyendo una fase, estratégicamente relevante, enfocada a las entrevistas, encuestas o reuniones de trabajo con los directos interesados (*stakeholders*) en la implementación de la propuesta.

Autores como Jonathan Murphy, Daniel Oliver-Lalana, Roberto Ehrman, Silvia Matallana Villegas y Roberto Ehrman, Cecilia Mora Donatto y Elia Sánchez Gómez han explorado esta visión ampliada aportando significativas contribuciones teóricas como

⁵ Cfr. MOUSMOUTI, María, “*Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*”, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 9, pp. 445-464, 2018; XANTHAKI, Helen, *An “Enlightened Approach to Legislative Scrutiny: Focusing on Effectiveness”*, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 9, pp. 431-444, Cambridge University Press, 2018. DOI: 10.1017/err.2018.25.

⁶ Cfr. DE VRIEZE, F. y NORTON, P. (coords.), *Parliaments and Post-Legislative Scrutiny (Library of Legislative Studies)*, Londres, Routledge, 2020.

prácticas en la materia, en su mayoría desde una perspectiva de derecho parlamentario comparado.

Otros autores introducen una visión funcionalista o pragmática que vincula la norma con su eficacia social (efectividad) y su capacidad para resolver problemas públicos.⁷

En síntesis, aunque no son excluyentes, se trata de concepciones distintas: la primera se enfoca en el análisis formal de la norma, mientras que la segunda se centra en el estudio de su contenido material, entendiendo la previsión de la factibilidad de la norma en un ámbito que supera la perspectiva legalista. Es indudable que ambos criterios son necesarios al elaborar una iniciativa legal.

Sin embargo, a pesar de que el debate sobre la calidad de la legislación está teniendo un auge significativo a nivel internacional, asistimos en las últimas décadas a un proceso de deterioro en la calidad de la producción legislativa.

IV. CRISIS DE LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN

Es notorio como ha decaído la calidad en la legislación. Este fenómeno es muy común en las democracias contemporáneas, impulsado por factores entrelazados como el crecimiento “hipertrófico” de las normas, la creciente complejidad de las materias a legislar y el aumento exponencial de las demandas sociales y de grupos de interés, nacionales e internacionales, a menudo en conflicto entre sí. Además, la especialización normativa derivada del desarrollo científico y tecnológico, y la disminución en la capacidad de las agencias del Estado para llevar a cabo con eficiencia y eficacia la mediación y negociación entre intereses y sujetos diversos, contri-

⁷ Cfr. MOUSMOUTI, María, *op. cit.*; XANTHAKI, Helen, *op. cit.*

buyen a esta crisis. Autores como Francesco Dal Canto y María De Benedetto han analizado las razones de este deterioro.⁸

Las implicaciones de una legislación de baja calidad son graves, tanto desde un punto de vista formal como material.

Formalmente, el incumplimiento de los criterios y principios de la técnica legislativa afecta directamente la seguridad jurídica que el ordenamiento jurídico debería proporcionar, al violar el principio de sistematicidad del ordenamiento en su conjunto, así como los principios de claridad y coherencia.

Sin embargo, el impacto no se limita a este ámbito, ya que las contradicciones, incoherencias o violaciones de principios normativos de orden constitucional y de convencionalidad provocan la intervención del Poder Judicial, a través de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales o amparos, con el objeto de invalidar la norma y crear lagunas jurídicas que deberán solventarse.

En un contexto social, y observando impactos que trascienden los límites de la perspectiva formal, la falta de calidad resulta en la pérdida de confianza de los ciudadanos en la validez y justicia del ordenamiento jurídico, lo que puede provocar o inducir comportamientos desviados y de franca corrupción, así como un mayor nivel de conflictos en la sociedad, ya que la norma, en lugar de dirimirlos, se convierte en un detonante para ellos.

En el ámbito económico, una norma que crea barreras injustificadas para el desarrollo de los mercados y las inversiones empresariales puede afectar la economía y la competitividad de las empresas, así como impactar los derechos de los trabajadores.

⁸ Cfr. DAL CANTO, Francesco, “Formazione e valutazione della legge: la qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione”, en *Rivista telematica dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2013, pp. 1-29; DE BENEDETTO, M., “Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia”, en *Osservatorio sulle fonti*, núm. 2, 2022. Disponible en: <<http://www.osservatorirosullefondi.it>>.

Desde un punto de vista administrativo, una disposición legal mal definida puede crear competencias adicionales para entidades gubernamentales, gravando una estructura organizacional ya saturada por la oferta de servicios y causando desequilibrios que pueden afectar a la población usuaria.

Para las empresas, el exceso de obligaciones en materia informativa o de disposiciones regulatorias innecesarias afecta el desarrollo, incrementando en muchos casos sus costos.

Finalmente, una ley mal diseñada puede generar situaciones de vulnerabilidad para grupos poblacionales que nunca fueron expuestos a situaciones de riesgo, creando condiciones de crisis que pueden detonar conflictos sociales.

V. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO (EIN): PROPUESTA METODOLÓGICA

La presente propuesta se enfoca en la Evaluación de Impacto Normativo (EIN), concebida como la primera y más crucial etapa de una evaluación más extensa, la Evaluación de Impacto Legislativo.

Asimismo, considera las particularidades del sistema jurídico mexicano, sus niveles normativos (leyes generales, federales, estatales), y la interacción con jurisprudencia, tratados internacionales y normas secundarias.

La originalidad de esta propuesta metodológica reside en su enfoque específico en las fases preliminares de la elaboración de una iniciativa de ley o decreto. A diferencia de la literatura especializada, que a menudo se centra en las técnicas de redacción lingüística y lógica argumentativa⁹, la EIN preventiva que aquí se

⁹ Con algunas excepciones: MORA DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ 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*, México, IIJ UNAM, 2021; RUIZ MURO, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, México, IIJ UNAM, 2006.

describe se orienta a evaluar la potencial eficacia del producto legislativo desde sus etapas iniciales. Su objetivo es describir con rigor las fases más relevantes para la determinación y el diseño del proyecto normativo, permitiendo definir con precisión los objetivos y sus alcances antes de que se formalice el texto.

Esta metodología proporciona a la persona legisladora la información necesaria para prever los efectos de su intervención, ayudando a decidir el tipo de ordenamiento jurídico a reformar, los entes obligados y los posibles efectos del proyecto.

La EIN puede aplicarse tanto a iniciativas en fase previa a su elaboración como a las ya presentadas en el ámbito parlamentario, con procedimientos de análisis similares.

Contrariamente a los enfoques tradicionales de técnica legislativa que cubren la redacción lingüística y argumentativa, esta propuesta metodológica se centra en fases de análisis previas.

La EIN se estructura en tres fases principales.

A) DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y SUS CAUSAS

La primera fase de la EIN da inicio con la identificación de las variables que dan origen a un proyecto legislativo y que hay que considerar debido a que pueden favorecer el camino para el proyecto legislativo o hacerlo más complicado.

Iniciando por las variables más complicadas, refieren a los distintos compromisos que los legisladores adquieren en sus campañas con la base electoral de sus distritos, así como a la agenda ideológica del grupo parlamentario de pertenencia.

En estos casos la tendencia es concretizar en una iniciativa legislativa una promesa de campaña (precios del agua para uso doméstico más bajo y accesible a las personas con menores ingreso) o un principio de carácter ideológico (equidad en la distribución del ingreso entre los deciles económicos más ricos y los más pobres).

Si bien los problemas son reales, la solución no siempre se encuentra al alcance del Poder Legislativo a través de la elaboración

de un proyecto de decreto, ya que, como en los ejemplos mencionados, el problema se encuentra en un ámbito de competencias municipal, por un lado y del Poder Ejecutivo, por el otro.

En estos casos, siempre hay que considerar si las causas del problema se encuentran al alcance de las competencias del Congreso, ya que es muy común que se proponga una iniciativa en un contexto o en un tema para el cual el Congreso no esté facultado¹⁰, incurriendo en conflicto de competencias con el Poder Ejecutivo como, por ejemplo, promoviendo iniciativas para la creación de Normas Oficiales Mexicanas, o promoviendo el incremento de sanciones penales a llamadas telefónicas falsas a los centros de emergencia, cuya competencia es de las entidades federativas.

Una definición clara de la relación problema-causa es fundamental para verificar si el problema detectado por el legislador puede tener una solución desde un ámbito de acción propio del Poder Legislativo.

Es muy común que se identifiquen problemas cuyas causas en último análisis no recaen en un ámbito de intervención legislativo sino en un terreno de causas sociales o de otros órdenes de gobierno.

Por ejemplo, si el problema que interesa al legislador y a su distrito tiene que ver con la violencia intrafamiliar y en particular con los abusos a las mujeres, las niñas, niños y adultos mayores, lo primero que se tendrá que investigar es si el problema ya es atendido por las autoridades competentes y de qué manera.

Por eso es importante identificar toda la gama de causas potenciales que inciden en el problema como, por ejemplo, colusión u omisión en evidenciar el problema por parte del núcleo familiar amplio y de la comunidad; falta de políticas y programas dirigidos a la prevención de la violencia intrafamiliar a nivel local como es-

¹⁰ En el caso del Congreso Federal, el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su distintas fracciones e incisos, las atribuciones que las y los legisladores tienen para legislar en las más distintas materias.

tatal; capacidad de intervención de las autoridades públicas insuficiente o inadecuada en caso de incidentes; normativa inadecuada en el ámbito administrativo como penal, a nivel federal como local, entre otras.

Si el problema no recibe la atención adecuada por insuficiencias o ineficacias de la acción gubernamental, la causa sigue estando bajo la competencia del Poder Ejecutivo, Federal o local.

Sin embargo, si el problema no se atiende por una omisión o ausencia en cuanto a competencias u obligaciones por parte de la autoridad competente, allí identificamos una causa que puede estar bajo el ámbito de intervención legislativa.

En este caso ya encontramos una primera causa que da origen a la una primera solución (objetivo) del problema identificado.

Asimismo, en este primer ámbito de análisis, además es importante definir el interés público primario que se ve afectado por la situación y en qué sentido, tomando en cuenta, por ejemplo, si se trata de un tema de salud pública, seguridad, biodiversidad, protección a la infancia o seguridad en el transporte.

La sugerencia es que se identifique siempre, con base al interés público afectado, un bien jurídico o derecho humano a proteger o promover por la nueva ley, ya que, de antemano, es importante verificar la alineación del objetivo de la propuesta normativa con un derecho fundamental sancionado a nivel constitucional.

Por otra parte, se necesita identificar a las personas afectadas, ya sea los sujetos responsables de implementar la propuesta, como los potenciales usuarios, quienes serán los públicos a los cuales se dirigirá la norma; lo anterior, definiendo y cuantificando los beneficiados y los potenciales perjudicados.

Esto con la razón de tener presente desde un inicio los sujetos que en las fases sucesivas del análisis tendrán que ser objeto de consulta o evaluación en sus facultades y capacidades de implementar debidamente las nuevas disposiciones.

La indicación, en general, es la de cuantificar, en la medida de lo posible, los elementos esenciales del problema con el objetivo de poder medir, en una fase sucesiva de Evaluación de Impacto

Legislativo *ex post*, los efectos, en el mediano y largo plazo, de la intervención normativa.

La definición del problema y sus causas siempre requieren ser sustentados y fundamentados en datos y evidencias empíricas para que la solución pueda tomar forma y pueda orientarse al cumplimiento de un objetivo que se pueda medir; además las fuentes de información siempre tienen que ser gubernamentales, ya sea de nivel federal como proveniente de las entidades federativas, la razón de ello reside en que la potencial solución está en las manos de un poder del Estado, por ende la información de sustento tiene que provenir de fuentes oficiales¹¹.

Entre las fuentes de información para identificar una problemática que pueda requerir la intervención del Poder Legislativo, se encuentran los resultados de las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, en particular de las auditorías al desempeño efectuadas a programas de política pública en la materia objeto de evaluación¹².

En muchos casos, en los informes de auditorías se señalan en el rubro de resultados una serie de recomendaciones que apuntan a la necesidad de llevar a cabo cambios o actualizaciones al marco

¹¹ En el caso de México y dependiendo de tipo de problemática, hay una discreta disponibilidad de fuentes gubernamentales, tales como el INEGI, el Sistema de Información en Salud, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el Sistema de Información Registral, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema de Información Territorial y Urbano, el Sistema de Información Energética, entre otros; así como las fuentes de información de los centros e instituto públicos y gubernamentales especializados (el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Transporte, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, entre otros).

¹² Véase los Informes de la Auditoría Superior de la Federación. Consultado en: <<https://informeASF.gob.mx/>>.

legal, dando la pauta, y argumentos, para que el Poder Legislativo pueda tomar la iniciativa correspondiente¹³.

Los reportes de la Auditoría Superior de la Federación representan una fuente muy importante para la producción legislativa a las cuales hasta el momento no se la ha dado el debido reconocimiento.

Entre las otras variables, menos complicadas, que dan origen al proyecto legislativo encontramos las que refieren a disposiciones transitorias ya sea de reformas constitucionales (que son las más comunes), que de disposiciones legales.

En estos casos se establece la necesidad de elaborar modificaciones al marco legal vigente o de crear nuevas leyes derivado de las modificaciones a aspectos sustantivos del marco constitucional y legal.

Al respecto, la definición de los problemas, así como de sus causas ya han sido examinados y determinados en la exposición de motivos de las reformas constitucionales o legales que detonaron la necesidad de armonizar el marco normativo correspondiente.

Cabe decir que el procedimiento para la armonización del marco legal tiene un nivel de dificultad menor a lo mencionado anteriormente debido a que ya están establecidos los objetivos, así como los problemas que se requiere atender por las nuevas disposiciones legales.

Se trata en este caso de identificar las porciones normativas de los textos legales que requieren ser modificadas con las adiciones, derogaciones o reformas correspondientes, esto dependiendo si el alcance de las reformas a implementar impacta a nivel de objeti-

¹³ Por ejemplo, en el Informe Individual de la ASF correspondiente al Gasto de Gobierno de 2024 se establecen una serie de: “Sugerencias a la Cámara de Diputados” con el propósito de que se presenten iniciativas de ley y reformas a las leyes vigentes en determinadas materias, p. 13. Consultado en: <https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2024_ficha_GB_a.pdf>. (12 de septiembre de 2025).

vos, de sujetos activos o pasivos, así como a nivel competencias, de estructura orgánica, o en el apartado sancionatorio.

La jurisprudencia represente otro aspecto que incide en la promoción de un producto legislativo, en efecto las resoluciones jurisprudenciales tienen como resultado la invalidación de ordenamientos legales o porciones normativas de leyes vigentes determinando la obligación de resolver las lagunas u omisiones jurídicas correspondientes.

De manera análoga al proceso de armonización constitucional o legal, la definición del problema y de sus causas se encuentra en los argumentos a fundamento de la resolución jurisprudencial, por lo cual el trabajo será analizar los argumentos versados para invalidar la norma y volver a presentar otro proyecto de iniciativa de ley o de decreto para enmendar las carencias detectadas.

Finalmente, los tratados y convenios internacionales firmados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado mexicano representan otra variable que incide en la producción legislativa, ya que con base en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución, tomando en cuenta, además, que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen el mismo rango que la Constitución¹⁴. Por lo anterior en todos los casos que el Senado mexicano ratifique tratados internacionales y que ellos contengan disposiciones en materia de derechos humanos se vuelven elementos de referencia obligados en el ámbito del

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tesis Aislada: P. C/92, Octava Época, Núm. 60, diciembre de 1992, página 27. Reg. digital: 205596; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011. Consulta Temática: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>>, Contradicción de Tesis 293/2011, Octava Época, Núm. 60, Diciembre de 1992, página 27. Reg. digital: 205596 contradicción de Tesis 293/2011.

ordenamiento jurídico interno que requieren de un proceso de armonización normativa.

Por ello es muy importantes conocerlos, también para identificar cual son los derechos que aún no han sido implementados, en totalidad o en parte, en el derecho nacional.

Ejemplo de ello sería la elaboración de una iniciativa con proyecto de decreto para la implementación en el marco normativo nacional de lo establecido en el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

B) DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

Más allá de los diversos aspectos que pueden dar origen a la elaboración de la iniciativa con proyecto de ley o de decreto, la identificación, lo más precisa posible, de las causas del problema considerado por la persona legisladora permite construir de manera fácil y consecuente los objetivos que constituirán el contenido de la propuesta normativa.

Se vuelve fundamental en este caso cuidar que los objetivos sean alineados y congruentes con las causas del problema.

Si bien el objetivo general puede tener un propósito genérico, y es recomendable que así sea, no así por los objetivos específicos que, de hecho, representan los medios para lograr el general.

Al respecto, como ya se señaló, siempre se deben considerar los objetivos que están bajo el alcance de las facultades del Poder Legislativo. De otra forma, se trataría de un objetivo que extralimitaría sus competencias y no sería viable.

Por ejemplo, y siguiendo el caso anterior, si el problema detectado se encuentra en un aumento de los índices de violencia intrafamiliar, en particular hacia las mujeres y las niñas y niños, y se ha determinado que una de las causas se encuentra en una falta de claridad y definición de las competencias que tienen las autoridades responsables de los tres órdenes de gobierno, el objetivo tendrá que enfocarse a solventar la mencionada omisión.

En este sentido, cabe decir, se trata de revisar la Ley de la materia e identificar con claridad y precisión las lagunas, omisiones y faltas de definiciones para trabajar sobre una propuesta de solución, no obstante, también se requiere evaluar los resultados obtenidos por la implementación de la Ley desde su entrada en vigor, esto con base en los datos disponibles por las agencias de gobierno ya sea federal como estatales.

Resulta evidente que, en este caso como en otros, se requiere un tipo de conocimientos y competencias que van más allá del ámbito jurídico, es decir se requiere tener una perspectiva desde el ángulo de la política pública a partir de la cual la intervención legislativa representa un instrumento de acompañamiento y perfeccionamiento de la misma.

Por lo anterior la solución tendría que involucrar necesariamente la Secretaría de las Mujeres, las agencias correspondientes a nivel de entidades federativas, las secretarías de Seguridad Pública de los estados, así como la federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que se puedan definir los procedimientos a implementar y las responsabilidades y recursos a utilizar en cada caso.

Como sugerencia se sugiere que la descripción de los objetivos tendría que ser lo más concreta y precisa posibles, sin que haya lugar a distintas interpretaciones; asimismo, tendrán que ser cuantificables, en la medida de lo posible.

Finalmente, la información elaborada durante estas primeras dos etapas constituirá el insumo para la elaboración de la exposición de motivo de la iniciativa con proyecto de decreto o de Ley.

C) ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Esta fase de estudio representa una particular relevancia ya que tiene como propósito identificar el conjunto de disposiciones normativas vigentes en los distintos apartados del ordenamiento jurídico nacional e internacional que aplican en la materia objeto de una potencial intervención legislativa.

Esto no solo para ofrecer al proponente una idea clara de lo que se ha hecho y lo que se puede hacer con base en eventuales omisiones o lagunas del marco legislativo. También, y crucialmente en México, para prevenir una perniciosa costumbre en la práctica parlamentaria de producir iniciativas de decreto redundantes, repetitivas, sobre temas innecesarios e intrascendentes, las cuales de antemano están destinadas a ser desechadas por vencimiento de plazo o por dictámenes negativos y que, en el peor de los casos, ponen en riesgo el principio de la seguridad jurídica.

Las técnicas requeridas para esta etapa de análisis normativo refieren al análisis jurídico documental por medio del cual se identifican los conceptos jurídicos relacionados con las problemáticas, las causas y los objetivos de la propuesta del iniciante, esto en los diferentes dispositivos normativos existentes.

La presente etapa se integra por siete niveles de estudios que van de lo general a lo particular.

Derecho Comparado

Este es un aspecto muy relevante, ya que permite conocer de antemano las soluciones que otras entidades nacionales, cuya situación o problemática es muy parecida a la mexicana, pudieron ofrecer en su momento. La información permite proporcionar aún más opciones, esta vez en un ámbito legislativo, que podrían enriquecer la futura propuesta. Claramente, se requiere recopilar y analizar las disposiciones normativas presentes en las constituciones y leyes secundarias de una serie de países seleccionados con el criterio de afinidad en cuanto al contexto de la problemática a la cual se quiere dar solución, incluyendo no solamente la problemática social (por ejemplo, el problema de la obesidad infantil), sino también la respuesta institucional de las autoridades de gobierno, su historia y madurez. Lo anterior, debido a que no es lo mismo comparar la atención que al tema proporcionan las autoridades de un Estado como Canadá que las de Chile o Argentina.

Tratados y convenciones internacionales

En un segundo nivel, se evalúan las disposiciones existentes a nivel de tratados y convenciones internacionales ratificadas por el Senado mexicano¹⁵ sobre la materia.

Es muy importante conocerlas ya que muchas veces los legisladores no teniendo información sobre este ámbito normativo incurren en una sobre regulación o redundancia legislativa.

Asimismo, hay que tener presente que proponer una reforma legislativa que contravenga una disposición en materia de derechos humanos señalada en un tratado o convención internacional aprobada por el Senado constituye una potencial violación a la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual puede activar, para declarar su invalidez, el mecanismo de control definido como “control de convencionalidad” en la materia, en el momento que la nueva norma entre en vigor¹⁶.

En este caso, como en otros que en lo sucesivo mencionaremos, se recomienda el uso de las soluciones que proporcionan los distintos modelos de Inteligencia Artificial, que, si bien muchas veces no son exhaustivos y tienen errores, sin embargo, pueden orientar al profesional parlamentario en la identificación de los temas a buscar en el conjunto de tratados y convenios internacionales vigentes¹⁷.

¹⁵ Se requiere de la aprobación del Senado para que los tratados y convenciones internacionales firmadas por el Poder Ejecutivo Federal tengan validez jurídica interna y, por ende, sean de vigencia obligatoria.

¹⁶ Contradicción de Tesis 293/2011. “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”. <<https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoa-suntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>>, <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24985>> (23 de noviembre de 2024).

¹⁷ Por ejemplo, el ChatGPT (<https://chatgpt.com/>), se puede utilizar para preguntar en cuales artículos de los tratados y convenciones internacionales

Constitucionalidad

Al tercer nivel corresponde el estudio de impacto constitucional para verificar cual o cuales son los derechos humanos o fundamentales relacionados con el tema de intervención de la o el legislador.

En este ámbito en particular se requiere llevar a cabo el Test de Proporcionalidad¹⁸ en todos los casos en los cuales la posible intervención legislativa pueda comportar una restricción de derechos para los afectados por la nueva normativa.

El Test de Proporcionalidad no solamente proporciona información sobre los distintos impactos que la nueva norma pueda tener sobre las garantías y protecciones existentes de los derechos fundamentales, sino que permite tener argumentos para su defensa en sede legislativa y, en su caso, jurisdiccional, anticipando una

ratificadas por el Senado mexicano y todavía vigentes, se encuentran disposiciones normativas en una materia particular. El resultado mucha veces ayuda a identificar el conjunto de las disposiciones normativas sobre determinados aspectos y permite definir el alcance de la búsqueda. Otra plataforma de Inteligencia Artificial es mucho más precisa, y se trata de NotebookLM de Google (<https://notebooklm.google.com/>), en este caso si se tiene una idea general de cuales son los tratados y convenciones internacionales sobre determinadas materias se cargan en la plataforma y sucesivamente se pregunta sobre la lista de artículos existentes sobre materias específicas. Esta plataforma, a diferencia del ChatGPT, basa sus respuestas únicamente sobre las fuentes de información que se cargan por lo cual evita el riesgo de proporcionar datos inexistentes o inventados.

¹⁸ En México el test de proporcionalidad se ha incorporado en la práctica constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de resolver conflictos entre principios contando con cuatro gradas (finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto). Para mayor información: GONZÁLEZ CARVALLO, Diana Beatriz, SÁNCHEZ GIL, Rubén (coords.), *El Test de Proporcionalidad: Convergencias y Divergencias*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

de las grandes problemáticas que afectan hoy en día la producción legislativa nacional, la impugnación de los decretos ya publicados en el Diario Oficial de la Federación, vía acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales o amparos, que, no pocas veces, conducen a una resolución de la Suprema Corte que invalida en todo o en parte la vigencia del nuevo decreto.

En los casos en los cuales no se detecta una potencial afectación de derechos humanos, no se requiere la implementación del Test de Proporcionalidad, por lo cual se necesita únicamente tener presente a cuál o cuáles derechos fundamentales apunta el objeto del posible proyecto normativo.

Es muy importante señalar que, si el legislador promueve un proyecto de reforma constitucional, no se aplican los estudios de impacto constitucional ya que una reforma constitucional, ya aprobada, no puede ser impugnada¹⁹.

Sin embargo, como ya se señaló, se requiere el estudio de impacto en términos de convencionalidad, ya que pueden existir normas contenidas en convenios o acuerdos internacionales ratificados por el Senado que puedan causar redundancia o entrar en contradicción con el nuevo proyecto.

Legislación secundaria

En el cuarto nivel de esta etapa de análisis de impacto normativo se necesita analizar el entorno jurídico correspondiente a las leyes secundarias, es decir al universo de leyes federales, generales, nacionales, orgánicas y reglamentarias de algún apartado constitucional, que de alguna forma regulan la materia objeto del potencial proyecto legislativo.

Por ejemplo, si el objeto de la propuesta considera la ampliación del acceso a las oportunidades de empleo en la administra-

¹⁹ Con la publicación, el 31 de octubre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, de la reforma constitucional a la fracción II del Artículo 107, se establece que no procederán amparos contra las reformas a la Constitución.

ción pública para personas con alguna discapacidad, se requiere analizar de antemano la legislación vigente en la materia, y, aún más como en este caso, en el cual la normativa es de carácter general e impacta a los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas, estados y municipios.

Por lo anterior, y en todos los casos en los cuales la iniciativa prevé una reforma a leyes generales, se requiere no solamente revisar la ley en objeto sino también las leyes estatales correspondientes para tener un panorama completo de las distintas soluciones y mecanismos existentes, esto con el propósito de evitar incurrir en repeticiones, redundancias o, peor, en conflictos normativos con las disposiciones vigentes²⁰.

De hecho, y como sugerencia técnica, se observa que en algunos casos lo dispuesto por las leyes estatales, en materias que pueden ser de orden general, aporta soluciones muy interesantes y útiles para el marco normativo federal que vale la pena considerar previamente a la reforma o emisión de una nueva ley general.

Normativas reglamentarias

Otro aspecto que requiere atención son los estudios de las normativas reglamentarias.

Este nivel de estudio, el quinto, evidentemente va más allá de un impacto normativo tradicional, sin embargo, es necesario analizarlo debido a que las modificaciones a la legislación secundaria de manera recurrente tienen implicaciones a nivel reglamentario.

En este caso el estudio de los impactos de las modificaciones al marco legal sobre la legislación reglamentaria es necesario para, en su caso, definir los ámbitos de modificaciones, derogaciones o

²⁰ Es muy útil la base de datos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación administra respecto la legislación estatal, véase: <<https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/Buscar.aspx?q=+xTvGEY+kZRI6RpM/aixVA>>; asimismo, en este caso como en el de análisis de convencionalidad se pueden usar las herramientas de Inteligencia Artificial.

abrogaciones que se tendrá que señalar en los transitorios correspondientes a la propuesta legislativa.

Por ejemplo, en el caso que se quiera modificar la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal con el propósito de establecer un límite máximo de antigüedad para el tránsito del transporte de carga en las carreteras federales, evidentemente se tendrá que prever las modificaciones correspondientes en el ámbito reglamentario, para que, en caso de llevarse a cabo el proyecto, mencionarlas en los transitorios.

La necesidad de especificar el ámbito de modificaciones, derogaciones o abrogaciones a la normatividad reglamentaria, a disposiciones legales subnacionales, así como a Normas Oficiales Mexicanas, derivadas de cambios en la legislación, es indispensable para garantizar el principio de la seguridad jurídica, esto considerando que se requiere tener siempre presente la sistematicidad del ordenamiento jurídico que se compone de un conjunto de normas que, si bien tiene niveles de aplicación distintos, requieren ser coherentes, armónicas y congruentes.

Jurisprudencia

Siguiendo con el análisis de impacto normativo, la fase de estudio siguiente, la sexta, corresponde a la búsqueda y evaluación de la jurisprudencia en la materia objeto de la posible propuesta legislativa.

La jurisprudencia representa el punto de vista del Poder Judicial sobre la implementación de la ley, expresa el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los efectos jurídicos de las disposiciones normativas vigentes, así como las emanadas por el Poder Legislativo.

La jurisprudencia, ya sea se trate de tesis aisladas o de resoluciones sobre contradicción de tesis, o que, a través de acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, se invaliden porciones de actos normativos, representa un punto de referencia indispensable para identificar criterios jurisprudenciales

en la aplicación del derecho y así evitar inconvenientes a la hora de aprobar el decreto. Sin embargo, también es funcional para encontrar elementos que pueden justificar y sustentar la intervención normativa.

Este último aspecto es el menos conocido de los análisis de las resoluciones jurisprudenciales.

Como ejemplo de este tipo de consulta jurisprudencial se puede considerar una resolución en la cual el Poder Judicial por medio de una tesis aislada resuelve que las Manifestaciones de Impacto Ambientales requeridas para los promoventes (sujetos públicos o privados) a la hora de solicitar una autorización de obras o actividades a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales no están sujetas a pruebas periciales, por lo cual se resuelve que la Secretaría no tiene facultades legales para exigir a los promoventes la presentación de un dictamen técnico emitido por una institución pública o profesional acreditada, como su soporte. Por ende, la manifestación de impacto ambiental, se vuelve un mero trámite administrativo incumpliendo su propósito originario que es lo de constituir un mecanismo técnico que previene, con datos técnicos y científicos, potenciales daños ambientales derivados de la actividad humana²¹.

Como se deduce del ejemplo de consulta jurisprudencial, la información que proporciona sustenta la necesidad de reforzar los mecanismos de control por parte de la autoridad, en este caso la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que la Manifestación de Impacto Ambiental represente un mecanismo efectivo para la prevención de daños ambientales.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: I.8o.A.49 A, Tomo XXII, Julio de 2005, página 1441, Reg. digital: 177954.

Iniciativas, Dictámenes y Minutas

Finalmente, la última fase de estudio, la séptima, refiere al análisis de las iniciativas presentadas por las y los legisladores, de los dictámenes ya aprobados en comisiones legislativas, así como de las minutas ya aprobadas por la Cámara colegisladora.

La razón de ello reside en el simple hecho que en el actual proceso de inflación legislativa o de “legislador motorizado”²², es muy probable que el o los temas propuestos por los legisladores hayan sido objeto de iniciativas por parte de otros legisladores y hasta de otros grupos parlamentarios.

Por lo cual es necesario verificar en las bases de datos del disponibles (Gaceta Parlamentarias, sistemas de información legislativa del Congreso como de la Secretaría de Gobernación) si el tema objeto de interés por parte del o la legisladora no haya sido ya materia de una iniciativa de ley, de un dictamen o hasta de una minuta.

Si esto fuere el caso, la información que de esta investigación se puede obtener puede ya sea enriquecer la propuesta como tomar la decisión de transitar a otro tema.

VI. DISCUSIÓN CRÍTICA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA EN MÉXICO

La implementación efectiva de la Evaluación de Impacto Normativo en México enfrenta desafíos y ofrece oportunidades significativas. La crisis de calidad legislativa descrita, con su crecimiento “hipertrófico” y la complejidad de las materias, genera un escenario donde la EIN es más una necesidad que una opción. La

²² Según la célebre afirmación de Gustavo Zagrebelsky en: El Derecho Dúctil. Madrid. Trotta. 2005. Solamente en la LXV Legislatura (2021-2024) se presentaron en ambas Cámaras, de Diputados y Senadores, un total de 10867 iniciativas con proyectos de decreto y de ley.

perniciosa costumbre en la práctica parlamentaria de producir iniciativas redundantes o intrascendentes subraya la urgencia de una metodología rigurosa como la EIN para evitar la pérdida de seguridad jurídica y la ineficacia de la acción legislativa.

Aunque existen importantes fuentes de datos gubernamentales en México, como INEGI y los informes de la Auditoría Superior de la Federación, el reto radica en su uso sistemático y en la integración de esta evidencia empírica en el proceso legislativo. La propuesta de la EIN, al exigir la fundamentación en datos y evidencias oficiales, ofrece un camino para superar la formulación de leyes basadas en percepciones o agendas políticas sin el debido sustento.

Asimismo, el marco jurídico mexicano, con la jerarquía constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos y la importancia de la jurisprudencia para la validez normativa, hace que la metodología de EIN sea particularmente relevante. Los estudios de impacto constitucional y convencionalidad son esenciales para prevenir la invalidación judicial de las normas, un problema recurrente en la producción legislativa nacional. La mención explícita del Test de Proporcionalidad como herramienta de análisis es un acierto en este contexto.

Un desafío importante es la actual ausencia de una normativa específica a nivel de Comisiones Legislativas que proporcione directrices claras sobre la calidad de la legislación, más allá de indicaciones generales en los reglamentos de las Cámaras. La propuesta de institucionalizar el procedimiento de evaluación *ex ante* de la producción legislativa en las Comisiones, mediante el apoyo de los centros de investigación²³, utilizando las metodologías y técnicas de análisis de la EIN, es vital para mejorar la calidad legislativa en México. Esto garantizaría la sistematicidad del ordenamiento jurídico nacional y la previsión de los efectos de las iniciativas.

²³ En la Cámara de Diputados Federal operan cinco Centros de Estudios y en el Senado se encuentra el Instituto Belisario Domínguez.

Finalmente, la integración de herramientas de Inteligencia Artificial (IA) en las fases de búsqueda y análisis de información representa una oportunidad para acelerar y optimizar el trabajo del profesional parlamentario, un aspecto crucial dada la vastedad del ordenamiento jurídico y la necesidad de análisis comparativos y de jurisprudencia. Aunque la EIN no requiere un nivel de especialización avanzado, sí demanda una orientación metodológica clara y una secuencia de análisis ordenada.

VII. CONCLUSIONES

La Evaluación de Impacto Normativo (EIN) no es meramente una metodología o técnica para la previsión de efectos, sino que encarna un cambio de paradigma en la concepción de la calidad legislativa. Al ampliar los alcances de la evaluación e integrar diversas técnicas y métodos, transforma la visión y perspectiva del impacto que una disposición normativa puede tener para resolver un problema social.

Aunque la EIN es solo la primera etapa de una evaluación más integral, es la más importante. Su enfoque primordial en la clara definición del problema y sus causas, la determinación de objetivos y un exhaustivo análisis de los impactos jurídicos en sus múltiples vertientes (internacional, comparado, constitucional, legal, jurisprudencial y reglamentario), así como la revisión de iniciativas previas, la convierte en un pilar fundamental.

Completar esta primera etapa proporciona información relevante que empodera al legislador para decidir si un proyecto puede concretarse en un producto legislativo con un nivel previsible de eficacia, o si requiere un estudio más profundo. Esta fase no exige una alta especialización, sino la aplicación de criterios analíticos propios del trabajo legislativo, con una orientación distinta y una clara estructura metodológica que siga una secuencia de análisis ordenada. La habilidad en el uso de herramientas de Inte-

ligenzia Artificial emerge como un recurso adicional valioso para agilizar la búsqueda y el análisis de información.

La institucionalización del procedimiento de evaluación *ex ante* de la producción legislativa en las Comisiones Legislativas de México, utilizando la metodología EIN, es una medida viable y promisoria para asegurar una mayor calidad legislativa, el respeto a la sistematicidad del ordenamiento jurídico y la previsión de los efectos de cada iniciativa.