

# PLURALIDAD Y CONSENSO

## Evaluación de Impacto Legislativo





# PLURALIDAD Y CONSENSO

Es una publicación trimestral del  
Instituto Belisario Domínguez del  
Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección  
General de Difusión y Publicaciones

## Presidente del IBD

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

## Secretario Técnico del IBD

Rodrigo Ávila Barreiro



De manera especial se agradece el invaluable apoyo de la Dra. Silvia Matallana Villegas así como de la Dra. Perla Carolina Gris Legorreta para la conformación de este número.

PluralidadyConsenso, Año 12, N.º 52, abril-junio 2022 es una publicación del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 55 57224824, [www.ibd.senado.gob.mx](http://www.ibd.senado.gob.mx); [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [f](https://www.facebook.com/IBDSenado)IBDSenado; [pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx](mailto:pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx)

Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.



## Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

## Revisión de contenidos

Gerardo Cruz Reyes

José Gerardo Ortega Moreno

## Fotografía de la portada

Women Political Leaders

## Contenido

---

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
Senador Miguel Ángel Osorio Chong	
<b>Antecedentes, evolución y aspectos metodológicos del análisis de impacto normativo .....</b>	<b>8</b>
Silvia Matallana Villegas	
<b>Escrutinio post-legislativo: Un nuevo enfoque para la implementación de la ley y el papel de supervisión del parlamento.....</b>	<b>19</b>
Franklin De Vrieze	
<b>Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica.....</b>	<b>38</b>
David Eduardo Vázquez Salguero	
<b>Evaluación regulatoria en Chile: Experiencias y desafíos .....</b>	<b>46</b>
Paola Alejandra Álvarez Droguett	
<b>Análisis de impacto legislativo dentro del contexto comparado y colombiano.....</b>	<b>58</b>
Luis Ferney Moreno Castillo	
<b>La intervención del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias en la evaluación ex ante en la Cámara de Diputados en México .....</b>	<b>64</b>
Juan Carlos Cervantes Gómez	
<b>Consulta participativa: Gran reto del análisis de impacto normativo y la inteligencia artificial.....</b>	<b>85</b>
Juan Jorge Almonacid Sierra	
<b>La Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial: a dos años de su publicación .....</b>	<b>97</b>
Carla Angélica Gómez Macfarland	
Beatriz Lemus Maciel	
<b>Avances en la implementación de la Evaluación de Impacto Legislativo en el Senado de la República .....</b>	<b>117</b>
Senadora Marcela Mora Arellano	
Senador Gilberto Herrera Ruiz	



# Presentación

La función legislativa demanda a las y los legisladores contar con herramientas robustas de análisis que nos permitan discernir cuál es la vía que deberá seguirse para, a través de la normatividad, sentar las bases que coadyuven a resolver los problemas que aquejan al país.

El análisis de impacto legislativo constituye precisamente un mecanismo idóneo para fortalecer el trabajo que se realiza en el Poder Legislativo, no solo a nivel federal, sino también local. Su capacidad para evaluar la legislación resulta sumamente útil para hacer coincidir, de manera congruente, la cantidad con la calidad de las normas. Es bien sabido que el rezago legislativo es un fenómeno que, desafortunadamente, prevalece en el caso mexicano y que plantea la necesidad de reflexionar con mayor profundidad sobre la calidad del trabajo legislativo que se realiza día a día en el Congreso de la Unión y en las 32 legislaturas locales. Esto, sin duda, es parte de los procesos de mejora de la función legislativa, tal como lo es la profesionalización de las y los legisladores.

La evaluación y análisis de impacto legislativo, al igual que cualquier otro tipo de evaluación, debe realizarse antes (*ex ante*) y después (*ex post*) de la promulgación de la ley. Se trata de una tarea fundamental de todos los Parlamentos del mundo que permite aumentar la eficacia y eficiencia de las leyes, así como de las políticas públicas, un objetivo permanente de cualquier gobierno. Ambos tipos de evaluación son trascendentales para lograr que las leyes aprobadas por un Parlamento cumplan con los objetivos que persiguen, pues mientras la evaluación de impacto *ex ante* proporciona herramientas para proyectar los posibles resultados de una decisión legislativa determinada, la evaluación *ex post* permite analizar y detectar si se han alcanzado los resultados previstos, así como brindar retroalimentación sobre la efectividad de la legislación en cuestión.

Cualquier Poder Legislativo puede conducir un ejercicio de este tipo con éxito, independientemente de la etapa de desarrollo institucional en que se encuentre, pues tanto Parlamentos de países con una gran tradición democrática, como aquellos de reciente instauración, pueden realizar sus propias evaluaciones de impacto si cuentan con una organización administrativa interna adecuada y con personal capacitado en materia de evaluación de políticas y evaluación de impacto. Con esta preocupación, el IBD ha reconocido la necesidad de impulsar ampliamente la discusión y el mayor conocimiento de estas temáticas dentro del Senado de la República. De hecho, el papel de un órgano especializado de investigación parlamentaria como el IBD es identificar los temas clave que puedan ser objeto de escrutinio para evaluar su impacto potencial antes de aprobar una ley, o bien, cotejando si se han cumplido o no los objetivos políticos, económicos, sociales y de desarrollo, previstos en las leyes aprobadas. Indudablemente, la evaluación de impacto contribuye a facilitar la labor legislativa y, en especial, a promover que esa información se encuentre al alcance de las y los senadores de la República.



El análisis de impacto legislativo ha sido identificado como un tema clave para mejorar la eficiencia legislativa. Uno de los primeros esfuerzos en la materia fue la realización en noviembre pasado del Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo en el cual el IBD fue co-organizador. Este evento promovió el intercambio de ideas entre funcionarios públicos, staff legislativo, miembros de la academia, organismos internacionales y sociedad civil.

El nutrido debate que tuvo lugar puso de manifiesto que existe un amplio interés dentro del Poder Legislativo para hacer uso de herramientas analíticas que permitan priorizar la calidad de la legislación más que la cantidad. A raíz del desarrollo de este primer congreso, el análisis de impacto legislativo se ha establecido dentro del IBD como una línea de investigación multidisciplinaria enfocada en dotar al Senado de la República de herramientas para mejorar el quehacer legislativo. En este contexto, el presente número de la Revista Pluralidad y Consenso está dedicado exclusivamente a profundizar sobre enfoques, metodologías y técnicas para conducir evaluaciones de impacto legislativo *ex ante* y *ex post* de forma exitosa, de manera que el lector pueda contar con un entendimiento más robusto de la utilidad de esta herramienta.

La conformación de este número contempla la participación de múltiples especialistas provenientes de la esfera pública, la academia y la sociedad civil que abordan diversas perspectivas del análisis de impacto legislativo y que dan cuenta de los distintos alcances que puede tener esta herramienta en varios contextos. Por ello, quiero aprovechar este texto introductorio para invitar a las y los lectores a reflexionar sobre los temas planteados en este número, de los cuales esbozaré brevemente el contenido a continuación.

El número de la revista inicia con la colaboración de Silvia Matallana quien presenta un artículo que da cuenta de los antecedentes del análisis de impacto normativo, esbozando no sólo los aspectos metodológicos principales, sino haciendo también un recuento de la evolución de este enfoque en el contexto europeo y latinoamericano, así como los esfuerzos en la materia que han comenzado a vislumbrarse en el caso de México.

En esta línea, el texto de Franklin de Vrieze resulta también pertinente para contextualizar el tema de la evaluación o escrutinio legislativo. En su texto, realiza una amplia descripción del concepto y alcance de esta actividad en el contexto parlamentario internacional. Dentro de su colaboración identifica y explica las mejores prácticas en torno al escrutinio *post* legislativo y ofrece una guía práctica para conducirlo, con base en la experiencia de la Fundación Westminster para la Democracia, el organismo público del Gobierno del Reino Unido dedicado a apoyar el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el extranjero.

Ahondando en el tema de los distintos modelos y metodologías, el artículo de David Vázquez “Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica”, aborda la importancia del análisis de impacto jurídico, administrativo, presupuestario y social de las iniciativas discutidas en el ámbito legislativo. Esta herramienta, desde su visión, permite a los legisladores tener mayores elementos para la toma de decisiones considerando las repercusiones sociales, económicas y jurídicas que puede implicar la implementación de una norma.

Uno de los aspectos clave de las discusiones sobre evaluación de impacto legislativo es precisamente el aprendizaje que se puede obtener de experiencias documentadas en la materia. En este tenor, el artículo “Evaluación regulatoria en Chile: Experiencias y desafíos” presentado por Paola Álvarez Droguett, da cuenta, precisamente, de la experiencia chilena en institucionalizar esfuerzos para mejorar la calidad de la legislación, los cuales implican desde 2019, el análisis de impacto regulatorio de todos los proyectos presentados por el Presidente de la República. En el texto, además de hacer la descripción de este proceso, la autora identifica una serie de retos que tiene este país para consolidar un sistema de evaluación legislativa.

Siguiendo con los avances en países latinoamericanos, Luis Ferney Moreno Castillo presenta un análisis del tema focalizado en el caso colombiano. En esta aportación, revisa los distintos modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias. Asimismo, este autor profundiza en la participación ciudadana en el proceso legislativo tomando como referencia las necesidades del caso colombiano.

Desde la perspectiva mexicana, Juan Carlos Cervantes reflexiona sobre la experiencia del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados de México en materia de evaluación *ex ante*. De acuerdo con esta colaboración, el CEDIP contribuye en este proceso al aportar elementos de análisis de técnica legislativa que favorezcan que los proyectos de ley cumplan con criterios de claridad, precisión y coherencia. Asimismo, el análisis provisto por este Centro está orientado fundamentalmente a generar evidencia robusta sobre las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podría tener un proyecto de ley en caso de ser aprobado. Desde la óptica de la evaluación *ex ante*, estos dos elementos son clave para la decisión sobre la pertinencia de una iniciativa y, en particular, para que dicha decisión esté respaldada por argumentos técnicos sólidos que permitan trascender la discusión meramente política.

Con respecto al tema de la participación como uno de los elementos principales de la evaluación de impacto legislativo Juan Jorge Almonacid, explora en su artículo los beneficios potenciales del uso de la inteligencia artificial para ampliar los espacios de participación en los procesos de análisis de impacto normativo. Desde la perspectiva de este autor, mejorar estos esquemas de participación y hacerlos más eficientes permitirá mejorar la contextualización de los proyectos legislativos con la realidad social.

Carla Gómez y Beatriz Lemus, por su parte, contribuyen a este número con la discusión de caso de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, haciendo un ejercicio *ex post* a dos años de la promulgación de esa ley. El análisis permitió identificar en qué medida los cambios a la norma han respondido a las necesidades del sector.

El número concluye con las reflexiones de mis compañeros, la senadora Marcela Mora y el senador Gilberto Herrera, quienes hacen un cierre muy pertinente a partir de resaltar la contribución y relevancia de la metodología de la evaluación de impacto legislativo en el caso mexicano. Desde su perspectiva, con la cual coincido, la institucionalización del uso de esta herramienta favorece una mayor calidad en la legislación.

Por último, quiero aprovechar estas líneas para resaltar que el análisis de impacto legislativo ha comenzado a ser reconocido como una parte integral del proceso legislativo en distintos Parlamentos del mundo en latitudes como la Unión Europea, Reino Unido o Suiza, donde los Poderes Legislativos han empezado a supervisar de manera estrecha el grado de cumplimiento de las leyes que han aprobado y a evaluar si son implementadas según lo previsto, teniendo o no el impacto esperado.

Estoy cierto de que este número de la Revista Pluralidad y Consenso contribuirá a fortalecer la vinculación entre la investigación académica y el quehacer legislativo, así como a sentar las bases, para que tanto la Cámara de Diputados y el Senado de la República, como los 32 congresos de las entidades federativas, puedan poner en marcha modelos de evaluación legislativa *ex ante* y *ex post* en aras de mejorar la calidad de la legislación en pro de todas y todos los mexicanos.

**Senador Miguel Ángel Osorio Chong**

Presidente del Instituto Belisario Domínguez (IBD)



# Antecedentes, evolución y aspectos metodológicos del análisis de impacto normativo



## Silvia Matallana Villegas

Articulista invitada en el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, México, bajo la línea de investigación en Análisis de Impacto Legislativo. Doctora en Ciencias Jurídicas (*Cum Laude*), en la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y la Universidad de Sevilla. Maestra en Derechos Humanos por la Universidad de Leicester, Inglaterra y Maestra en Estudios Políticos y Alternativas de Desarrollo (Mención Honorífica), por el Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda. Abogada, por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

✉ [matallana.villegas@gmail.com](mailto:matallana.villegas@gmail.com)

## Resumen

La adopción de modelos de Análisis de Impacto Normativo en el trabajo parlamentario introduce una metodología de producción normativa novedosa que busca dotar de una mayor legitimidad la toma de decisiones. Este trabajo explora el origen y desarrollo del Análisis de Impacto Regulatorio principalmente en el contexto europeo y su posterior desarrollo en Latinoamérica bajo el esquema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ofrece un recuento de estos esfuerzos de mejora regulatoria durante las últimas décadas en su traslado al contexto mexicano, y enuncia las diversas propuestas de introducción de metodologías propias de la Evaluación de Impacto Legislativo en México, con una reflexión en torno al futuro desarrollo de investigación y práctica en esta área.

**Palabras clave:** Análisis de Impacto Normativo; Escrutinio *Post* Legislativo; evaluación legislativa.

## Abstract

The adoption of Normative Impact Analysis models in parliamentary work introduces a novel normative production methodology that seeks to provide greater legitimacy to decision making. This work explores the origin and development of the Regulatory Impact Analysis, mainly in the European context and its subsequent development in Latin America, under the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) scheme. It offers a record of these regulatory improvement efforts during the last decades in its translation to the Mexican context, and sets out the various proposals for the introduction of specific methodologies for the Legislative Impact Assessment in Mexico, with a reflection on the future development of research and practice in this area.

**Keywords:** Regulatory Impact Analysis; *Post* Legislative Scrutiny; legislative evaluation.



Imagen de Aaron Burden en Unsplash

En la actualidad, bajo el paradigma de la gobernanza se han introducido nuevos instrumentos de calidad de la ley basados en principios de buena regulación: necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

La mejora normativa en el ámbito legislativo busca dotar de una mayor legitimidad a la toma de decisiones mediante una metodología de producción normativa novedosa. El contexto en el que surgió este concepto de mejora de la regulación se relaciona con la necesidad de construir un marco regulatorio inteligente (simplificado y racionalizado) que libere recursos hacia la sociedad y genere condiciones de crecimiento económico.

Entendiendo las circunstancias que le dieron origen, es necesario puntualizar que sería desacertado sustraerlo de su trasfondo económico; es innegable la manera en que está inevitablemente asociado a fines de crecimiento económico y de competitividad, considerando que su objetivo primordial ha consistido en la generación de marcos normativos actualizados y acordes con las dinámicas de los mercados. Empero, es relevante destacar que, en los últimos años, se han dedicado múltiples esfuerzos para ampliar su ámbito de aplicación, a fin de favorecer evaluaciones más integrales que incluyan objetivos de índole social y medioambiental, entre otros.

### Definición y distinción entre impacto regulatorio y normativo

El análisis de impacto normativo es un instrumento para examinar de manera sistemática los efectos positivos y negativos de las normas, antes de su adopción (*ex ante*), y durante su aplicación en la realidad (*ex post*).

Son tres los elementos principales que constituyen su definición, aunque la terminología se emplea indistintamente generando en ocasiones confusión: “análisis de impacto normativo”, “análisis de impacto regulatorio” o “evaluación de



Imagen de Markus Spiske en Unsplash

impacto regulatorio”. El término “análisis” se utiliza de manera más común en el contexto del impacto regulatorio, mientras que “evaluación” se utiliza de manera más precisa para hacer referencia bien sea al estudio o previsión de impacto que se realiza de manera previa *ex ante* en la propuesta normativa, o bien a la evaluación *ex post*. Por otra parte, se utiliza, a veces de manera indistinta, el término “normativo” o “regulatorio”.

El empleo del vocablo “normativo” hace referencia a la producción normativa de los poderes públicos y es adecuado en contextos jurídicos como el legislativo, ya que este instrumento ha centrado su atención mayoritariamente en proyectos de normas y no como en el ámbito anglosajón, donde suele incluir planes, programas u otro tipo de intervenciones públicas. En última instancia, el término “impacto” es central para explicar y comprender en esencia este instrumento, dado que la preocupación por los efectos de las normas sobre el entorno es clave para entender su funcionamiento y las finalidades que persigue (Carceller, 2019).

De manera general, la mejora normativa en el ámbito legislativo es una herramienta para la mejora de la calidad material de las normas, mediante la cual se valoran, de forma cualitativa y/o cuantitativa, las consecuencias de las diferentes soluciones que se identifican para resolver la cuestión o el problema detectado. Su función es aportar información empírica que facilite la adopción de las decisiones.

Aún cuando pretende ser un proceso científico que se apoya en diferentes metodologías vinculadas a los campos en los que se aspira estudiar el impacto producido, se ha constituido principalmente como una metodología de producción normativa que innova el Derecho Administrativo principalmente en lo que se refiere a la potestad de la administración de producción de normas. No obstante, su ámbito puede incluir tanto la actividad normativa no legislativa, como también de manera específica la de carácter normativo-legislativo.

Los estudios de impacto normativo recurren a mecanismos metodológicamente sistematizados y cuantificables para la evaluación individualizada y concreta de la calidad de cada norma jurídica en términos de su impacto en la actividad de los ciudadanos.

En la esfera internacional son diversos los enfoques y metodologías que se aplican a la hora de efectuar esta evaluación. Se han desarrollado una variedad de pautas metodológicas y herramientas evaluadoras que se recogen en guías, directrices y recomendaciones<sup>1</sup>. Su aplicación al proceso legislativo incluye seis pasos en el ciclo de la ley: el impulso a la legislación, la redacción, el proceso parlamentario, la publicación, la implementación y el monitoreo (OCDE, 2018).

## Origen y desarrollo

La evaluación sistemática de las normas comenzó a ser promovida a finales del siglo XX y principios del siglo XXI en el marco del proceso conocido como “globalización”, precisamente bajo las premisas de la competitividad en un ambiente de libre mercado. La justificación se centró en el argumento bajo el cual las regulaciones, entendidas como cualquier intervención pública para el desarrollo de una política que suponga obligatoriedad, –donde destaca la acción normativa de los poderes públicos, bien sean excesivas o inadecuadas–, pueden representar obstáculos para el flujo de las transacciones económicas (Carceller, 2019:2).

En consecuencia, se promovió la evolución hacia nuevos sistemas de regulación jurídica más dinámicos, plurales y policéntricos como parte de una estrategia de crecimiento económico, especialmente en el contexto del fortalecimiento y crecimiento de la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>.

Como ya se anticipó, es innegable que todas estas premisas que justifican la mejora regulatoria importan un sesgo neoliberal que se asocia con el concepto de “desregulación”, entendido como una tendencia en la cual las entidades públicas ven disminuida o suprimida su capacidad de intervención, dando lugar a la privatización de empresas y servicios públicos.

Aún cuando su objetivo, en un principio, consistió en procurar decisiones más eficientes mediante la mejora del entorno normativo que favoreciera, en último término, la competitividad económica, con el tiempo se ha pretendido desvincular estos dos conceptos haciendo una distinción entre *better regulation* y la idea

<sup>1</sup> En la mayoría de los casos no cuentan con carácter normativo ni se reconoce su valor vinculante al solo tener calidad de directrices y recomendaciones; sería objeto de análisis si pudieran llegar a tener efectos jurídicos en el control de legalidad de las normas o reglamentos. Se puede sostener que estas guías podrían tener un valor jurídico puesto que son precisamente normas jurídicas las que regulan el proceso de creación de nuevas normas.

<sup>2</sup> Ante la necesidad de simplificar el ámbito normativo como preludio a la consecución del Mercado único, se desarrollaron los principios necesarios para una buena regulación comunitaria en el Protocolo Adjunto al Tratado de Ámsterdam en 1995.

de “desregulación” (en inglés *deregulation*) (Guillem, 2015). El objetivo de la mejora regulatoria, más que solo dar lugar a menos regulación, promueve su racionalización, es decir, su transformación en una regulación o legislación de buena calidad en su carácter tanto formal como material.

En este sentido, se busca desvincular la mejora en la calidad normativa a una ideología concreta, y entenderla en términos de un proceso de simplificación y mejora del entorno normativo en el que se desenvuelven los ciudadanos, eliminando las normas innecesarias y desproporcionadas. Así, los estudios de impacto normativo, como lo explica Carceller (2019), importan una metodología al servicio de la *better regulation* que ha ido generando herramientas para la mejora regulatoria que no necesariamente se traducen en decisiones eficientes exclusivamente en términos económicos, aunque sí buscan que éstas sean redituables socialmente.

Los Análisis de Impacto Normativo (en adelante AIN), deben favorecer un análisis costo-beneficio que no se limite a los efectos sobre la economía, sino que examinen también el impacto de las normas sobre otras dimensiones como son los derechos fundamentales. Por tanto, los AIN se refieren, por ejemplo, a impactos de carácter social, medioambiental, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, entre otros.

La mejora regulatoria incluso se ha formulado como un derecho de la sociedad que, para materializarse, requiere del efectivo enriquecimiento de la calidad de la norma, lo cual debe ir acompañado de la colaboración de los receptores y grupos de interés de ésta. Este elemento de participación es importante porque el proceso legislativo se transparenta, además de que se asegura un mayor conocimiento de la norma (Pinilla, 2008:34). Asimismo, estos factores inciden en su legitimidad.

## La experiencia europea

La UE es pionera en el procedimiento legislativo, para simplificar la legislación existente mediante el análisis de sus efectos, en conjunto con la consulta de expertos y de ciudadanos.

La Comisión Europea como el órgano responsable de planificar, preparar, y proponer nuevas leyes y políticas europeas, así como evaluar y proponer mejoras a la legislación de la UE, ha venido desarrollando directrices novedosas.

El objetivo de la evaluación de impacto consiste en identificar las ventajas y desventajas de las opciones existentes para la realización de las políticas domésticas, mediante la valoración de sus potenciales impactos a fin de aprobar la normativa solamente si resulta necesaria.

El programa de mejora de la legislación tiene por objeto simplificar la normatividad de la UE, comprender las repercusiones de la legislación en los ciudadanos y las empresas, permitir que ellos y otras partes interesadas contribuyan significativamente en la elaboración de las políticas y la legislación. Asimismo, busca establecer procesos de toma de decisiones abiertas y transparentes. Es importante crear herramientas para lograr que la actuación de la UE se base en datos contrastados (Comisión Europea, s.f.).



Imagen del Parlamento Europeo

Por lo tanto, la evaluación prospectiva y retrospectiva de impacto es un procedimiento de análisis sistemático de las probables consecuencias de la intervención de las autoridades públicas, cuyo objetivo se traduce en el eslogan de su más reciente programa: “Legislar mejor para obtener mejores resultados”<sup>3</sup>.

La evaluación legislativa *ex post* ha sido objeto de interés en Europa de manera tal que se ha producido reciente literatura al respecto sobre el denominado Escrutinio *Post* Legislativo (EPL). La idea general consiste en no limitar las funciones de los parlamentos a la producción normativa exclusivamente, sino ampliar el proceso para cubrir su revisión sobre los resultados que produce la ley con su puesta en vigencia. Puede resultar que una determinada ley no tenga efecto o su efecto difiera del propósito que se buscó con su elaboración.

Una evaluación *ex post* revisará si la norma está logrando el efecto deseado. Buscará garantizar que los objetivos normativos de las políticas se reflejen en los efectos de la legislación; en otras palabras, evaluar si una pieza de legislación ha logrado los objetivos previstos.

Algunos parlamentos han equiparado la evaluación legislativa *ex post* a una función de seguimiento, examinando la aplicación de la legislación y la adopción de la legislación secundaria necesaria



para ponerla en práctica. Cuando existe el riesgo de que no se apliquen las leyes, de que no se adopte la legislación secundaria asociada, o de que no se disponga de información suficiente sobre el estado real de la aplicación de una ley y sus efectos, resulta efectivo monitorear que la ley, en efecto, haya entrado en vigor y esté produciendo los efectos deseados al momento de su aprobación.

## La evaluación legislativa en Latinoamérica

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha convertido el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en un instrumento de uso generalizado dentro de los países de este subcontinente. Varios países latinoamericanos han incurrido en la adopción de modelos de evaluación del impacto normativo. Sobre el avance de la política regulatoria en la región, véase Querbacht *et. al.* (2017), quien publicó un documento de trabajo que versa sobre los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.

A grandes rasgos, en el tema de la evaluación legislativa, dentro del esquema de la OCDE, Perú ha empezado a diseñar sistemas de evaluación de la ley con el objetivo de “fortalecer el funcionamiento de los grupos parlamentarios y de las comisiones, así como impulsar la función representativa de los congresistas”. (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2012:8).

Por su parte Chile ha dado importantes pasos como la creación por parte del Congreso chileno del Departamento de Evaluación de la Ley el 21 de diciembre de 2010, cuya principal función consiste en evaluar las normas jurídicas y proponer, en su caso, mejoras correctivas para dichas normas, para lo cual creó una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el precitado proceso (Álvarez, 2015).

<sup>3</sup> La Agenda 2015 de la UE denominada “Legislar mejor” representa una nueva cultura de regulación en el sistema de gobernanza multinivel que constituye a todo el bloque, consolidándose como la máxima que guía el trabajo de la Comisión Europea.

No obstante, como bien lo señala Cobos (2018), los anteriores esfuerzos resultan insuficientes aún para alcanzar los parámetros adecuados de calidad del desempeño legislativo que posibilite habilitar la evaluación *ex post* en Latinoamérica.

## El caso de México

En las últimas décadas se han presentado desarrollos en los ordenamientos jurídicos en materia de mejora regulatoria. México presenta avances en la utilización de manera sistemática de evidencia apegada AIR que informa sobre la elaboración de normas y confirma que sean idóneas para el propósito para el que fueron propuestas. El sistema comprende todas las propuestas regulatorias que somete el Ejecutivo y abarca un amplio conjunto de impactos (Cobos, 2018:26).

Desde 2018 se aprobó y entró en vigor la Ley de Mejora Regulatoria, iniciando un proceso mediante el cual se ha revisado el acervo de regulaciones existente, incluso revisiones basadas en la competencia, los programas de reducción de cargas administrativas y los inventarios públicos. Aunque existen disposiciones específicas para la revisión periódica de las normas técnicas, desde la OCDE se recomienda que México introduzca un umbral en términos de impactos regulatorios para la evaluación *ex post* que evalúe la eficacia de las normas en vigor, al aportar información sobre en qué medida las normas han cumplido sus objetivos de manera satisfactoria y si han causado o no efectos no deseados.

Por otra parte, este país ha sido pionero junto con Brasil en iniciar consultas sistemáticas de propuestas de anteproyectos de regulación con el público en general y crear mayor conciencia sobre la oportunidad de participar. Igualmente, en México se creó el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria y se ha introducido la

Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) que, junto con la consulta, se ha convertido en una práctica en el proceso regulatorio<sup>4</sup>. En ese sentido se han desarrollado herramientas como la “Calculadora de Impacto Regulatorio” que ayuda a los organismos reguladores a determinar qué elementos diferentes deben evaluarse, asegurando así la eficiencia y proporcionalidad del sistema.

Inclusive esta herramienta ha innovado con la “Verificación de los Derechos Humanos”, y sus “Principios de Aplicación”, para que se integre este análisis al dictamen final de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). De la misma manera se han agregado evaluaciones de impacto sobre el género, los consumidores y sobre el comercio.

Las normas del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria ya contemplan como sujetos obligados en la Federación, estados y municipios, las ramas del poder tanto Ejecutivo, así como el Legislativo, Judicial y los Organismos Constitucionales Autónomos y Organismos Autónomos con jurisdicción contenciosa que no forman parte de los poderes judiciales. Se prevé que cada una de estas ramas debe contar con un “Encargado de la mejora regulatoria”, de quien dependen los “Responsables oficiales de mejora regulatoria”.



<sup>4</sup> En virtud de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) todos los anteproyectos de regulación se publican junto con la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente en el sitio web de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) durante un periodo mínimo de 30 días hábiles para recibir comentarios.

No obstante, de acuerdo con la OCDE, México aún tiene pendiente la activación de evaluaciones *ex post* de las principales regulaciones. También observa falta de una efectiva incorporación dentro del proceso legislativo de la evaluación de impacto, antes de plantear una iniciativa de ley o de reforma, o bien durante el proceso de dictaminación, e incluso tras su implementación. Precisamente en estas etapas es donde se deben ponderar aspectos fundamentales como lo son el impacto jurídico, administrativo, presupuestario, social, ambiental o de género, entre otros (OCDE, 2020).

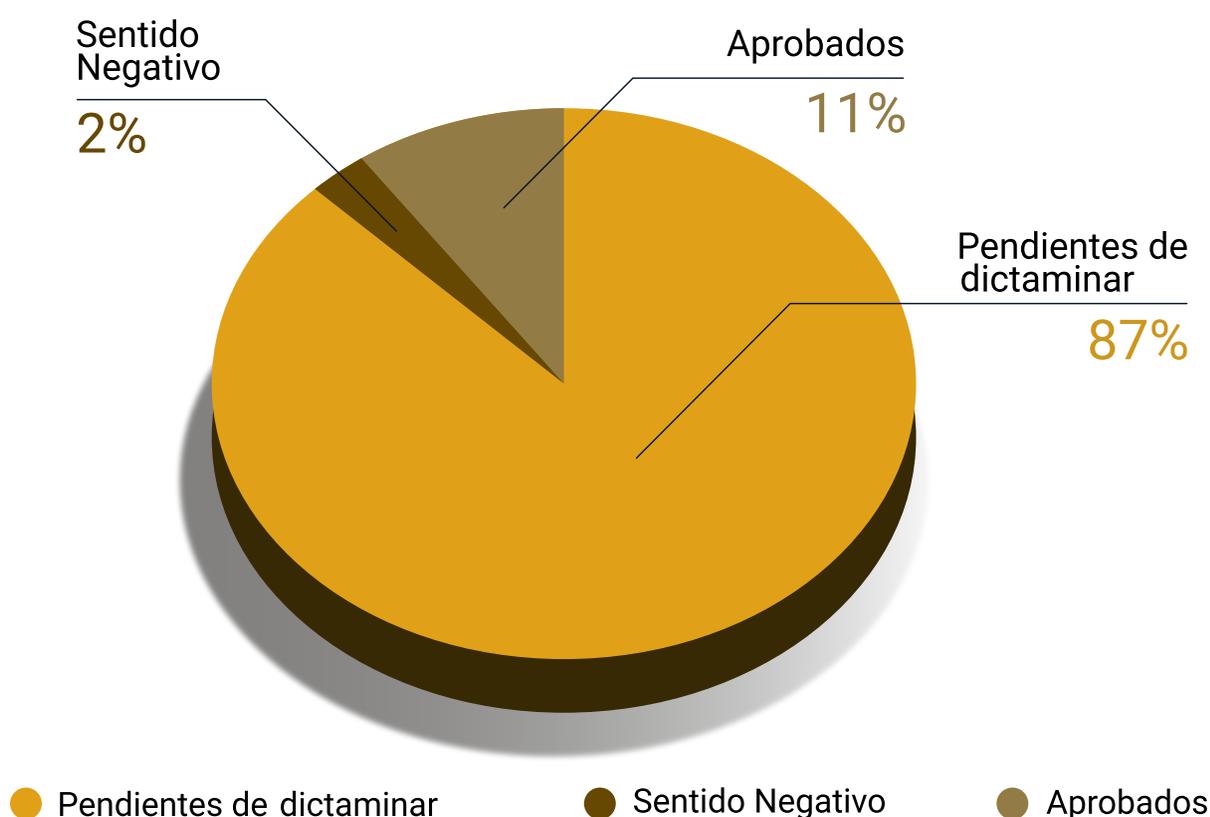
### Evaluación en el poder Legislativo en México

En el tema específico de la actividad normativa de carácter legislativo, el primer aspecto a destacar cuando se habla del impacto legislativo es que no existe claridad sobre cuál es el significado y el alcance del concepto. Ello se traduce en que generalmente se discute sobre el tema en términos del desempeño o eficiencia legislativa en términos cuantitativos, mas no en la calidad o cualidad de las leyes.

En efecto, en México persiste este tipo de evaluación de la efectividad basada en estadística meramente cuantitativa. Los datos que se encuentran disponibles en el Senado de la República, por ejemplo, evalúan solo los rubros de manera individual por legislador, o bien por grupo parlamentario. Los rubros incluyen el total de iniciativas presentadas y, de éstas, el número de pendientes por dictaminar, en sentido negativo o aprobadas. Así, lo que se evalúa es la efectividad en términos del número de proyectos que logran convertirse en ley. Según consultas en la página de información del Senado, algunos legisladores tienen un elevado número de proyectos presentados, pero pocos de ellos logran avanzar o salir adelante en la tramitación legislativa. Se percibe una ausencia de datos relevantes sobre qué ocurre con esos proyectos, pues muchas mociones sólo son presentadas y jamás logran avanzar en el trámite legislativo.

Esta situación se traduce en un importante rezago legislativo que se puede cuantificar con los siguientes datos tomados de estadísticas de la LXIV Legislatura:

**Imagen 1. Rezago legislativo en la Cámara de Senadores. LXIV Legislatura**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos obtenidos en la página del Senado de la República. Consulta: Agosto, 2021.

La percepción ciudadana en torno al poder Legislativo lo denota como una rama con altos costos económicos y exiguos resultados, motivo por el cual se ha pretendido solventar esta percepción de inconformidad y falta de credibilidad mediante una producción legislativa sin precedentes, pero que no parece ajustarse a un diagnóstico adecuado del problema (Cobos, 2018).

Esto constituye un obstáculo en la calidad de su producción que puede ser corregido mediante procesos de evaluación, en los siguientes términos:

*El proceso de evaluación legislativa tendería a evitar las antinomias, la redacción inadecuada y polisémica y, por supuesto, la enorme cantidad de reformas que se realizan a la legislación únicamente para solventar las fallas del proceso legislativo original, y qué decir de las lagunas que tantos dolores de cabeza acarrear al operador judicial y que lo obligan a convertirse en artífice de la interpretación jurídica (Cobos, 2018).*

De manera concreta, esta autora visualiza la efectividad de la evaluación legislativa como un mecanismo viable para eficientar el desempeño parlamentario y de avanzar en el desarrollo jurídico social, en aras de alcanzar leyes con mejor técnica jurídica y más acordes con los requerimientos reales (Cobos, 2018).

A la fecha no existe aún una metodología sistematizada que posibilite una evaluación de los procesos legislativos en México, ni *ex ante* ni *ex post*. Como ya lo identificó Rivera (2016:88), lo más común es encontrar que diversas normas han sido evaluadas de una manera asistemática por actores institucionales o bien por actores fuera del marco institucional, es decir, universidades o centros de investigación. La limitante consiste en que en muchos casos estas evaluaciones no cuentan con un canal comunicativo con los actores relevantes en la rama legislativa, ni mucho menos toman en cuenta como interlocutor al Poder Legislativo.

Esta situación es retomada por Ehrman (2018) quien precisa que hace falta proyectar un centro que se pueda dedicar a la evaluación de la calidad de la producción legislativa que tenga como objetivos recuperar, la legitimidad y seguridad jurídica de los instrumentos legislativos frente a los problemas actuales de la inflación legislativa y garantizar la eficacia y eficiencia de la intervención legislativa hacia los destinatarios, ya sean actores gubernamentales como de la sociedad civil.

En la actualidad, institutos como el Belisario Domínguez del Senado de la República han comenzado ya a realizar estudios de evaluación exploratorios de distintas leyes con dos propósitos principales. El primero, promover el uso de evidencia en el trabajo legislativo; y, el segundo, promover la institucionalización del uso de la metodología de evaluación de impacto legislativo como una herramienta para mejorar la calidad de la legislación.

Si bien el trabajo parlamentario debe redundar en función del bienestar de la ciudadanía, la mejora en la calidad normativa debe asegurar una debida deliberación parlamentaria para que las políticas públicas se formulen con base en necesidades reales. Deben procurar tener una base empírica y objetiva; es decir que la calidad de la norma debe valorarse con base en sus efectos sobre la realidad.



Aún cuando se han ido generalizando estos procesos de evaluación normativa en materia de administración pública, en el poder Legislativo no permean aún del todo los aspectos positivos de los valores de *better regulation*, que empiezan a predominar en el mundo contemporáneo democrático. Es por ello que se considera que en México se requiere el desarrollo de investigación que oriente un modelo pertinente, pero propio, de evaluación legislativa.

A nivel federal no se ha explorado de manera precisa la posibilidad de incorporar el AIN a la actividad de la rama legislativa, sin embargo, se han sostenido encuentros con especialistas de la OCDE, concluyendo que aún “no se ha reconocido la obligación formal para llevar a cabo un análisis del impacto de la legislación *ex ante* o *ex post* o para llevar a cabo una consulta pública sobre el impacto y los efectos que la normativa prevista tiene sobre la sociedad” (OCDE, 2019). Con ello se lograría determinar si el marco regulatorio a evaluar logra los objetivos deseados, si la ley o el reglamento son lo suficientemente eficientes y eficaces en su aplicación, y en qué medida se logran los impactos previstos.

Es de destacar que a nivel estatal sí se han llevado a cabo esfuerzos aislados por generar proyectos de ley en ese sentido. En el caso de Sonora, se presentó en el

2015 una iniciativa que contenía la instauración de un modelo de seguimiento y evaluación legislativa local, basado en las Comisiones legislativas, adoptando un modelo pluralista (Rivera, 2016:94).

De manera similar en San Luis Potosí, desde el 2012 el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado ha trabajado en la construcción de un concepto teórico-metodológico muy bien comprendido en los siguientes términos:

*(...) el diseño y la aplicación de una metodología que mida, analice y evalúe el impacto legislativo ex ante, es decir cuando apenas se está pensando o diseñando la iniciativa, incluso cuando se le tenga en proceso de dictaminación. En cambio, para el caso de iniciativas ya aprobadas o publicadas, y que tienen que ser implementadas, se hace necesario implementar un mecanismo de evaluación y seguimiento a las leyes vigentes y sus continuas reformas, es decir habrá que hacer análisis ex post (Vázquez, 2012:6).*

Por su parte, el Congreso de Guanajuato también ha sido uno de los pioneros en la promoción de la evaluación de la ley en México y, desde la creación de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo, se ha convertido en el primer congreso estatal en evaluar los resultados de las leyes aprobadas por su poder Legislativo. A través de sus “Foros de Evaluación Legislativa y de Políticas Públicas” promueve la discusión respecto a diferentes aspectos del AIL, como la perspectiva ciudadana. Cabe señalar que su último evento en la materia fue celebrado en 2020.

Para concluir, cabe hacer una reflexión en torno al futuro desarrollo de investigación y práctica en esta área, la cual requiere una visión a largo plazo y profunda que involucre la construcción y desarrollo de un concepto teórico-metodológico propio sobre la evaluación del impacto legislativo ajustado al contexto mexicano. Esto implica entender que en ningún sentido su objetivo consiste en obviar los procesos políticos y de las políticas públicas, ni privilegiar en la toma de decisiones una posición técnica de carácter estrictamente metodológico.



Imagen de Jorge Aguilar en Pixabay

Tampoco pretende interrumpir una decisión, pues no es una vía de interferencia política, sino una herramienta de ayuda para la toma de decisiones, que suministra información a quien la adopta (sobre todo, responsables políticos) sobre la situación a regular, medios disponibles para lograr los objetivos perseguidos y posibles efectos (Revuelta, 2014:90).

El propósito siempre debe ser proveer una herramienta, un procedimiento técnico que estudie los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador durante el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. También constituye un método de seguimiento y monitoreo de los efectos de la legislación en su aplicación para orientar la mejora de la legislación en el futuro.

Ayudará a determinar si la legislación está funcionando en la práctica como se esperaba, evaluando la implementación y cumplimiento de los objetivos perseguidos. La trascendencia de esta labor dependerá de la identificación y la difusión de buenas prácticas a partir de los éxitos y fracasos que este trabajo de seguimiento y evaluación retrospectiva pueda revelar.

## Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2012). *Proyecto de fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú*. Perú: Congreso de la República del Perú.
- Álvarez, P. & Williams, G. (2015). *Experiencia Comparada en calidad técnica de las leyes: evaluaciones y asesorías parlamentarias*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Carceller, J. (2019). Análisis de impacto normativo sobre derechos y libertades fundamentales. *Papeles el tiempo de los derechos*, número 5, p. 4. ISSN: 1989-8797. <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2019/01/derechos-libertadesfundamentales-5-19.pdf>
- Cobos, A. P. (2018). La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario. *Revista Col. San Luis*, San Luis Potosí, v. 8, n. 15.
- Comisión Europea (s.f.). *Legislar mejor: por qué y cómo*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es)
- Ehrman, R. (2018). *La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación*. México: Cuadernos de la Ciudad de México.
- Guillem, J. (2015). La mejora de los entornos normativos y la competitividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE, Corts. *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 28.
- OCDE (2018). *Organisation for Economic Cooperation and Development, Regulatory Impact Analysis*, September, 2018. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria.htm>
- OCDE (2019). Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE. En *Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru: Case Studies 2014-16*, OECD Publishing. DOI. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-4-es>
- OCDE (2020). *La mejora regulatoria en Latinoamérica como mecanismo fundamental para enfrentar la crisis y acelerar la recuperación*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mejora-regulatoria-LAC-ante-crisis.pdf>
- Pinilla, R. (2008). Qué es y para qué sirve la Evaluación de Impacto normativo. Agencia de Evaluación y Calidad, *Papeles e Evaluación* 8/2008. Madrid: Ministerio Administraciones Públicas Gobierno de España.

Querbach, T. & Arndt, C. (2017). "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play". *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 7. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>. Disponible en: <https://www.smartreg.pe/reportes/OECD%202017.%20Politica%20Regulatoria%20en%20America%20Latina.%20Situacion%20actual.pdf>

*Reglamento del Instituto Belisario Domínguez*. Gaceta del día Miércoles 15 de octubre de 2008. Gaceta: LX/3PPO-273/18245.

Revuelta, I. (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial. *Revista de Administración Pública*. ISSN: 0034-7639, núm. 193. Madrid, enero-abril, págs. 83-126, p 90.

Rivera, M. A. (2016). Evaluación legislativa en México: una propuesta para las Entidades Federativas. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm 6.

Vázquez S., D. E. (2012). *Importancia de la evaluación de impacto normativo desde el poder legislativo*. REDIPAL.



Imagen del OCDE en FAM



# Escrutinio *post*-legislativo: Un nuevo enfoque para la implementación de la ley y el papel de supervisión del parlamento<sup>1</sup>



## Franklin De Vrieze

Asesor principal de gobernanza en la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés). Ha realizado una amplia investigación sobre el Escrutinio *Post*-Legislativo, la responsabilidad financiera, la interacción del parlamento con instituciones de supervisión independientes y la lucha contra la corrupción.

Como consultor internacional en desarrollo parlamentario, ha trabajado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Europea en temas relacionados con el papel de los parlamentos en la lucha contra la corrupción y con códigos de conducta y ética parlamentarios.

 @FranklinDVrieze

 <https://www.linkedin.com/in/franklindevrieze/>

## Resumen

¿Qué es un Parlamento exitoso? Es una pregunta que están debatiendo en la actualidad un gran número de especialistas parlamentarios y politólogos. En este documento, se argumenta que la definición del “éxito legislativo de los Parlamentos” ha evolucionado sustancialmente, desde la publicación de las leyes en el *corpus* legislativo, hasta garantizar su entrada en vigor y que su implementación tenga un impacto.

En ese sentido, el Escrutinio *Post*-Legislativo (EPL) se define como el proceso parlamentario de evaluación *ex post* de la legislación, verificando la promulgación y evaluando su impacto, es decir, cotejando si se han cumplido o no los objetivos políticos previstos.

Las preguntas de investigación de este artículo son: ¿qué factores determinan la eficacia de los Parlamentos en la conducción del EPL?; ¿en qué medida esa eficacia está

determinada por la forma en que los Parlamentos establecen estructuras y procedimientos para el EPL?, y ¿hasta qué punto es determinada por los resultados y el seguimiento de los hallazgos del EPL?

Con base en esas preguntas de investigación, en este texto se plantean cuatro categorías de Parlamentos en cuanto a la forma en que desarrollan el EPL; a saber: 1) escrutadores pasivos, 2) escrutadores informales, 3) escrutadores formales, y 4) escrutadores independientes. Asimismo, se proporcionan ejemplos de Parlamentos nacionales que pueden clasificarse dentro cada una de esas categorías y sus principales características respecto a la forma en que conducen el EPL.

Con base en esta categorización, el documento discute los principios conceptualizados a partir de las mejores prácticas sobre EPL en los Parlamentos. Los principios cubren el mandato, alcance, participantes, procesos y plazos para el EPL.

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo fue publicada como nota de Aportes al debate parlamentario 22 de la Dirección General de Investigación Estratégica, del Instituto Belisario Domínguez, intitulada “El Escrutinio *Post*-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza”.

\* Traducción autorizada por el autor, a cargo del Mtro. Ernesto David Orozco Rivera del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (ernesto.orozco@senado.gob.mx).

La parte final del documento presenta una serie de recomendaciones sobre la mejor forma para que un Parlamento conduzca el EPL con base en la "Guía para Parlamentos sobre EPL" desarrollada por la Fundación Westminster para la Democracia que incluye 4 fases y 16 pasos. Como guía práctica, es útil para cualquier Parlamento que pretenda introducir, poner a prueba o institucionalizar el EPL.

**Palabras clave:** Escrutinio Post Legislativo; legislación; evaluación legislativa.

## Abstract

What is a successful parliament? It is a question that is currently being debated by many parliamentary specialists and political scientists. In this document, it is argued that the definition of "legislative success of Parliaments" has evolved substantially, from the publication of laws in the legislative corpus, to guaranteeing their entry into force and that their implementation has an impact.

In this sense, the Post-Legislative Scrutiny (EPL) is defined as the parliamentary process of *ex post* evaluation of the legislation, verifying the enactment and evaluating its impact, that is, comparing whether or not the planned political objectives have been met.

The research questions of this article are: what factors determine the effectiveness of parliaments in leading the EPL?; To what extent is that effectiveness determined by the way parliaments establish structures and procedures for the EPL? And to what extent is it determined by the results and follow-up of the EPL findings?

Based on these research questions, in this text four categories of Parliaments are proposed in terms of the way in which they develop the EPL; namely: 1) passive tellers, 2) informal tellers, 3) formal tellers, and 4) independent tellers. Likewise, examples of national Parliaments that can be classified within each of these categories and their main characteristics regarding the way in which they conduct the EPL are provided.

Based on this categorization, the document discusses the principles conceptualized from the best practices on EPL in Parliaments. The principles cover the mandate, scope, participants, processes and timeframes for the EPL.

The final part of the document presents a series of recommendations on the best way for a Parliament to conduct the EPL based on the "Guide for Parliaments on EPL" developed by the Westminster Foundation for Democracy that includes 4 phases and 16 steps. As a practical guide, it is useful to any Parliament seeking to introduce, pilot or institutionalize the EPL.

**Keywords:** Post Legislative Scrutiny; legislation; legislative evaluation.

## ¿Por qué los Parlamentos realizan el Escrutinio Post-Legislativo?: una justificación

Una de las principales funciones del Parlamento es crear leyes que satisfagan las necesidades de los ciudadanos de un país. Sin embargo, también es función del Parlamento evaluar si las leyes que ha aprobado logran los resultados previstos, lo que es precisamente el EPL.

Por lo tanto, el acto de llevar a cabo el EPL puede justificarse como una actividad independiente que permite a un Parlamento vigilarse y evaluarse a sí mismo, así como reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna.



Imagen de Elena Mozhilo en Unsplash

## Cuatro razones para el Escrutinio Post-Legislativo

El acto de evaluar las leyes aprobadas por un Parlamento se conoce como EPL. La Comisión de Derecho del Reino Unido subraya cuatro razones principales para llevar a cabo el EPL de forma más sistemática: 1) determinar si la legislación está funcionando en la práctica como se esperaba; 2) contribuir a una mejor regulación (a través de legislación secundaria); 3) mejorar el enfoque en la implementación y cumplimiento de los objetivos de las políticas; y, 4) identificar y difundir buenas prácticas para que se puedan aprender lecciones de los éxitos y fracasos revelados por este trabajo de escrutinio. Además, se puede mencionar la necesidad de actuar de manera



preventiva frente a los posibles efectos adversos de la nueva legislación en los derechos fundamentales, así como, por ejemplo, sobre el medio ambiente o sobre el bienestar económico y social.

Al revisar la acción o inacción del Gobierno y al enmendar la legislación, un Parlamento mide hasta qué grado las leyes de un país son adecuadas para su propósito, así como hasta qué punto un Gobierno está gestionando de manera efectiva la implementación de sus políticas y el cumplimiento de las obligaciones legales. Sin embargo, este vínculo no siempre se reconoce formalmente dentro del sistema parlamentario, y la información relevante no siempre se captura, dirige y responde de esa forma.

El acto de conducir el EPL, por tanto, puede justificarse como una actividad independiente que permite a un Parlamento vigilarse y evaluarse a sí mismo, así como reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna. Diversos parlamentos, muchos de los cuales se mencionan en este estudio comparativo, están comenzando a institucionalizar el EPL como un mecanismo separado dentro del Parlamento.

Existen dos tipos de EPL. El primero puede tratarse de una revisión legislativa amplia, cuyo propósito es evaluar en qué medida una legislación determinada ha logrado su propósito previsto y cuál es su impacto. El segundo puede tratarse de una evaluación más estricta de cómo funciona una ley en la práctica. Este último es más específico y se trata de una revisión más puramente legal y técnica.

En consecuencia, el EPL tiene dos funciones distintas: 1) una función de seguimiento, ya que la aplicación de la legislación y, especialmente, la adopción de la legislación secundaria necesaria es evaluada por el Parlamento en momentos identificados; y 2) una función de evaluación, cuando los Parlamentos buscan asegurar que los objetivos normativos de las políticas se reflejen en los resultados y efectos de la legislación.

## El Escrutinio *Post-Legislativo* como facilitador del proceso legislativo

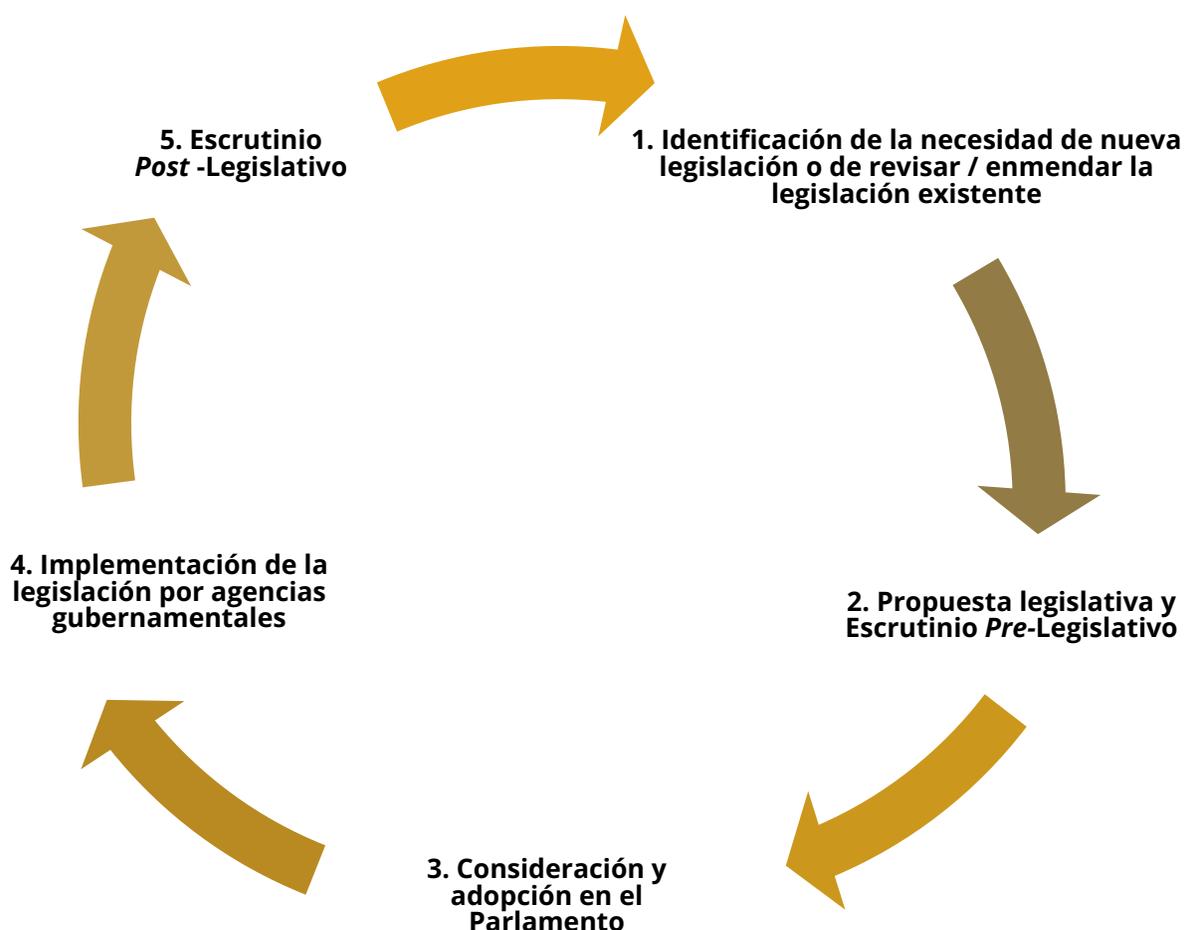
El ímpetu creciente por el EPL coincide con la racionalización del proceso de elaboración de leyes y una mayor demanda para que se revise la calidad de la legislación y se establezcan procedimientos que ayuden a los Parlamentos a lidiar con la “complejidad legislativa” contemporánea. La evaluación legislativa es un esfuerzo para apoyar a los Parlamentos en esa tarea, al institucionalizar y sistematizar un momento de análisis y evaluación centrado específicamente en mejorar la calidad de la legislación aprobada. Tal acto debería mejorar la capacidad de comprensión del Parlamento en torno a las relaciones causales entre una ley y sus efectos, ya que la exactitud de los supuestos subyacentes a la legislación se comprueba únicamente después de su promulgación.

El EPL como forma de evaluación legislativa es, por tanto, un proceso de aprendizaje que contribuye tanto a que el

Parlamento conozca los impactos de la legislación como a que se garantice que ésta satisfaga las necesidades de todas las partes interesadas pertinentes. Implícitamente, el EPL puede reducir la ambigüedad y la desconfianza, así como favorecer que los legisladores aprendan con la práctica.

Una justificación general para el EPL puede expresarse en términos de “un enfoque cíclico e iterativo de la gobernanza”, es decir, siguiendo su implementación a partir de que el Parlamento aprueba una ley, lo que contribuye a determinar si el Gobierno ha llevado a cabo de manera adecuada y efectiva la intención de las y los legisladores, y si durante la implementación han surgido consecuencias no deseadas que impliquen que la ley deba ser ajustada o, en caso de problemas de implementación más generalizados, que tales consecuencias sean tomadas en cuenta al momento de considerar otra legislación prospectiva, tal y como se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1. El Escrutinio *Post-Legislativo* como parte de un proceso legislativo de principio a fin**



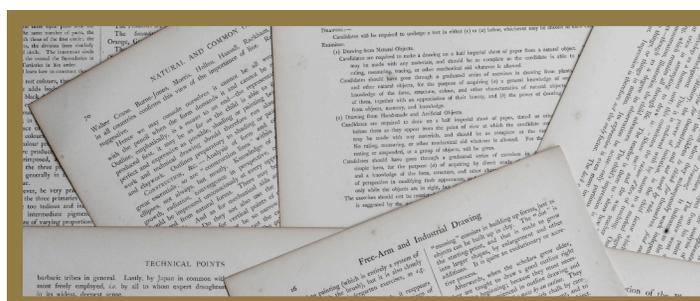
Fuente: Elaboración propia.

El Comité Constitucional de la Cámara de los Lores del Reino Unido recomendó en su informe de 2004 que el EPL fuese considerado como un procedimiento de rutina del escrutinio parlamentario. El Comité adoptó una visión holística del proceso legislativo, que abarca no solo la aprobación de un proyecto de ley después de su presentación, sino también el escrutinio *pre* y *post* legislativo.

La adopción de este enfoque de “principio a fin” o “ciclo completo” del proceso legislativo se desarrolla con mayor precisión en el proceso de aprobación del presupuesto nacional, pues generalmente se piensa que el Parlamento, idealmente, debe jugar un papel importante durante todo el ciclo; involucrar al público en la fase de discusiones; considerar y adoptar el presupuesto; monitorear su implementación; y, finalmente, auditar y evaluar la ejecución presupuestaria en conjunto con la entidad fiscalizadora superior. El EPL puede concebirse, por tanto, como una extensión de la responsabilidad del Parlamento en etapas clave de los procesos de gobernanza.

### El Escrutinio *Post*-Legislativo como forma de supervisión ejecutiva

Si bien, el EPL puede tomar la forma de un mecanismo separado dentro del Parlamento, el proceso de evaluación también es subproducto de un Parlamento que lleva a cabo una supervisión ejecutiva y una legislación eficaz. Al revisar la acción o inacción del gobierno, y al enmendar la



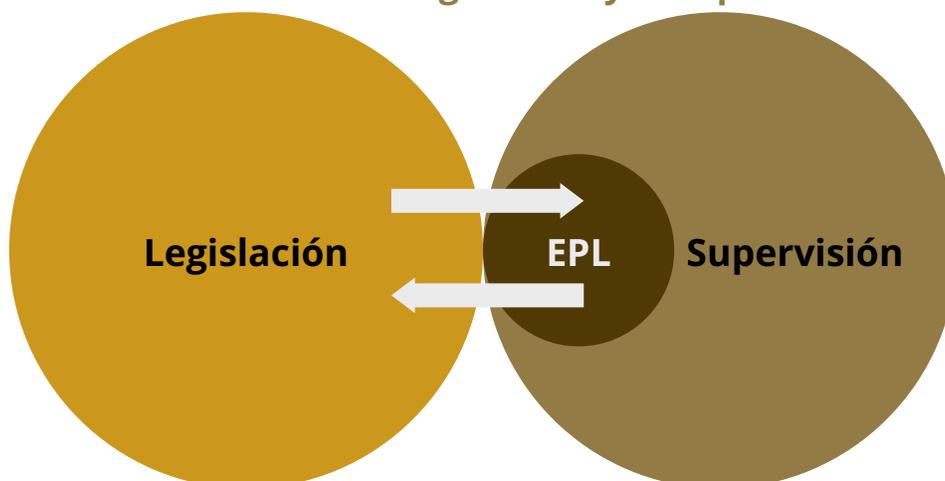
legislación de varios tipos, un Parlamento mide hasta qué grado las leyes de un país son adecuadas para su propósito, así como hasta qué punto un Gobierno está gestionando de manera efectiva la implementación de sus políticas y el cumplimiento de las obligaciones legales.

Empero, la conducción del EPL se extiende más allá de la supervisión ejecutiva, pues es también un sistema interno de monitoreo y evaluación mediante el cual un Parlamento puede considerar y reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna.

Visto de esta manera, el EPL permite que, en su papel legislativo, un Parlamento no se limite a crear leyes, sino que se convierta en el “guardián legislativo” de un país.

Dado que existen diferentes formas de situar al EPL dentro del marco de las funciones y atribuciones del Parlamento, una visualización posible, que se reproduce a continuación, ubica al EPL como parte de la supervisión, pero enlazándose con el proceso legislativo.

**Gráfico 2. Situación del Escrutinio *Post*-Legislativo en relación con la legislación y la supervisión**



Fuente: Elaboración propia.

## Limitaciones del Escrutinio Post-Legislativo

La Comisión de Derecho del Reino Unido ha realizado tres comentarios subrayando las limitaciones del EPL:

1) Riesgo de repetir argumentos: El EPL debería concentrarse en los resultados de la legislación, a menos que el órgano de revisión y quienes le presenten evidencia ejerzan una función autodisciplinaria, pues existe el riesgo de que se vuelva una mera repetición de los argumentos presentados durante la aprobación del proyecto de ley. Las revisiones deben realizarse de manera constructiva y orientada al futuro, con el objetivo de garantizar que los errores sean completamente identificados y se aprendan lecciones.

2) Dependencia de la voluntad política: La evolución hacia un enfoque más sistemático de EPL depende de una combinación de voluntad y criterio político. El Parlamento y el Gobierno tienen un interés común en fortalecer el EPL, ya que ayuda tanto a aclarar las políticas y sus objetivos, como a garantizar que los recursos dedicados a la legislación sean adecuadamente ejercidos.

3) Restricciones de recursos: El EPL exige tiempo y recursos, por lo que los procedimientos de evaluación estarán mayormente justificados cuando, por ejemplo, se refieran a alguna legislación relevante o tengan un impacto social sustancial, ya que implican un gasto público considerable. Las evaluaciones de este tipo tienen un costo significativo, no solo en términos de tiempo y gasto, sino porque generalmente dependen de la adquisición de información proveniente desde fuera del Gobierno. La consulta con las partes interesadas clave es generalmente necesaria si se requieren obtener datos relevantes para realizar una evaluación precisa de la efectividad. En esas circunstancias, realizar una evaluación sistemática de los esquemas legislativos enteros, suele ir más allá de las capacidades de los Parlamentos. No obstante, los resultados de las evaluaciones gubernamentales pueden proporcionar la base

sobre la cual los legisladores pueden cuestionar y llamar a rendir cuentas a los responsables de la política y su implementación.

Algunos Parlamentos han encomendado esa tarea a Comités de supervisión sectorial centrados en temas legislativos determinados, mientras que otros han creado Comités especiales sobre EPL. En cualquier caso, las evaluaciones e informes en *pro* de la rendición de cuentas no pueden restringirse al uso interno del gobierno y deben ser de dominio público.

Finalmente, es importante resaltar cómo se utilizan los hallazgos del EPL, ya sea enmendando la legislación, presentando mociones o preguntas parlamentarias, enviando informes al Ejecutivo en los que se solicita respuesta en un periodo de tiempo determinado, o como insumo para emitir un posicionamiento o exposición de motivos que respalden un nuevo proyecto de ley.

## ¿Cómo se aproximan los Parlamentos al Escrutinio Post-Legislativo?: una categorización

Los Parlamentos llevan a cabo el EPL desde distintos enfoques. En este capítulo se ofrece una categorización para explicar cómo ha evolucionado el EPL y se aplica a distintos Parlamentos de Europa. Esta categorización fue diseñada tomando en cuenta el fundamento legal para conducir el EPL y las variables funcionales que intervienen.



Imagen de Chamber of the House of Commons

El fundamento legal del EPL puede establecerse de distintas maneras. En algunos casos, el EPL es una obligación del Parlamento y está plasmado directamente en la Constitución, como en Francia. En la mayoría de los casos, la base legal se ubica en la función de supervisión del Parlamento y en su reglamento interno, o en las cláusulas de revisión y/o expiración de los textos legislativos. Además de los fundamentos legales, diversas variables funcionales intervienen en el enfoque seguido por el Parlamento para conducir el EPL.

Una primera variable afecta la organización interna del Parlamento en relación con el EPL, es decir, la identificación de las unidades relevantes (internas o externas) responsables de la actividad preliminar de investigación y análisis, cuyo objetivo es evaluar los efectos de la implementación de una legislación específica o de una política pública determinada basada en una o más leyes. Esta variable puede presentarse de dos formas. La primera consiste en involucrar a instituciones u organismos externos independientes con conocimientos y experiencia específicos en el campo de la evaluación de políticas y la evaluación de impacto (por ejemplo, en Alemania). La segunda consiste en establecer nuevas unidades administrativas al interior de los Parlamentos para

desarrollar experticia autónoma en evaluaciones de impacto legislativo (por ejemplo, en Italia).

Una segunda variable se basa en la selección de leyes y/o políticas públicas relevantes para ser analizadas, lo que plantea varias opciones. El objeto del EPL puede ser una sola pieza de la legislación o toda la legislación relevante para una política determinada. El primer caso generalmente ocurre cuando se establece una cláusula de revisión o expiración en la ley, encargando al Parlamento verificar que se implemente correctamente y que se logren los resultados esperados. El segundo caso ocurre cuando el objeto del EPL es la implementación de una política pública determinada a través de distintas leyes.

Una tercera variable identifica el alcance del EPL como un ejercicio puramente legal o que comprende instancias de evaluación de impacto. En el primer caso, la revisión se limita a dar seguimiento a la promulgación de la ley con el objetivo de comprobar si se han aprobado las normas o instrucciones administrativas implícitas, si han entrado en vigor todas las disposiciones legales y qué interpretaciones judiciales emiten los Tribunales. En el segundo caso, el escrutinio del Parlamento comprende formas de evaluación de políticas *ex post* y de evaluación de impacto.



Imagen de Kay Nietfeld en Verwendung weltweit

Una cuarta variable afecta los resultados del EPL, incluyendo su contribución a la toma de decisiones legislativas y su impacto en la relación Parlamento-Gobierno. El EPL se desarrolla a través de dos tipos de herramientas parlamentarias: 1) herramientas de investigación, cuyo objetivo es buscar información, explicaciones y posiciones políticas del Gobierno; y, 2) herramientas de supervisión dirigidas a hacer que el Gobierno rinda cuentas de los resultados alcanzados. Considerando el fundamento legal y las variables funcionales, se desarrolló una categorización que consta de cuatro enfoques desde los que se conduce el EPL, lo que permite analizar el funcionamiento de distintos Parlamentos con respecto a su desempeño en términos de EPL.

Dicha categorización propone cuatro enfoques parlamentarios para conducir el EPL: escrutadores pasivos, informales, formales e independientes. La razón para proponer esas categorías es porque están relacionadas con los dos ejes principales de análisis: el alcance de los procedimientos y estructuras parlamentarias sobre el EPL y el alcance de los resultados parlamentarios sobre el EPL.

Los Parlamentos clasificados dentro de la categoría de “escrutadores pasivos” poseen escasas estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios para el análisis del EPL y reportan pocos resultados parlamentarios propios sobre el EPL en términos de informes y seguimiento. Los “escrutadores informales” igualmente tienen pocas estructuras y procedimientos parlamentarios, pero son más sólidos en cuanto a sus propios resultados parlamentarios sobre el EPL. Los “escrutadores formales” son Parlamentos que cuentan con estructuras y procedimientos más desarrollados sobre EPL, pero aún son débiles en términos de resultados y seguimiento. Los “escrutadores independientes”, son sólidos en términos de estructuras y procedimientos, así como de resultados y seguimiento.

Las cuatro categorías fueron diseñadas bajo una lógica incremental de cuánta independencia y capacidad muestran los Parlamentos en el cumplimiento del EPL. La categorización en estos cuatro enfoques reconoce la complejidad de la institucionalización del EPL en los Parlamentos.

**Imagen 3: Cuadro general de la categorización de aproximaciones parlamentarias al EPL**

<b>Categorización de aproximaciones parlamentarias al EPL</b>		
<b>Estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios organizados e institucionalizados para el análisis de EPL</b>	<b>Escrutadores formales</b>	<b>Escrutadores independientes</b>
<b>Escasas estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios para el análisis de EPL</b>	<b>Escrutadores pasivos</b>	<b>Escrutadores informales</b>
<b>Procedimientos y Estructuras Parlamentarias</b>  <b>Resultados legislativos del EPL</b>	<b>Escasos resultados parlamentarios propios sobre EPL en términos de informes propios y de seguimiento</b>	<b>Más resultados parlamentarios sobre EPL en términos de informes de evaluación legislativa propios, “procedimentalización” de los informes de EPL y seguimiento</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Al describir con mayor profundidad cada una de las cuatro categorías, es posible identificar las siguientes características.

### Escurtadores pasivos

Se trata del enfoque “básico” del EPL. Se presenta cuando los Parlamentos limitan su papel a la evaluación del escrutinio realizado por organismos gubernamentales o agencias externas. Este enfoque “pasivo” del EPL implica que el Parlamento no participa directamente en el seguimiento de la implementación legislativa y en la evaluación de impacto, ya que se basa en informes y evaluaciones elaborados por el gobierno o agencias independientes.

Dado que la mayoría de los países carecen de una sólida tradición parlamentaria con respecto a la evaluación de impacto, el escrutinio de informes externos es la forma más común en la que los Parlamentos se involucran en el EPL. Ante la escasa capacidad administrativa y de procedimientos relacionados con el EPL, el trabajo de escrutinio suele ser poco transparente y no es fácilmente accesible para el público.

### Escurtadores informales

Cuando los Parlamentos deciden adoptar un enfoque más proactiva de EPL que trascienda la mera evaluación de la actividad de escrutinio de órganos gubernamentales o agencias externas, es necesario asignar estructuras parlamentarias administrativas existentes –tales como unidades de investigación o evaluación–, para realizar análisis *ex post* de implementación legislativa y evaluación de impacto. Al desarrollar capacidades internas, los Parlamentos pueden contar con recursos autónomos adicionales a los ofrecidos por el gobierno y otras estructuras externas para el cumplimiento del escrutinio legislativo.

Los Parlamentos incluidos dentro de esta categoría se consideran “escurtadores informales” en la medida en que sus procedimientos parlamentarios de EPL no son sistemáticos. Esto significa que no cuentan con criterios establecidos para seleccionar la legislación que será objeto de EPL, aunque suelen hacerlo según lo consideren necesario.

### Escurtadores formales

En este enfoque, la recopilación y análisis de información previa al EPL puede ser llevada a cabo no solo por ciertas estructuras administrativas “tradicionales” –como unidades de investigación y documentación–, sino que también existe la posibilidad de que el Parlamento establezca una nueva unidad dedicada al EPL o un Departamento de Impacto Legislativo, fortaleciendo su capacidad de escrutinio. Por lo tanto, la tarea de llevar a cabo el EPL se confiere a departamentos o unidades parlamentarias específicas. Bajo este enfoque, existen procedimientos específicos para identificar las leyes que serán sometidas a EPL y, a menudo, existe una base legal explícita para realizarlo.

Si bien, los escurtadores formales participan tanto en el monitoreo formal de la promulgación de la ley (dimensión legal) como en la evaluación de impacto sustancial, estas dos actividades son a menudo mixtas y el EPL formal (dimensión legal) prevalece sobre la evaluación de impacto. El seguimiento a las conclusiones del EPL suele ser limitado y existen pocos procedimientos formales –si es que existe alguno– que prevean un debate o votación sobre el informe en Comisiones o en sesión plenaria. Con frecuencia, no hay conclusiones del EPL, y el seguimiento con el Gobierno se concreta a través de un proceso de diálogo. En este enfoque, los informes de EPL son accesibles al público.

### Escurtadores independientes

Se trata del enfoque más “avanzado”, en el que los Parlamentos abordan el EPL de una manera independiente y altamente institucionalizada. Existen estructuras y comités administrativos específicos asignados para conducir el EPL. El Parlamento y sus



Imagen del Parlamento Italiano en Marco Verch

Comisiones deciden de forma independiente qué leyes seleccionar para el EPL con base en sus propios criterios y prioridades. El Parlamento tiene un enfoque más proactivo en la identificación de fuentes de análisis y el trabajo de EPL tiene una base legal y cubre tanto la evaluación legal como la de impacto.

La institucionalización del EPL da como resultado la publicación de informes específicos a los que el Parlamento da un seguimiento más organizado, incluso solicitando respuestas por parte del Gobierno. Esta “procedimentalización” es mucho más sólida en los escrutadores independientes que en los formales. “Procedimentalización” significa que los informes de EPL están respaldados por procedimientos formales que permiten un debate y/o votación del informe, en Comisión, pero potencialmente también en el Pleno, otorgando así la máxima publicidad a esta actividad. Por lo tanto, en esta categoría, el EPL es completamente transparente, los informes se publican en línea y son accesibles al público.

### **EPL como evaluación legislativa**

A medida que los Parlamentos han comenzado a prestar mayor atención a su responsabilidad de vigilar el grado en que las leyes que han aprobado se implementan según lo previsto y tienen el impacto esperado, el EPL comenzó a ser reconocido como una parte integral del ciclo legislativo y está emergiendo como una nueva dimensión dentro del rol de supervisión del Parlamento. El EPL como forma de evaluación legislativa es un proceso de aprendizaje que contribuye tanto a que el Parlamento tenga conocimiento sobre el impacto de la legislación, como a que se asegure de que las leyes satisfagan las necesidades de las partes interesadas. Por lo tanto, el EPL puede alentar a los ciudadanos a involucrarse más con el Parlamento y reducir la ambigüedad y desconfianza del público hacia éste.

En varios Parlamentos, el EPL también está influenciado por la necesidad de tener una mejor comprensión sobre la manera en que la implementación de la ley

afecta a las consideraciones de buena gobernanza en términos de, por ejemplo, el impacto de la legislación en materia de género, medio ambiente y clima. La implementación de la ley puede tener consecuencias no previstas para la igualdad de género, el medio ambiente u otros temas, por lo que la transversalización de esas evaluaciones temáticas horizontales de impacto *ex post* relacionadas con la buena gobernanza se ha convertido en una fuerza impulsora adicional para el surgimiento de nuevas prácticas y sistemas de EPL.

El EPL no es un “bien de lujo” lejos del alcance de los Parlamentos más jóvenes o recientemente establecidos. Todos los Parlamentos pueden conducirlo con éxito independientemente de la etapa de desarrollo institucional en la que se encuentren. El EPL se lleva a cabo de diversas formas, por lo que la pregunta que debe plantearse un Parlamento no es si emprender o no el EPL, sino cómo hacerlo.



Imagen de Patricia Janiot

## ¿Cómo llevan a cabo los Parlamentos el Escrutinio Post-Legislativo?: los principios

Existen una serie de principios que discuten el mandato del Parlamento para conducir el EPL (el “por qué”), el alcance (el “qué”), los participantes (el “quién”), los procesos (el “cómo”) y los plazos (el “cuándo”). Estos principios no son exhaustivos ni exclusivos, pero están destinados a proporcionar una guía para el establecimiento de prácticas de EPL realistas, de acuerdo con el marco legal y procesal específico de cada Parlamento.

Estos principios se presentan porque la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés) considera que el EPL debería ser parte integral del proceso parlamentario. La WFD es consciente de las limitaciones de recursos que enfrentan los Parlamentos y de la necesidad de un enfoque flexible. Por lo tanto, estos principios buscan, en la medida de lo posible, basarse en los sistemas y procedimientos existentes.

### Mandato del EPL en el Parlamento

1.

El Parlamento tiene la responsabilidad de vigilar que las leyes que ha aprobado se hayan implementado según lo previsto y hayan tenido los efectos esperados. Por lo tanto, el EPL es una importante herramienta para la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

Dado que los Parlamentos invierten gran parte de sus recursos humanos y financieros en el proceso de adopción de legislación, no es raro que pasen por alto el aspecto de revisar la implementación, la cual representa un asunto complejo puesto que depende de la movilización tanto de recursos como de actores; del compromiso con las políticas y la legislación; y de la coordinación y cooperación entre todas las partes involucradas.

La implementación no ocurre de manera automática y distintos incidentes pueden afectar su curso, entre los que se pueden mencionar: cambios en el contexto –político, económico, social, cultural, financiero, etc.–,



Imagen del Parlamento inglés

desvío de recursos, desvío de los objetivos previstos, resistencia de las partes interesadas y cambios en el marco legal de otros ámbitos políticos relacionados. La implementación de la legislación y las políticas también puede verse socavada por las asimetrías de poder, la exclusión, la captura del Estado y el clientelismo.

A pesar de esos desafíos, existen cuatro razones globales por las que los Parlamentos deben priorizar el monitoreo y evaluación de la implementación de la legislación: 1) garantizar que se cumplan los requisitos de la gobernanza democrática y la necesidad de implementar la legislación de acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica; 2) permitir que los efectos adversos de la nueva legislación sean detectados oportuna y fácilmente; 3) mejorar el enfoque en la implementación y cumplimiento de los objetivos de las políticas; y, 4) identificar y difundir buenas prácticas para extraer lecciones de los éxitos y fracasos revelados por el trabajo de escrutinio. Por lo tanto, el EPL es una herramienta importante para incrementar la rendición de cuentas por parte del Gobierno y es parte de la función de supervisión del Parlamento.

## 2.

Tres instrumentos vinculantes suelen proporcionar un mandato para el EPL: compromisos ministeriales, cláusulas de revisión en la legislación o cláusulas de extinción.

El mecanismo más eficaz para garantizar que se lleve a cabo el EPL es asegurar que, antes de la adopción de la ley en el Parlamento, existan requisitos vinculantes para la revisión de su implementación. Hay varias formas de establecer este tipo de requisitos, entre los que destacan:

- Primero, en algún momento durante la aprobación del proyecto de ley, se puede solicitar a los ministros del Poder Ejecutivo que se comprometan a realizar una revisión de la legislación, indicando qué objetivos debe alcanzar y en qué plazos (compromisos ministeriales).
- Alternativamente, una segunda opción es que los legisladores presenten enmiendas durante el proceso de aprobación de una iniciativa de ley, con la finalidad de incluir una “cláusula de revisión”, lo que implica que la implementación de parte o de toda esa ley sea revisada tras un periodo de tiempo determinado. Una cláusula de revisión puede ser una herramienta útil porque está consagrada en la ley y puede prever una revisión general o especificar las disposiciones concretas que deben revisarse, el plazo para hacerlo y quién debe llevarla a cabo.
- Una tercera opción son las “cláusulas de extinción” que van más allá: el efecto de un acto o disposición legal cesa automáticamente después de cierto tiempo, a menos que se cumpla con un criterio determinado, por ejemplo, con una revisión que mantenga su vigencia.



A menudo, las cláusulas de revisión o extinción reflejan un compromiso político que representa el precio que pagará el Gobierno para que un proyecto de ley sea aprobado por el Parlamento. En la medida de lo posible, es deseable que los Parlamentos establezcan como requisito o mandato vinculante la revisión de la implementación de la legislación.

Cabe mencionar que, en relación con el EPL, en el Reino Unido existe un acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento que prevé que el primero presente ante el segundo periódicamente memorándums sobre la implementación de la ley, generalmente entre 3 y 5 años después de su promulgación. Puede que no sea posible establecer dicho sistema en todos los Parlamentos, pero podría ser útil explorar un sistema en el que el Gobierno se comprometa a proporcionar información al Parlamento y, por lo tanto, contribuya a sentar las bases de lo que ambas partes esperan del proceso de EPL.

## 3.

Aun cuando no se asuma ningún compromiso vinculante con el EPL durante el proceso de aprobación de la ley, el Parlamento debe poder realizarlo sobre cualquier asunto que estime conveniente.

Los requisitos vinculantes para realizar el EPL no son posibles ni deseables en todas las circunstancias. Un enfoque alternativo es tomar la decisión de revisar una parte de la legislación de manera reactiva, es decir, después de su promulgación. Existen diferentes detonantes para el EPL, y el Parlamento tiene la responsabilidad principal de hacerlo. El Parlamento debería poder realizar el PLS en cualquier tema o asunto que desee.

Si bien el Gobierno podría desempeñar un papel importante en el inicio de un proceso de escrutinio al identificar la legislación que debe revisarse una vez promulgada, un Comité relevante en el Parlamento puede decidir revisar una ley o algunas de sus disposiciones en un momento dado. Los puntos detonantes para el Parlamento pueden incluir: 1) solicitudes de ciudadanos u organizaciones para que se revise una ley; 2) informes o peticiones

de los medios de comunicación que indiquen la necesidad de un EPL; 3) comentarios de funcionarios del Poder Judicial en torno a que una ley debe revisarse por tener contradicciones o lagunas legales; y, 4) el surgimiento de la necesidad de indagar sobre un tema específico durante el trabajo regular de un Comité Parlamentario.

Existe un valor real previsible en la posibilidad de que el Parlamento inicie un proceso de EPL con base en las preocupaciones planteadas por los ciudadanos con respecto a la precisión, aplicabilidad, implementación y oportunidad de leyes específicas. En ocasiones, cuando el EPL ha sido detonado por preocupaciones provenientes de los ciudadanos, el Parlamento debe asegurarse de involucrar durante todo el proceso a las partes interesadas relevantes.



Imagen de Scott Graham en Unsplash

El EPL puede suscitarse de dos formas: planeándose antes de la promulgación de la legislación o llevándose a cabo sin ningún compromiso previo, dependiendo totalmente de los detonantes posteriores. Ambas formas son complementarias y juntas representan un conjunto de oportunidades con respecto a cómo podría llevarse a cabo el EPL de manera más sistemática en el Parlamento. Al desarrollar un marco de políticas para el EPL es útil anticipar que podrían aplicarse cualquiera de las dos opciones.

Cuando no se hayan establecido requisitos vinculantes para la revisión de la implementación de la legislación, es recomendable que el Parlamento identifique aquellos puntos detonantes del EPL y lo enfoque en leyes específicas, con base en las solicitudes y/ aportes de los ciudadanos, entre otros actores relevantes.

#### Alcance del EPL en el Parlamento

**4.** El EPL examina tanto la promulgación de la ley como su impacto en la sociedad, por lo que contribuye a mejorar la propia ley y el bienestar de las personas.

Dado que el EPL es un concepto amplio, puede tener distintos significados para los diferentes Parlamentos y partes interesadas. En una interpretación restringida, analiza la promulgación de la ley, si las disposiciones legales han entrado en vigor, la forma en que los Tribunales la han interpretado y cómo ha sido usada por los juristas y los ciudadanos. En un sentido más amplio, analiza el impacto de la legislación y si se han cumplido los objetivos políticos previstos y con qué eficacia. Estas son dos dimensiones del EPL: 1) evaluar técnicamente las implicaciones de la promulgación de una ley, y 2) evaluar su relación con los resultados políticos previstos.

Se recomienda que los Parlamentos lleven a cabo ambas formas de EPL (promulgación de la ley y su impacto). De esa manera, el EPL contribuye a mejorar la propia ley y el bienestar de las personas.

5.

El Parlamento requiere contar con un proceso transparente para identificar y seleccionar la legislación que será objeto de EPL, con la finalidad de utilizar el tiempo y los recursos de la manera más eficaz posible.

Aunque en principio puede resultar beneficioso conducir el EPL en la mayoría de la legislación, es necesario realizar una cuidadosa selección de las leyes que serán revisadas, en virtud del tiempo y los recursos necesarios, lo que representa un desafío incluso para los Parlamentos con mayores recursos. Es preferible que los recursos limitados sean aplicados de manera que permitan una revisión *post-legislativa* eficaz y de calidad de algunas leyes cada año, en lugar de evaluaciones menos exhaustivas de múltiples leyes. Por la misma razón, puede ser conveniente revisar solo alguna(s) disposición(es) o sección(es) de una ley.

Este enfoque puede resultar particularmente apropiado para leyes extensas que contienen diferentes secciones y sirven para diferentes propósitos. La decisión sobre revisar o no una ley debe tomarse analizando caso por caso. Sin embargo, es posible identificar los tipos de legislación que, en general, pueden o no ser adecuados para ser revisados por medio del EPL. Las leyes que generalmente no son adecuada para el EPL incluyen: 1) leyes de apropiación; 2) leyes de consolidación; 3) leyes que hace cambios técnicos menores; y 4) leyes que incluyen su propio método independiente de análisis y reporte.

Por otro lado, la legislación relacionada con una situación de "estado de emergencia" en un país (particularmente cuando se afectan las libertades civiles) y la legislación adoptada mediante procedimientos de vía rápida ("*fast track*") siempre debe estar sujeta al EPL.

Adicionalmente, es útil considerar el efecto acumulativo de la legislación; y, por lo tanto, considerar la posibilidad de examinar varios textos legislativos dentro de un mismo ámbito político.

6.

Para comprender la implementación y el impacto de la legislación, es útil revisar la legislación secundaria o derivada al mismo tiempo que se revisa la ley primaria.

Las leyes aprobadas por el Parlamento a menudo facultan a los ministros para crear legislación secundaria o derivada. Resulta idóneo revisar las leyes secundarias después de promulgadas, al mismo tiempo que se revisa la ley primaria desde donde se originó. Este es particularmente el caso cuando la mayoría de las disposiciones que dan efecto a una ley se encuentran consagradas en la legislación secundaria, lo que puede dar lugar a contradicciones o lagunas legales. En algunos Parlamentos, esta tarea se ha encomendado a un Comité de Poderes Delegados y Reforma Regulatoria o de Regulaciones (Canadá). Tal y como ocurre con la legislación primaria, las Comisiones Parlamentarias podrían iniciar o solicitar investigaciones sobre el efecto cierta legislación secundaria específica.

7.

El EPL permite evaluar el impacto de la legislación en temas transversales a distintas leyes como, por ejemplo, el género o las minorías.

Un sistema de EPL que tome en cuenta la legislación promulgada en el pasado permite a un Parlamento considerar los impactos transversales que haya decidido priorizar en temáticas relevantes como el género, los derechos humanos, las cargas regulatorias y ambientales, etcétera. Por ejemplo, las iniciativas de ley suelen afectar a hombres y mujeres de manera diferente. El análisis y evaluación sistemática de leyes y políticas basado en cómo afectan a las mujeres, los hombres y otros grupos demográficos relevantes, puede ayudar a identificar y evitar o corregir cualquier desventaja potencial que puedan crear. Este enfoque técnico, denominado análisis de género ayuda a garantizar que mujeres y hombres tengan acceso a las mismas oportunidades y protecciones legales. También se utiliza para salvaguardar la rentabilidad y promover la eficiencia y la transparencia del gobierno.

El análisis de género requiere de la recopilación y análisis de datos desglosados por sexo o evaluaciones cualitativas de los servicios gubernamentales. También demanda que los responsables de la formulación de políticas cuestionen las suposiciones sobre cómo se debe estructurar un programa o servicio de gobierno y que hagan preguntas detalladas sobre quién(es) se ve(n) afectado(s) por un problema o asunto determinado y cómo le(s) impactarían las soluciones propuestas. Por lo tanto, es preferible planificar el EPL durante las primeras etapas del proceso legislativo, antes de la aprobación de la ley, para garantizar que existan sistemas para recopilar y cotejar la evidencia e información necesarias.

### Participantes del EPL en el Parlamento

8.

El Parlamento debe considerar si la responsabilidad del EPL recae en sus Comisiones Permanentes o en un organismo específico. El EPL debe ser un proceso inclusivo en el que todos los grupos parlamentarios puedan participar.

El Parlamento debe decidir sobre el papel y la responsabilidad de sus Comisiones Permanentes para llevar a cabo el EPL, con apoyo del personal regular (como sucede en la Cámara de los Comunes del

Reino Unido), y sobre cuál puede ser la utilidad de asignar explícitamente el mandato de conducir el EPL a una Comisión específica (como es el caso en Escocia y Líbano) o a un Comité *ad hoc* (como sucede en la Cámara de los Lores del Reino Unido). En algunos Parlamentos, como Indonesia, el Comité Jurídico o Legislativo lleva a cabo la revisión de la promulgación de la legislación –si se han emitido leyes secundarias y cuáles son las sentencias judiciales pertinentes relacionadas con la ley–, mientras que los comités temáticos evalúan el impacto de la ley y si cumple los objetivos previstos. Cualquier opción tiene ventajas y el enfoque elegido depende de cuestiones como: las reglas de procedimiento parlamentarias; los incentivos y capacidades de los Comités; la cultura de supervisión del Parlamento; las prácticas establecidas con anterioridad, y los recursos humanos disponibles.

Adicionalmente, el EPL debe ser un proceso inclusivo en el que todos los grupos parlamentarios – tanto del partido político gobernante como de la oposición– puedan participar. Dado que el EPL es parte de la función de supervisión del Parlamento, un enfoque inclusivo fortalecería la rendición de cuentas y la gobernanza en el sistema político, además de que mejoraría la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.



Imagen de myrfa en Unsplash

# 9.

Para que el Parlamento conduzca de manera eficaz las indagaciones posteriores al EPL, debe potenciar sus recursos humanos y permitirles trabajar con sistemas y aplicaciones de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) adecuados. Se puede considerar establecer un servicio parlamentario especializado en EPL o encargar esta función a un panel de revisión independiente externo que informe al Parlamento.

Para que el EPL sea exitoso –al entregar resultados a un costo razonable en términos financieros y de tiempo–, es importante que los Parlamentos faculten a su personal con la autoridad suficiente para interactuar con todas las instituciones y partes interesadas relevantes. Esto es importante por varias razones, entre las que destacan: recopilar la información necesaria, obtener documentos en el idioma requerido o solicitar traducciones cuando se amerite, por ejemplo, si parte de la legislación antigua aplicable (época colonial) no está disponible en el idioma actual del país. Se debe tener especial cuidado para capacitar y asignar personal calificado en las actividades de EPL. En ese sentido, la WFD sugiere que los Parlamentos hagan pleno uso de la experiencia de los especialistas de sus comisiones permanentes, así como de sus unidades o servicios de investigación. Además de contar con las estructuras y los procesos administrativos pertinentes, los Parlamentos

deben diseñar y operar sistemas y aplicaciones de TIC adecuados para capturar, mantener y administrar los datos necesarios para realizar las actividades de EPL.

Los Parlamentos podrían considerar la posibilidad de establecer un servicio de investigación para conducir el EPL (como en Indonesia y Suiza). Alternativamente, se puede encargar esa tarea a un organismo independiente o panel de expertos (como en Sudáfrica). Cada enfoque tiene ventajas y su propia razón de ser, por lo que corresponde a la dirigencia del Parlamento decidir qué enfoque es el más adecuado para el contexto nacional y parlamentario específico.

# 10.

El involucramiento del público en el EPL permite el acceso a fuentes adicionales de información, aumenta la credibilidad de los hallazgos y mejora la confianza pública en las instituciones democráticas.

Cuando los Comités llevan a cabo consultas o audiencias públicas como parte del proceso de EPL, generalmente acceden a fuentes adicionales de información que aumentan la credibilidad de los resultados. Además, la consulta y el involucramiento del público pueden mejorar la confianza pública en el Parlamento y en las instituciones democráticas. Los resultados del EPL (los informes, por ejemplo), deben ser de acceso público y, de ser posible, publicarse siguiendo estándares en materia de datos abiertos y documentos.



Imagen de Luca Campioni en Unsplash

## Procesos del EPL en el Parlamento

11.

La inclusión del EPL en las reglas de procedimiento del Parlamento contribuye a generar claridad en el objetivo y los recursos destinados para las actividades de EPL.

Distintos países han establecido el marco legal para el EPL en diferentes textos legales, ya sea en la Constitución (por ejemplo, Suiza), una Ley del Parlamento (en Indonesia) o las reglas de procedimiento parlamentarias o reglamentos internos (en Canadá). En Reino Unido, el EPL forma parte de las prácticas permanentes de escrutinio parlamentario y de las tareas centrales de los comités, además de que forma parte de un proceso de colaboración que se acuerda con el Ejecutivo. Cuando un Parlamento pretende desarrollar o robustecer sus actividades de EPL, es útil incorporarlo dentro de sus reglas de procedimiento, las cuales lo dotarían de claridad y propósito, además de que favorecerían la asignación de los recursos necesarios para conducirlo. Sin embargo, la inclusión en las reglas de procedimiento no debe ser un requisito previo para llevar a cabo el EPL, por lo que la ausencia de un marco legal o político no debe impedir que el Parlamento lo realice como parte de su función general de supervisión. No obstante, es deseable que los Parlamentos incluyan una referencia explícita al PLS en sus reglas de procedimiento.

12.

Los procesos de EPL evitan una simple repetición de los argumentos políticos planteados cuando se debatieron los beneficios y méritos potenciales de la ley en cuestión.

Para que el EPL sea efectivo y sus resultados sean ampliamente apoyados, debe evitar convertirse en una simple repetición de los argumentos políticos que se plantearon cuando se debatieron los beneficios de la ley y, en su lugar, centrarse en su promulgación y el impacto, tomando como evidencia la forma como ha funcionado en la práctica. Si bien, durante el debate previo a la aprobación de la ley pudieran presentarse divisiones entre partidos políticos y/o legisladoras y legisladores, la discusión

sobre el EPL debería facilitar una mirada a profundidad sobre su impacto, analizando hasta qué punto se han alcanzado los objetivos previstos. En algunos casos como, por ejemplo, la revisión sobre legislación antigua en Myanmar, el EPL podría contribuir a un debate o informe actualizado sobre si los objetivos eran óptimos.

La legislación de emergencia puede proporcionar una excepción a la regla al permitir el reexamen de la política detrás de un proyecto de ley. La legislación de emergencia, a menudo, se adopta en circunstancias de presión de tiempo sin un escrutinio parlamentario adecuado. Por lo tanto, es recomendable asegurar la inclusión de una cláusula de extinción en este tipo de legislación. Adicionalmente, al analizar el impacto, es necesario considerar el efecto acumulativo de la legislación, así como la forma en que el “estado del arte” de un determinado ámbito de políticas ha sido moldeado por diferentes leyes. El impacto legislativo rara vez es efecto de una sola pieza de legislación; de ahí la utilidad de considerar su efecto acumulativo.

13.

Un EPL eficaz requiere de acceso completo y oportuno a la información gubernamental, así como a los puntos de vista y opiniones de una amplia gama de las partes interesadas, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.

Al aprobar la legislación, el Parlamento debe explicar cómo accederá a la información gubernamental sobre la implementación de esa legislación. Una forma es asegurarse de que las dependencias gubernamentales proporcionen esa información de forma regular o en un momento acordado. En Reino Unido, la dependencia pertinente lleva a cabo una revisión inicial, de tres a cinco años después de la promulgación de la ley, que se publica como informe y se presenta al Parlamento. Posteriormente, es revisado por una comisión parlamentaria mixta y, si lo considera apropiado, puede conducir su propia evaluación de impacto. En caso de que no exista un marco de esta índole – de modo que el propio Parlamento debe

tomar la iniciativa para recopilar la información pertinente—, el acceso a la información del Gobierno continúa siendo un tema importante.

El Ejecutivo cuenta con un vasto aparato estatal a su disposición, capaz de generar los datos necesarios para analizar la implementación y su impacto, por lo que el Parlamento bien podría solicitar al Ejecutivo el envío de la información necesaria al órgano encargado de la revisión. Una auditoría de desempeño realizada por la Oficina del Auditor General o Tribunal de Cuentas también puede ser una fuente útil de información.

La capacidad del Parlamento para recibir, integrar y procesar datos gubernamentales es de suma importancia, por lo que su interconexión con el acceso a bases de datos gubernamentales, la incorporación de datos abiertos y la creación de un aparato administrativo de apoyo parlamentario son requisitos previos para una implementación eficiente del EPL.

Además, un EPL eficaz requiere escuchar las opiniones de una amplia gama de partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, por lo que el Parlamento debería fomentar las oportunidades y establecer mecanismos para acceder a la información y puntos de vista de este tipo de organizaciones.

Por último, es imprescindible destacar que los Parlamentos suelen estar en el centro de un sistema de escrutinio más amplio, por lo que deberían aprovechar esa posición para trabajar en estrecha colaboración con organizaciones externas, no solo para el trabajo *post-legislativo*.

14.

El Parlamento debe contar con procesos para garantizar que las conclusiones del EPL sean tomadas en cuenta de manera que, cuando sea necesario, se puedan realizar cambios en la legislación y la política de manera oportuna.

Los Parlamentos deben asegurarse de abordar las conclusiones de una revisión de EPL. Los hallazgos del EPL pueden sentar una base útil para proponer enmiendas, ya que brindan información

sobre el estado de implementación de la legislación, e inclusive pueden adelantarse a otras medidas parlamentarias. Las conclusiones del EPL pueden facilitar que los legisladores soliciten información por escrito a las dependencias gubernamentales, suscriban mociones o requieran declaraciones ejecutivas y respuestas ministeriales (oportunas). Por ejemplo, en Reino Unido, el plazo para una respuesta por escrito de un Ministerio del Gobierno sobre un informe de EPL es de entre 3 y 6 meses, y se considera un documento público de acuerdo con la Ley de Libertad de Información.

El Parlamento podría revisar el seguimiento a la recomendación del organismo que llevó a cabo el EPL entre seis y doce meses después de su finalización.

### Plazos para el EPL en el Parlamento

15.

El EPL debe tener lugar al menos tres años después de la promulgación de la ley.

Si bien es difícil establecer un plazo general para la revisión de todos los tipos de legislación bajo todas las circunstancias posibles, se recomienda que las leyes estén sujetas a revisión después de un periodo de al menos tres años de su promulgación. Puede haber casos en los que exista una fuerte presión política para una revisión temprana (por ejemplo, legislación de emergencia). Sin embargo, una revisión temprana puede presentar desventajas, ya que probablemente no haya habido tiempo suficiente para permitir un juicio crítico sobre los efectos de la ley. Si ésta generó controversia política, una revisión temprana puede resultar en una continuación de los argumentos políticos detrás de la legislación, en lugar de una evaluación exhaustiva de los efectos de su implementación. Otro factor es que las leyes más extensas suelen contener distintas fechas de entrada en vigor para cada una de las secciones que las componen, lo que da como resultado que la legislación sea implementada gradualmente durante varios meses o más de un año, por lo que en tales casos una revisión podría ser útil para identificar con claridad qué partes no han entrado en vigor y por qué.

## Bibliografía

- Caygill, T. (2020). The UK post-legislative scrutiny gap, *Journal of Legislative Studies*, Vol 26 (3), 2020, p. 387-404.
- De Vrieze, F. (2017). *Guide for Parliaments on Post-Legislative Scrutiny*. London, WFD, 52 p.
- De Vrieze, F. (2020). Post-legislative scrutiny in Europe: how the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger *Journal of Legislative Studies*, Vol. 26 (3), 2020, p. 427-447.
- Hirst, D. (2021). *Post-legislative scrutiny of climate and environment legislation: Guide for parliamentary practice*.
- Mousmouti, M. (2020). *Case study 1: Gender-Sensitive Post-Legislative Scrutiny of general legislation*.
- Mousmouti, M. (2020). *Case study 2: Post-legislative scrutiny of gender-specific legislation*.
- Mousmouti, M. (2020). *Case study 3: Data and gender-sensitive Post-legislative scrutiny*.
- Mousmouti, M. (2020). *Policy Paper: Gender-Sensitive Post-Legislative Scrutiny*.
- Murphy, J. (2020). Towards parliamentary full cycle engagement in the legislative process: innovations and challenges, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 26 (3), 2020, p. 469-493.
- Norton, P. & De Vrieze, F. (2020), The significance of Post-legislative scrutiny, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 26 (3), 2020, p. 349-361.
- Norton, P. & De Vrieze, F. (eds.) (2021). *Parliaments and Post-Legislative Scrutiny*. Routledge, 160 p.
- Norton, P. (2019). Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament: adding value, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 25 (3), 340-57.
- Post-Legislative Scrutiny – The Government's Approach*. Updating and improving the legislative process, Presented to Parliament By the Lord Privy Seal, Leader of the House of Commons and Minister for Women and Equality, March 2008.
- The Law Commission. *Post-Legislative Scrutiny*, Published as LAW COM No. 302, London, Oct. 2006, 62p.



Imagen del Canal del Congreso



# Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica



## David Eduardo Vázquez Salguero

Doctor en historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Acreedor al premio Francisco Javier Clavijero en Historia, en los Premios Anuales INAH 2004. Durante la LIX Legislatura (2009-2012) del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí fungió como coordinador del Instituto de Investigaciones Legislativas. Fue Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, de la cual ahora es Asociado Honorario.

✉ [david.vazquez@colsan.edu.mx](mailto:david.vazquez@colsan.edu.mx)

## Resumen

En esta ponencia se analiza la importancia de incorporar en el proceso legislativo la evaluación de impacto, antes de plantear una iniciativa de ley o de reforma, o bien durante el proceso de dictamen, e incluso tras su implementación, en donde se ponderen cuatro aspectos fundamentales: el impacto jurídico, el impacto administrativo, el impacto presupuestario y el impacto social, sin menoscabo de incorporar otros de acuerdo a las distintas temáticas, tales como el impacto ambiental o de género.

La propuesta surge a partir de que paulatinamente crece el número de iniciativas en los congresos locales que a la postre quedan rezagadas en el trabajo legislativo, o bien resultan inviables, precisamente por la falta de estudios e investigaciones profundas que vislumbren la repercusión social, económica y jurídica en la implementación de la norma. Existen parlamentos en otros países que trabajan con metodologías muy precisas en relación a la evaluación de impacto *ex ante* y *ex post*, lo que dota de elementos suficientes a las y los legisladores para la toma de decisiones, lo que conlleva el mejoramiento de los marcos legislativos.

Por lo tanto, en esta ponencia se propone que sean los cuerpos técnicos de los Congresos, tales como los institutos y

centros de investigación legislativa los que realicen las evaluaciones de impacto normativo en apoyo al trabajo parlamentario, o bien instituciones académicas tales como los centros públicos de investigación.

**Palabras clave:** Evaluación, impacto jurídico, impacto económico, impacto administrativo, iniciativa de ley, reforma de ley, legislación, desempeño legislativo.

## Abstract

This paper analyzes the importance of incorporating impact assessment into the legislative process, before proposing a reform initiative, or during the process of issuing an opinion, and even after its implementation, where four fundamental aspects should be weighed: the legal impact, the administrative impact, the economic impact and the social impact, without prejudice to incorporating others according to the different themes, such as environmental or gender impact.

The proposal arises from the gradual increase in the number of initiatives in local parliaments that ultimately lag behind in legislative work, or are unfeasible, precisely due to the lack of in-depth studies and research that foresee the social, economic, legal and political repercussions, in the implementation of the normative. There are parliaments in other countries that work with very precise methodologies

in relation to *ex ante* and *ex post* impact assessment, which provides legislators with sufficient elements for decision-making, which leads to the improvement of legislative frameworks.

Therefore, in this paper it is proposed that the technical bodies of the Congresses, such as the institutes and legislative research centers, carry out the normative impact evaluations in support of parliamentary work, or academic institutions such as public research centers.

**Keywords:** Evaluation, legal impact, economic impact, administrative impact, law initiative, law reform, legislation, legislative performance.

## Introducción

Las experiencias y propuestas de las y los académicos, asesores parlamentarios e investigadores de los diversos centros e institutos de investigación legislativa coinciden en que es necesario atender la evaluación de la actividad normativa, ya que se trata de un aspecto fundamental para el futuro de la investigación en la materia en virtud de que ésta tiene una amplia repercusión en el quehacer legislativo en nuestro país. Muchas veces la perspectiva académica no coincide con la perspectiva política, que es desde donde se desenvuelve la actividad de los Congressos. De manera que hace falta un lenguaje común que permita el diálogo entre estos ámbitos, así como herramientas de análisis que vinculen el punto de vista dogmático con el empírico. Por lo tanto, lo que quiero proponer ahora es un esquema, un concepto, un método, para precisamente evaluar el proceso legislativo y su impacto en la sociedad.

La propuesta consiste en incorporar la evaluación de impacto legislativo en el proceso legislativo *ex ante* y *ex post*. Con ello me refiero, a realizar análisis antes de que las iniciativas de reforma o de ley sean sometidas al voto del pleno de los Congressos y, a su vez, realizar estudios durante la vigencia de la ley, de manera que podamos generar un círculo de evaluación como parte del proceso legislativo.

Mi propuesta es desarrollar herramientas básicas que permitan la medición y el análisis útiles a cualquiera, desde una perspectiva teórica pero también con alcances metodológicos. Esto último porque la naturaleza de la investigación legislativa es muy práctica y requiere de estudios que ofrezcan resultados en periodos menores a los tres años, que es lo que duran las legislaturas en los Congressos. A diferencia de la investigación que se realiza desde la academia, la investigación hecha desde el poder legislativo tiene que ser muy rápida, muy concreta, muy directa, muy práctica.

Por ello es necesario hacer énfasis en que hay un contraste entre los métodos tradicionales de las asesorías e investigaciones de los Congressos, que están de manera permanente en los poderes legislativos y consisten en estudios poco profundos, cuadros comparativos, revisiones generales de los ordenamientos jurídicos como pueden ser las constituciones, las leyes, los reglamentos; se analizan los antecedentes normativos, se hacen estudios de jurisprudencia, se hacen mapeos de posiciones de las y los actores políticos, estudios de derecho comparado. Por otro lado, las evaluaciones de impacto requieren profundizar en el análisis.



Imagen de Christina Morillo en Pexels

## El impacto legislativo

Ahora bien ¿qué es el impacto legislativo? Parto de una premisa muy sencilla, casi una obviedad: el impacto legislativo implica que toda modificación a la ley tiene una repercusión en la sociedad y por lo tanto, dicha repercusión debe ser ponderada antes y después de la implementación de la norma, tomando en cuenta ciertos aspectos fundamentales. Así, sugiero que todo análisis debe tener cinco elementos a los que se pueden añadir otros para hacer más exhaustiva la evaluación. Éstos son:

- Evaluación de impacto jurídico.
- Evaluación de impacto económico.
- Evaluación de impacto administrativo.
- Evaluación de impacto social.
- Evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto jurídico es en general la única que se realiza en los institutos de investigación legislativa ¿cómo hacer esta evaluación de impacto jurídico? Sugiero hacer matrices de bases de datos de ordenamientos legales en la que se vinculen desde una jerarquía mayor hasta una menor, es decir desde la Constitución federal, los tratados internacionales, las leyes generales, las leyes federales, las normas, las constituciones estatales, las leyes estatales, hasta llegar a los bandos de gobierno y reglamentos municipales. Todo ello organizado con palabras clave y tablas relacionales sobre ejes temáticos predefinidos.

En San Luis Potosí hemos hecho un ejercicio de transversalidad, desde el punto de vista jurídico, de manera que, si un diputado o diputada propone una iniciativa a tal artículo de tal ley, es posible analizar la base de datos y saber efectivamente, en un tiempo muy breve, con qué tratado internacional tiene relación, con qué artículo de la constitución general, con qué artículo de la constitución estatal y con qué leyes. De esta manera es posible saber de antemano si habrá problemas de inconstitucionalidad o no, si será necesario realizar un trabajo de armonización con otras leyes, o sobre qué reglamentos impactará la nueva disposición.

Luego tenemos la evaluación de impacto económico, que es algo también muy necesario para tener una prospectiva con relación a la ejecución de una nueva ley. En el presente este aspecto es muy evidente, por ejemplo, con la implementación del nuevo sistema penal en las entidades federativas, pues es algo necesario, es obligatorio, sabemos incluso qué hay que hacer, pero hay incertidumbre sobre cuánto va a costar. O bien sabemos que nos está costando mucho o no sabemos si en realidad está costando lo que se dice que está costando. Una evaluación de impacto económico no sólo es importante, sino fundamental para anticipar el gasto, también para ponderar los desequilibrios regionales al interior de los estados, y saber si una nueva ley o su modificación efectivamente va a fomentar o a inhibir la inversión, si va a generar más empleo, etcétera.

La evaluación de impacto administrativo se refiere al trabajo que realizará la institución o dependencia de la administración pública que implementará la norma. A veces se decide llevar a cabo nuevas disposiciones legales, pero, ¿quién lo va a hacer?, ¿qué institución será la responsable de hacerlo? Por eso es importante prevenir con antelación la carga de trabajo que pesará sobre la burocracia, conocer si se aligerará o se engrosará, si será necesario crear nueva infraestructura, habilitar nuevas oficinas o cerrarlas.



Imagen de Dimitri Karastelev en Unsplash

La evaluación de impacto social se refiere al análisis de aquellos aspectos de la sociedad que serán trastocados. Por ejemplo, se evalúa el acceso a los servicios de salud, la variación en las condiciones de seguridad, la mejoría en los servicios de educación; el respeto por los usos y costumbres de las comunidades indígenas, la garantía de los derechos humanos y la eliminación de la exclusión social, entre otros asuntos.

Finalmente tenemos la evaluación de impacto ambiental, porque generalmente todas o la gran mayoría de las iniciativas tienen ya una repercusión en el medio ambiente. Además de que este eje temático prácticamente ya forma parte de todas las agendas legislativas en el país. Así, en este rubro se valoran las repercusiones tanto positivas como negativas de la aplicación de la norma en el medio ambiente. Por ejemplo, respecto del cambio climático, la contaminación del aire, agua y suelo, pérdida de biodiversidad, explotación del suelo y los recursos, etcétera.

Como puede suponerse, estos cinco ejes son enunciativos, pero no limitativos de forma tal que deberá tenerse la flexibilidad suficiente para omitir o añadir otros de acuerdo a los intereses, necesidades y contexto de cada poder legislativo. Un ejercicio que puede resultar muy revelador y de gran utilidad es estructurar cada eje temático y las leyes que le corresponden en relación con los planes de desarrollo de los gobiernos estatales. Por ejemplo, si al identificar aquellas acciones definidas por el poder ejecutivo como prioritarias o estructurales, se observa una importante presencia del tema de los derechos humanos, entonces habrá que añadir un rubro titulado "evaluación de impacto en materia de derechos humanos", única y exclusivamente para darle prioridad al análisis y profundizar en el mismo.

## Consideraciones metodológicas

Es posible que responder a las preguntas ¿por qué y para qué realizar la evaluación de impacto legislativo? pueda resultar una obviedad. Sin embargo, quisiera enfatizar

el hecho de que toda actividad sujeta de reglamentación goza por parte de la colectividad de una particular relevancia social, existe un interés público, existe un sujeto público, que es el regulador, que es el Estado dotado de poderes de coerción que quiere modificar la conducta de las personas. Por ello, lo único que se busca alcanzar con la evaluación de impacto legislativo es contribuir a mejorar y garantizar la calidad de la norma para su correcta aplicación, así como evitar problemas y dilemas en torno a si una ley es aplicable o no una vez que ha sido promulgada; a si ésta se adapta a las circunstancias de la sociedad a la que va dirigida; o a si pertenece a una agenda legislativa que llega desde el exterior y que tenemos que adaptar a nuestra normatividad local.

En todo este proceso hay dos elementos que hay que analizar. Primero, la parte técnica que corresponde a los aspectos formales. En términos concretos me refiero a la exposición de motivos, la identificación del problema, la incorporación de alternativas de solución, la ponderación del presupuesto para su implementación, el análisis de las consecuencias previsibles y la consistencia entre los objetivos y el articulado de la ley que se propone modificar. Efectivamente, muchos de los jueces cuando cierto artículo no es lo suficientemente claro o encuentran contradicciones con otros, recurren a la exposición de motivos. Por eso, la investigación se torna fundamental en la generación de la exposición de motivos, porque una buena exposición de motivos nos permite crear una buena ley.



Imagen de Carlos Gil en Unsplash

El segundo elemento se refiere a la calidad de la norma, es decir a los aspectos de fondo. En este caso, sugiero responder una serie de preguntas propuestas por varios académicos y organismos de investigación legislativa, nacionales e internacionales, mismas que también pueden variar, aumentar o disminuir conforme la temática nos lo vaya exigiendo. La primera pregunta es: ¿el problema se ha definido de manera correcta? Esta pregunta la podemos hacer a las iniciativas que ya están dentro del proceso legislativo, aunque mi sugerencia es que se responda desde que se gesta la idea entre los legisladores, para contar con un sencillo pero importante marco de referencia antes de expresarla en prosa legislativa y así evitar utilizar tiempo valioso.

Las otras preguntas son: ¿la reforma legislativa es la mejor o la única alternativa que se puede tener? ¿cuál es el nivel apropiado de intervención gubernamental? ¿la reforma propuesta se contrapone o se apega a las disposiciones constitucionales, tratados, etc.? ¿la reforma implica modificaciones a otros ordenamientos? ¿se han ponderado los costos-beneficios? ¿los beneficios de la intervención normativa justifican los costos? ¿quiénes serán los usuarios finales? ¿la regulación es clara, consistente, comprensible y accesible? ¿se han tomado en cuenta los diferentes puntos de vista? ¿de qué manera se llegará a un nivel aceptable de conformidad? Y finalmente, ¿qué sanciones habrá?

Estas evaluaciones de impacto legislativo deberán incorporar la utilización de series cuantitativas y un diseño acucioso de preguntas para ponderar los aspectos cualitativos. Cada cuestionario se deberá rediseñar con base en lo que cada iniciativa imponga.

## Impacto legislativo y desempeño legislativo

Al reflexionar en torno de las funciones de los poderes legislativos y su eficacia, se presentan frente a nosotros dos conceptos que a menudo son confundidos y que vale la pena precisar. Me refiero al impacto legislativo frente al desempeño legislativo.



La importancia de la reflexión en torno a ellos no es menor, puesto que con frecuencia se cuestiona la labor de los legisladores tomando como base el número de leyes o iniciativas de reforma propuestas, los dictámenes aprobados o desechados, así como las veces en que éstos asistieron al pleno o subieron a la tribuna para tomar la palabra. Esas mediciones son útiles pero no suficientes al momento de valorar la trascendencia social de tal o cual iniciativa.

Cuando el pleno de un Congreso acepta o rechaza una nueva ley o una iniciativa de reforma, el tema deja de ser un asunto meramente legislativo y se convierte en una política de estado, puesto que la nueva norma regirá el comportamiento de los ciudadanos y por ende su destino. De esta manera se torna fundamental pasar del análisis del desempeño legislativo al análisis del impacto legislativo, concebido este último como la repercusión que tendrá dicha reforma o nueva ley en la vida social.

Por otra parte, la medición y seguimiento del pacto legislativo es una práctica poco extendida en los congresos, o quizás ausente salvo en aquellos casos en que se requiere un estudio *exprofeso* para analizar más a fondo alguna propuesta de ley. De incrementarse este tipo de estudios durante el proceso legislativo, éste se vería altamente beneficiado en cuanto a su calidad y eficiencia, puesto que se tendrían más elementos para discernir sobre la viabilidad de tal o cual ley. El seguimiento del impacto legislativo también sería de utilidad para conocer su repercusión después de haber sido implementadas las normas jurídicas.

## ¿Cómo se define el impacto legislativo?

La noción de Impacto Legislativo que se propone hace referencia a los efectos producidos por una nueva ley o su reforma, emitida por una legislatura, *ex ante* o *ex post*, o cuando esta termina su periodo de legislar. El impacto legislativo se proyecta mediante las consecuencias de derecho favorables o desfavorables que marcan la vida de un país. El impacto legislativo hace referencia al mundo del ser, al mundo ideal donde se vuelve eficaz o ineficaz una ley, así como a la efectividad y aceptación que tiene la misma hacia con la sociedad. El impacto legislativo es el efecto producido en la opinión pública a consecuencia de las funciones primordiales que ejerce el Poder legislativo cuya labor está radicada en la elaboración de los cuerpos legales destinados al cumplimiento del bienestar y equilibrio de la sociedad, sin embargo para que estos cuerpos legales tengan aceptación y sean puestos en práctica, tienen que haber pasado antes por un proceso de validación y eficacia, para poder cuantificar qué grado de aceptación y vigencia pueden tener, con la población y en el tiempo.

No hay que olvidar jamás que el poder legislativo va aún más allá de solo crear leyes, pues en realidad tiene tres funciones primordiales las cuales son: Legislar, representar y fiscalizar.

Así que, con base en ello, tenemos que entender lo que es el impacto Legislativo y de manera breve comprender que, al hablar de Impacto Legislativo, estamos partiendo de la idea que es la insignia, que produce la actividad de las legislaturas, a través ya de las funciones que realizan las comisiones y las cuales a su vez son representadas por diputados que han pasado mediante el pleno por un proceso de aceptación de funciones y facultades, derechos u obligaciones que la ciudadanía les otorga.

El Impacto Legislativo: también puede ser medido de acuerdo a la calidad, validez, aceptación, sin embargo es un problema complejo puesto que para realizar una cuantificación de todo ello, tendríamos

que indagar en los cuestionamientos acerca de qué número de leyes han sido aprobadas, eficaces y han tenido aceptación por la sociedad, pero ahora lo complejo no es medir el número de leyes, sino la validez, la efectividad y la aceptación; dentro del mundo del ser y no del mundo ideal del “deber ser”.

## El desempeño legislativo

Es el dinamismo, la acción que ejercen las legislaturas integradas por las y los diputados ya sea de manera individual, como representantes de una comisión, o ya sea en conjunto como integrantes de la legislatura. Entonces el desempeño legislativo se proyecta en la cumplimiento de las obligaciones, funciones o responsabilidades de la o el legislador cuando se hace presente en el pleno para aprobar o desechar una ley, la cual ha sido antes ya analizada y estudiada en la comisión idónea para su estudio profundo. Para poder entender y representar el desempeño legislativo de una legislatura, es aconsejable realizar una cuantificación acerca del número de códigos, leyes y decretos dictaminados y aprobados, así como de los artículos modificados o derogados.

Un primer paso para entender lo que es el desempeño legislativo, sería analizar o bien realizar una cuantificación acerca del número de códigos, leyes y decretos aprobados, o por ejemplo también se podría realizar una medición numérica de artículos modificados o derogados.



Pero si para entender todo lo anterior tenemos que realizar una cuantificación de la eficacia del poder legislativo, a través de datos estadísticos para conocer la cantidad de sesiones del pleno y de las comisiones, las asistencias de los diputados, la cantidad de iniciativas presentadas, el número de intervenciones en la tribuna, etcétera, lo que sería relativamente sencillo puesto que se trata de datos que generalmente se encuentran en las gacetas parlamentarias.

Eso sería algo de suma importancia puesto que a través de una proyección cuantitativa, podríamos llegar a entender más a fondo lo que es el desempeño legislativo de una legislatura o bien de las propias diputadas y diputados en el aspecto personal asumiendo sus facultades, derechos y obligaciones conferidas, reconocidas en la ley. Sin embargo, considero que hay que profundizar más en el interés por conocer el verdadero contenido de las iniciativas o leyes a través de un análisis cualitativo, utilizando técnicas como el estudio de caso, foros o seminarios para conocer qué iniciativas

pueden llegar a ser o fueron eficaces y tendrán o tuvieron aceptación por la sociedad a tal grado que sabrán o saben que existe y que le pueden exigir al Estado el derecho que la ley les reconoce, y no solo eso, sino entender que también imperan obligaciones que tenemos que cumplir, porque hay que recordar que la cantidad de iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas no siempre son efectivas y aceptadas por la sociedad.

### Evaluación de Impacto legislativo *ex ante*

¿Cómo se mide el Impacto Legislativo *ex ante* (antes del suceso)? Hay diversas formas de medir el impacto legislativo, y esas mediciones se encuentran inmersas tanto dentro del enfoque cuantitativo, como dentro del enfoque cualitativo.

Dentro del enfoque cuantitativo podemos obtener mediciones numéricas acerca del impacto legislativo antes de aprobar una Iniciativa de ley, y los resultados de la opinión pública pueden ser representadas mediante estadísticas, o escala de actitudes. Un ejemplo claro, de este tipo de medición *ex ante* sería: la aplicación de un cuestionario abierto a la sociedad para conocer qué validez, efectividad, confiabilidad o bien qué certeza jurídica y consecuencias de derecho puede tener la Iniciativa de ley en determinado contexto social. En qué grado será válida para algunos, en qué grado será ineficaz para otros.

### Evaluación de Impacto Legislativo *ex post*

El impacto legislativo *ex post* (después del hecho) surge cuando aquella Iniciativa de ley, que ya fue estudiada, analizada y sometida a la opinión pública de los diversos contextos sociales y ha pasado ya por un proceso de dictaminación y aprobación en el pleno, se encuentra o se encontró dentro de las legislaciones vigentes de un estado o país, así que el impacto legislativo en esta etapa se puede medir debido al grado de validez, aceptación, efectos producidos y vigencia, que tiene, tuvo, o ha tenido en la sociedad.



Imagen de [Campaing Creators](#) en [Unsplash](#)

Esto se puede realizar desde la percepción de dos enfoques: tanto el cualitativo, mediante sesiones de grupo en profundidad, o mediante la implementación de un análisis del contenido de esta ley, a través de la ayuda e intervención de un grupo de expertos en el tema, o mediante el enfoque cuantitativo a través de la presentación de estadísticas.

Una vez que una legislación es conocida, utilizada, aceptada y puesta en práctica por la sociedad, podemos hablar entonces de Asimilación legislativa. En la filosofía de Heródoto, éste decía que el exceso de leyes puede conducir a la inseguridad jurídica, es decir que no importa la cantidad de leyes que existan, pues en sí lo que importa es la validez, eficacia, la certeza jurídica y la confianza que se obtengan a través de ellas. Y eso es lo que ayudará a medir el Impacto Legislativo que tendrá una legislatura a través del tiempo.

## Conclusión

A pesar de todo lo expuesto es importante tener en cuenta que la decisión política es la que impera, de manera que es sumamente importante que los cuerpos técnicos provean elementos para la toma de decisiones. Sin embargo, es la persona legisladora quien generalmente cuenta con el panorama completo respecto de sus representadas y representados. Su habilidad para convencer y generar acuerdos, así como el pulso de las condiciones políticas de la sociedad en que vive, deberán permitirle ponderar su decisión en términos de costo-beneficio. Una propuesta puede estar muy bien sustentada desde el punto de vista técnico y formal, pero puede no ser políticamente viable, o viceversa. Así, concluyo que es de suma importancia la incorporación de la evaluación de impacto legislativo *ex ante* y *ex post* en el proceso legislativo de los congresos locales, para dar seguimiento a las leyes y saber cuáles son aquellas modificaciones que se tienen que hacer y cómo hacerlo.

## Bibliografía

Gallegos Moreno, M. (2014). *Elaboración de leyes, proyectos e iniciativas legislativas*. México: Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, LXI Legislatura del Estado.

López Flores, R., (et. al.). (2011). *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*. México: Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez.

Pitalúa Torres, Víctor David (comp.). (2013). *Congreso Redipal Virtual VI. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*. México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura.



Imagen de EKATERINA BOLOVTSOVA en Unsplash



# Evaluación regulatoria en Chile: Experiencias y desafíos



## Paola Alejandra Álvarez Droguett

Abogado - Magíster en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile y Master en Derecho Parlamentario, Elecciones, y Estudios Legislativos. Universidad Complutense, Madrid, España. Es investigadora y asesora legislativa del Congreso Nacional desde 2005. Participación permanente en las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social en el Cámara de Diputados y Diputadas y el Senado, participación en Comisiones Especiales de Modernización de Congreso Nacional.

✉ [palvarez@bcn.cl](mailto:palvarez@bcn.cl)

## Resumen

Chile ha reconocido la relevancia de una buena regulación desde la década de 2010. Para ello, ha desarrollado una serie de acciones encaminadas a avanzar hacia un ordenamiento jurídico más eficiente y armónico. En materia de evaluaciones *ex ante*, ya en el año 2016 se dispuso que los proyectos de ley del área de economía tenían la obligación de realizar unos informes que analizaría los impactos regulatorios. Esta medida en el año 2019 se amplió a todos los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República. Por su parte, la creación del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y Diputadas en el año 2010 constituye una experiencia relevante en el proceso de evaluación *ex post*. No obstante, estos avances concretos, uno de los retos más importantes es la necesidad de implementar un sistema nacional coordinado o integrado de evaluación del ciclo regulatorio,

que integre la evaluación *ex ante* con la evaluación *ex post*. Asimismo, es importante avanzar hacia la obligatoriedad que todas propuestas legislativas presentadas al Congreso Nacional deban contener un Evaluación de Impacto Regulatorio, y por otra parte, lograr el reconocimiento orgánico del Departamento de Evaluación de la Ley, a través de una modificación de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, para obtener mayores recursos financieros para su funcionamiento, facultades especiales para requerir información de organismos de la administración pública y establecer mecanismos de coordinación con los distintos poderes del Estado, aumentando así el número de leyes a evaluar.

**Palabra clave:** Evaluación regulatoria, ciclo regulatorio, Chile.

## Abstract

Chile has recognized the importance of good regulation since the 2010s. To this end, it has developed a series of actions



Imagen de HarryStueber en Pixabay

towards a more efficient and harmonious legal system. Regarding *ex ante* evaluations, in 2016 it was established that bills originated in the ministry of economy had to be accompanied by reports analyzing their regulatory impacts. In 2019 this requirement was extended to all bills presented by the President of the Republic. For its part, the creation of the Department of Evaluation of the Law at the Chamber of Deputies in 2010 was a milestone in the *ex post* evaluation process. Despite these concrete advances, currently, one of the most important challenges is to implement a coordinated national system that integrates both *ex ante* and *ex post* evaluation. Likewise, it is essential to: 1) move towards establishing an obligation that all new legislative proposals have to contain a Regulatory Impact Assessment, and 2) to reform Congress' Organic Law in order for the



Imagen de PxHere

Department of Evaluation of the Law to achieve organic recognition. This legal recognition will allow the said Department to obtain greater financial resources for its operation, special powers to request information from public administration agencies, and to establish coordination mechanisms with the Executive and the Judiciary, thus increasing the number of laws to be evaluated.

**Keywords:** Regulatory evaluation, regulatory cycle, Chile.

## Introducción

Según señala Montoro (2001), si se desea que las normas lleguen al ciudadano y establezcan reglas de conducta es necesario que en la norma jurídica exista “poder de comunicación entre la autoridad normativa y el destinatario” (p.38).

De esta premisa, surge la importancia del análisis de impacto de la legislación y de la evaluación legislativa como un proceso impostergable en el proceso legislativo, ya que en términos simples se preocupa que las normas cumplan con los fines perseguidos.

En dicho contexto, específicamente la evaluación de las leyes se entiende como cualquier procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador (Bronfman, 2006:37).

Se hace presente que en este artículo se hará referencia indistintamente a evaluación de la ley, como evaluación legislativa o evaluación regulatoria.

Tradicionalmente, se acostumbra a dividir la evaluación legislativa en dos tipos, según ésta se lleve a cabo antes o después de la promulgación de la norma. La primera, denominada evaluación *ex ante* o prospectiva, que tiene como propósito mejorar la toma de decisiones, al describir los efectos potenciales de la legislación (Bronfman, 2006:39). Por su parte, la evaluación retrospectiva o *ex post* que sirve para establecer qué sucede con la legislación una vez que ésta entra en vigor.

A nivel comparado, la evaluación regulatoria se ha implementado a través de distintos modelos y metodologías<sup>1</sup>. Por ejemplo, la calidad normativa o la mejora regulatoria son conceptos utilizados por la Unión Europea (UE) y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y son concebidos como una política de Estado. En particular, cualquier acción de gobierno encaminada a mejorar la calidad normativa debe contemplar tres aspectos fundamentales: la evaluación del impacto normativo, la racionalización de la regulación, y la simplificación de la regulación existente (Álvarez, 2018:2).

En nuestro país, desde 2010 se han ido desarrollando distintos sistemas de evaluación regulatoria. La evaluación *ex post*, es implementada desde el año 2010 en la Cámara de Diputados y Diputadas, con la creación del Departamento de Evaluación de la Ley. Por otra parte, la evaluación *ex ante* o prospectiva se implementó en el año 2017 a través de los Informes de Productividad, hoy denominados Informes de Impacto Regulatorio, que deben acompañar las iniciativas legales presentadas por el Presidente de la República.

El presente artículo examina los modelos de evaluación regulatoria *ex ante* y *ex post* implementados en Chile y sus desafíos. Para tales efectos, el trabajo se divide en dos partes. La primera, revisa las características del Informe de Impacto Regulatorio, que acompaña a los proyectos de ley del Ejecutivo, y sus principales hitos en su implementación. La segunda, aborda de manera general, la evaluación de la ley desarrollada en Chile, profundizando la efectuada por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y Diputadas. Para finalmente, presentar un acápite con las principales conclusiones del Informe, así como los desafíos para nuestro país en esta materia.

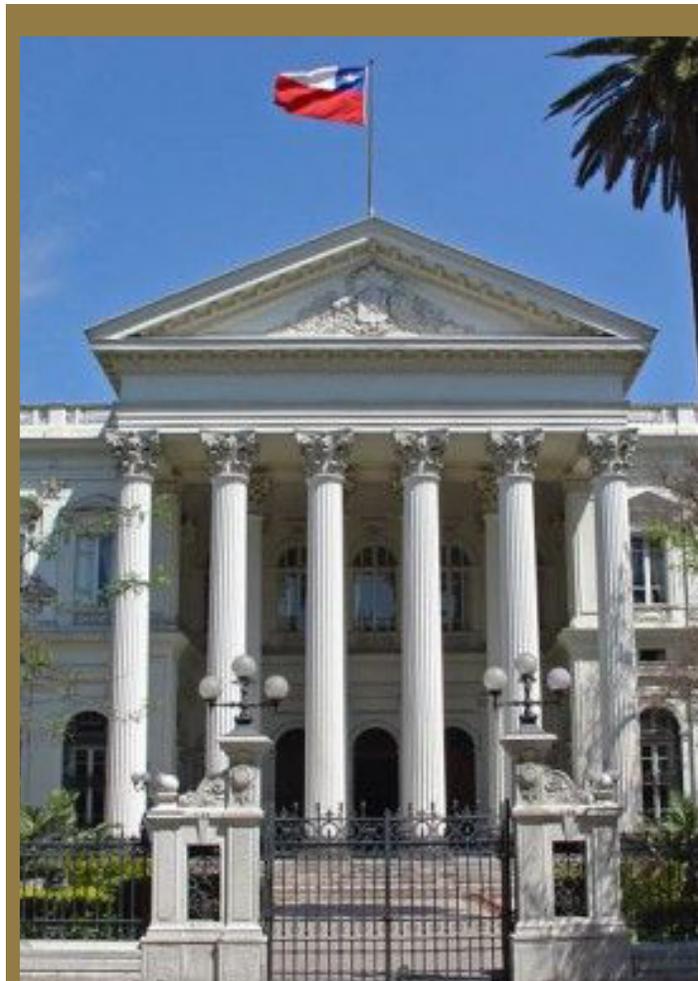


Imagen del Ex Congreso Nacional de Chile en Flickr

## Experiencia de evaluación prospectiva o *ex ante* en Chile: Informe de Impacto Regulatorio

### Antecedentes generales

La evaluación prospectiva o *ex ante* es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia, y por medio de esta se intenta aumentar las posibilidades de logro de los objetivos planteados por el legislador (Brofman, 2006:39).

La metodología de la evaluación prospectiva o *ex ante*, en términos simples, puede emplearse para formular propuestas normativas (*RIA*, *regulatory impact assessment* y el análisis de costos-beneficios *cost-benefit*) o revisar un proyecto ya formalizado (Ejemplo: el Congressional Budget Office<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Ver más en trabajos Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

<sup>2</sup> Agencia Federal dentro del Congreso de Estados Unidos que proporciona información económica y presupuestaria al no partidistas y oportunas relacionada con las decisiones económicas y presupuestarias federales.

Chile tiene experiencia en una evaluación *ex ante* en la formulación de proyectos como se desarrolla en los párrafos siguientes.

A modo de contexto, uno de los hitos del inicio de la evaluación regulatoria en Chile es el informe OCDE “Políticas Regulatoria en Chile” (2016) que revisó la capacidad de los gobiernos para asegurar una regulación de alta calidad. Siendo una de las principales recomendaciones del estudio, establecer al más alto nivel una política de gobierno para abordar los temas regulatorios, incluyendo dentro de otras cosas, una instancia de coordinación y las capacidades y procesos necesarios para llevar a cabo evaluaciones de impacto regulatorio (Ministerio de Economía, 2021).



Imagen de Congreso de Chile

Ese mismo año, la ex Presidenta de la República Michelle Bachelet dictó un Instructivo Presidencial (N° 2) mandando que los proyectos de ley presentados por el Gobierno al Congreso Nacional y que impliquen costos regulatorios sean acompañados de un “Informe de Productividad” que establezca los impactos en la productividad e incluya un análisis de costo y beneficio.

En la primera etapa de implementación, los informes fueron elaborados para los proyectos de ley presentados por los Ministerios del área económica. En general, las directrices de dichos informes fueron (Carrasco, Canales y Osorio, 2019:25):

- Describir el problema que se quiere resolver, incluyendo una estimación de la magnitud del problema y los potenciales afectados;
- Identificar los objetivos junto con las variables que reflejarán su cumplimiento;
- Indicar qué opciones o alternativas de política se han considerado, explicando por qué se escogió la propuesta en cuestión;
- Identificar y caracterizar potenciales beneficiarios y afectados de la propuesta, y de ser posible, cuantificar los beneficios y costos.

Luego en el 2018, con el objeto de fortalecer un marco regulatorio sólido, eficiente y simple, se creó en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Oficina de productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN), siendo unos de sus principales objetivos eliminar las cargas regulatorias excesivas que afectaren negativamente el bienestar de todos los ciudadanos (DS N° 118, de 2018, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo). Esta Oficina dictó la “Guía chilena para una buena regulación” (2018) cuyo objetivo fue ser la principal referencia para los entes reguladores del país, acompañándolos en las distintas etapas del proceso de creación de nuevas regulaciones. En ella se contiene una metodología para realizar los Informes de Impacto Regulatorio (IRR).

Ese mismo año, mediante un proyecto de ley del Ejecutivo, para promover la productividad y emprendimiento (Boletín 12.025-03), se quiso dar un paso más importante en la materia. El proyecto establece la obligación legal que todas las propuestas legislativas presentadas en el Congreso Nacional deban contener un Evaluación de Impacto Regulatorio. Así, se propuso elevar a rango legal el contenido de las obligaciones del Instructivo Presidencial N° 2 y ampliar su ámbito de aplicación a todos los proyectos de ley susceptibles de causar impacto regulatorio, haciendo extensible la exigencia no solo a los proyectos emanados del Ejecutivo, sino que también a aquellas mociones presentadas por los parlamentarios. Este proyecto se encuentra en primer trámite legislativo en el Senado y sin movimiento desde julio de 2019.

Posteriormente en el año 2019, el Presidente de la República Sebastián Piñera firmó un nuevo Instructivo Presidencial (N° 3) que incorporó las directrices de la “Guía Chilena para una Buena Regulación” en la elaboración de los Informes de Impacto Regulatorio (IIR). Con dicho instructivo, se cambia el nombre de “Informes de Productividad” a “Informes de Impacto Regulatorio” y se propone una nueva metodología que permita tomar decisiones basadas en evidencia, y donde se promueve la coordinación entre reguladores y la consistencia y relevancia de las regulaciones en el tiempo (Ministerio de Economía, 2021).

Este instructivo establece, además, la exigencia de la elaboración de los informes de Impacto Regulatorio para todos los proyectos de leyes presentados por el Presidente de la República, así como para la normativa infra legal que corresponda a decretos que dicte el Presidente que sean de aplicación general y publicados en el

Diario Oficial. Se exceptúan de esta obligación, las leyes anuales (como la ley de presupuesto) y las asociadas a catástrofes que podrán presentar el reporte después de su ingreso a trámite legislativo.

### Principales características de los Informes de Impacto Regulatorio (IIR)

En particular el instructivo, “Guía Chilena para una Buena Regulación”, detalla paso a paso cómo elaborar el IIR. El primer paso se traduce en que toda propuesta regulatoria deba realizar una Evaluación Preliminar, a partir de la cual, se determina si se debe hacer un Informe Estándar (análisis cualitativo) o un Informe de Alto Impacto (análisis cuantitativo).

La Evaluación Preliminar implica entregar datos concretos sobre la propuesta regulatoria: a qué apunta, cómo impacta a distintos sectores, qué costos y beneficios directos e indirectos tiene, qué otras regulaciones afectas, entre otros temas. Esta información preliminar permite evaluar si el proyecto supera cierto umbral (herramienta automatizada dispuesta para tales efectos), y dicha información es revisada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con el apoyo técnico de Economía.

Si se determina que la propuesta tiene un impacto moderado se debe elaborar un IIR Estándar, agregando los costos y beneficios del mismo. En dicho caso, el contenido del IIR es el siguiente:

- Identificación del problema
- Objetivos
- Participación
- Alternativas
- Análisis de impacto
- Implementación y evaluación



Por su parte, si se determina que la propuesta regulatoria tiene impactos de relevancia económica y social se elabora un IIR de Alto Impacto. Este informe contiene un análisis cualitativo y cuantitativo de los costos y beneficios de la regulación propuesta. El contenido de este informe es el mismo que IIR Estándar, pero se agregan dos secciones adicionales: análisis cualitativo de impacto de la propuesta en el tiempo y un resumen ejecutivo que sistematiza la información pertinente para facilitar la comprensión a los ciudadanos y entes regulados.

La elaboración de los informes debe efectuarse por cada Ministerio a través de una herramienta automatizada dispuesta para tales efectos. Una vez completado el formulario inicial sobre la evaluación preliminar, la herramienta en forma automática determina la necesidad de un IIR Estándar o de Alto Impacto. Esta herramienta es administrada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con apoyo logístico y técnico del Ministerio de Economía.

Una vez emitido el informe final, este debe ser enviado tan pronto sea posible al Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Con todo, el envío debe efectuarse antes del ingreso del proyecto al Congreso Nacional (Instructivo Presidencial N° 3).

A continuación, se presenta una gráfica que representa los momentos de decisión para la elaboración de los IIR.

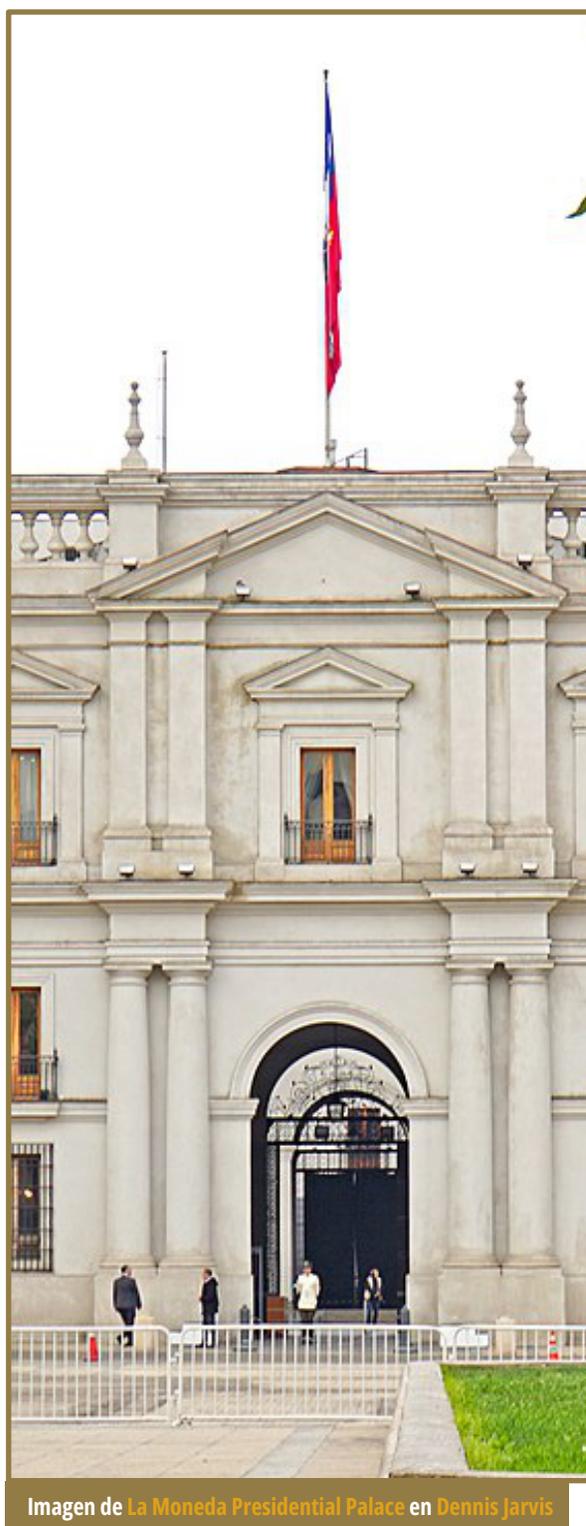
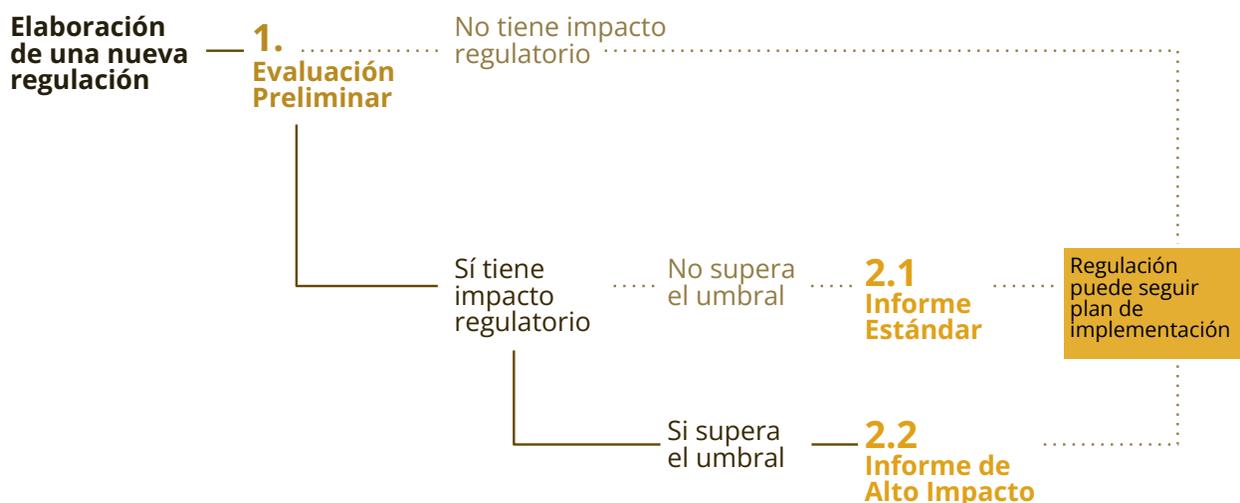


Imagen de La Moneda Presidential Palace en Dennis Jarvis

### Gráfica 1. Guía chilena para una buena regulación



Fuente: Guía chilena para una buena regulación.

Se destaca que los informes IR deben indicar la forma de cómo se efectuó la participación ciudadana en el proceso de evaluación de la propuesta. Al respecto, la jefa de la Oficina de la Productividad y Emprendimiento Nacional, Andrea Osorio señaló que el Instructivo mandata a efectuar una consulta pública de todas las regulaciones durante un plazo no inferior a diez días donde se debe señalar "a quiénes se consultó, si se puso en consulta ciudadana o en una plataforma web y cómo fue llevado este proceso" (Diario Pauta, 2019).

Con esta medida contenida en el Instructivo, Chile incorporó la obligación de efectuar un análisis de impacto regulatorio al momento de elaborar y emitir nuevas normativas, traducido en la elaboración de Informe de Impacto Regulatorio para los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República. Sin embargo, falta hacer extensible la exigencia a las mociones presentadas por los parlamentarios y modelar una institución que se haga cargo de tal función.

### **Experiencia de evaluación *ex post* en Chile: Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y Diputadas**

#### **Antecedentes generales**

Las evaluaciones retrospectivas o *ex post* sirven para establecer qué sucede con la legislación una vez que entre en vigor, constituyendo un paso esencial en el proceso regulatorio o de una política pública.

De esta manera, solo una vez que la ley se hace obligatoria y se aplica, es posible determinar con certeza las consecuencias de una ley "su costo, carga regulatoria, efectos directos e indirectos, y sobre todo cualquier carga indeseada" (Montoro, 2001:12).

Ulrich Karpen (2002:27) señala que es necesario que la ley deba ser examinada después de aprobada por intervalos regulares para saber si funciona o no. En esta tarea deben cooperar con información el gobierno, autoridades administrativas, tribunales, abogados, como otros destinatarios de la ley.



Imagen de Elias Almaguer en Pixabay

Existe consenso que el objeto de la evaluación debe operar sobre el conjunto de instrumentos normativos y operativos asignados a la ejecución de la ley. Es decir, el desarrollo reglamentario, asignaciones presupuestarias, y la calidad formal (García Escudero, 2010:186).

Para Piedad García Escudero (2010:186), en la evaluación *ex post*, se deben formular una serie de preguntas en la ejecución de la ley, a saber: pertinencia, economía, eficiencia y eficacia. Criterios o parámetros recogidos también por el citado Ulrich Karpen (2002).

La evaluación, como parte del proceso legislativo, no debe tener como objetivo solo la reacción frente a las deficiencias en la ejecución de la ley, sino que debe perseguir el perfeccionamiento permanente de proceso legislativo. Es decir, debe transformarse en una actividad programada, desde la entrada en vigencia de la ley.

En atención al principio de separación de poderes, es importante determinar si la evaluación debe tener lugar de forma independiente o vinculada al poder Ejecutivo (García Escudero 2010:187).

En el derecho comparado se pueden distinguir distintas formas de evaluación *ex post*, más técnica o más política, dependiendo de dónde está radicada y de

sus integrantes (Paul y Soto, 2009:592). Por ejemplo: comisiones evaluadoras parlamentarias, evaluación en el mismo servicio que aplica la ley, servicio especializado dentro de la administración del Estado, servicio público dependiente del Poder legislativo, Servicio Público coordinador de evaluaciones.

De esta manera, las instituciones u órganos especializados para la evaluación legislativa pueden depender del Poder Ejecutivo o Legislativo, los que a su vez pueden ser centralizados (atribuyendo una función a ministerio concreto o comisión parlamentaria) o descentralizado.

En Chile, la evaluación *ex post* no se encuentra desarrollada sistemáticamente, pero sí han existido esfuerzos por mejorarlo. En el poder Ejecutivo existen mecanismos de evaluación vinculados principalmente a la gestión fiscal, incluyendo indicadores de desempeño y programas de evaluación institucional. Asimismo, experiencias interesantes han realizado: a) el Ministerio de Economía, a través de la División de Empresas de Menor Tamaño (EMT), que tiene, entre otras funciones, revisar y analizar la regulación que afecta a las EMT, bajo el principio de costo-efectividad, para adecuarla y lograr un mejor cumplimiento de la regulación (Ministerio de Economía, 2021); y b) el Consejo Superior Laboral (creado por la Ley N° 20.940) a quien se le ha encomendado en varias leyes laborales<sup>3</sup> efectuar una evaluación anual de la implementación y aplicación de sus disposiciones, la que debe ser remitidas al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

Sin embargo, nos centraremos en el Poder Legislativo, que, a partir de la creación del Departamento de Evaluación de la Ley en la Cámara de Diputadas y Diputados, dio un paso importante en la evaluación sistemática *ex post* de las leyes en nuestro país.

## Departamento de Evaluación de la Ley, Cámara de Diputadas y Diputados

El Departamento, fue creado el 21 de diciembre de 2010 por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, de la Cámara de Diputadas y Diputados, ratificado por medio de la Resolución N° 857, del año 2011, del Secretario General de la misma Cámara, y cuenta además con el apoyo técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en virtud de un convenio celebrado por ambos organismos (OCDE, 2012).

La Resolución que la crea, otorga al Departamento autonomía funcional, pero no financiera debido a la organización institucional. Además, la Resolución no determina la “forma de estructurarse, selección de personal, o de los diversos vínculos con otras áreas de la Cámara de Diputados para dar autonomía técnica, por ejemplo, manera de elegir las leyes que deberán evaluarse o cómo presentar los informes ante el Pleno o comisiones” (OCDE, 2012:59).

El Departamento tiene como fin completar el ciclo regulatorio de las normas, a través de estudios que permitan conocer los efectos resultantes de las leyes promulgadas, determinar las externalidades que afecten su eficacia y eficiencia, los impactos no previstos por la aplicación de la ley, y proponer medidas legislativas o administrativas para mejorarlas (Departamento de Evaluación de la ley, 2021).

El año 2011 la Cámara de Diputadas y Diputados creó un Comité de Diputados de Evaluación de la Ley/OCDE con el objeto de cooperar con la implementación del Departamento y coordinar las actividades de cooperación con la OCDE. Este Comité está conformado por un representante de cada Bancada Parlamentaria, compuesto actualmente por nueve legisladores (Departamento Evaluación de la ley, 2021).

<sup>3</sup> Ley 21.165 (2019) que establece una jornada parcial alternativa para estudiantes trabajadores; Ley 21.220 (2020) modifica el Código del trabajo a distancia.

Con relación al Departamento, propiamente tal, este se integra por una jefatura y un grupo multidisciplinario de profesionales (cinco), quienes de manera conjunta abordan los temas que le son encomendados.

La evaluación que efectúa el Departamento tiene los siguientes objetivos:

- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados cuando entra en vigor la ley.
- Identificar sus externalidades, el impacto, y las consecuencias no deseadas.
- Conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la ley y su implementación.
- Proponer las medidas correctivas para la ley y su implementación.
- La decisión de cuáles son las leyes que deben ser evaluadas, es tomada por el Comité de Evaluación de la Ley/ OCDE. Esta se confecciona utilizando una serie de criterios (Departamento Evaluación de la ley, 2021):
- Criterio de interés público: la norma regula una problemática de lata presencia en el debate público y en los medios de comunicación.
- Criterio de aplicabilidad de la ley: el impacto de la ley que se somete a evaluación se extiende o afecta a un porcentaje importante de la población.
- Criterio de viabilidad metodológica: debe ser evaluable por medio de índices de cuantificación y cualificación, por ejemplo, medir grados de cumplimiento de la expectativa ciudadana acerca de la ley e integración.
- Criterio de factibilidad temporal: la evaluación debe ser realizada en seis meses, aun cuando dicho plazo está supeditado a recursos económicos, administrativos, y técnicos necesarios. Además, la ley debe haber estado vigente dos años.
- Criterio de factibilidad técnica: la norma debe ser susceptible de ser evaluada con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.

- Criterio de neutralidad política: la ley debe referirse a un tema que no resulte ideológicamente contradictorio.

Una vez que se determina la norma para evaluar, el proceso de evaluación de la ley consta de tres fases (Departamento Evaluación de la ley, 2021):

**Fase I:** Estudio Técnico de la ley, donde se efectúa un análisis de ella y de la normativa asociada, estudio de la interpretación judicial y administrativa, y elaboración de indicadores.

**Fase II:** Percepción ciudadana, para ello se utilizan herramientas técnicas de investigación social, realización de foros regionales, análisis y promoción de debates en medios de comunicación social tradicionales y virtuales.

**Fase III:** Elaboración de informe final que contiene conclusiones y recomendaciones, y su difusión.

A continuación, se presenta el ciclo de proceso de evaluación de la ley, por medio de una imagen.

## Imagen 2. Proceso de evaluación de la ley



**Fuente:** [Página web evaluación de la ley.cl](http://pagina.web/evaluacion.de.la.ley.cl).

Desde la creación del Departamento de Evaluación de la Ley hasta la fecha se han evaluado 14 leyes.

## Conclusiones

1. La evaluación legislativa es un proceso impostergable y necesario en el proceso legislativo, debido que se preocupa que las normas cumplan con los fines perseguidos.
2. Un proceso evaluación regulatoria debe comprender evaluaciones prospectivas (*ex ante*) y retrospectiva (*ex post*), en razón que ambas se complementan. Una buena evaluación prospectiva (*ex ante*) facilita la elaboración de una evaluación retrospectiva (*ex post*), porque la primera permite identificar información relevante y la *ex post* proporciona datos y corrobora las hipótesis que pueden usarse en nuevas evaluaciones *ex ante*.
3. Chile ha reconocido la relevancia de una buena regulación desde la década de 2010 y con el objeto de avanzar hacia un ordenamiento jurídico más eficiente y armónico se han realizado una serie de acciones para lograr este objetivo.
4. En materia de evaluaciones prospectivas (*ex ante*), una de sus primeras acciones fue el Instructivo presidencial N°2 de 2016 que obligó a que los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República, en materia económica fueran acompañados por un Informe de Productividad que analizaba los impactos regulatorios.



Imagen de Congreso Nacional, Valparaíso

- En el año 2018 se quiso dar un paso más importante, coordinado y sistemático en la materia estableciendo en el proyecto de ley para promover la productividad y emprendimiento (Boletín 12.025-03) la obligación legal que todas las propuestas legislativas presentadas al Congreso Nacional debían contener un Evaluación de Impacto Regulatorio. Dicho proyecto no prosperó.
5. No obstante, tras el lanzamiento de la Agenda de Simplificación Regulatoria en abril de 2019, se firmó un nuevo Instructivo Presidencial que cambia el nombre desde “Informes de Productividad” a “Informes de Impacto Regulatorio”, ampliando la obligación del Informe a todas las propuestas legislativas presentadas por el Presidente de la República y propone una nueva metodología para ello: las contenidas en la Guía Chilena para una Buena Regulación.
  6. Por su parte, en materia de evaluación *ex post* con la creación del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados en el año 2010 se ha efectuado en forma sistemática un proceso de evaluación *ex post*. A la fecha, se han evaluado 14 leyes con sus respectivos informes. A modo de ejemplo, se puede ver el impacto de estas evaluaciones, en iniciativas de ley o mociones parlamentarias, que recogen las propuestas de los informes de evaluación de la ley, como fundamentos de sus proyectos de ley, con el objetivo de mejorar las normas existentes.
  7. En mérito de lo anterior, podemos concluir que el Gobierno de Chile ha efectuado medidas concretas para tener un ordenamiento jurídico más armónico y eficiente. Sin duda, uno de los retos más importantes es la necesidad de implementar, coordinada e institucionalmente, una evaluación *ex ante* para que sea la base para una posterior evaluación *ex post* de las regulaciones.

Para ello, se debe avanzar en un reconocimiento orgánico del Departamento de Evaluación de la Ley, a través de una modificación de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, lo que sería beneficioso en el ámbito de obtener mayores recursos financieros para su funcionamiento, facultades especiales para requerir información de organismos de la administración pública y establecer mecanismos de coordinación con los distintos poderes del Estado. Como, asimismo, la obligatoriedad que todas las regulaciones que tengan una evaluación *ex ante* tengan su respectiva evaluación.

En lo que respecta a la Evaluación *ex ante*, existe un avance significativo en la obligatoriedad de Informes de Impacto Regulatorio para los proyectos presentados por el Presidente de la República, pero considerando que los parlamentarios también pueden presentar iniciativas legislativas, se debería extender también esta obligación para esas propuestas legislativas.

## Bibliografía

- Álvarez, P. (2018). *Evaluaciones legislativas ex ante o prospectivas Los casos de Ecuador, España, Francia, México y Reino Unido*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- (2015). *Experiencia Comparada en calidad técnica de las leyes: evaluaciones y asesorías parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Álvarez, P. & Williams, G. (2015). *Experiencia de Evaluación Regulatoria en: Unión Europea, Holanda y Francia*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- (2015). *Experiencia de Evaluación Regulatoria en: Ecuador, México y Perú*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- (2015). *Experiencia Comparada en calidad técnica de las leyes: evaluaciones y asesorías parlamentarias*.
- Bronfan, A. (2006). El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos. En *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. España: Tecnos.
- García, P. (2010). *Técnica Legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes*. España: Aranzadi SA.
- Carrasco, C. & Osorio. (2019). *Guía Chilena: para una buena Regulación*. Disponible en: [https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019\\_25abril.pdf](https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019_25abril.pdf)
- Diario La Pauta (2019). *La novedad de los proyectos de ley: ahora tendrán un Informe Regulatorio*. Disponible en: <https://www.pauta.cl/economia/la-novedad-de-los-proyectos-de-ley-ahora-tendran-un-informe-regulatorio>
- Montoro, M. J. (2001). *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*. Barcelona: Atelier.
- Ministerio de Economía (2021). *Informes de Impacto Regulatorio*. Disponible en: <https://open.economia.cl/informes-de-impacto-regulatorio/>
- Ministerio de Economía (2021). *Empresas de Menor Tamaño*. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/empresas-de-menor-tamano>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *La evaluación de leyes y regulaciones: el caso de la Camada de Diputados*. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-l-e-y-e-s-y-regulaciones\\_9789264176362-es#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-l-e-y-e-s-y-regulaciones_9789264176362-es#page4)
- (2016). *La Política regulatoria en Chile*. Disponible en: <https://www.oecd.org/chile/estudiode-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-chile-9789264267060-es.htm>
- (2017). *Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*. Disponible en: <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Chile-Evaluation-Full-Reportweb.pdf>

Oelckers O. & Brofman, A. (eds.) (2002). *La Evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso. Universidad Católica de Valparaíso.

Paul, A. & Soto, S. (2009). *Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes*. En Revista Actualidad Jurídica N° 19, enero 2009- Tomo II. Universidad del Desarrollo.

Ulrich, K. (2002). *The Evaluation of legislation*. Disponible en: [http://www.parlament.cat/portal/pls/portal/documentnom?p\\_nom=TP15ln.pdf](http://www.parlament.cat/portal/pls/portal/documentnom?p_nom=TP15ln.pdf)

*Instructivo Presidencial N° 2*, 2016. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/wpcontent/uploads/2017/03/03-Instructivo-Presidencial-002.pdf>

*Instructivo Presidencial N° 3*, 2019. Disponible en: <https://open.economia.cl/wpcontent/uploads/2019/04/003-15.04.2019-Instructivo-impacto-regulatorio.pdf>

*Proyecto de ley Establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento*. Boletín 12025-03. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

## Textos legales

*Decreto Supremo 118*, de 2018, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible en: [https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/DT0-118\\_26-OCT-2018.pdf](https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/DT0-118_26-OCT-2018.pdf)



Imagen de Agencia Uno



# Análisis de impacto legislativo dentro del contexto comparado y colombiano



## Luis Ferney Moreno Castillo

Abogado por la Universidad Externado de Colombia. PhD en Derecho por la Universidad de Lovaina (Bélgica), Magister en Derecho Económico por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Socio fundador de la firma Moreno Servicios Legales. Director del Departamento en Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia.

✉ [luis.moreno@uexternado.edu.co](mailto:luis.moreno@uexternado.edu.co)

## Resumen

El análisis de impacto legislativo es uno de los temas que nos convoca analizar porque no solamente se debe hacer análisis de impacto para los actos administrativos de carácter general sino también análisis a las leyes. Los análisis de impacto legislativo deberían hacerse *ex ante* como *ex post*, para mejorar la calidad de las normas que expiden los parlamentos o congresos de los diferentes países. Ya hay países que han introducido el análisis de impacto legislativo y pensamos que esta metodología seguirá implementándose en otros países. La metodología más usada es el análisis de costo-beneficio para hacer los análisis de impacto legislativo, a esto se le debería agregar también análisis de impacto jurídico para evaluar los daños antijurídicos que puedan producir las leyes. No sobra agregar la importancia de la participación ciudadana en los procesos legislativos para que estas también conozcan los impactos y puedan hacer observaciones a los mismos, todo en beneficio de que se logre una buena regulación.

**Palabras clave:** Análisis de impacto, ley, costo-beneficio, daño antijurídico, buena regulación, calidad normativa, participación ciudadana.

## Abstract

Legislative impact analysis is one of the issues that calls us to analyze, given that impact analysis should not only be made for administrative acts of a general nature, but also analysis of laws. Legislative impact analyzes should be done *ex ante* as well as *ex post*, to improve the quality of the regulations issued by the parliaments or congresses of the different countries. There are already countries that have introduced legislative impact analysis and we think that this methodology will continue to be implemented in other countries. The most used methodology is the cost-benefit analysis to carry out legislative impact analyses, to which legal impact analysis should also be added in order to evaluate the unlawful damages that laws may produce. It is not superfluous to add the importance of citizen participation in legislative processes so that they also know the impacts and can make observations about them, all for the benefit of achieving good regulation.



Imagen de Gustavo Torrijos en El Espectador

**Keywords:** Impact analysis, law, cost-benefit, unlawful damage, good regulation, normative quality, citizen participation.

## Introducción

El análisis de impacto legislativo está dentro del contexto de lo que se ha denominado análisis de impacto normativo o regulatorio porque no solamente se debe predicar para la potestad reglamentaria cuyo producto son los actos administrativos de carácter general o reglamentos, sino que también debe predicarse en la potestad legislativa, en los procedimientos legislativos cuyo producto son las leyes.

En efecto, no es suficiente para lograr una buena regulación, que se haga análisis de impacto regulatorio o normativo a los proyectos de actos administrativos de carácter general o reglamentos sino también a las normas que le sirven de fundamento legal como son las leyes, pues una mala calidad de las leyes también puede repercutir en una mala calidad de los actos administrativos de carácter general o reglamentos. De ahí la importancia del análisis de impacto normativo también para los proyectos de leyes.

Teóricamente, el análisis de impacto normativo o regulatorio se ha enfocado a las mejoras de los actos administrativos de carácter general o reglamentos y poco se ha hecho sobre el análisis de impacto legislativo. De ahí la importancia de que nos concentremos en lo que se ha planteado a nivel teórico y a nivel práctico sobre esto. Es de aclarar que el análisis de impacto legislativo podría ser *ex ante* o también *ex post* a la aprobación de la ley. En este artículo abordaremos solamente el análisis de impacto legislativo *ex ante*.

Para este propósito, abordaremos los siguientes puntos: en primer lugar, los desafíos del análisis de impacto legislativo para mejorar la calidad legislativa, un segundo punto relacionado con los modelos de análisis y evaluación de impacto legislativo y experiencias parlamentarias y finalmente, un tercer punto, sobre el análisis de impacto legislativo y las experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo, temas intrínsecamente ligados.

## Desafíos del análisis de impacto legislativo para la mejora de la calidad legislativa

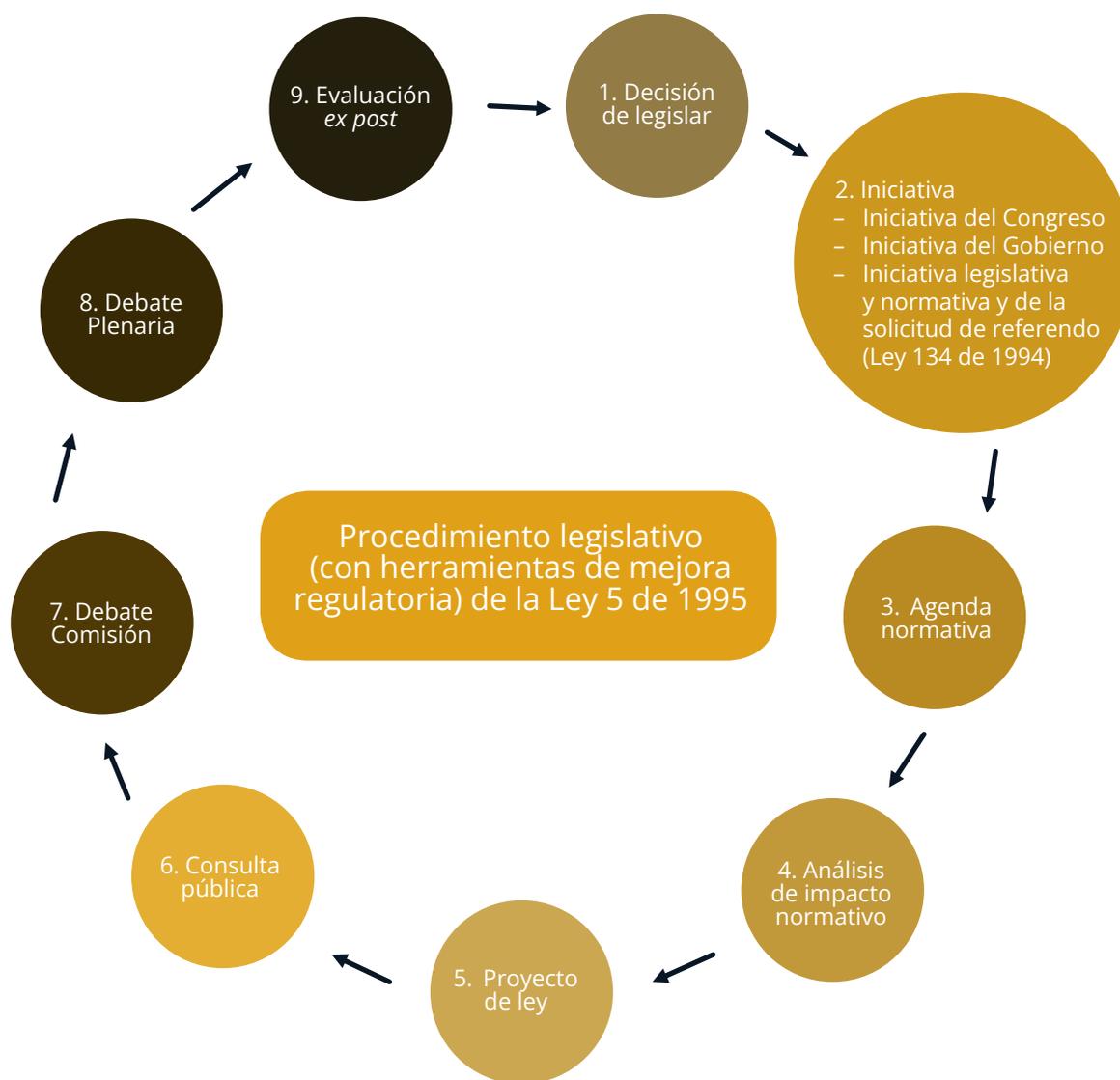
Como ya se dijo, teóricamente, el análisis de impacto legislativo parte de un contexto más general como lo es el análisis de impacto normativo o regulatorio. El análisis de impacto legislativo busca que las decisiones sean basadas en el principio de constitucionalidad y legalidad, pero también, en decisiones razonables, todo ello, contribuyendo a la calidad de la regulación, esto es, a la buena regulación.

El análisis de impacto legislativo, que culmina en memorias justificativas o documento de impacto sirven de soporte para los proyectos legislativos debe introducirse en los procedimientos legislativos. En el derecho comparado, en particular en Europa, encontramos ejemplos especiales como nos lo reseña el profesor Jean Bernad Auby (2013:27-33). En el caso de Colombia, no se ha introducido formalmente el análisis de impacto legislativo en el proceso legislativo (Moreno, 2019:166-167).

La mayoría de los países a nivel global no contemplan el análisis de impacto legislativo ni en las constituciones políticas ni tampoco en las leyes de proceso legislativo. Para lograr introducir formalmente el análisis de impacto legislativo en los procedimientos legislativos es necesario, o bien que los países hagan una reforma constitucional o introducirlo dentro de las leyes de procedimiento legislativo. Por supuesto que se puede ordenar su introducción por la vía jurisprudencial como lo hizo Francia, pero también a través de medidas de política pública.

No obstante, lo más recomendable es introducir el análisis de impacto legislativo en la Constitución o en las leyes de procedimientos legislativos o incluso en leyes de mejora regulatoria. En la siguiente gráfica 1 podemos ver cómo podría introducirse el análisis de impacto normativo en el procedimiento legislativo.

## Gráfica 1. Proceso legislativo



**Fuente:** Procedimiento legislativo de la Ley 5 de 1995.

El proceso legislativo tiene varias etapas y una de ellas debería ser precisamente el análisis de impacto a los proyectos de ley en donde se pueden conocer, previo a su aprobación y expedición, si se trata de decisiones legislativas basadas en la legalidad y en la razonabilidad, esto es, prevenir los daños antijurídicos, pero también conocer y evaluar los efectos negativos o positivos, los costos y beneficios de las decisiones que integran esos proyectos de ley.

Lo anterior implica que la definición de lo que es interés general ya no es solo producto exclusivo de la voluntad o decisionismo del poder legislativo (Auby, 2013:27-33), sino también tener en cuenta los impactos positivos o negativos, los costos y beneficios en los ciudadanos.

Los países que ya introdujeron el análisis de impacto legislativo son, entre otros: Estados Unidos, para leyes ambientales;

Alemania, para todo tipo de proyectos de leyes; Francia, para todo tipo de proyectos de leyes; Grecia, y México, excepto para temas ambientales y de seguridad nacional. En el caso particular de Francia, inicialmente introdujeron el análisis de impacto legislativo por jurisprudencia del Consejo de Estado francés, cuando este órgano judicial encontró que era muy importante la evaluación de impactos para los proyectos de ley para ponderar al interés público frente a ciertas decisiones que afectan, por ejemplo, el derecho de propiedad, temas sociales y temas ambientales. Posteriormente, en el año 2008, Francia elevó a categoría constitucional el análisis de impacto para los proyectos de ley. El artículo 39 de la Constitución Política de Francia estableció este mecanismo y fue desarrollado por una ley orgánica del año 2009, donde se fijó la esta metodología.

No cabe duda que, así como los reglamentos o actos administrativos de carácter general deben pasar por un análisis y evaluación de impacto, también lo deberían hacer las leyes. En Colombia, como ya se dijo atrás, hemos logrado avanzar en esta metodología para proyectos de actos administrativos de carácter general o reglamentos, pero no para proyectos de leyes.

### **Modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias**

No existe un modelo de análisis y evaluación específico y desarrollado para este propósito puntual de medir impactos legislativos. El modelo que se usa para esto es el diseñado y propuesto en general para realizar el análisis de impacto normativo o regulatorio, el cual parte por: i) la identificación del problema, ii) la definición del objetivo público que se define para resolver el problema, iii) el diseño de alternativas que se elaboran siguiendo técnicas tradicionales o nuevas técnicas regulatorias y iv) un análisis de impacto para seleccionar la alternativa que se materializa en un proyecto de norma. Tradicional y generalmente se ha usado el método de costo-beneficio, aunque se conocen otros métodos como: costo-efectividad o multicriterios (Montes & Moreno, 2021).

El método de costo-beneficio para evaluación de impactos normativos o regulatorios ha sido desarrollado en Estados Unidos, propuesto por la OCDE e implementado por los países de la comunidad Europea. En las experiencias parlamentarias de Alemania, Francia y Grecia se usa el método costo-beneficio.

Hay que reconocer que también se debería realizar el análisis de impacto jurídico dentro del análisis de impacto. Con el impacto jurídico se realiza preventivamente un test de legalidad, para prevenir daños antijurídicos y también de un test de la proporcionalidad y razonabilidad para que se tomen decisiones regulatorias razonables (Montes & Moreno, 2021). Esto último está muy ligado a la doctrina europea sobre el principio de proporcionalidad.

En el caso de Colombia, no se aplican estos métodos de análisis impacto a los proyectos de ley. Quizá, lo más cercano sería la exposición de motivos donde se hace un análisis y justificación del proyecto de ley, pero por supuesto sin la metodología del análisis de impacto normativo o regulatorio que están estandarizados a nivel internacional. Por otro lado, quizás donde podríamos encontrar algo de esto sería básicamente en la exposición de motivos de los proyectos de ley relacionadas con impuesto y presupuesto, pero, en términos generales, no existen este tipo de análisis de impacto sobre los proyectos de ley que se presentan en el Congreso de la República de Colombia.

### **Impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales, género, entre otras de trascendencia nacional e internacional**

El análisis de impacto legislativo no sólo debe ser predicado cuando estamos hablando de regulación económica, sino también de lo que podríamos denominar regulación social como precisamente son las temáticas sociales, ambientales, culturales, género, educación, salud y otros más, porque ahí también surten efectos las decisiones tomadas por los congresos.



Imagen de Equipo PGM en PGM

La regulación económica ha venido siendo el umbral prevalente a nivel global en donde ha habido una dedicación doctrinal muy significativa, pero es importante resaltar que, hoy en día, la regulación social es el nuevo umbral global o internacional, lo cual también debe beneficiarse de la buena regulación. Para ello debemos de pasar de una regulación reactiva a una regulación anticipativa en lo social. Los hechos así lo demuestran, el centro de la regulación debe ser el ser humano. Los impactos legislativos deben tener ese horizonte o ese objetivo por todo lo que esta pasando con la humanidad a nivel global o internacional recientemente.

## Conclusiones

Se ha comprobado que el análisis de impacto legislativo es muy importante para todos los países a nivel internacional, porque desde una perspectiva de derecho comparado podemos observar que los países que han introducido esta metodología de impactos legislativos logran buscar que el país alcance una buena legislación. Los ciudadanos se lo merecen, porque precisamente la regulación debe centrarse en estos, es decir, en los seres humanos.

Países que han introducido el análisis o evaluación de impacto legislativo, como vimos, han pensado también en las metodologías para realizar esta evaluación dentro de las cuales se pueden mencionar, a título de experiencias, el análisis costo-beneficio, costo-efectividad y el análisis multicriterio. Todas estas metodologías deben estar acompañadas también de los análisis de impacto jurídicos porque no solamente se debe lograr la calidad de la regulación para que ésta genere más beneficios que costos, sino también se deben evitar daños antijurídicos y se deben adoptar decisiones razonables que respondan a la proporcionalidad y la razonabilidad.

Los proyectos de ley no sólo deben estar sometidos a un análisis o evaluación de impacto legislativo sino también a la participación ciudadana. Lo último responde precisamente a la democracia participativa, pues las leyes no solo deben ser producto de la voluntad o decisión de los que integran

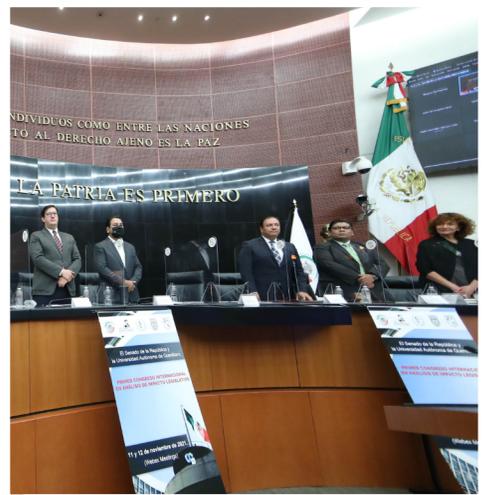
el poder legislativo, sino que también debe tenerse en cuenta la voluntad ciudadana a través de los mecanismos de participación.

En el contexto colombiano, no tenemos aplicación de esta metodología de análisis o evaluación de impactos legislativos. En el caso de que se llegue a introducir se requeriría una reforma constitucional o una reforma a la ley 5 de 1992, esta última, es la ley del procedimiento legislativo. Incluir el análisis de impacto normativo mejoraría definitivamente la calidad de las leyes en Colombia.

A nuestro juicio, la exposición de motivos de los proyectos de ley en Colombia debería incorporar los elementos sustanciales del análisis de impacto normativo y de esa manera realizar una justificación más estudiada, objetiva y racional de los contenidos de las leyes, con la aplicación de todas las técnicas que indican, como regular materias de la cotidianidad del país.

## Bibliografía

- Aubey J. F. (2013). *Regulatory impact assessment*. Editorial Derecho Global - Global Law Press.
- Montes, K. & Moreno L. F. (2021). *Mejora regulatoria: análisis de impacto normativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Moreno L. F. (2019). *Teoría de la regulación: hacia un derecho administrativo de la regulación*. Colección de estudios en derecho minero y energético. Universidad Externado de Colombia.



# La intervención del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias en la evaluación *ex ante* en la Cámara de Diputados en México



## Juan Carlos Cervantes Gómez

Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá. Actualmente es el Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

✉ [jcarlos.cervantes@congreso.gob.mx](mailto:jcarlos.cervantes@congreso.gob.mx)

## Resumen

Las evaluaciones *ex ante*, cuya realización apoya el CEDIP, se llevan a cabo en los ámbitos técnico y jurídico. En primer término, porque responden a cuestiones de técnica legislativa que contribuyen a que la norma sea clara, precisa, concisa y coherente; y segundo, porque plantean argumentos que permiten dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación del texto propuesto. Estos trabajos aportan argumentos que preservan la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho, al emitir conclusiones jurídicas sustentadas en el estudio analítico de la propuesta, y tienen un carácter meramente informativo, ya que carecen de vinculatoriedad.

**Palabra clave:** evaluación *ex ante*, vinculatoriedad, calidad de la ley, impacto normativo.

## Abstract

The *ex ante* evaluations that CEDIP supports are carried out in the technical and legal. In the first place, because they respond to questions of legislative technique that contribute to the regulation to be clear, precise, concise and coherent and, secondly, because it establishes arguments about the legal implications and regulatory impact after the approval of the proposed text. The works provide arguments that preserve the logical consistency and axiological coherence of the law by issuing legal conclusions based on the analytical study of the proposal and it is merely informative since it lacks binding.

**Keywords:** *ex ante* evaluation, binding, quality of law, regulatory impact.



Imagen de Cámara de Diputados en Canal del Congreso

## Introducción

Alan Bronfman señala que, dejando a un lado el problema político y la relación comunicativa, la calidad de las leyes ha sido objeto de reflexión de grandes pensadores de la política como Platón, Aristóteles, Cicerón, Hobbes y Montesquieu, autores cuyas ideas conservan vigencia; no obstante, su capacidad para enfrentar los problemas de la actividad legislativa contemporánea es limitada, en virtud de que la legislación moderna es distinta (Bronfman, 2006:248). Las leyes se han evaluado desde siempre, pero en nuestros días se presenta a nueva problemática que tiene que ver con la legitimidad y la capacidad para resolver las dificultades para las cuales fueron creadas.

En relación con lo anterior, Josu Osés destaca la importancia que tiene la expresión rousseauiana la ley es la expresión de la voluntad general, la cual implica que esta se legitima mediante los representantes de los ciudadanos, afirmación que actualmente, a pesar de todos los matices políticos, no es discutida. Sin embargo, ya no parece tan obvio que las leyes gocen de gran estimación social; en la actualidad, los parlamentos debaten y aprueban en demasía, la mayoría de las ocasiones apresuradamente y sin un contraste plausible de sus posibles repercusiones. Por ende, las leyes que la ciudadanía recibe debe cumplirlas sin contar con información y privilegiando aquellas que tienen un contenido prohibitivo o disuasivo. De ello se desprende que el problema de fondo consiste en determinar si el derecho continúa siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma (Osés, 2008:58-59). Como puede observarse, la ley no cumple en gran medida con las expectativas de los ciudadanos y, por tanto, no genera aprecio en la sociedad, es por esto que se requiere verificar en forma fehaciente si una ley generada por el Poder Legislativo cumple o no con el fin para el cual fue creada.

Hoy en día, no es suficiente verificar que una norma cumpla con todos los procedimientos para su formación y que se respete la jerarquía normativa; lo cual, si

bien es importante, puede considerarse una tarea de los tribunales. Lo que debiera averiguarse, de acuerdo con Osés, es si la ley ha sido aplicada en forma efectiva, el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por los legisladores, la aparición de efectos no previstos e incluso indeseados, el grado de litigiosidad que ha originado, los costos económicos que ha supuesto su implementación, los posibles defectos en su contenido literal –que en su momento no fueron detectados–, la coherencia y prontitud de su desarrollo reglamentario por el Ejecutivo vía decreto, entre otras consideraciones que en su conjunto constituyen una retroalimentación que denominamos evaluación legislativa (Osés, 2008:58).

Asimismo, es de destacar que, en general, las leyes aprobadas resultan desconocidas para la mayoría de los ciudadanos, quienes permanecen ajenos al proceso de formación, lo que trae como consecuencia que no se arraiguen en la sociedad. La evaluación de la ley sea en forma previa o posterior, y desde luego su difusión, pueden contribuir enormemente a fortalecer la legitimidad de la legislación.

Si bien la evaluación de la legislación no es una actividad nueva, ya que evaluar su oportunidad, conveniencia y en general su calidad ha sido una preocupación constante, es de destacar que esta tarea ha ido



Imagen de Especial en El Universal

adquiriendo mayor relevancia en los sistemas constitucionales modernos. En las últimas tres décadas, la evaluación se ha convertido en un elemento trascendente en la práctica legislativa de muchos países, práctica que hasta cierto punto se ha institucionalizado (Karpen, 2006:58).

Resulta evidente la importancia de la evaluación de la legislación, en virtud de que a través de esta se puede precisar el impacto que ha tenido y tendrá en la sociedad, pero también en el sistema normativo, con lo que se puede contribuir en forma determinante al perfeccionamiento de nuestro marco normativo. No obstante, esta evaluación pudiera relacionarse con una política tecnocrática en la que los procesos democráticos son subsumidos por los procesos técnicos de valoración, razón por la cual se debe minimizar la posibilidad de una influencia tecnocrática indebida, y para ello resulta necesario conocer ampliamente los procesos de valoración legislativa.

Es por lo anterior que en este artículo nos daremos a la tarea de analizar la evaluación *ex ante* partiendo de sus orígenes, alcances y significado; asimismo, desarrollaremos los temas de control y evaluación de las normas y la calidad de las leyes, todos ellos estrechamente ligados; para finalmente abocarnos a la evaluación *ex ante* que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados, con la colaboración de los centros de estudio, haciendo particular énfasis en las labores que realiza el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias para apoyar este importante objetivo.

### **Antecedentes de la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación**

Durante la década de los años ochenta, en Europa surgió la crítica a la cantidad de leyes ineficaces y la necesidad de dotarlas de mayor calidad para que sus objetivos se vieran materializados en la realidad. Por ello, entidades como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o los órganos de la Unión Europea, así como algunos Estados nacionales, han emitido normas y elaborado guías para asegurar cierto nivel de calidad de la

regulación propuesta y en vigor (lo que incluye a la legislación y a las normas administrativas), mediante el uso de diversas técnicas como los análisis de impacto legislativo, las evaluaciones de impacto regulatorio, las listas de requisitos o *checklist*, entre otras. Algunas se corresponden con los métodos *ex ante*, que analizan los efectos potenciales de la norma propuesta; y otras con los de tipo *ex post*, para evaluar el grado de eficacia de la norma. Aquí se analizarán los primeros.

Según Alan Bronfman, la evaluación de las leyes consiste en un procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador, y la evaluación *ex ante* o prospectiva es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva sobre el posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia, y que busca aumentar las probabilidades de conseguir los fines perseguidos por el legislador (Bronfman, 2006:37,39). Para Francisco Marcos, la dimensión *ex ante* del análisis de impacto normativo es una herramienta de evaluación aséptica, objetiva y neutra que busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que sean necesarias, adecuadas y proporcionales a la consecución de objetivos socialmente plausibles (Marcos, 2009:343).

En Europa, algunos métodos del siglo XX para dotar de calidad a la ley datan de 1970, cuando se introdujo la codificación de criterios de técnica legislativa mediante catálogos o directrices (Cervantes, 2019:22). De acuerdo con Salvador Coderch, algunos de los manuales más importantes son los desarrollados en los países germánicos, como las directrices austriacas de 1979, *Legistische Richtlinien* (Coderch, 1989:37); las cuales, a decir de Samuel Rodríguez, siguen vigentes solo parcialmente después de la aprobación, sobre la base de estas, del *Handbuch der Rechtssetzungstechnik*, en 1990 (Rodríguez, 2016:152). En ese mismo orden de ideas y con relación a la metódica legislativa, se tiene el *Checklisten* alemán llamado *Prüffagen für Rechtsvorschriften des Bundes*, integrado por diez preguntas

genéricas para el redactor del proyecto normativo y que, a su vez, se desarrollan en subcuestiones (Coderch, 1989:39-41).<sup>1</sup>

A nivel internacional, la OCDE publicó en 1995 la Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental, considerando elevar la calidad de cualquier tipo de instrumento regulatorio (OCDE, 1995:20-21). Más tarde, el 22 de octubre de 2009, el Consejo de la OCDE creó el Comité de Política Regulatoria (OCDE, 2009). A partir de las lecciones aprendidas de un conjunto de revisiones de Estados miembros y aquellos que no lo son, el Consejo adoptó el 22 de marzo de 2012 la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE, 2012:7). Este último documento contiene los principios y directrices internacionales más detallados y avanzados que deben implementar los países miembros de la OCDE sobre calidad y desempeño regulatorios (OCDE, 2012:7).



Imagen de Emil Widlund en Unsplash

En ese mismo orden de ideas, el Anexo a la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, el cual describe de manera precisa los principios expresados en la Recomendación, señala que la política regulatoria debe comprometer a los gobiernos a *mantener un sistema de gestión regulatori[o], que incluya la evaluación de impacto ex ante y ex post como elementos fundamentales del proceso de toma de decisiones basado en evidencia* (OCDE, 2012:7).

En la Unión Europea, el análisis de impacto fue introducido por la Comisión Europea en 2002, y su sistema de evaluación fue perfeccionado hasta 2015, con la adopción de un Programa de Mejora de la Legislación y directrices para la mejora regulatoria (Impact Assessment Institute, 2021), actualizadas en 2017 (Comisión Europea, 2017). Éstas proveen una guía para que la Comisión realice el análisis de impacto, y una vez que la propuesta legislativa y el reporte de evaluación de impacto son publicados por la Comisión, los ciudadanos y actores clave pueden retroalimentarlos. Las directrices establecen los principios que sigue la Comisión Europea para preparar nuevas propuestas, así como para gestionar y evaluar la legislación vigente. Así, en el ámbito de la Unión Europea, la finalidad de la mejora regulatoria consiste en diseñar políticas y leyes que logren sus objetivos al menor costo posible (Comisión Europea, 2017:4).

El Parlamento Europeo estableció en 2012 la Dirección de Evaluación de Impacto y Valor Añadido Europeo, encargada de realizar las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la legislación europea. Más tarde, el 13 de abril de 2016, entró en vigor el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la Mejora de la Legislación, que reconoce explícitamente la utilidad de las evaluaciones de impacto para

<sup>1</sup> Las preguntas genéricas del Checklist son: "1. ¿Debe hacerse realmente algo? 2. ¿Qué alternativas hay? 3. ¿Ha de actuar precisamente el Estado federal? 4. ¿Debe redactarse precisamente una ley? 5. ¿Hay que actuar ahora? 6. ¿Es necesario el alcance previsto en la regulación? 7. ¿Puede limitarse la duración de la medida? 8. ¿Es comprensible y asequible para el ciudadano? 9. ¿Es practicable? 10. ¿Cuáles son los costes y beneficios previstos?".

mejorar la calidad de la legislación europea (Unión Europea, 2016). Según este instrumento, el Parlamento y el Consejo deben tomar en cuenta el reporte de la Comisión para decidir sobre propuestas legislativas. Además, la evaluación es obligatoria cuando las iniciativas de la Comisión probablemente causen un impacto económico, ambiental o socialmente significativos (Unión Europea, 2016, p. 123/4). Posteriormente, la calidad de los reportes es evaluada por el Comité de Control Reglamentario (*Regulatory Scrutiny Board*), que es un órgano independiente dentro de la Comisión que asesora al Colegio de Comisarios (Comisión Europea, 2021). Dicho comité ejerce una función de control de calidad y apoyo a la labor de evaluación de impacto de la Comisión en las fases iniciales del proceso legislativo, examina todos los proyectos de evaluación de impacto de la Comisión, los controles de adecuación de la legislación y las principales evaluaciones de la legislación vigente, y emite los dictámenes y recomendaciones correspondientes (Comisión Europea, 2021).

Dado el impulso a nivel internacional y regional, las técnicas y políticas de mejora regulatoria han sido adoptadas a nivel nacional según las particularidades, recursos y órganos de cada país. De acuerdo con Paola Álvarez, en España el Real Decreto 1083/2009 fue el primer texto normativo que reguló la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros en 2009 (Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, 2009). Posteriormente, el Real Decreto fue reemplazado por el diverso 931/2017 (Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, 2017), documento que recoge y unifica la información que acompaña al proyecto de ley, justificando su oportunidad, necesidad, y realizando una estimación del impacto en los ámbitos competencial, económico, de género u otros (Álvarez, 2018:5-7).

Según la autora citada, en Francia la evaluación *ex ante* es obligatoria para ciertos proyectos de ley presentados por el gobierno. Esta obligación nace con las reformas del



Imagen de Guillaume Périgois en Unsplash

año 2008 a la Constitución de 1958, que entre otras modificaciones estableció el requisito de que ciertos proyectos de ley presentados por el gobierno deben ir acompañados por una evaluación de estudio de impacto de la ley (*Études d'impact*). La Ley Orgánica núm. 2009-403 del 15 de abril de 2009, relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución de 1958, dispone que todos los proyectos de ley (salvo las excepciones previstas por la misma) deben ir acompañados de un estudio de impacto. Este es realizado por el gobierno y debe contener, entre otros elementos, la evaluación de las potenciales consecuencias económicas, financieras, sociales y ambientales del proyecto (Álvarez, 2018:7-8).

En Italia existe la Escuela de Ciencia y Técnica de la Legislación (*Scuola di scienza e tecnica della legislazione*) para capacitar a los empleados parlamentarios y funcionarios públicos en el campo de la legislación, establecida en 1988 por el

Instituto de Documentación y de Estudios Legislativos (ISLE), una asociación privada con sede en Roma y fundada en 1962 por algunos empleados parlamentarios. Ambas cámaras del Congreso y el Ejecutivo han adoptado normas que regulan las técnicas para elaborar y evaluar leyes. Además, la Cámara de Diputados creó en 1997 un órgano conformado por legisladores para evaluar la calidad de las iniciativas legislativas (*Comitato per la legislazione*) (Albanesi, 2021:150-151).

Por su parte, en el Reino Unido, como explica Patricia Valente, desde 1985 –durante la administración de Margaret Thatcher– se inició una reforma administrativa que adoptó la desregulación de sectores de la economía con el fin de eliminar costos regulatorios. Se introdujo la Evaluación de Costos de Cumplimiento (*Compliance Cost Assessment*), con el objetivo de identificar los costos regulatorios que afectan al sector privado. En 1997, con el Partido de los Trabajadores en el poder, se pasó del concepto de “desregulación” a “mejor regulación”, con el fin de proteger a los



Imagen de hpgruesen en Pixabay

consumidores y a la comunidad. En 1999 se creó la Unidad de Evaluación de Impacto Regulatorio (*Regulatory Impact Assessment Unit*), y en 2001 el Parlamento aprobó la Ley de Reforma Regulatoria (*Regulatory Reform Act*). Durante la década de los ochenta se introdujo el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), dotado de un análisis estructurado de costos, beneficios y alternativas regulatorias, y se creó una Agenda de Mejor Regulación (*Better Regulation Agenda*) con el requisito de preparar el AIR en todas las regulaciones nuevas, las cuales fueron evaluadas por la Unidad de Impacto Regulatorio (*Regulatory Impact Unit*) del gobierno central. En 2005, esta unidad fue transformada en una oficina de mejora regulatoria adscrita al gabinete del primer ministro (*Better Regulation Executive*), enfocada en los efectos de la regulación en el mercado y en la reducción de los costos regulatorios (Valente, 2010:64; Kässmayer, 2017:38-39).

El gobierno inglés cuenta, además, con tres órganos encargados de evaluar propuestas legislativas y reglamentarias: el Comité de Política Regulatoria (*Regulatory Policy Committee*), que proporciona un análisis independiente de las propuestas regulatorias, analiza la evidencia y apoya en la toma de decisiones ministeriales y en la elaboración de nuevas propuestas; el Comité del Gabinete para Reducir la Regulación (*Reducing Regulation Cabinet Committee*), que aprueba todas las propuestas regulatorias, y el Comité de Gabinete de Asuntos Europeos (*European Affairs Cabinet Committee*), que analiza las propuestas normativas de la Unión Europea (Kässmayer, 2017:40-43). La institucionalización del requerimiento de una evaluación de impacto regulatorio para todas las agencias se da con el apoyo de la Unidad de Impacto Regulatorio de la Oficina de Gabinete (*Cabinet Office Regulatory Impact Unit*); esta diseñó los lineamientos para elaborar las evaluaciones, las cuales deben contener un análisis del problema considerando la posibilidad de crear una ley o soluciones no regulatorias, y un detallado análisis costo-beneficio. Tanto las propuestas iniciadas por parlamentarios que reciben apoyo del gobierno, como las iniciadas por este, se someten a una evaluación (Kässmayer, 2017:39-41).

Adicionalmente, dentro del parlamento británico se encuentra la Unidad de Escrutinio (*Scrutiny Unit*), creada en noviembre de 2002 ante la necesidad de establecer un área especial para apoyar a los comités en el análisis prelegislativo, así como en el financiero, la cual fue reconocida en 2004 como una fuente de apoyo altamente efectiva a los comités parlamentarios (Parlamento del Reino Unido, 2021).

En México, Ley General de Mejora Regulatoria, en vigor desde el 19 de mayo de 2018, prevé realizar un Análisis de Impacto Regulatorio a las propuestas de regulación y crea a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Aunque este ordenamiento obliga a todos los poderes y ámbitos del Estado a implementar una política de mejora regulatoria, los esfuerzos han tendido a enfocarse en las normas propias del Poder Ejecutivo.

En el ámbito legislativo mexicano, el Senado de la República firmó un convenio el 19 de junio de 2013 con la OCDE, en el marco del Foro Parlamentario de Alto Nivel de la OCDE, para integrar un grupo de trabajo plural que permitiera conocer el impacto y efectividad de la aplicación de las leyes aprobadas, reconociendo en ese entonces que no hay ninguna obligación formal o informal para llevar a cabo un análisis del impacto de la legislación ni *a priori* ni *a posteriori* (Senado de la República, 2013). Posteriormente, en junio de 2014, durante su participación en los trabajos de la Tercera Reunión de la Red Parlamentaria Global de la OCDE, Mejores Políticas para una Vida Mejor, diversos senadores y senadoras se comprometieron a impulsar un convenio entre el Congreso de la Unión y la organización para promover la instauración de mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* de la legislación mexicana (Senado de la República, 2014).

Recapitulando, existen distintas técnicas para evaluar propuestas legislativas *ex ante* o de manera prospectiva, como los *checklist*, el análisis costo-beneficio, el de costo-efectividad, el multicriterio y el de impacto legislativo. Asimismo, los diseños institucionales y los marcos normativos varían dependiendo de



Imagen de Frederic Köberl en Unsplash

si se está en presencia de un sistema presidencial o parlamentario, así como de las características específicas de los procesos legislativos (Albanesi, 2021:158). En algunos casos, los órganos responsables de la evaluación se encuentran solo en el ámbito del Poder Ejecutivo o del Legislativo, y en otros, ambos cuentan con una o más áreas especializadas. Su multiplicidad puede depender del tipo y ámbito de evaluación, como son el financiero o el de técnica legislativa, así como de los recursos disponibles. Del mismo modo, en ocasiones las evaluaciones son vinculantes, y en otras informativas; a veces son elaboradas por órganos del Congreso, y en otras por externos; en algunos procesos se permite la participación ciudadana. No obstante, destacan elementos comunes como procurar una amplia participación para nutrir de más y mejor información a la propuesta legislativa, o la obligación del proponente de presentar un análisis de impacto cuando su propuesta probablemente conlleve consecuencias ambientales, económicas o sociales relevantes o significativas.

Para especificar el caso mexicano, se expondrá el marco normativo de la evaluación legislativa *ex ante*, con miras a determinar sus características, objeto, finalidad, proceso, alcances, órganos competentes y grado de vinculatoriedad, destacando la actividad realizada por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, no sin antes desarrollar los temas de control y evaluación de las normas, y el de la calidad de las leyes.

## Control y evaluación de las normas

La evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa están sumamente relacionadas. De acuerdo con Fernando Sainz, el contexto de las leyes forma parte de las políticas públicas y éstas, a su vez, utilizan inevitablemente instrumentos normativos. Es así como los resultados de las políticas públicas y de las normas jurídicas son, y siempre han sido, objeto de una valoración permanente a través de juicios políticos, de análisis técnicos y de controles jurídicos, o bien mediante la acción de la opinión pública, razón por la cual sería artificial analizar las políticas públicas y las políticas legislativas por separado (Sainz, 2006:20-21).

Aunque es posible afirmar que la evaluación de la ley es tan antigua como la evaluación de las políticas públicas, se aprecia también que cada evaluación se genera mediante procesos distintos, por lo que si bien al evaluar una política pública se está evaluando indirectamente la ley que la enmarca, el hecho es que la política puede ser adecuada, pero la ley –que es el medio para llevarla a cabo– puede no ser eficaz para ese objeto, lo que requerirá una evaluación independiente.

La evaluación normativa ha ido adquiriendo mayor relevancia en los sistemas constitucionales modernos. De acuerdo con Ulrich Karpen, ésta se ha convertido en un elemento muy importante en los parlamentos, al grado de institucionalizarse, lo cual ha ocurrido en dos formas: estableciendo medidas procedimentales, por un parte, y organizativas, por otra; en las primeras se encuentran las cláusulas de evaluación o las obligaciones de producir informes periódicos; y en el caso de las segundas, estas tienen que ver con la creación de instituciones, organismos y unidades, sean independientes o como departamentos, y suborganismos dentro de otras organizaciones especializadas en la evaluación de leyes bajo el principio de separación de poderes (Karpen, 2006:58). Como ya se ha mencionado, la evaluación legislativa no es una actividad nueva, especialmente en



Imagen de Congreso de los Estados Unidos de DDC

parlamentos de Europa y Norteamérica; sin embargo, las instituciones y los procedimientos para llevarla a cabo se siguen afinando y son cada vez más las asambleas que buscan incorporarla a sus funciones.

Sainz Moreno señala que la valoración normativa es un juicio que tiene por objeto cada norma en sí misma, y cada norma en su contexto, la predicción en que se basa su elaboración y las consecuencias de su aplicación. En sentido amplio, esa evaluación comprende toda clase de normas, pero no suele incluir las normas internacionales ni la jurisprudencia que tiene valor normativo; ello se debe a consideraciones prácticas, ya que es más fácil reducir el análisis al estudio de las normas escritas que expide el órgano que tiene potestad legislativa y del órgano con potestad reglamentaria, por lo que no se ha realizado el estudio de todas las fuentes del ordenamiento, quizá porque no se considera útil o posible (Sainz, 2006:23-24). Como puede apreciarse, la valoración implica la determinación de futuras consecuencias, así como el análisis de su aplicación, lo que supone dos momentos en la evaluación: uno previo y otro posterior a la aprobación de la legislación.

Por otra parte, Josu Osés considera que la evaluación legislativa consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley (o en una política pública) y el análisis de los efectos producidos (Osés, 2008:59). No solo deben evaluarse los efectos producidos por una ley, sino también su grado de cumplimiento, ya que el instrumento normativo puede contar con un diseño adecuado para solucionar el problema para el que fue creado, pero si el destinatario de la norma no cumple con lo preceptuado en el texto normativo la ley será ineficaz. Por esta razón es conveniente realizar una evaluación previa, de la cual nos ocuparemos en este trabajo, y también una posterior, y no evaluar aisladamente los efectos producidos, sino también el grado en que la legislación fue acatada por sus destinatarios.

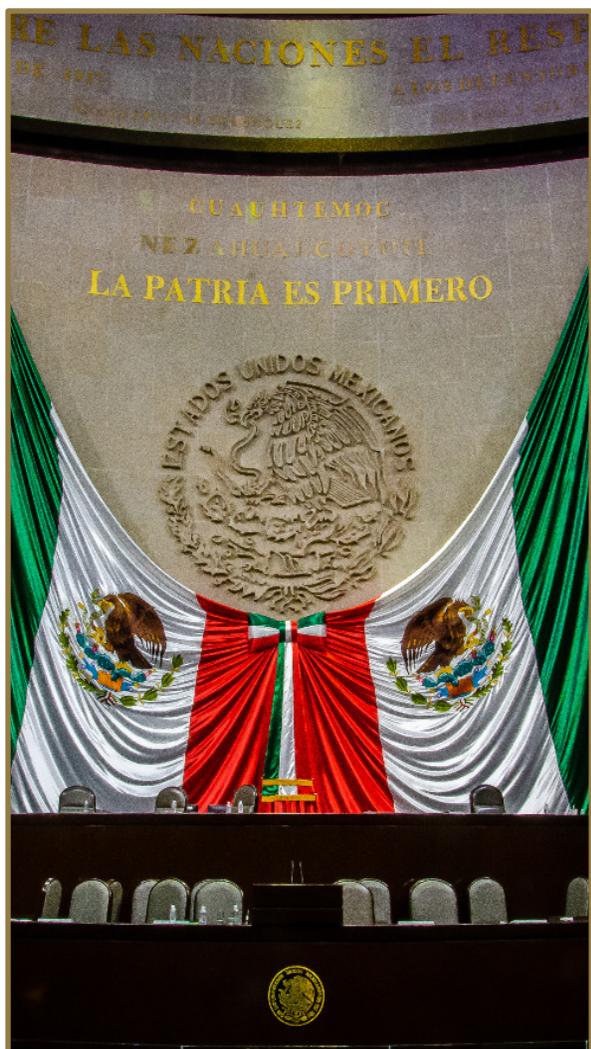
Con respecto a la evaluación, José Tudela señala que la ley ha perdido gran parte de su atractivo, antaño irresistible, y que el Parlamento ha pasado a ser para la mayoría de los ciudadanos, en el mejor de los casos, una institución venerable pero poco útil (Tudela, 2008:140). El mencionado autor

refiere que los males que aquejan a la función legislativa, como son su contenido reglamentario, la abundancia de normas y la proclividad a las reformas continuas, son más profundos y tienen su origen en la propia política del Estado, en la inadecuación de formas liberales al Estado social y en un reparto de papeles entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que no responde a las necesidades actuales. Asimismo, agrega que podría pensarse que se trata solo de un problema técnico, de una cuestión para el debate doctrinal; sin embargo, advierte que no es así, ya que la mayoría de las leyes aprobadas resultan absolutamente desconocidas para gran parte de la ciudadanía, que establece distancia para examinar la producción legislativa, razón por la que esta no consigue arraigarse con mínima fuerza en la conciencia social (Tudela, 2008:145-146).

Como puede observarse, en España existe un gran alejamiento entre los ciudadanos y el proceso de formación de leyes. Proceso que se lleva a cabo en representación de aquellos, por lo que su evaluación debiera ser fundamental en un proceso que se supone democrático. El citado autor propone que a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) se puede establecer una relación más estrecha entre los ciudadanos y el Parlamento. De lo anterior, podría derivarse una de las evaluaciones más importantes de los productos legislativos, la evaluación ciudadana.

### Calidad de las leyes

La calidad de las leyes es un tema recurrente y controversial entre los parlamentarios y los estudiosos del Poder Legislativo. Es así como Cruz Villalón se cuestiona con respecto al significado del término calidad de la ley, por lo que considera que debe aclararse y darse por válida esta categoría, y que se debieran plantear sus consecuencias sobre la noción de ley, e incluso sobre la propia noción de control de constitucionalidad (Cruz, 2003:148). El citado autor destaca la necesidad de determinar los alcances de la calidad legislativa para así generar consecuencias en caso de incumplimiento.



No obstante, la conveniencia de definir la calidad de la ley y sus alcances resulta sumamente complejo. El propio Cruz Villalón señala que se trata de una tarea poco menos que imposible y, sobre todo, plagada de riesgos; sin embargo, establece tres estratos de significados para la noción de calidad de la ley, partiendo de lo general a lo particular:

- 1.El primer significado es el más amplio, en el que calidad equivaldría a bondad, acierto, adecuación, técnica incluso. Este es el nivel más alejado de un posible control jurisdiccional. Controles preventivos de este orden son siempre posibles y, por supuesto, cuanto más en los orígenes se sitúen más factibles resultan.
- 2.El segundo significado de la calidad de la ley aparece vinculado a categorías más próximas a los caracteres propios de la misma. En esta categoría se vinculan los conceptos de generalidad y estabilidad, con sus auxiliares: la racionalidad y la coherencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.
- 3.En un tercer nivel, la calidad de la ley se reconduce a principios constitucionales explícitos o implícitos, derivados de la idea moderna de Estado de derecho, como son: seguridad jurídica como protección de la confianza, seguridad jurídica como certeza del derecho, o interdicción de la arbitrariedad (Cruz, 2003:149-150).

Como puede apreciarse, existen diversas categorías que pueden ser útiles para establecer el alcance del término calidad de la ley; sin embargo, la más útil podría ser la primera, que se relaciona con bondad, acierto y adecuación; conceptos que, sin embargo, vuelven a caer en lo subjetivo, pero que pueden ser medibles.

Las anteriores categorías pueden configurar un referente de constitucionalidad muy desigual, lo que implica un problema, pero todas ellas implican –en mayor o menor medida– la idea de calidad (Cruz, 2003:150). Es por lo anterior que es necesario identificar un nexo operativo con el control de constitucionalidad, a fin de que la evaluación legislativa tenga un referente a nivel constitucional.

### Marco jurídico de la evaluación *ex ante* en la Cámara de Diputados

En lo que respecta al marco normativo atinente a la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación que se efectúa en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cabría partir de lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en virtud de que el primero determina los sujetos a quienes compete el derecho de iniciar leyes o decretos, en tanto que el segundo contempla la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión y votación de aquellos. Siendo los diversos 73, 124 y 135 de la propia CPEUM, los que delimitan el ámbito competencial que corresponde a la potestad legislativa del Congreso de la Unión.

No obstante, se debe señalar que, aun cuando el artículo 72 constitucional prevé una serie de directrices a efecto de dar cauce a la actividad legislativa que tenga lugar en ambas cámaras en que se divide el Congreso de la Unión, con motivo de la creación, modificación o derogación de alguna disposición de carácter normativo; dicho precepto constitucional no establece lineamiento alguno que determine la elaboración de análisis de técnica e impacto legislativo en torno a la iniciativa de ley o decreto de que se trate.



Imagen de Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por lo tanto, resulta necesario aludir a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y a diversas disposiciones que complementan lo previsto por la misma, para poder establecer los fundamentos jurídicos que atañen a las labores desempeñadas en la Cámara de Diputados, respecto a la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación.

Al ser la LOCGEUM el ordenamiento que regula la estructura y el funcionamiento internos del órgano en que constitucionalmente se deposita el Poder Legislativo federal, tenemos que, de conformidad con su artículo 49, la Cámara de Diputados –en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios– contará con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género.

En ese sentido, cabe destacar que, en términos del artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, los referidos Centros de Estudio 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; toda vez que los mismos están integrados 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 ahí que, en cumplimiento del objetivo anterior, los aludidos centros de estudio auxilien a las y los diputados en el desempeño de labores atinentes a la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación; siendo particularmente relevantes



Imagen de Especial en El Universal

los servicios de apoyo técnico y la información analítica que proporcionan a los legisladores en torno a iniciativas de ley o decreto, y dictámenes legislativos.

Esto es, si bien el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados enlista los elementos indispensables que debe contener una iniciativa de ley o decreto, de entre los que se encuentran: el encabezado o título de la propuesta; el planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; la problemática desde la perspectiva de género, en su caso; los argumentos que la sustenten; el fundamento legal; la denominación del proyecto de ley o decreto; los ordenamientos a modificar; el texto normativo propuesto; los artículos transitorios; así como el lugar, fecha, nombre y rúbrica del iniciador; lo cierto es que dicho precepto reglamentario no contempla como uno de los elementos indispensables de toda iniciativa de ley o decreto algún método de evaluación *ex ante* que exponga las implicaciones jurídicas, presupuestales, sociales, culturales, o de alguna otra índole, que podría suscitar la iniciativa de que se trate, en caso de ser aprobada.

De tal manera que, con el propósito de subsanar lo anterior, los legisladores pueden acudir a alguno de los centros de estudio con que cuenta la Cámara de Diputados, a fin de requerir elementos para la elaboración de una evaluación prospectiva respecto a la iniciativa de ley o decreto de que se trate y, así, dilucidar las implicaciones que podría traer aparejada la aprobación de aquella, en distintos ámbitos de relevancia nacional.

Cosa distinta sucede en relación con la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación, que se efectúa al momento en que alguna comisión de la Cámara de Diputados emite el dictamen correspondiente de una iniciativa de ley o decreto, toda vez que el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados precisa que, dentro de los elementos que debe contener todo dictamen, se encuentra aquel relacionado a la valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro, según lo requiera la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

Aunado a lo anterior, el diverso 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que, en el proceso de dictamen, la Comisión Legislativa de conocimiento deberá definir el método de dictaminación y, además, *[p]odrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, [y] en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.*

Por ende, el referido artículo 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé una serie de actividades que derivan en el desarrollo de evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación, a través de la elaboración de reportes de investigación, regulatorios o de impacto presupuestal, respecto al asunto que se encuentre en estudio. Por tal motivo, el citado precepto reglamentario contempla la posibilidad de que la Junta Directiva de la Comisión Legislativa a cargo de la emisión del dictamen solicite el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio, y demás servicios con que cuenta la Cámara.

No obstante, resulta relevante señalar que el apoyo a las labores de evaluación *ex ante* o prospectivas de la legislación que llevan a cabo los centros de estudio con que cuenta la Cámara de Diputados, son eminentemente de carácter informativo, y se encuentran delimitadas por el artículo 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, al disponer que *[l]os análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.*

Del cúmulo de actividades que desempeñan los centros de estudio con que cuenta la Cámara de Diputados, con relación al desarrollo de evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación, cabe destacar aquellas que realiza el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), cuyo particular objetivo, en términos del Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, consiste en:

*[p]roporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, diputados y Unidades Administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.*



Imagen de Startup Stock Photos en Pexels

De ahí que, en atención al objetivo anterior, el artículo 43 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, determine las funciones y tareas que atañen al CEDIP, entre las que se encuentran: *llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico 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.*

Bajo esta tesitura, al CEDIP le corresponde auxiliar a las y los diputados en el desarrollo de aquellas evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación que le sean solicitadas a efecto de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían suscitarse a raíz de la aprobación de cierta iniciativa de ley o decreto, o en virtud de algún otro acto de carácter legislativo; desempeñando, para ello, un trabajo estrictamente técnico, jurídico, objetivo e imparcial.

Como se señaló en un principio, el ámbito que corresponde a la potestad legislativa del Congreso de la Unión se encuentra delimitado por los artículos 73, 124 y 135 de la CPEUM. De modo que cuando las y los diputados presentan una iniciativa con el propósito de crear, modificar o derogar alguna disposición normativa referente a tal ámbito competencial, la aprobación de la misma bien podría suscitar implicaciones jurídicas de distinta índole respecto al orden constitucional, convencional, legal o reglamentario, lo cual torna relevantes los servicios de apoyo técnico y de información analítica que brinda el CEDIP; estos constituyen apoyos con respecto a las evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación, ya que auxilian a las y los diputados a fin de advertir el impacto normativo que podría tener la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

En este sentido, el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados reitera que el CEDIP proporcionará sus

servicios de asistencia técnico-jurídica a las y los diputados mediante opiniones, análisis y estudios que les permita contar con mayores elementos en su actividad legislativa, resolviendo consultas y efectuando investigaciones en materia parlamentaria, legislativa, constitucional y jurídica en general.

A mayor abundamiento, cabría señalar que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) también desempeña labores relevantes en lo que concierne a la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación, particularmente por cuanto hace al análisis o estudios de impacto presupuestal. Es decir, de conformidad con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, el CEFP tiene por objeto:

*[p]roporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de finanzas públicas que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y legisladores, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados y en lo que corresponda a la de Senadores, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en Iniciativas de Ley que se dictaminen.*



Imagen de Luis Vidal en Unsplash

El CEFP no solo funge como auxiliar de la Cámara de Diputados en torno a la elaboración de evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación que tengan incidencia en materia presupuestal o de las finanzas públicas de nuestro país, sino que también puede apoyar a la Cámara de Senadores respecto a los asuntos que le atañen en la materia. Y es que, si bien es cierto que el examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente corresponde a la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74, fracción IV, de la CPEUM, también lo es que la Ley de Ingresos de la Federación es examinada, discutida, modificada y aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción VII, de la CPEUM.

Incluso, es de precisar que las labores de evaluación *ex ante* o prospectivas de la legislación que puede llevar a cabo el CEFP en torno al ámbito presupuestal de nuestro país, son reiteradas en los artículos 18 y 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



Imagen de Presidencia de la República Mexicana en Flickr

Aún más, de conformidad con el artículo 42, inciso c), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el CEFP puede efectuar evaluaciones *ex ante* o prospectivas respecto a iniciativas de ley o decreto en materia fiscal, así como en relación a los Criterios Generales de Política Económica, al Informe y las tarifas de comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados.

Por último, cabe apuntar que los Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, también apoyan las evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación, en las materias que atañen a su respectivo ámbito de especialidad. Ello, en virtud de que el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados determina que cada uno de los centros de estudio tiene por objeto *proporcionar de manera objetiva, imparcial y oportuna, información analítica y apoyo técnico [...] a los Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, que contribuyan a optimizar el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados en materia social y de opinión pública, de desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria, y de promoción al adelanto de las mujeres y la equidad de género.*

En suma, son múltiples los ordenamientos jurídicos que dotan a los centros de estudio con que cuenta la Cámara de Diputados de distintas funciones y tareas tendientes a proporcionar servicios de apoyo técnico e información analítica a las y los diputados, para que estos cuenten con mayores y mejores elementos en el desempeño de su labor legislativa; resultando particularmente relevantes las labores que desarrollan dichos centros de estudio en apoyo a las evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación, mediante la formulación de opiniones, análisis y estudios técnicos respecto a iniciativas de ley o decreto, y dictámenes legislativos.

## Apoyo a la evaluación *ex ante* que proporciona el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Los servicios de asistencia técnico-jurídica que brinda el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) a través de opiniones, análisis y estudios, proporcionan información analítica que permite a las y los diputados contar con mayores elementos en la toma de decisiones; sin embargo, el vínculo que estas poseen es de carácter meramente informativo, no obstante también constituye información especializada, particular y hecha a la medida de las peticiones y necesidades de nuestros parlamentarios.

Para el desarrollo del presente apartado, centraremos el tema de estudio en el desarrollo de las opiniones técnico-jurídicas que realiza el CEDIP.

El apoyo que proporciona el CEDIP, se realizan en el ámbito técnico y jurídico.<sup>2</sup> En primer término, porque atiende a cuestiones de técnica legislativa que permiten que la norma sea clara, precisa, concisa y coherente; y en segundo, porque plantea argumentos que permiten dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían surgir tras la aprobación del texto propuesto.

En otro orden de ideas, en el CEDIP se han analizado distintas propuestas metodológicas derivadas de los saberes multi, inter y transdisciplinario, con el objetivo de identificar los distintos métodos de investigación susceptibles de utilizarse en la elaboración de los textos parlamentarios; cuestión que permitió concluir que la inclusión de la epistemología aplicada y el uso de una metodología adecuada, tanto en la investigación parlamentaria como en el proceso de elaboración y dictaminación de iniciativas, coadyuvan a la eficacia de las normas.



En las opiniones técnico-jurídicas se realiza un análisis crítico, imparcial y objetivo del tema objeto de estudio, el cual no se encuentra sujeto a la injerencia de ninguna fuerza política, y para ello se emplea la metodología que se analiza a continuación.

### Metodología

La implementación de una metodología en el estudio analítico realizado por los investigadores del Centro en la opinión técnico-jurídica permite proporcionar argumentos que preserven la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho, y emitir conclusiones jurídicas sustentadas en el análisis de la propuesta para, con ello, determinar su posible viabilidad jurídica.

<sup>2</sup> En sentido estricto, evaluar comprende solo la evaluación *ex post* de la norma, es decir, es posterior a la culminación del procedimiento legislativo o aplicación de esta. Para efectos conceptuales, se entenderá por evaluación *ex ante* al procedimiento que apoya el CEDIP en el cual se emplea una metodología determinada y previamente definida, en la que se realiza un estudio analítico de la disposición normativa propuesta y que deriva en un juicio de valor que determina su probable viabilidad o inviabilidad jurídica.

¿Cuál es el objeto de análisis? Una propuesta de ley o decreto. ¿Cuáles son los aspectos que se analizan? Estos variarán, sin embargo, hay elementos básicos que se analizan en toda opinión técnico-jurídica.

A continuación, se plantea la metodología para el estudio analítico de las propuestas de ley o decreto en la elaboración de las opiniones técnico-jurídicas, la cual, si bien incluye elementos de técnica legislativa y de valoración que deben ser considerados y analizados por los investigadores del Centro, no es limitativa.

*Análisis competencial.* Se analiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, donde se establece que los centros tienen como objeto prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna servicios de apoyo técnico e información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados.



Imagen de Celeste Cao en La definición

*Cumplimiento de los elementos indispensables de la iniciativa.* Se debe observar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados respecto a los elementos indispensables que debe contener la iniciativa.

*Facultad de la Cámara de Diputados.* Se debe observar que el texto derive de una facultad constitucional o reglamentaria de la Cámara de Diputados, por ejemplo: los artículos 73 y 74 constitucionales, relativos a las facultades del Congreso de la Unión y a las facultades exclusivas de la Cámara, respectivamente. Además, se deberá observar que dicha propuesta no contravenga otras disposiciones normativas, entre otros: artículos 76 y 124 constitucionales, referentes a las facultades exclusivas del Senado y las facultades reservadas a los Estados, respectivamente.

*Compatibilidad con el sistema jurídico.* Elemento constitutivo de la técnica legislativa. Se estudia la coherencia con el resto de las normas que conforman el marco jurídico nacional e internacional, en su caso. Primero se realiza un análisis de constitucionalidad<sup>3</sup>, en el que se examina la compatibilidad del texto propuesto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; si el texto propuesto contribuye al desarrollo de la disposición normativa de carácter constitucional o, en su caso, si es contrario al mismo. Segundo, en el caso de reforma o adición a una ley, se observa que no existan contradicciones con la totalidad del ordenamiento, por lo que la reforma o adición debe ser integral y evitar: a) contravenir el propio objeto de la ley y los principios en ella instituidos; b) contradicciones con otras leyes, ya que el objeto del proyecto puede estar regulado en distintas disposiciones normativas; además, se analiza la necesidad de la medida para evitar que el texto propuesto no sea reiterativo de otra disposición normativa, evitando repeticiones innecesarias; c) reenvíos, entre otros. Tercero, se

<sup>3</sup> En el último año, en el CEDIP hemos analizado la implementación del test de proporcionalidad como método de interpretación que permite analizar las restricciones a los derechos impuestas por el legislador, ya que esa limitación debe hacerse de manera justificada, estableciendo una relación entre los medios y los fines que se pretenden alcanzar con la medida.

realiza un análisis de compatibilidad con los tratados internacionales en la materia del objeto que se pretende regular, de ser el caso. Es decir, se hace un análisis sistemático del texto propuesto con la normativa nacional e internacional con el objeto de identificar posibles contravenciones y, en su caso, observar si existen normas legales vigentes que se verían afectadas o podría dar origen a su derogación tras la aprobación del texto propuesto. Por último, se lleva a cabo el análisis de las disposiciones finales de la propuesta legislativa en el que eventualmente se observan las situaciones que tienen que ver con la vigencia de la norma, los mecanismos de transición del orden jurídico y los aspectos de abrogación y derogaciones que presente.

Además de los puntos previamente planteados, dependiendo del tema propuesto, se puede establecer una correlación con las disposiciones de la Agenda 2030. Asimismo, se desarrolla un análisis de la doctrina jurídica especializada –principalmente cuando existe falta de disposiciones normativas, tanto nacionales como internacionales– que proporcione argumentos lógicos y jurídicos para sustentar las conclusiones expuestas en las opiniones técnico-jurídicas.

*Redacción legislativa.* Elemento constitutivo de la técnica legislativa. Se observa si la redacción es clara, sencilla y concisa, procurando que el texto conserve su unidad y que este sea entendido por el destinatario de la norma. Ejemplos de lo anterior lo constituye el evitar la repetición de términos, conceptos negativos, el uso de términos absolutos, de abreviaturas, remisiones o reenvíos, explicaciones innecesarias, ambigüedad y vaguedad en los términos, antinomias, falacias, que el lenguaje utilizado no sea discriminatorio, entre otras, propugnando por la uniformidad terminológica y la coherencia del sistema



Imagen de Sora Shimazaki en Pexels

normativo. Además, la norma debe ser redactada en el idioma oficial y, en su caso, traducirla a las lenguas indígenas correspondientes.

*Estructura de la norma.* Elemento constitutivo de la técnica legislativa. Con el objeto de facilitar el manejo y la comprensión, se examina que el texto propuesto se divida de manera clara y en el orden correcto, es decir, que corresponda al libro, título, capítulo, sección, artículo, artículo transitorio, párrafo, apartado, fracción o inciso respectivo, de acuerdo con la disposición normativa planteada en la propuesta de reforma o adición.

*Jurisprudencia.* Se plantea la jurisprudencia aplicable a la disposición normativa que se pretende instituir, reformar o adicionar; en el primer caso, ya sea porque derive de la obligación del Estado mexicano de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos, lo que implica la adopción de disposiciones normativas y prácticas necesarias para la efectiva observancia de los derechos y libertades reconocidos en instrumentos interamericanos; y, por otro lado, comprende la supresión de normas que limiten el ejercicio de los derechos allí reconocidos, los desconozcan o entrañen una violación a las garantías previstas. En este caso, también se realiza un análisis de control previo, que implica un análisis de compatibilidad de la normativa interna con los estándares interamericanos y un control a posteriori jurisdiccional en el caso de acciones y omisiones del Estado mexicano que impliquen violaciones a los derechos humanos y garantías reconocidas en instrumentos y estándares interamericanos previamente instituidos. El análisis jurisprudencial también se realiza en el ámbito nacional, observando cuáles son los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El análisis jurisprudencial de los estándares interamericanos y, en general, de los instrumentos interamericanos suscritos por México en materia de derechos humanos, evita comprometer la responsabilidad internacional del Estado, en nuestro caso, desde el Poder Legislativo (Rodarte, 2021).

*Análisis comparado.* De acuerdo con el texto propuesto (por ejemplo, cuando se pretende implementar una institución ajena al sistema normativo), el estudio realizado en el centro puede comprender un análisis comparado de la disposición normativa propuesta y el desarrollo doctrinal en otros Estados. Al hacer uso del derecho comparado, el examen no se limita a una investigación paralela entre dos o más derechos (derecho extranjero), sino que se observan los problemas de traducción, clasificación, construcción de los modelos, los formantes (Pegoraro, 2014:9) en que se basa dicha comparación (ley, doctrina, jurisprudencia), entre otros. Con ello se construyen categorías conceptuales que permiten realizar una clasificación de las diferencias y analogías de los sistemas normativos, y así evitar conceptos o disposiciones normativas ajenos a nuestra cultura. Es decir, al realizar un análisis comparado en el centro, no nos limitamos



Imagen de ALEX CUEVAS en CDHDF

a describir el derecho extranjero o las instituciones que lo componen; para ello utilizamos el método analítico, que no se limita al problema de la traducción jurídica, ya que lo que pretendemos es realizar una deconstrucción conceptual y jurídica para determinar su posible implementación.

Derivado del análisis de los elementos anteriores –los cuales conforman la metodología para el estudio analítico de las propuestas de ley o decreto y la elaboración de las opiniones técnico-jurídicas– se aportan elementos para que los dictaminadores determinen la viabilidad o inviabilidad jurídica del proyecto.

## Conclusión

La evaluación de la legislación no es una actividad de reciente creación, ya que evaluar la calidad de la ley ha sido una preocupación constante. Esta actividad ha ido adquiriendo mayor relevancia en los sistemas constitucionales modernos, por lo que se observa cómo a nivel comparado se ha ido perfeccionado.

La evaluación *ex ante* de la ley implica verificar que el proyecto normativo cumpla con todos los requisitos de forma y fondo antes de ser aprobada, así como generar el análisis e información que permita a los legisladores prever el grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley, y el grado de aceptación por parte de los destinatarios, ya que la propuesta puede implicar un diseño óptimo para solucionar el problema para el que fue creada, pero si el destinatario de la norma no cumple con lo preceptuado en el texto normativo la ley será ineficaz.

Es de destacar que la ley ha perdido estima y arraigo entre los destinatarios y por tanto eficacia; razón por la que debería generarse una relación más estrecha entre los ciudadanos y el Poder Legislativo, a fin de lograr una de las evaluaciones más importantes, la ciudadana, con la que podría fortalecerse el proceso de formación de decisiones de los parlamentarios, no sólo en las leyes sino en todos los ámbitos de su competencia.

Definir la calidad de la ley y sus alcances resulta sumamente complejo; sin embargo, existen diversas categorías que pueden ser útiles para establecer el alcance del término; de entre las que puede ser la más viable la que busca verificar la bondad, el acierto y la adecuación del proyecto; conceptos que, sin bien, son subjetivos, pueden ser conmensurables.

Los trabajos que realiza el CEDIP para apoyar la evaluación *ex ante* proporcionan argumentos que pueden contribuir a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho, al emitir conclusiones jurídicas sustentadas en el análisis de la propuesta; estos tiene un carácter informativo, especializado y ajustado a las necesidades de nuestros parlamentarios.

Con respecto al alcance de las opiniones técnico-jurídicas del CEDIP, finalmente señalamos que debieran seguir siendo no vinculantes, en virtud de que la decisión política no debe quedar supeditada a consideraciones técnicas de un órgano subordinado; aunque resulta razonable que las conclusiones jurídicas y, a su vez, técnicas, sean tomadas en consideración, en principio, por los órganos de instrucción, no debemos soslayar que es en las y los legisladores en quienes recae la legitimidad democrática y luego entonces las responsabilidades de determinar la viabilidad de las normas.



Imagen de Cámara de Diputados en Canal del Congreso

## Bibliografía

Albanesi, E. (2021). *Models of parliamentary scrutiny of the quality of legislation. How different drafting models and forms of government shape them. The Theory and Practice of Legislation*, 9 (2), 150-151).

Álvarez, P. (2018). *Evaluaciones legislativas ex ante o prospectivas. Los casos de Ecuador, España, Francia, México y Reino Unido*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Bronfman, A. (2006). El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos. En Pardo Falcón, J. y Pau i Vall, F. (coords.). *La evaluación de las leyes, XII Jornadas de la AELPA* (p. 248). Madrid, España: Tecnos.

Cervantes, J. C. (2019). *Elementos de técnica legislativa*. Quórum Legislativo, 125, 22.

Coderch, P. S. (1989). *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*. Grupos de estudios sobre técnica legislativa (GRETEL). Curso de técnica legislativa.

Comisión Europea (2017). *Better Regulation Guidelines*. Recuperado el 2 de octubre de 2021, de <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>

----- (2021). *Comité de Control Reglamentario*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es)

----- (2021). *Evaluaciones de impacto*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en)

Cruz, P. (2003). *Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley*. *Derecho Privado y Constitución*, 17 (enero-diciembre), 148.

- Impact Assessment Institute (2021). *A short history of Impact Assessment in the EU*. Recuperado el 1 de octubre de 2021, de <https://www.impactassessmentinstitute.org/history-of-ia>
- Karpen, U. (2006). La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales. En Pardo Falcón, J. y Pau i Vall, F. (coords.). *La evaluación de las leyes, XII Jornadas de la AELPA* (p. 58). Madrid, España: Tecnos.
- Kässmayer, K. (2017). Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. En Meneguín, F. B. y Silveira, R. *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação* (pp. 38-39). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Marcos, F. (2009). *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. Revista de Administración Pública, 179, 343.
- Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2009). *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de <https://boe.es/boe/dias/2009/07/18/pdfs/BOE-A-2009-11930.pdf>
- Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2017). *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-13065>
- OCDE (1995). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. París: OECD/GD (95).
- OCDE (2009). *Recommendation of the Council on Competition Assessment*. París: OCDE.
- OCDE (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. París: Éditions OCDE (7).
- Osés, J. (2008). Evaluación Legislativa y Parlamento. *Revista Debate*, Revista de la Asamblea Nacional de Panamá, VI (15), 58-59.
- Parlamento del Reino Unido (2021). *History of the Scrutiny Unit*. Recuperado el 4 de octubre de 2021, de <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/history-of-unit>
- Pegoraro (2014). *Derecho constitucional comparado. La ciencia y el método*. Buenos Aires: Astrea.
- Rodarte, L. E. (2021). *Jurisdicción constitucional [Manuscrito no publicado]*. México: Cámara de Diputados.
- Rodríguez, S. (2016). *La evaluación de las normas penales*. Madrid: Dykinson.
- Sainz, F. (2006). Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa. En Pardo Falcón, J. y Pau i Vall, F. (coords.). *La evaluación de las leyes, XII Jornadas de la AELPA* (pp. 20-21). Madrid, España: Tecnos.
- Senado de la República (2013). *Formaliza Senado Acuerdo con OCDE para Evaluar Impacto Legislativo*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/7418-formaliza-senado-acuerdo-con-ocde-para-evaluar-impacto-legislativo.html>
- (2014). *Rojas Hernández impulsará convenio entre el Congreso y la OCDE para instaurar mecanismos de evaluación ex post de la legislación mexicana*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/13418-rojas-hernandez-impulsara-convenio-entre-el-congreso-y-la-ocde-para-instaurar-mecanismos-de-evaluacion-expost-de-la-legislacion-mexicana.html>

Tudela, J. (2008). *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid, España: Congreso de los Diputados.

Unión Europea (2016). *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la Mejora de la Legislación*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

Valente, P. R. P. (2010). *Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado*. Tesis de Maestría en Derecho del Estado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.

## Otras referencias

OCDE (2020). *Regulatory Impact Assessment*. París: OECD (12).

*Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. Légifrance. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873>



Imagen del [Canal del Congreso](#)



# Consulta participativa: Gran reto del análisis de impacto normativo y la inteligencia artificial



## Juan Jorge Almonacid Sierra

Administrador financiero, abogado especializado en Derecho Privado-Económico, Magister y PhD en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad La Gran Colombia. Mercedor de distinciones laureada y meritoria a sus tesis de pregrado, especialización y doctorado. Director del grupo de investigación Derecho y Economía: Comercio Silencioso de UNIJUS y del Observatorio de Derecho Inmobiliario Registral (ODIR) de la Universidad Nacional de Colombia, integrante del Instituto Colombiano de la Historia del Derecho, presidente y socio fundador del Laboratorio de Innovación Normativa.

✉ [jjalmonacids@unal.edu.co](mailto:jjalmonacids@unal.edu.co)

## Resumen

**M**editar sobre la calidad de las normas es razonar sobre la calidad de la democracia que a su vez implica reflexionar sobre la calidad de la consulta y los medios para mejorarla y hacerla eficaz, reflexión en la que es pertinente determinar: ¿Qué oportunidades de mejora existen en el Análisis del Impacto Normativo que puedan implementarse a través del uso de tecnologías cognitivas provenientes de la Inteligencia Artificial? ¿Cuáles son los beneficios de la implementación en entornos reales de la Inteligencia Artificial como un principio de buena práctica de gobernanza y acceso a la participación en los procesos de Análisis de Impacto Normativo?, interrogantes frente a los cuales cabe anticipar que la Inteligencia Artificial se perfila como un eficaz instrumento de participación en el Análisis de Impacto Normativo.

**Palabras clave:** Consulta, participación, legitimidad y eficacia del derecho, análisis de impacto normativo, inteligencia artificial.

## Abstract

What opportunities for improvement exist in Regulatory Impact Analysis that can be implemented through the use of cognitive technologies coming from Artificial Intelligence? What are the benefits of the implementation in real environments of Artificial Intelligence as a principle of good governance practice and access to participation in Regulatory Impact Analysis processes, questions against which it can be anticipated that Artificial Intelligence is emerging as an effective tool for participation in Regulatory Impact Analysis.

**Keywords:** Consultation, participation, legitimacy and effectiveness of law, regulatory impact analysis, artificial intelligence.



Imagen de Kevin Canlas en Unsplash

## Introducción: informática jurídica, relación simbiótica

Conocida es la negativa de los juristas al uso de las primitivas máquinas de escribir, el rechazo a las fotocopias, la inadmisión de los dictáfonos, de cintas magnéticas, de computadores, y la oposición a cualquier sistema técnico que permita la comunicación a distancia de forma instantánea, aduciendo la imposibilidad de acreditar la firma del Juez o del sello de la oficina que emite el mensaje, la inseguridad de derivar obligaciones a partir de grabación magnetofónica de la aceptación verbal y la incertidumbre de saber si al otro lado se encuentra un comerciante de carne y hueso jurídicamente capaz o si se trata de un negociante “virtual”.

Ante esta férrea resistencia hay que resaltar que la relación entre Derecho e Informática es simbiótica, no adversarial. La historia demuestra que la informática jurídica y la inteligencia artificial han sido instrumentos adecuados para que los juristas perfeccionen sus habilidades y presten un mejor servicio a la comunidad (Arruda, 2017:444,448).

Para desmitificar la histeria que rodea la defectuosa opinión de que la inteligencia artificial creará robots que reemplazarán a los abogados, John McCarthy, quien acuñó la expresión “inteligencia artificial”, ha sugerido el término “tecnologías cognitivas” para estimular el enfoque en herramientas específicas y útiles que emergen del amplio campo de la Inteligencia Artificial, cuyo uso práctico en los servicios jurídicos posibilita que los abogados dediquen mayor tiempo a trabajos menos operativos y más intelectuales (Milis, 2016:2).

De hecho, las técnicas emergentes de desarrollo tecnológico, en el que se incluye la Inteligencia Artificial han demostrado que están en el aquí y ahora (*hic et nunc*), tienen vocación de permanencia (*aeternum*) y están produciendo cambios drásticos que potencializan las capacidades humanas, llamados a contribuir a superar obstáculos presentes en la práctica legislativa y la gobernanza.



Imagen de Getty Images en Canva Pro

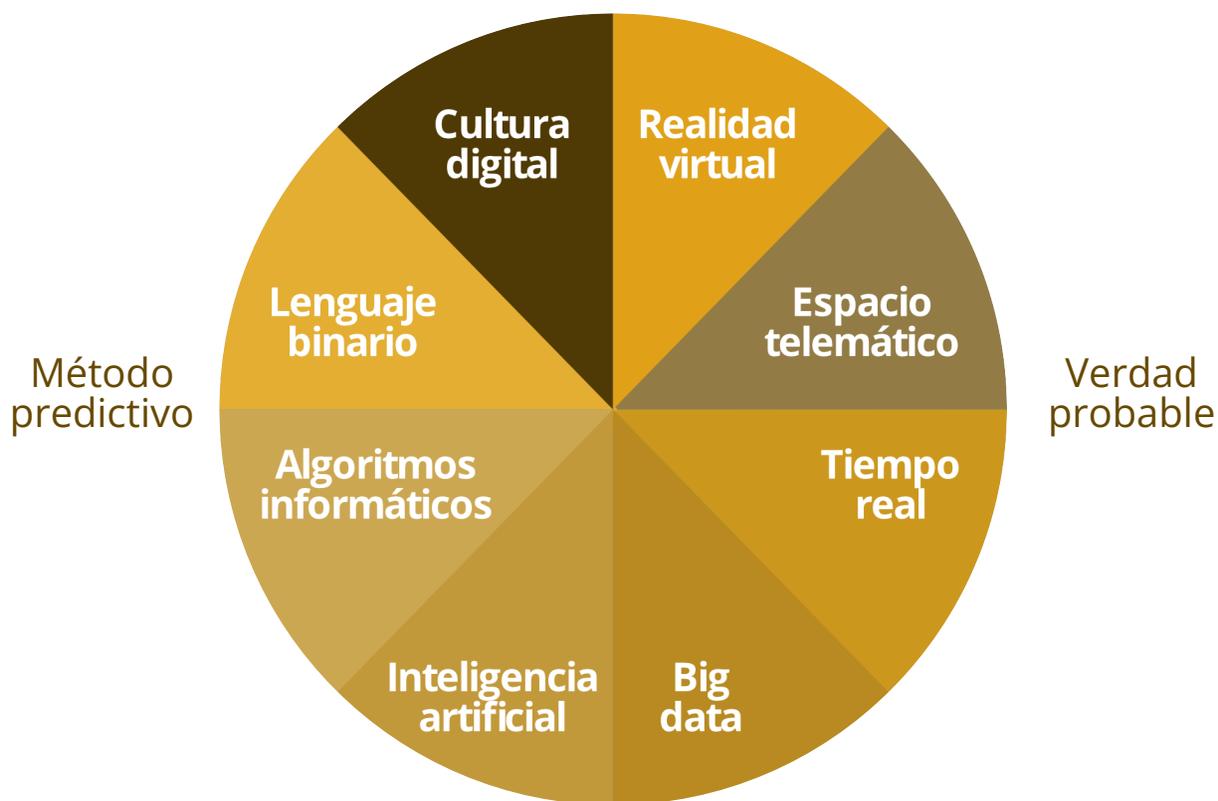
De ahí la importancia de identificar los fundamentos para una adecuada interacción entre la Inteligencia Artificial y la Innovación Normativa, objetivo tras el cual resulta pertinente examinar algunas bases fundamentales de esta relación dando respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Qué oportunidades de mejora existen en el Análisis del Impacto Normativo que puedan implementarse a través del uso de tecnologías cognitivas provenientes de la Inteligencia Artificial? ¿Cuáles son los beneficios de la implementación en entornos reales de la Inteligencia Artificial como un principio de buena práctica de gobernanza y acceso a la participación en los procesos de Análisis de Impacto Normativo? interrogantes frente a los cuales cabe anticipar que la Inteligencia Artificial se perfila como un eficaz instrumento de participación en el Análisis de Impacto Normativo.

## Hombre: ser virtual

Durante gran parte de la historia de la humanidad el interés de la filosofía y las ciencias se ha centrado en responder a la pregunta "¿qué es el ser humano?", es decir, en esclarecer y definir cuál es su naturaleza, cuál es su esencia o cualidad, qué carácter principal lo identifica.

Imagen 1. Ser virtual



Fuente: Almonacid, 2021.

Producto de las sucesivas revoluciones industriales y tecnológicas, frente a este clásico interrogante hay que insistir en que el *Homo Sapiens* se está transformando en un auténtico ser virtual del siglo XXI, que aunque imbuido en su cultura digital, realidad virtual, espacio telemático, tiempo real, inteligencia artificial, lenguaje binario, algoritmos informáticos, big data, método predictivo y verdad probable, como ser humano que es, continúa soñando y amando, pues como bien advirtió Auguste Comte (1798-1857), nos cansamos de pensar e incluso de actuar, pero nunca de amar.

### Cambio de paradigma

En la era del ciberespacio y la economía digital estamos destinados a adaptarnos a los continuos y variantes adelantos tecnológicos que transformarán todos los ámbitos de nuestras vidas a consecuencia de computadoras cuánticas, vehículos automatizados, programas informáticos que interpretan imágenes y diagnostican mejor que cualquier especialista o experto, drones que detectan en un inmenso cultivo la aparición de la primera planta afectada por una plaga, abejas robot capaces de polinizar como insectos reales, etc.

Al igual que en las demás esferas de la vida humana, en el campo del Derecho el Big Data y la Inteligencia Artificial imperceptiblemente han comenzado a hacer parte de la práctica jurídica contemporánea. De hecho, la era de la innovación normativa y la regulación inteligente no está porvenir...¡ya comenzó! Por consiguiente, lo que está por establecerse es cómo y cuándo vamos a ser parte de este cambio.

En este nuevo escenario es imperioso reconocer oportunidades estratégicas que mejoren la investigación, diseño y desarrollo de modelos alternos a los tradicionales modos de crear el Derecho y prestar los servicios legales, que de forma sistemática y sostenible se acoplen y aprovechen el potencial de los avances tecnológicos de la economía global del conocimiento e implementen tecnologías cognitivas interactivas, estables y de uso sencillo que contribuyan a la solución de problemas concretos, mediante la elevación de los estándares de calidad, la optimización de la eficiencia operacional, y la disminución de la complejidad y costos de los servicios legales. La Inteligencia Artificial tiene el potencial y la capacidad para contribuir al avance efectivo de

modelos ágiles y eficientes de innovación normativa, prestación de servicios jurídicos y de gestión no solo judicial sino gubernamental infaltables en las actuales agendas internacionales, en las que cuestiones referidas a la e-justicia, justicia en línea, expediente digital, notificación electrónica, gobierno electrónico y abierto, son sinónimos de transparencia de los datos en línea, rendición de cuentas públicas y participación ciudadana (Cabrera, 2013:5).

Sin embargo, el adecuado aprovechamiento de la Inteligencia Artificial requiere un cambio de paradigma. Frente a las ancestrales técnicas legislativas y los tradicionales servicios legales, lentos, caros e inseguros, se necesita mentes decididas y flexibles que en los ámbitos cultural, político, jurídico y económico, sean capaces de entender y utilizar las ventajas de la unión de la experiencia jurídica tradicional con las innovaciones tecnológicas para adoptar medidas eficaces para la protección de los derechos humanos, pilares fundamentales del Estado Digital del siglo XXI (Cabrera, 2013:4,5).

## Deber de adquirir competencias tecnológicas

Los avances de la Informática Jurídica Documental soportada en el Big Data y la Inteligencia Artificial han favorecido el desarrollo de modernos métodos de búsqueda que establecen relaciones interactivas que posibilitan que el usuario enfoque palabras para que sistemas expertos realicen la función de búsqueda expedita y acertada de información pertinente que reposa en bancos de datos jurídicos, cuyo número y volumen están en continua expansión (López, 2012:3).

Al reducir significativamente el tiempo de investigación y encontrar la información exacta que se necesita para prestar un buen servicio, la Inteligencia Artificial mejora ostensiblemente las habilidades de los abogados. Los ciudadanos y los clientes de los bufets jurídicos ya lo saben y no están dispuestos a seguir esperando y pagando por el tiempo perdido en tradicionales y obsoletos métodos de

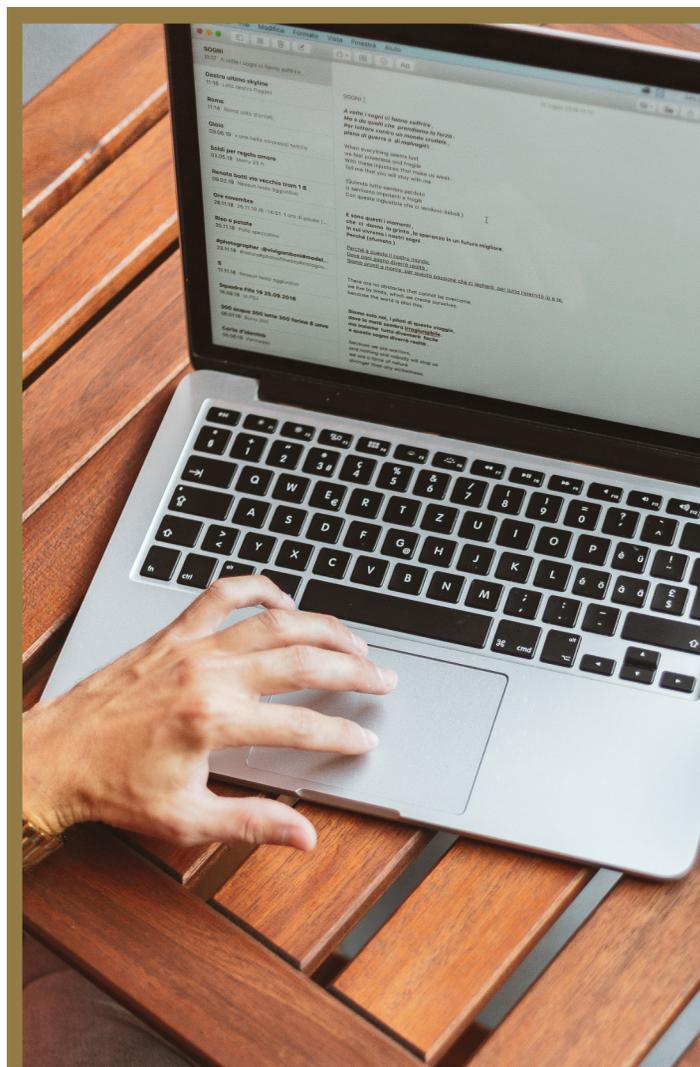


Imagen de Oleg Magni en Pexels

búsqueda, de ahí la sostenida y profunda caída de la facturación por horas. Los usuarios de los servicios jurídicos quieren, y tienen derecho, a pagar solamente por las respuestas y soluciones concretas a sus problemas.

Desde tiempos lejanos, en desarrollo del deber profesional de obrar con lealtad y honradez, los abogados debemos fijar nuestros honorarios con un criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado y abstenernos de exigir y obtener una remuneración desproporcionada al trabajo, aprovechando la necesidad, ignorancia o inexperiencia del cliente (Artículos 28-8, 35, Ley 1123 de 2007).

Adicionalmente, al graduarnos y juramentarnos, los abogados asumimos la obligación de mantener actualizados los conocimientos y habilidades necesarios para el ejercicio diligente de la profesión, obligación que nos exige e impone mantenernos al tanto, no sólo de los cambios legales, sino de las transformaciones de la práctica jurídica (Artículo 28-4, Ley 1123 de 2007).

De ahí que servidores públicos y juristas tengamos la imperiosa responsabilidad social y el impostergable deber ético, e incluso el interés económico y comercial, de adquirir las competencias y habilidades tecnológicas necesarias para proveer un actualizado y ampliado consejo jurídico experto, una oportuna y eficaz representación legal y un rápido, eficiente, seguro y transparente servicio público.

En relación con el deber ético de los juristas de adquirir las competencias y habilidades tecnológicas y el régimen de responsabilidad profesional de los abogados en los EEUU, luego de recordar que un abogado no debe cobrar tarifas irracionales, Andrew Arruda señaló que veintiséis Estados han adoptado el deber ético de competencia tecnológica, y que el Estado de Florida dio un paso más al requerir créditos de educación legal en capacitación tecnológica (Arruda, 2017:455).

Urge entonces que los usuarios de los servicios jurídicos comiencen a exigir la debida acreditación de la alfabetización tecnológica de los abogados, que las instituciones educativas implementen los respectivos programas de capacitación y que los Estados formalicen la obligación de incorporar en la educación legal la capacitación tecnológica de los juristas.

Por ello, por ejemplo, el Congreso de la República de Colombia haría bien en incorporar la evaluación del cumplimiento del deber de adquirir competencias y habilidades tecnológicas, en el proyecto de ley que busca que, para poder ejercer la profesión de abogado, el graduando apruebe un examen de Estado.

## Inteligencia artificial

Al igual que en las demás esferas de la vida humana, en el campo del Derecho se vienen introduciendo sistemas de eficiente gestión y análisis de macro datos que superan los límites del software tradicional y exigen controlar las 5Vs del Big Data: volumen, variedad, velocidad, veracidad y valor del dato.

La administración eficiente del Big Data ha exigido el desarrollo de hardware avanzado, como las máquinas multi-núcleo, los dispositivos GPU y TPU, y de algoritmos matemáticos con raíces en la estadística moderna, la teoría de la información y la técnica de optimización estocásticas en lo que se conoce como aprendizaje y profundo (AP) y más ampliamente como aprendizaje de máquinas (machine learning).

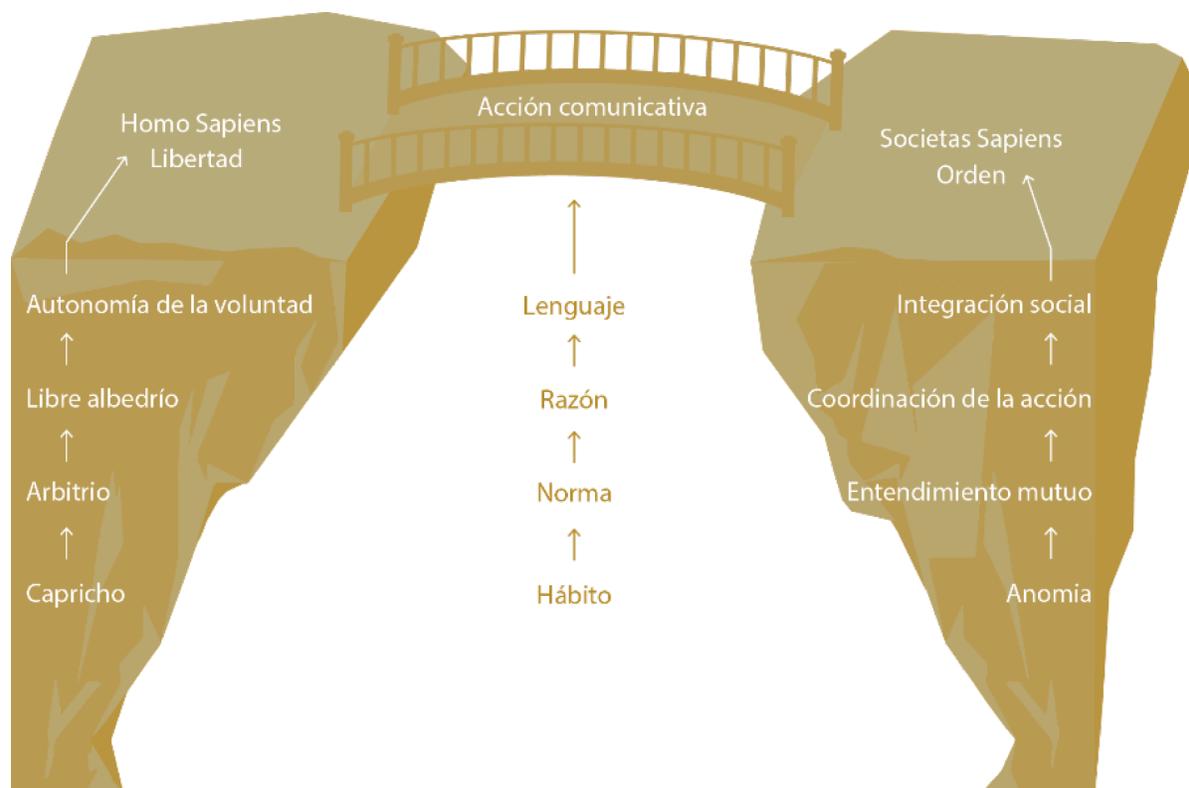
Al presente, la inteligencia artificial está conformada por un amplio conjunto de técnicas con las cuales se pretende imitar actividades humanas específicas que requieren algún tipo de entrenamiento o razonamiento básico, como por ejemplo la toma de decisiones a partir de la identificación de patrones específicos en grandes conjuntos de datos, técnicas que han demostrado ser tan poderosas y atrayentes, que prácticamente cualquier actividad humana resulta profundamente alterada por su utilización.

En suma, la inteligencia artificial, rama de la informática de alta demanda que está introduciendo rápidamente cambios en la sociedad, trata de efectuar con máquinas tareas que realiza el ser humano aplicando cualquier tipo de razonamiento. Es una automatización de actividades vinculadas con procesos del pensamiento humano, tales como la toma de decisiones, la solución de problemas y el aprendizaje (Martínez, 2012, 828).

## Comunicación: fundamento de la integración social

La heterogénea cosmogonía del ser humano da cuenta del conocido y frustrado intento de construir la torre de Babel concebida en los orgullosos y soberbios corazones de los habitantes de Senar, quienes decidieron edificar una atalaya o fortificación que llegara hasta el cielo. Su Dios, iracundo, y tal vez vengativo, castigó la vanidad y arrogancia del Hombre, confundiéndonle el idioma de forma que nadie entendiera lo que dice el otro, caos que dio inicio a la proliferación y difusión de lenguas en medio de un mar de confusión que multiplicó los mal entendidos sobre lo que puede querer decir un malentendido.

## Imagen 2. Modelo de análisis



**Fuente:** Elaboración propia.

Entre *Homo Sapiens* y *Societas Sapiens* hay un abismo inconmensurable. La inteligencia social no corresponde a la simple sumatoria de las inteligencias individuales. La Razón, la Norma y el Hábito tienen la pretensión de ser, y son, en grados diferenciados, fundadores y orientadores de la acción motivada. La fuerza débil que caracteriza a la motivación racional, la aleja y diferencia del recio señorío del hábito, uso o costumbre social. Valiéndose de la Razón volcada en el Lenguaje, el moderado poderío de la normatividad trata de conciliar los extremos de la racionalidad y la tradición, con el fin de lograr el entendimiento mutuo, la coordinación de la acción y la integración social.

### Consulta no es necesariamente participación

#### Participación: principio de buena práctica legislativa

El Análisis de Impacto Normativo –AIN– es una herramienta de gran utilidad para los países que buscan una mayor transparencia, participación y eficacia en sus decisiones regulatorias. Aunque existen problemas de implementación, el AIN ha demostrado su utilidad para el desarrollo de una estructura regulatoria más transparente y eficiente, lo que ha permitido que varios

países lo incorporen en sus programas como una buena práctica regulatoria. Este modelo de análisis ha sido promovido por organizaciones de cooperación internacional, de diferentes latitudes, como una herramienta útil para la toma de decisiones de política pública basada en evidencia.

El AIN permite evaluar el grado de eficacia en la regulación económica en términos de eficiencia e impacto positivo. La eficiencia está orientada a cumplir con el logro de los objetivos propuestos en las políticas públicas sociales, económicas y ambientales, así como la reducción de los costos administrativos y el cumplimiento de la normatividad por parte de los actores económicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2012) propuso la aplicación de los principios de buenas prácticas y participación a través de la implementación de AIN, el cual comienza con el compromiso de los gobiernos en la adopción del AIN, reflejado en directrices que definan lo que se considera "buena regulación" en términos de necesidad, eficacia, proporcionalidad, predictibilidad, transparencia, rendición de cuentas, simplicidad y participación. En efecto, el AIN debería formar parte de

un plan global a largo plazo para impulsar la calidad de la regulación junto con otras herramientas como la consulta, el ciclo político, el seguimiento, la evaluación *ex post* y el inventario regulatorio.

De acuerdo con la OCDE son principios y buenas prácticas del AIN las observadas en la experiencia internacional que aportan elementos relevantes y útiles a implementación, estructuración y desarrollo de la mejora regulatoria en los distintos países. Dentro de los principios que orientan la práctica regulatoria encontramos: (i) transparencia: la administración debe ser abierta, con regulaciones simples y de uso amigable, (ii) rendición de cuentas: las administraciones deben poder justificar sus decisiones y sujetarse al escrutinio público, y (iii) participación: todos los grupos de interés deben tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista (OECD, 2020:17,32).



Imagen de Chris Liverani en Unsplash

La participación es el eje transversal en todo método del AIN, lo que implica la necesidad de que los gobiernos abran espacios de diálogo constante con los actores o sujetos externos interesados. Por lo tanto, el entrenamiento en técnicas de definición de problemas, el establecimiento de objetivos de política, la identificación de soluciones alternativas, evaluación de impacto y participación de las partes interesadas en el diseño e implementación del AIN, se centran en prácticas de la vida real (ejemplos y estudios de caso). Por consiguiente, la participación de las partes interesadas debe incorporarse sistemáticamente en el proceso para brindar la oportunidad de proporcionar información importante sobre la eficacia, los costos y beneficios de las alternativas. Un ejemplo práctico al respecto es la publicación, una herramienta innovadora que puede ayudar a hacer la AIN más abierta y participativa al presentar los datos vinculados a proyectos de reglamentación u otros segmentos del proceso reglamentario. Esto facilitaría que las partes interesadas participen en el proceso regulatorio y el monitoreo, lo que automáticamente crea una mejor forma de regulación. Así, los afectados por las normativas, también pueden proporcionar muchos de los datos, necesarios para completar el AIN. La consulta y la participación de los usuarios pueden proporcionar información importante sobre la viabilidad de las propuestas y las alternativas consideradas.

Los datos recopilados pueden mejorarse si se prueban después de la ejecución del AIN a través de la divulgación pública, la consulta, la reorientación a las partes interesadas sobre las formas de participación, el manejo de datos y los mecanismos de consulta (*ex post*). De cualquier forma, el éxito de estos procesos es tener el compromiso de un "gobierno abierto", la disposición de los funcionarios públicos responsables de la formulación de políticas y el proceso de consulta participativa sobre decisiones importantes y la inclusión de las partes interesadas, para así, asegurar un apoyo seguro de grupos clave a lo largo del tiempo (OCDE, 2020:19-35).

## Consulta: fuente de legitimidad y eficacia

En el Análisis del Impacto Normativo los procedimientos de consulta se utilizan de formas diversas. Unos se utilizan a nivel nacional, otros a nivel local o sectorial. Algunos se emplean para validar proyectos de evaluación normativa, otros son el insumo principal con el que inicia el proceso de elaboración de normas. El creciente uso de los procedimientos de consulta pública por parte de las instituciones gubernamentales ha ido acompañado de un mayor interés por su legitimidad y efectos. La legitimidad de un procedimiento de consulta depende de cómo lo perciben quienes son convocados a participar. El hecho de que un procedimiento de consulta se perciba como legítimo afectará a su eficacia.

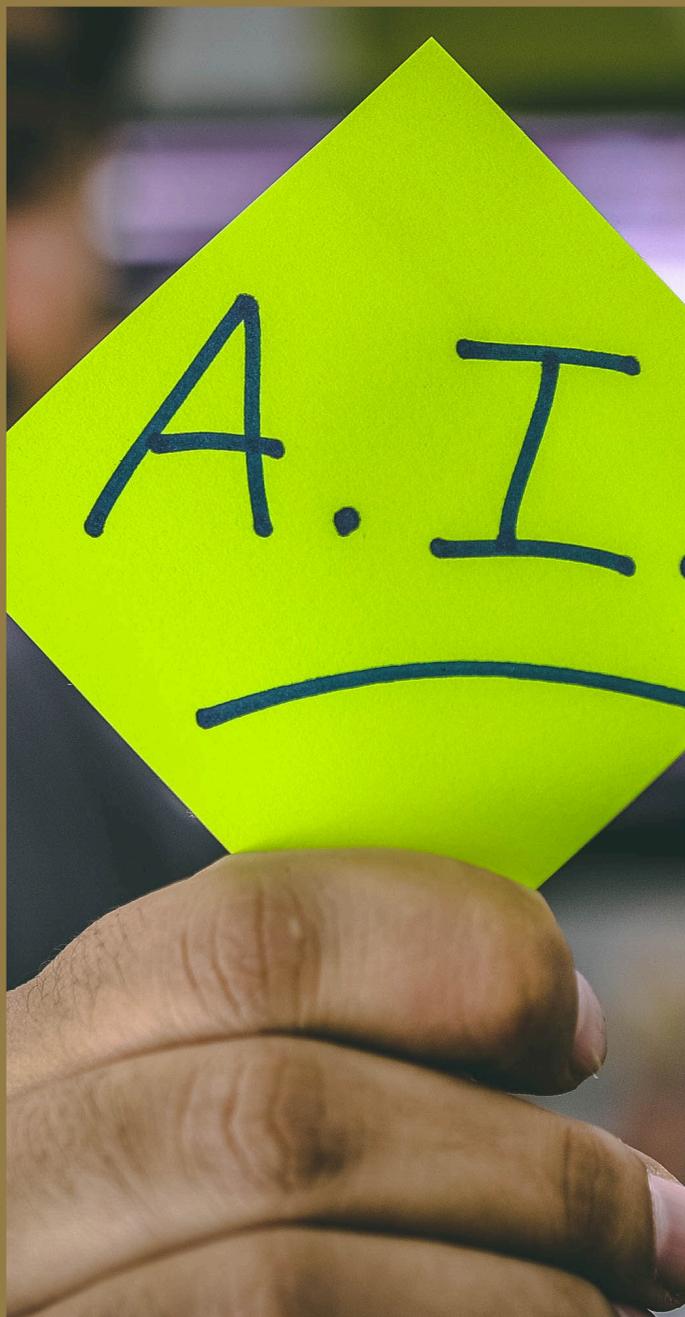


Imagen de Hitesh Choudhary en Unsplash

Los procesos de consulta son utilizados para legitimar las decisiones tomadas por las instituciones gubernamentales, quienes emplean la consulta principalmente para saber lo que el público piensa sobre un tema específico. Igualmente se utiliza cuando el gobierno ya ha decidido una propuesta política y busca recabar información sobre el apoyo y/o aportes del público a la propuesta. También se aplican para mejorar la calidad de la toma de decisiones de política pública.

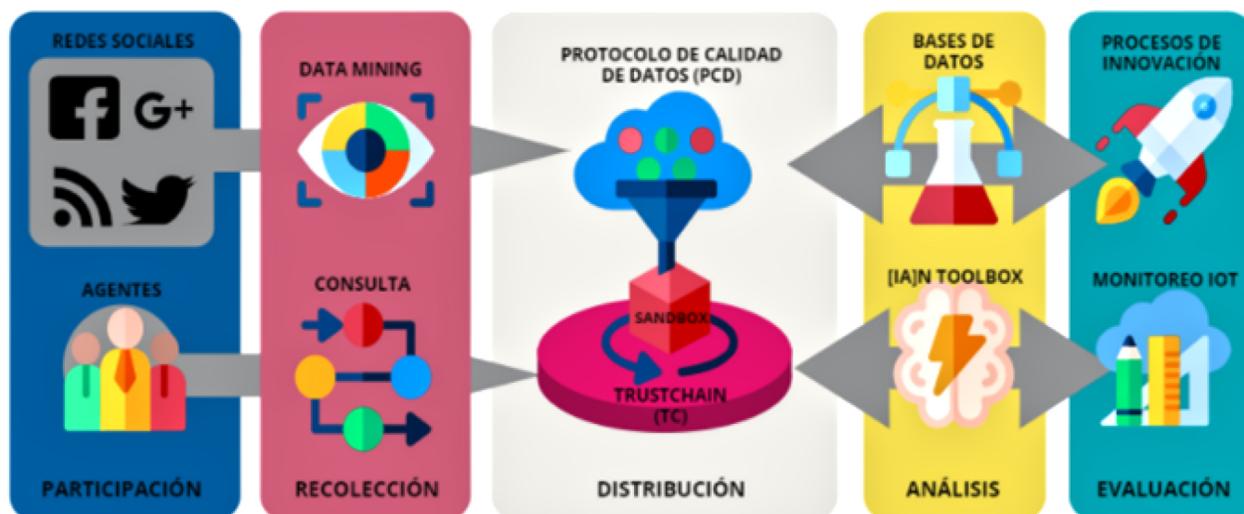
Los procedimientos de consulta igualmente difieren en cuanto a quién se espera que participe en el proceso. Existen técnicas amplias para recoger información del público en general. También hay técnicas ceñidas empleadas para recabar información de los representantes de asociaciones o grupos interés particulares, así como de expertos en el tema. En este evento la comunidad de destino, que es la unidad de participación, se define de diferentes maneras: a veces se define como los habitantes de una región o como los grupos afectados por la regulación, evento en el que adquiere un carácter netamente sectorial.

Finalmente, los medios de recolección de la información se centran especialmente en mecanismo digitales, ya sea por las páginas o correos institucionales. Los grupos de trabajo, foros o entrevistas que implican la interacción directa entre servidores públicos y grupos de interés son otros mecanismos previstos en la Guía metodológica (2014).

## Inteligencia Artificial: Puente entre sociedad y Estado

Al igual que lo acontecido a lo largo de la historia con los demás instrumentos del ser humano, sólo la ética de sus creadores, operadores y usuarios determinará el buen o mal uso de las poderosas herramientas de la inteligencia artificial, la Internet y las redes sociales, que pueden degenerar en plaza exacerbada de demagogia digital o consolidarse en espacio de participación debate, deliberación, argumentación, movilización y protesta virtual fundamentada.

### Imagen 3. Inteligencia Artificial



**Fuente:** Elaboración conjunta con Diego Soler Contreras.

De ahí, la importancia de establecer ¿si, existen casos reales en los que se evidencie que la Inteligencia Artificial ha ayudado verdaderamente a que la participación en lo público sea efectiva? En otras palabras, ¿si, el uso de la Inteligencia Artificial ha contribuido a disminuir las barreras que existen entre la Sociedad y el Estado?

Al respecto Savagel, Chiarini y Evans (2018:3), han resaltado que la IA tiene el potencial de cambiar profundamente la democracia con intenciones maliciosas o beneficiosas, tal como sucedió con las tecnologías de las TIC que permitieron cambios sociales profundos e influyeron en la configuración de las llamadas "sociedades del conocimiento" (David y Foray, 2002) y "economías basadas en el conocimiento" (Foray y Lundvall, 1998). Estas tecnologías facilitaron la comunicación, el intercambio de datos y brindaron las herramientas para desarrollar las tecnologías impulsadas por IA, lo que aumentó exponencialmente el acceso a información de todo tipo y creó algoritmos capaces de procesar big data de manera rápida y eficiente, que son percibidos de manera diferente por la sociedad.

Las experiencias prácticas han demostrado que las IA facilitan el acceso a la democracia, y usadas correctamente, pueden causar un "efecto de resonancia", es decir, sugerencias personalizadas para cada individuo que se refuerzan gradualmente mediante la repetición y conducen

a "burbujas de filtro" (Helbing, citado por Savagel *et al.*, 2018:2); ofreciendo una ayuda poderosa a la democracia al acercar a los ciudadanos la administración pública. Para evaluar los alcances de la IA en el acceso a la democracia, Savagel, Chiarini y Evans (2018:3) citan algunos ejemplos de estudios de caso como: en la India, un país multilingüe con 22 idiomas oficiales y muchos no oficiales también en uso, donde las tecnologías de IA se han utilizado para superar las barreras del idioma (Khemani, 2012).

El uso de estas tecnologías durante las campañas electorales para involucrar a los votantes y ayudarlos a estar más y mejor informados sobre temas políticos clave (Polonski, 2017). Además, las tecnologías de IA pueden desempeñar un papel importante en la extracción de datos de blogs públicos, foros y la prensa, así como ayudar a los responsables de la formulación de políticas a esbozar la opinión pública y los temas controvertidos, influyendo en la planificación e implementación de políticas (Milano *et. al.*, 2014).

### Conclusión: la era de la innovación normativa ¡ya comenzó!

Un modelo avanzado de Análisis de Impacto Normativo diseñado y comprometido con la calidad antes que, con la cantidad, presupone optimizar el proceso legislativo no solo en su costo-efectividad económica y eficiencia procedimental,

sino en su eficacia comunicativa, que puede contribuir a superar la paradoja de la ilusión normativa y su consecuente decepción con el Derecho.

El reto de superar el congénito caos normativo continuamente nutrido por la hiperinflación legislativa exige extender y profundizar la democracia a través la consulta participativa instrumento que, además de contextualizar los proyectos con la realidad social, contribuye a construir consensos indispensables para incrementar la legitimidad, conocimiento y acatamiento de leyes que efectivamente mejoren la vida de los seres humanos.

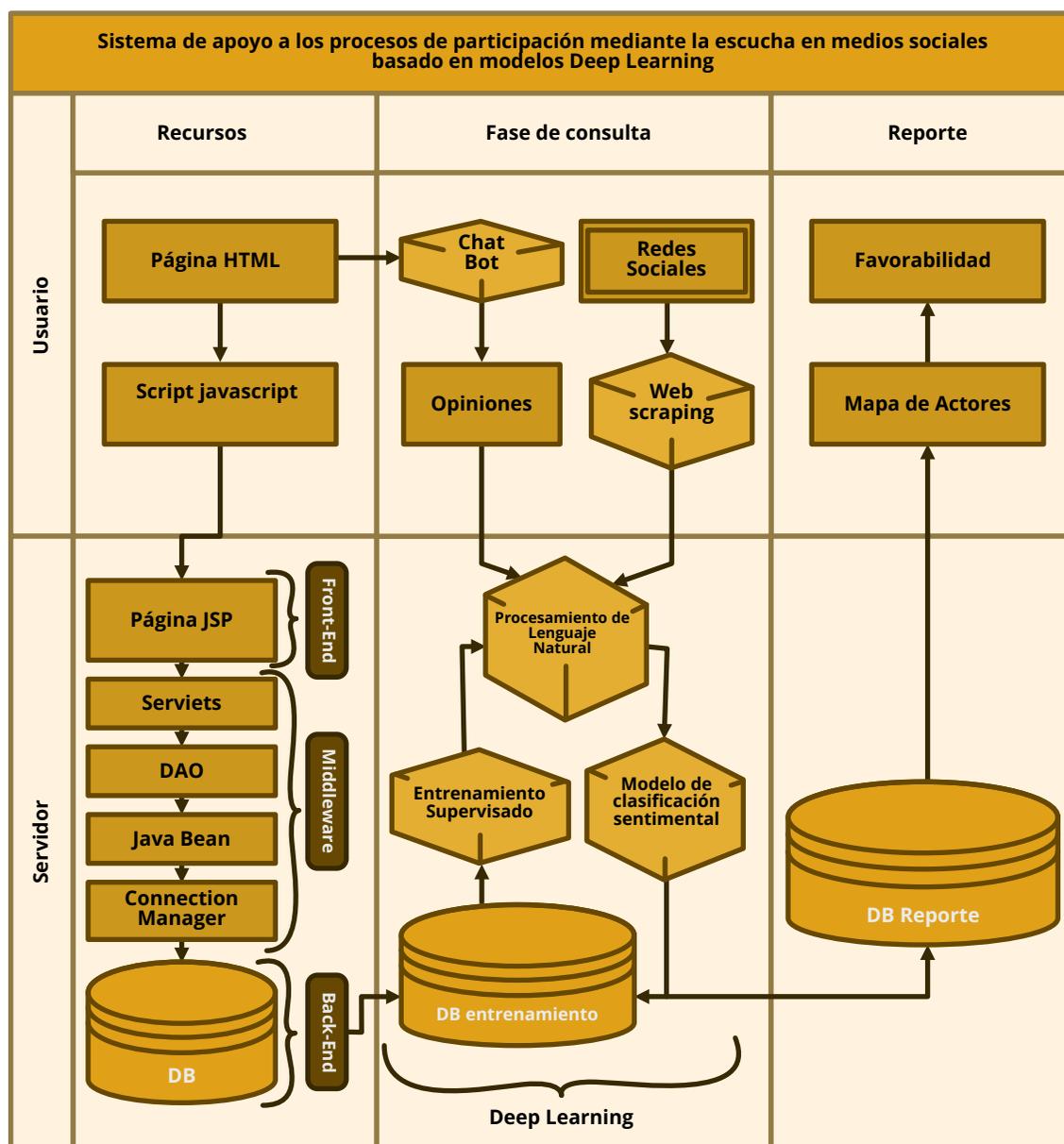
La implementación de una eficaz consulta participativa reclama valerse de las ventajas de la interacción del poderoso binomio metodología-tecnología, específicamente del Análisis del Impacto Normativo y la

Inteligencia Artificial, cuyos atributos refuerzan los cánones de interdisciplinariedad e investigación científica propios de la evaluación legislativa contemporánea.

En el contexto caracterizado por el Ser Virtual y el Estado Digital sería un grave error prescindir, subestimar o abastecerse de hacer un uso responsable de la Inteligencia Artificial que se perfila como un eficaz instrumento de participación en el Análisis de Impacto Normativo.

El Big Data y la Inteligencia Artificial imperceptiblemente han comenzado a hacer parte de la práctica jurídica contemporánea. De hecho, la era de la innovación normativa y la regulación inteligente no está por venir...ya comenzó! Por consiguiente, lo que está por establecerse es cómo y cuándo vamos a ser parte de este cambio.

**Imagen 4. Deep Learning**



**Fuente:** Elaboración conjunta con Diego Soler Contreras.

## Bibliografía

ALLAB. *¿Analizar 2016 sentencias en 2 minutos? Prometea en la Corte Constitucional de Colombia?* Inteligencia artificial-derechos humanos-Colombia. (6 de agosto de 2019). <https://ialab.com.ar/prometeacolombia/>

Almonacid, J., J. (2018). Contribuciones de la inteligencia artificial al registro de la propiedad inmobiliaria del siglo XXI. *Colegio de Registradores de la Propiedad Mercantiles y Bienes Muebles de España. XXI Congreso Mundial de Derecho Registral. 21st World Land Registration Congress Colombia, 2018.* (pp 742-754).

Almonacid, J., J y Coronel, Y. (2020). Aplicabilidad de la inteligencia artificial y la tecnología blockchain en el derecho contractual privado. *Revista de Derecho Privado*. No. 38, pp. 119-142. Bogotá.

Arruda, A. (2017). An Ethical Obligation to Use Artificial Intelligence: An Examination of the Use of Artificial Intelligence in Law and the Model Rules of Professional Responsibility, Vol.40, *American Journal of Trial Advocacy*, 443.

Cabrera, R. F. *El Impacto de la Inteligencia Artificial en la Tarea Judicial*. Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos. <http://procedimientospolicialesseguridadinfor.blogspot.com/2013/07/el-impacto-de-la-inteligencia.html>

Departamento Nacional de Planeación y OCDE. (2014). *Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo*.

El Correo. *La inteligencia artificial no puede impartir justicia*. Tecnología. (20 de abril de 2019). <https://www.elcorreo.com/tecnologia/inteligencia-artificial-no-puede-impartir-justicia-20190430202907-ntrc.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.elcorreo.com%2Ftecnologia%2Finteligencia-artificial-no-puede-impartir-justicia-20190430202907-ntrc.html>



Imagen de Taylor Vick en Unsplash

El País. *Transformación digital*. (4 de marzo de 2020). [https://elpais.com/retina/2020/03/03/innovacion/1583236735\\_793682.html](https://elpais.com/retina/2020/03/03/innovacion/1583236735_793682.html)

El País. 'Watson', el investigador inteligente con el que la Fiscalía busca cerrarle el paso al crimen. *Judicial* (25 de julio de 2020). <https://www.elpais.com.co/judicial/watson-el-investigador-inteligente-con-el-que-la-fiscalia-busca-cerrarle-el-paso-al-crimen.html>

Europa Ciudadana. (2013). *Hiperregulación en la Unión Europea*. [http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe\\_FEC\\_Hiperregulacion\\_.pdf](http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe_FEC_Hiperregulacion_.pdf)

Gutiérrez, A. y Flórez, I. (2020). Inteligencia Artificial (IA) Aplicada en el Sistema Judicial en Colombia. *Revista Derecho y Realidad*, 18, (35), 53- 80. DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n35.2020.9638>

IBM. *Secretario del Tribunal Superior en el condado de Maricopa: Entrega de respuestas rápidas y precisas al público*. (21 de mayo de 2020). <https://www.ibm.com/blogs/watson/2020/05/clerk-of-the-superior-court-in-maricopa-county-delivering-fast-accurate-answers-to-the-public/>

López, J. A. (2012). *Informática Jurídica*. Viernes 25 de mayo de 2012, <http://informaticauis.blogspot.com.co/2012/05/que-es-la-informatica-juridica-origen-y.html>

López-Iturriaga, F. J. y Pastor, I. (2017). Predicting Public Corruption with Neural Networks: An Analysis of Spanish Provinces, in *Social Indicators Research*, Universidad de Valladolid.

Martínez, B., & Goretty, C. (2012). La Inteligencia Artificial y su Aplicación al Campo del Derecho, en *Alegatos No 82*, Universidad Tecnológica de México, México.

Pinilla P., R. (2008). *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo*. Agencia de Evaluación y Calidad

OECD. (2020). *Regulatory Impact Assessment* (p. 25). [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment\\_7a9638cb-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en)

Ospina, N. (2017). *Inteligencia Artificial: Toma de Decisiones y Regulación*. *Ámbito Jurídico*, 12 de Octubre del 2017.

Ríos, J. (1997). *Derecho e Informática en México, Informática Jurídica y Derecho de la Información*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

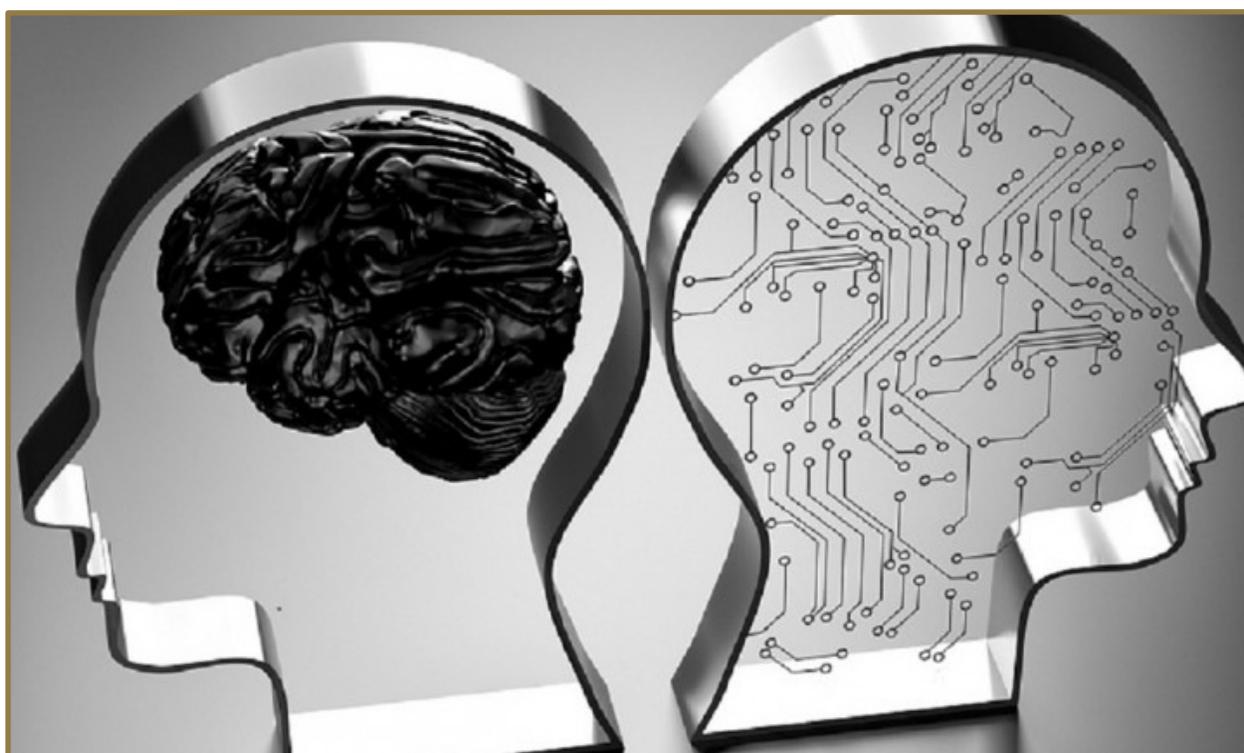


Imagen de Alejandro Bevide en iagua



# La Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial: a dos años de su publicación



## Carla Angélica Gómez Macfarland

Doctora en política pública en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Fue estudiante de verano en la Universidad de Georgetown en Washington D.C. Es maestra en gestión pública aplicada por el ITESM, en donde además realizó estudios en gobernabilidad, nomenclatura urbana y administración municipal y de ciudades. Estudió la licenciatura en Derecho en el ITESM Campus Puebla. Actualmente, es investigadora del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

✉ [carla.gomez@senado.gob.mx](mailto:carla.gomez@senado.gob.mx)



## Beatriz Lemus Maciel

Licenciada y Maestra en Economía, Doctoranda en Derecho Económico. Docente en la Facultad de Economía UNAM en las materias de Investigación y Análisis Económico, Economía Política y Capitalismo Contemporáneo. Responsable de la sección de Reseñas en la Revista Heterodoxus, de la Facultad de Economía UNAM. Líneas de investigación: Los derechos de propiedad intelectual en el desarrollo del capitalismo, Tratados y Acuerdos en materia de propiedad intelectual, Capitalismo contemporáneo y su impacto en los países subdesarrollados.

✉ [beatrizlm@economia.unam.mx](mailto:beatrizlm@economia.unam.mx)

## Resumen

La protección a la propiedad intelectual (PI) es un factor que coadyuva con la generación de más conocimiento y, por lo tanto, más desarrollo en una sociedad. El derecho de la PI se ha visto reformado constantemente en México. Los instrumentos internacionales han provocado cambios en la legislación nacional; asimismo, las leyes secundarias han impactado en la norma administrativa que rige la protección de las creaciones de la mente humana.

Así, derivado de los diversos compromisos internacionales adquiridos por México como el TMec, en 2020 se abrogó la Ley de Propiedad Industrial y se promulgó la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPPI). A dos años de su promulgación y publicación, es importante conocer no solamente cuáles fueron sus aportaciones más relevantes, sino lo que

ha impactado en la PI, según expertos. De ahí que, en este documento, se describen los antecedentes del derecho de PI en México, así como la mención de instrumentos internacionales que han derivado en reformas a la norma interna.

Además, se analizan los componentes más importantes de la LFPPI y cómo estos se traducen en ventajas y desventajas para incentivar la PI en nuestro territorio nacional. Lo anterior, se logra con la aplicación del método descriptivo y analítico, con un enfoque cualitativo aplicando la técnica de entrevistas semiestructuradas a abogados expertos en propiedad intelectual para explorar sus perspectivas acerca del impacto de la LFPPI a dos años de su publicación.

**Palabras clave:** Propiedad intelectual, propiedad industrial, impacto legislativo.

## Abstract

The protection of intellectual property (IP) is a factor that contributes to the generation of more knowledge and, therefore, more development in a society. IP law has been constantly reformed in Mexico. International instruments have brought about changes in national legislation; Then, the secondary laws have impacted the administrative norm that governs the protection of the creations of the human mind.

Thus, derived from the various international commitments acquired by Mexico such as the TMec, in 2020 the Industrial Property Law was repealed and the Federal Law for the Protection of Industrial Property (LFPPI) was enacted. Two years after its promulgation and publication, it is important to know not only what its most relevant contributions were, but what has had an impact on IP, according to experts. Hence, in this document, the background of IP law in Mexico is described, as well as the mention of international instruments that have resulted in reforms to the internal norm.

In addition, the most important components of the LFPPI are analyzed and how these translate into advantages and disadvantages to encourage IP in our national territory. The foregoing is achieved with the application of the descriptive and analytical method, with a qualitative approach applying the technique of semi-structured interviews to expert lawyers in intellectual property to explore their perspectives on the impact of the LFPPI two years after its publication.

**Keywords:** Intellectual property, industrial property, legislative impact.



Imagen de @rawpixel.com en Freepik

## Introducción

De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) la propiedad intelectual se *relaciona con las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio* (OMPI, s/f).

Las leyes de propiedad intelectual protegen, entre otros elementos, patentes, derechos de autor y marcas que *permiten obtener reconocimiento o ganancias por las invenciones o creaciones* (OMPI, s/f). De esa manera se busca incentivar tanto la innovación como la creatividad humana, al reconocerla públicamente, y otorgarle licencias que les permitan obtener ganancias por sus creaciones o invenciones.

La propiedad intelectual se divide en derechos de autor, como lo son *obras literarias, musicales, artísticas y fotográficas, entre otras; y propiedad industrial [como] invenciones y registros* (Secretaría de Economía, 2019).

Cabe señalar que, en específico, en nuestro país, la autoridad que protege las figuras jurídicas pertenecientes a la propiedad industrial es la Secretaría de Economía a través del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), ya que *cuenta con la autoridad legal para administrar el sistema de propiedad industrial en todo el país* (Secretaría de Economía, 2019).

La protección y explotación de los derechos de propiedad industrial son dos elementos primordiales para *reportar ingresos tanto para sus titulares como para el Estado y son una gran fuente de generación de empleo que a su vez se traduce en bienestar para la sociedad* (Cibepyme, 2013).

Así, ese bienestar social y progreso se vinculan directamente con la capacidad que tiene el ser humano para generar tanto ideas como creaciones nuevas en la tecnología y en la búsqueda constante de maneras de expresarse (OMPI, 2020).

En ese sentido, a pesar de que la legislación de Propiedad Intelectual (PI), tanto la relacionada con derechos de autor como la relacionada a la propiedad industrial es compleja, porque se conforma de leyes y normativas que son distintas en cada país y región del planeta, aquella es necesaria para salvaguardar los derechos que con la PI se generan.



Imagen del IMPI en Cofide

El presente artículo menciona los instrumentos internacionales relacionados con la PI que son parte del entramado jurídico en la materia aplicable en México, así como el marco jurídico nacional, haciéndose hincapié en los antecedentes y los componentes principales de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPPI) publicada en el año 2020, con el objetivo de dar a conocer la opinión de especialistas en la materia respecto de la aplicación e impacto de la LFPPI a dos años de su vigencia.

Lo anterior se realiza con un método descriptivo y analítico, así como con un enfoque cualitativo aplicando la técnica de entrevistas semiestructuradas a abogados expertos en propiedad intelectual, sin que los resultados puedan ser generalizables, pero que sean útiles para explorar los impactos que ha producido la LFPPI en el ejercicio del derecho de la PI, así como los aciertos y áreas de oportunidad que presenta la LFPPI.

### Datos de propiedad industrial en la República Mexicana

De acuerdo con IPKey y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI, 2020), en México *más de la mitad (54%) de las industrias en México son intensivas en algún Derecho de Propiedad Intelectual (DPI)*<sup>1</sup>. De un total de 822 actividades productivas analizadas en la Economía Mexicana en 2019 se identificaron 445 industrias intensivas en el uso de marcas, patentes, diseños o denominaciones de origen (IPKey et. al., 2020).

Por otro lado, alrededor de 44.5% de aquellas industrias son *intensivas en más de un DPI, es decir, 198 industrias intensivas de los 445 totales cuentan con más de un tipo de DPI* (IPKEY et. al., 2020).

<sup>1</sup> Cabe señalar que "Las industrias intensivas en el uso de DPI se definen como aquellas que tienen un promedio en el uso de formas legales de propiedad industrial (títulos de DPI) mayor a la media ponderada general, comparado con todas las industrias que también utilizan los DPI" Véase IPKEY e IMPI (2020). La Contribución Económica de la Propiedad Intelectual en México. Disponible en [https://ipkey.eu/sites/default/files/ipkey-docs/2021/IP-Key-LA\\_Impact-Study-Mexico-2020\\_Report.pdf](https://ipkey.eu/sites/default/files/ipkey-docs/2021/IP-Key-LA_Impact-Study-Mexico-2020_Report.pdf). Consultado en marzo 2022.

Además, en el año 2019 se calculó que

*...el 47.8% del Producto Interno Bruto en México (PIB) ha emanado de industrias intensivas en DPI. Esto equivale a un valor total de 24.2 billones de pesos [Además] la contribución al empleo de las industrias intensivas en DPI ha sido superior al tercio (33.6%) del total de puestos de empleo en México. Esto se deduce a partir de la muestra. Esto incluye las contribuciones directas e indirectas al empleo y equivale a 17.6 millones de puestos a nivel nacional (IPKEY et. al., 2020).*

Las industrias intensivas en DPI han aportado más de 20% del total de puestos de trabajos remunerados estimados en nuestro país para el año de 2019 (IPKEY et. al., 2020), lo que equivale a más de 10 millones de puestos.

Las industrias aportaron en 2019 un gran porcentaje del PIB en México e impulsaron la actividad de comercio exterior, teniendo como resultado una balanza comercial superavitaria.

Así, los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) han adquirido (importancia) en la actualidad (y ésta) se manifiesta en el número creciente de derechos de patentes, diseños industriales y marcas solicitados en todo el mundo (IPKEY et. al., 2020).

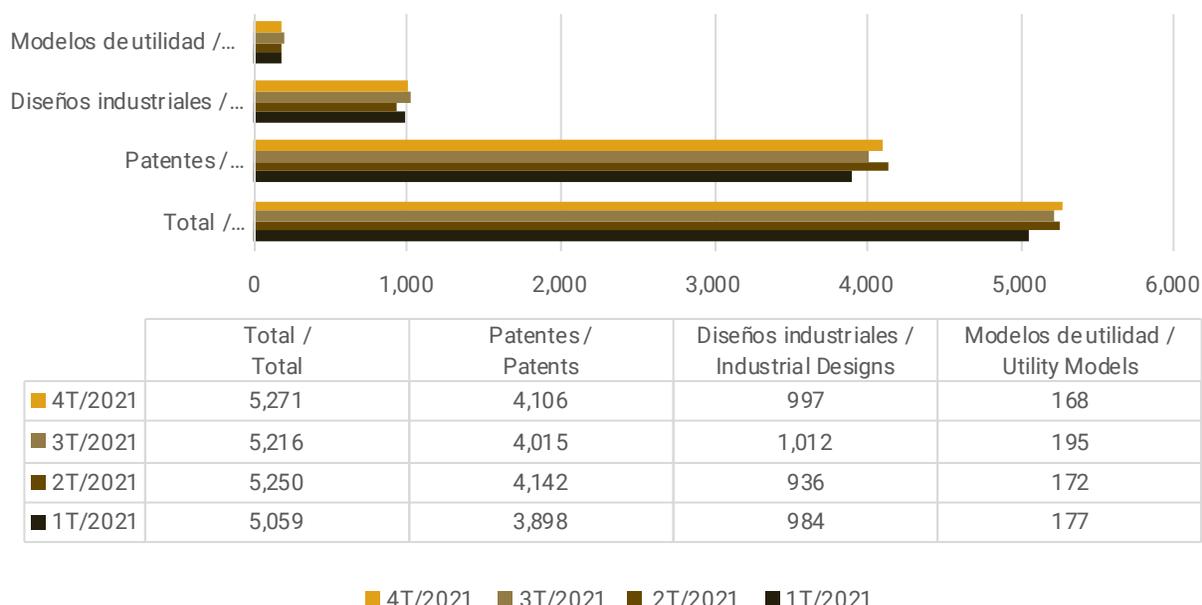
De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la actividad mundial de

*patentamiento (sic) volvió a crecer, a un ritmo del 1,6% en 2020, mientras que el registro de marcas y diseños industriales aumentó un 13,7% y un 2%, respectivamente... (OMPI, 2021). Es decir, en términos absolutos, las solicitudes de patente presentadas en todo el mundo ascendieron a 3,3 millones, la actividad de registro de marcas alcanzó los 17,2 millones y la de registro de diseños industriales ascendió a 1,4 millones (OMPI, 2021). Por su parte, las solicitudes de modelos de utilidad se incrementaron en 28.1% y llegaron a 3 millones de solicitudes (OMPI, 2021).*

En lo particular, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) lleva un registro de las solicitudes presentadas en cuestión de invenciones y patentes concedidas, títulos y registros, así como de registros de patentes, modelos de utilidad presentadas por nacionalidad, país de origen, área tecnológica, entre otros datos. También conserva datos de solicitudes y registros de signos distintivos, actividades de protección a la Propiedad Intelectual (PI) y actividades de promoción.

En ese tenor, en 2021, el IMPI recibió un total de 20,796 solicitudes de invenciones. El cuatrimestre que más recibió fue el 4º, donde se recibieron un total de 5 mil 271 solicitudes, tal y como se muestra en la Gráfica 1.

**Gráfica 1. Solicitudes de Invenciones al IMPI (2021)**

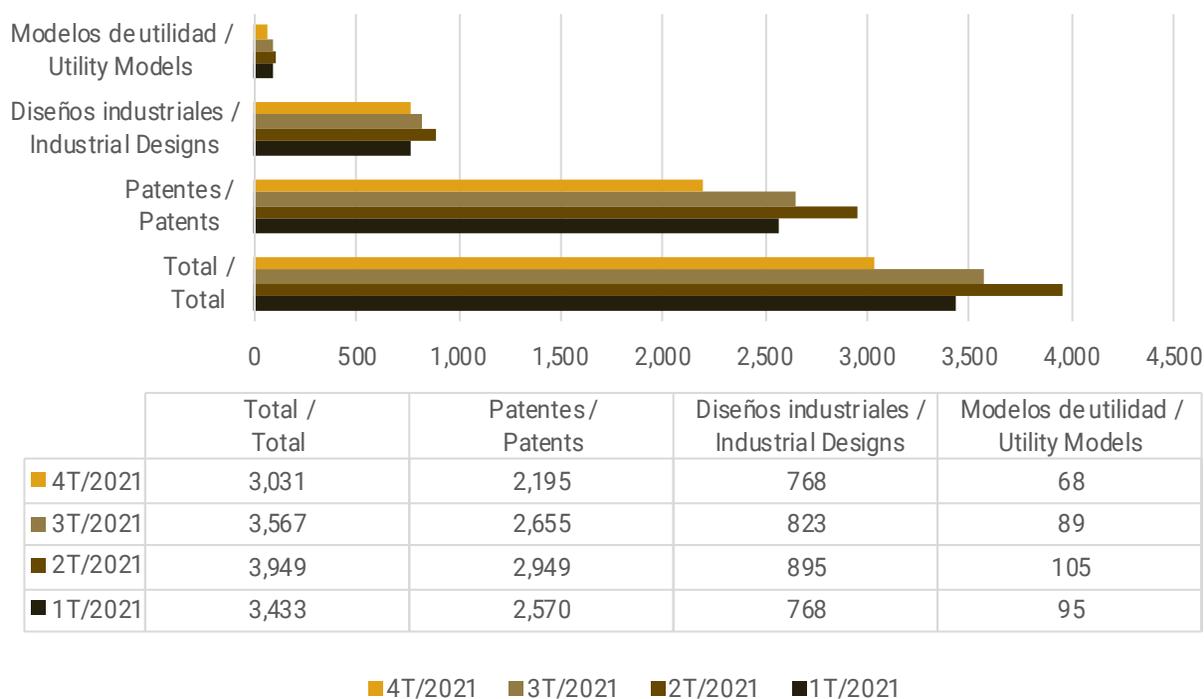


**Fuente:** Adaptado de IMPI (2021).

Por otro lado, en el año en mención, se concedieron 13 mil 980 solicitudes. En el segundo cuatrimestre de 2021 se

concedieron más invenciones que en el resto de los tres cuatrimestres, tal como se muestra en la Gráfica 2.

**Gráfica 2. Invenciones concedidas por el IMPI (2021)**

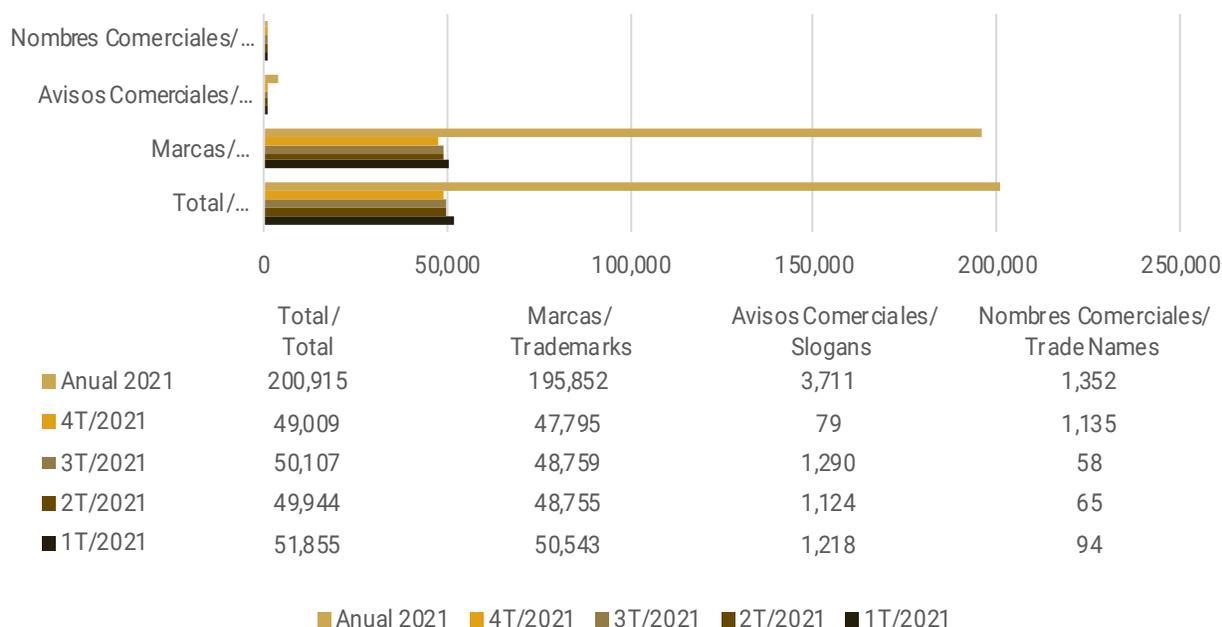


**Fuente:** Adaptado de IMPI (2021).

En cuanto a las solicitudes y registros de signos distintivos, se tiene que el IMPI recibió 200 mil 915 solicitudes de signo distintivo en 2021, siendo el primer cuatrimestre el más alto con 51 mil 855 solicitudes, y

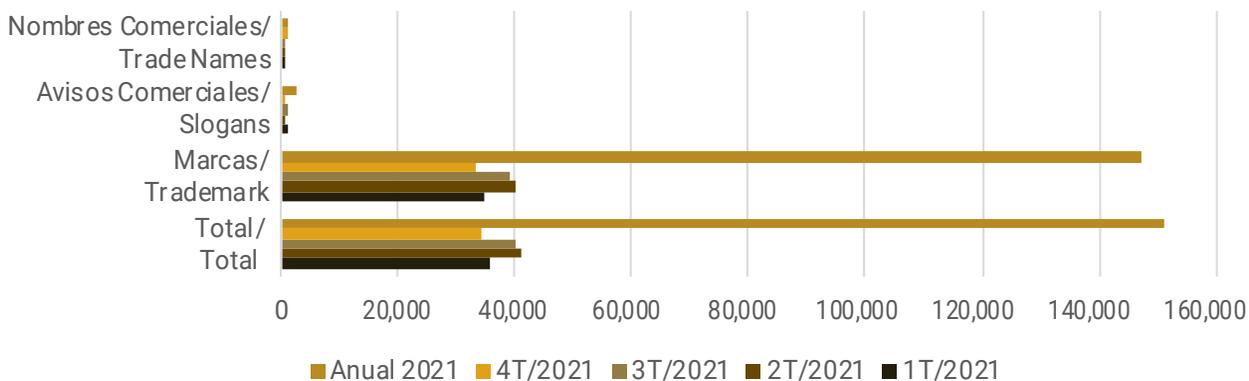
concedió un total de 151 mil 379 registros de signos distintivos en el mismo año, siendo el segundo cuatrimestre el más alto con 40 mil 942 registros concedidos. Lo anterior se muestra en las gráficas 3 y 4.

**Gráfica 3. Solicitudes de registro de signos distintivos presentadas ante el IMPI (2021)**



**Fuente:** Adaptado de IMPI (2021).

### Gráfica 4. Registros de signos distintivos otorgados por el IMPI (2021)

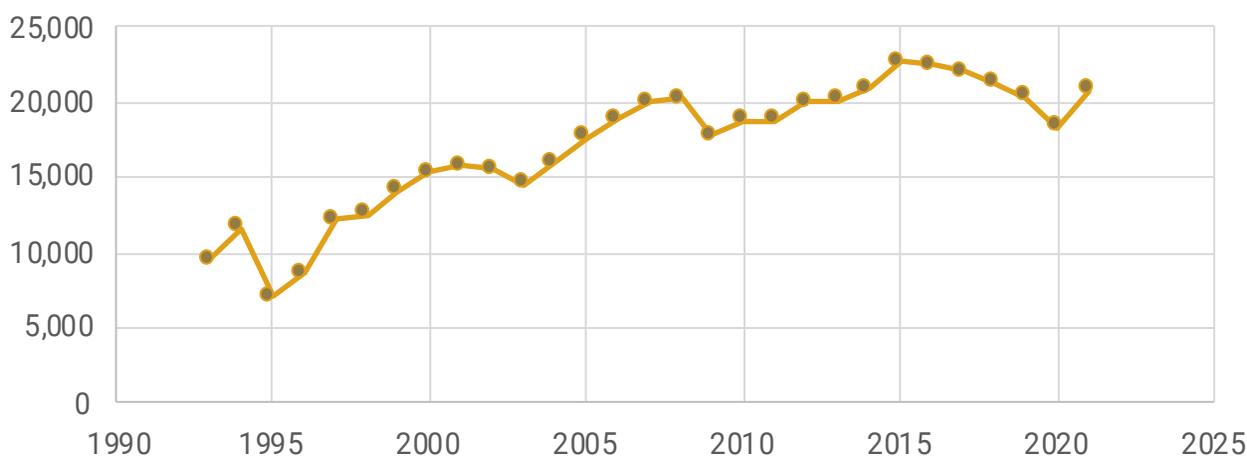


Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

Ahora bien, si se revisa el histórico no sólo de solicitudes de invenciones presentadas sino de las invenciones concedidas y de títulos y registros entregados se tiene que,

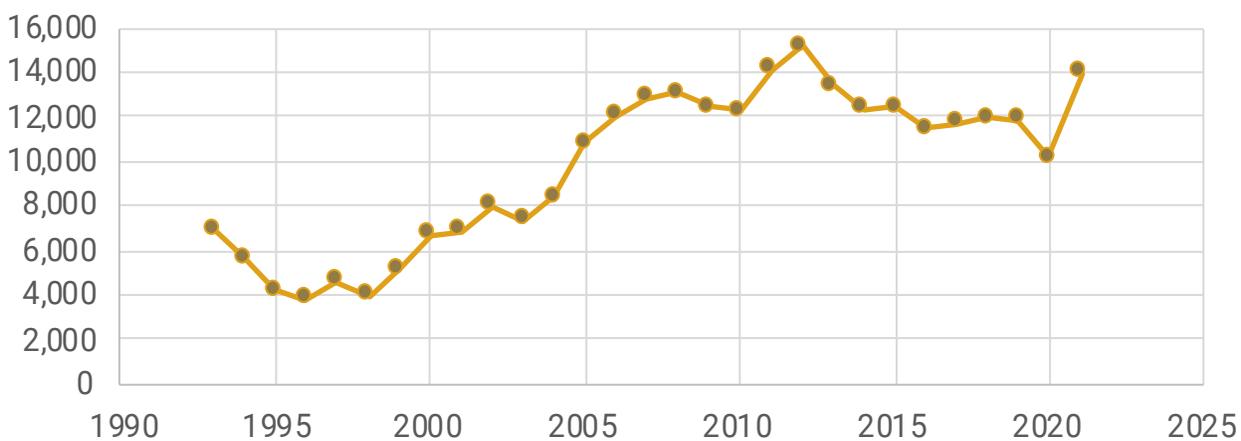
en las últimas dos décadas, estas actividades han aumentado en nuestro país, a través del IMPI, tal como se observa en las gráficas 5, 6 y 7.

### Gráfica 5. Solicitudes de invenciones presentadas ante el IMPI de 1993 a 2021



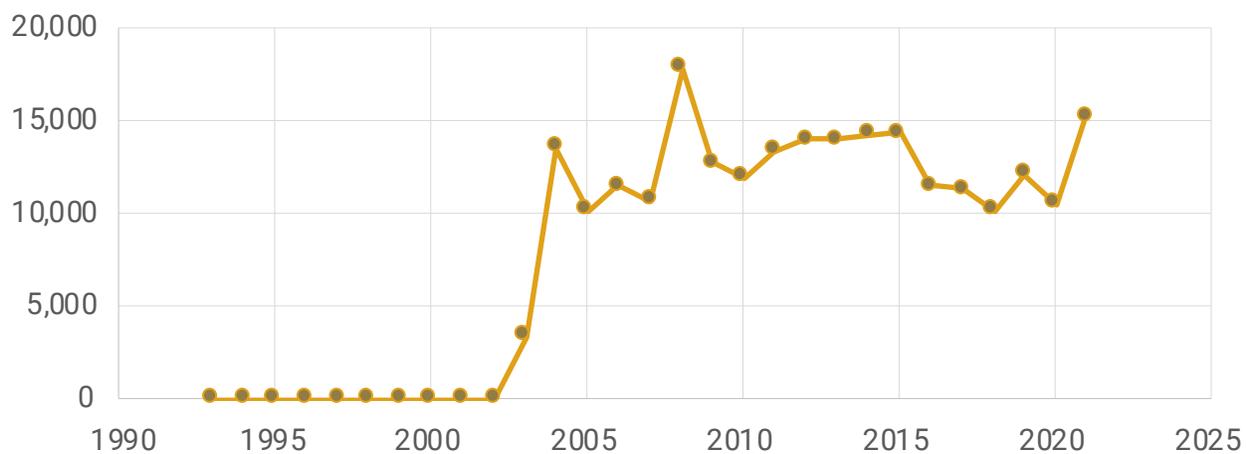
Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

### Gráfica 6. Invenciones concedidas por el IMPI de 1993 a 2021



Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

**Gráfica 7. Títulos y Registros entregados por el IMPI de 1993 a 2021**

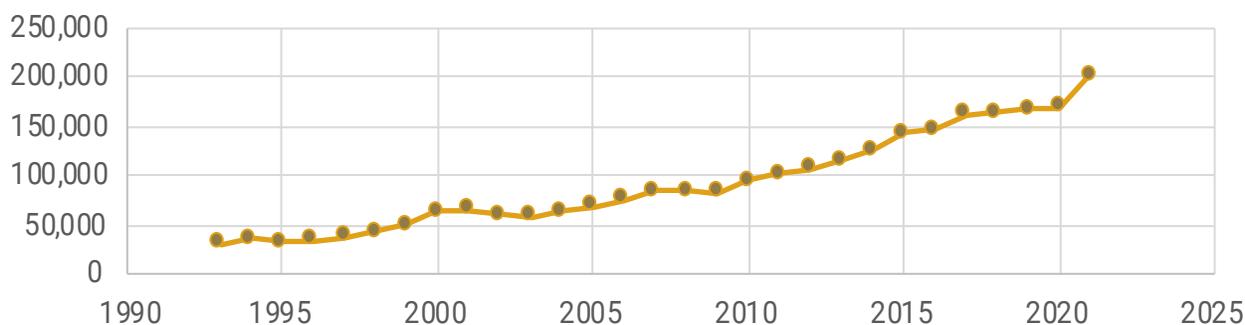


Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

También se ha incrementado la actividad relacionada a solicitudes y registros de

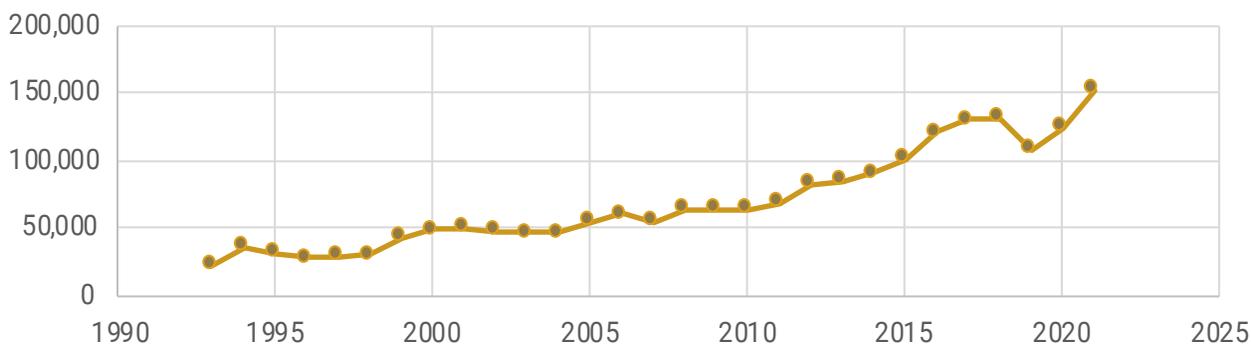
signos distintivos, como se demuestra en las siguientes gráficas 8 y 9.

**Gráfica 8. Solicitudes de registros de signos distintivos, ante el IMPI, de 1993 a 2021**



Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

**Gráfica 9. Registros concedidos de signos distintivos, ante el IMPI, de 1993 a 2021**



Fuente: Adaptado de IMPI (2021).

Cabe destacar que, además de lo anterior, el IMPI también lleva a cabo acciones enfocadas “a proteger los derechos de autor y de propiedad intelectual de las empresas que invierten y generan desarrollo económico en México” (IMPI, 2017).

Por lo tanto, se realizan trabajos de destrucción de productos que violan leyes en la materia y vulneran derechos de autor y de propiedad intelectual. En el año 2021 se solicitaron 2 mil 692 declaraciones administrativas en relación con procesos (nulidad, caducidad y cancelación), prevención (infracciones y medidas provisionales), derechos de autor (infracciones y medidas provisionales, medidas tecnológicas y marcas notorias (IMPI, 2021).

En relación con las acciones que buscan proteger derechos de propiedad intelectual, se resolvieron, en el año 2021, 1 mil 935 procedimientos de declaración administrativa y se realizaron 2 mil 080 visitas de inspección (IMPI, 2021).

Además, en ese mismo año, se ejecutaron 3 millones 460 mil 509 procedimientos y medidas en frontera y se incautó mercancía con un valor total aproximado de 47 millones 504 miles de pesos, resaltando el tercer cuatrimestre, en el cual, del total, se incautó mercancía por un valor de 25 millones 720 mil pesos (IMPI, 2021).

Con los datos presentados se evidencia que la solicitud de protección y la protección concedida a la propiedad industrial en nuestro país ha ido en aumento en los últimos años y que las industrias intensivas en derechos de propiedad intelectual aportan a la economía de México, generando empleos y riqueza. De ahí que el marco legal que regula a la propiedad intelectual y, en específico a la propiedad industrial, sea no sólo importante, sino un factor determinante para brindar certeza y seguridad jurídica a los involucrados.



Imagen de [rawpixel.com](https://www.rawpixel.com) en [Freepik](https://www.freepik.com)

## Antecedentes de la Propiedad Industrial en México

### *La regulación de la Propiedad Industrial en México: antecedentes de leyes nacionales*

Si bien es cierto, la cuestión de regulación de propiedad industrial en nuestro territorio comenzó desde antes de la independencia de México, en este documento se presentan algunos antecedentes legislativos<sup>2</sup> (sin contar reformas, acuerdos, aclaraciones o aprobaciones de instrumentos internacionales) a partir de la Constitución Política de 1917:

- La Constitución de 1917 es más generosa al regular en distintos preceptos los derechos exclusivos de explotación de las obras en favor de sus autores y los privilegios para los inventores.
- Ley de Marcas, Avisos y Nombres Comerciales, publicada en el Diario Oficial de la Federación –en lo sucesivo DO[F]– del 27 de julio de 1928. Se estableció que los efectos del registro durarán veinte años; se permitía su renovación indefinidamente cada diez años.

<sup>2</sup> Para conocer todos los antecedentes normativos véase Labariega Villanueva, Pedro Alfonso (2003). Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad intelectual en México. Revista de Derecho Privado. Nueva Serie, Nueva Época, Año II, Número 6 Septiembre – Diciembre. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derpriv&n=6>

- Ley de Patentes de Invención (DO[F] del 27 de julio de 1928). Reglamentó como patentes de invención: un nuevo producto industrial o composición de materia y el empleo de medios nuevos para obtener un producto o resultado industrial. La patente duraba veinte años y las de perfeccionamiento terminaban con la principal. Ambas no admitían prórroga.
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales del 4 de octubre de 1929.
- Ley de la Propiedad Industrial de 1942 y su Reglamento (DO[F] del 31 de diciembre de 1942). Se establece en la Ley la patentabilidad por quince años improrrogables.
- Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, del 28 de diciembre de 1972.
- Ley de Invenciones y Marcas que abroga la del 31 de diciembre de 1942 (DO[F] del 10 de febrero de 1976). Ésta reglamentó las patentes de invención y de mejoras; los certificados de invención; el registro de modelos y los dibujos industriales. Otorgó catorce años improrrogables para la patente.
- Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (DO[F] del 25 de noviembre de 1982).
- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (DO[F] del 27 de junio de 1991) (Labariega, 2003).

Posterior a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial publicada en 1991 (y diversas reformas) se publica la Ley Federal de Variedades Vegetales en 1996, la reforma y adición de la Ley de la Propiedad Industrial que sufre reformas en 1997, 2004, 2005, 2006, 2009, 2010, 2012, 2016, 2018 y, finalmente, 2020, año en que la Ley de la Propiedad Industrial es abrogada y se publica la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial que no ha tenido reformas hasta el momento.

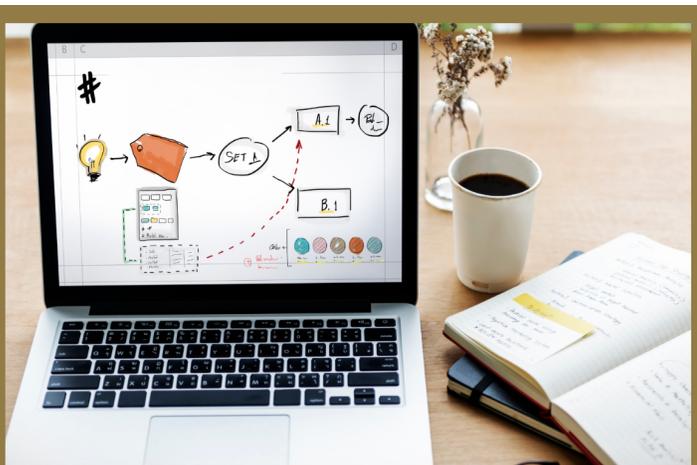


Imagen de rawpixel.com en Freepik

## **El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial: antecedentes**

De acuerdo con el IMPI (2018)

La evolución del Sistema de Propiedad Industrial en México se ha venido desarrollando paulatinamente y sus antecedentes datan desde las Cortes Españolas de 1820, en las que se protegieron los derechos de los inventores, pero es hasta 1942 que se publica la Primera Ley que contiene en un sólo ordenamiento disposiciones de patentes y marcas, ya más recientemente, en 1987 se reforma y adiciona la Ley de Invenciones y Marcas y en 1991 se publica la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y se estableció en su artículo 7° la creación de una Institución especializada que brindara apoyo técnico a la Secretaría de Economía en la administración del sistema de propiedad industrial (IMPI, 2018).

Posteriormente, la Dirección General de Desarrollo Tecnológico, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tuvo encomendadas funciones para promover el desarrollo tecnológico, incluyendo la protección a la propiedad industrial y la regulación transferencia tecnológica (IMPI, 2018).

En diciembre del año 1993, se creó el IMPI para apoyar técnica y profesionalmente a la Secretaría de Economía. Más adelante, en 1994, con reformas a la legislación vigente en ese momento, la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, se registraron avances en el funcionamiento y administración del IMPI (IMPI, 2018).

Cabe mencionar que en 1999 se autorizó la nueva estructura del IMPI por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo (IMPI, 2018).

## **Marco jurídico vigente de Propiedad Industrial**

### **Instrumentos internacionales de Propiedad Industrial**

De acuerdo con el IMPI (2016) los siguientes son convenios y normatividad internacional relacionada a la propiedad industrial, de los que México forma parte:

- Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. D.O.F. 8 de julio de 1975. Reforma: D.O.F. 8 de mayo de 2007.

- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio). D.O.F. 30 de diciembre de 1994.
- Convenio de PARÍS para la Protección de la Propiedad Industrial (Acta de Estocolmo). D.O.F. 27 de julio de 1976.
- Arreglo de LISBOA relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, del 31 de octubre de 1958 (Acta de ESTOCOLMO 1967). D.O.F. 23 de marzo de 2001.
- Reglamento del Arreglo de LISBOA relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (Acta de Lisboa), del 31 de octubre de 1958. D.O.F. 23 de marzo de 2001.
- Tratado de NAIROBI sobre la Protección del Símbolo Olímpico. D.O.F. 2 de agosto de 1985.
- Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT). D.O.F. 31 de diciembre de 1994. Reformas: D.O.F. 27 de abril de 2004 y 21 de septiembre de 2004.
- Reglamento del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT). D.O.F. 31 de diciembre de 1994. Reformas: D.O.F. 27 de abril de 2004, 28 de abril de 2004, 29 de abril de 2004, 30 de abril de 2004, 8 de junio de 2004, 21 de septiembre de 2004, 26 de septiembre de 2005, 7 de marzo de 2008, 3 de agosto de 2009, 28 de septiembre de 2011 y 27 de junio de 2012.
- Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, de 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978. D.O.F. 20 de mayo de 1998.
- Arreglo de ESTRASBURGO relativo a la Clasificación Internacional de Patentes, del 24 de marzo de 1971 y enmendado el 28 de septiembre de 1979. D.O.F. 23 de marzo de 2001.
- Arreglo de LOCARNO que establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales, del 8 de octubre de 1968 y enmendado el 28 de septiembre de 1979. D.O.F. 23 de marzo de 2001.
- Acuerdo de VIENA por el que se establece una Clasificación Internacional de los Elementos Figurativos de las Marcas, del 12 de junio de 1973 y enmendado el 1 de octubre de 1985. D.O.F. 23 de marzo de 2001.
- Arreglo de NIZA relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, del 15 de junio de 1957 y modificado el 28 de septiembre de 1979. D.O.F. 10 de abril de 2001.
- Tratado de BUDAPEST sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento en Material de Patentes, del 28 de abril de 1977 y enmendado el 26 de septiembre de 1980. D.O.F. 10 de abril de 2001.
- Protocolo concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas, del 27 de junio de 1989, modificado el 3 de octubre de 2006 y el 12 de noviembre de 2007. D.O.F. 8 de febrero de 2013.
- Tratados de Libre Comercio con Capítulo Relativo a Propiedad Intelectual.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN). Sexta Parte, Capítulo XVII Propiedad Intelectual. D.O.F. 20 de diciembre de 1993. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia. (Antes Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres G3 (Integrado por México, Colombia y Venezuela G3). Capítulo XVIII Propiedad Intelectual. D.O.F. 9 de enero de 1995. Reformas: D.O.F. 27 de julio de 2011.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile. Quinta Parte: Propiedad Intelectual. D.O.F. 28 de julio de 1999.
- Acuerdo de Asociación Económica, Concentración Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. Título V Propiedad Intelectual. D.O.F. 26 de junio de 2000.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel. Artículo 7-05 Propiedad Intelectual y Anexo 2-05. D.O.F. 28 de junio de 2000.



Imagen de Markus en Unsplash

- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay. Capítulo XV Propiedad Intelectual. D.O.F. 14 de julio de 2004.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Capítulo VI Propiedad Intelectual. D.O.F. 29 de junio de 2001.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Capítulo XVI Propiedad Intelectual. D.O.F. 31 de agosto de 2012.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá. Capítulo 15 Propiedad Intelectual. D.O.F. 29 de junio de 2015.
- Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú. Capítulo V Reconocimiento y protección de denominaciones de origen. D.O.F. 30 de enero de 2012.
- Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón. Capítulo 7 Inversión, Artículo 73 Derechos de propiedad intelectual. Capítulo 14 Cooperación Bilateral, Artículo 144 Cooperación en Materia de Propiedad Intelectual. D.O.F. 31 de marzo de 2005.
- Acuerdos de Cooperación Económica Relacionados con Propiedad Intelectual.
- Acuerdo Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la Confederación Suiza. Artículo 8. D.O.F. 30 de diciembre de 1994.
- Acuerdo Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa. Artículo octavo. D.O.F. 16 de julio de 1954.
- Tratado de Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de Grecia. Artículo IX. D.O.F. 30 de diciembre de 1994.
- Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España. Artículo VII 3. D.O.F. 5 de junio de 1978.
- Acuerdo entre México y la Unión Europea Concerniente al Reconocimiento Mutuo y Protección de las Denominaciones en el Sector de las Bebidas Espirituosas. D.O.F. 21 de julio de 1997. Reformas: D.O.F. 21 de junio de 2004 (Anexo 1) y 08 de febrero 2005 (Anexo 2).
- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. Título V Propiedad Intelectual. D.O.F. 26 de junio de 2000.
- Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Turquía. Artículo II. D.O.F. 8 de junio de 2001.
- Acuerdo sobre Agricultura entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Noruega. Apéndice II. D.O.F. 29 de junio de 2001.
- Acuerdo sobre Agricultura entre los Estados Unidos Mexicanos y la Confederación Suiza. Apéndice II. D.O.F. 29 de junio de 2001.
- Acuerdo sobre Agricultura entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Islandia, Apéndice II. D.O.F. 28 de septiembre de 2001. Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Ucrania. Artículo 5. D.O.F. 6 de mayo de 2005.
- Acuerdo de Complementación Económica No. 66 Celebrando entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado Plurinacional de Bolivia. Anexo al artículo 3-12. D.O.F. 7 de junio de 2010 (IMPI, 2016).

Cabe mencionar que en el listado anterior no se menciona el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) ya que este último fue ratificado por el Senado en enero 2020. En el Decreto Promulgatorio del T-MEC de 29 de junio de 2020 se publican los textos finales, que sustituye al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

### *El TMEC y su impacto en la propiedad industrial en México*

El Capítulo 20 del T-MEC establece lo relativo a los Derechos de Propiedad Intelectual, impactando directamente en la abrogación de la Ley de la Propiedad Industrial y en la promulgación y publicación de la LFPI de 2020.

El Capítulo 20 consta de 90 artículos que establecen definiciones, objetivos, principios, naturaleza y ámbito de aplicación de las obligaciones, algunos entendimientos relativos a ciertas medidas de salud



Imagen de Michael\_Luonen en Pixabay

pública, acuerdos internacionales, lo concerniente al trato nacional, la transparencia, la aplicación del capítulo en materia existente y actos previos y al agotamiento de los derechos de propiedad intelectual.

Por otro lado, en la Sección B se indica lo relacionado a la cooperación para ello se regula: puntos de contacto para cooperación, comité de derechos de Propiedad Intelectual, cooperación en patentes y trabajo compartido, cooperación por solicitud.

En la sección C se regula lo relativo a marcas y se regula lo referente a los tipos de signos registrables como marcas, las marcas colectivas y de certificación, el uso de signos idénticos o similares, las excepciones limitadas de derechos conferidos por una marca, marcas notoriamente conocidas, aspectos procesales de examen, oposición y cancelación, al sistema electrónico de marcas, la clasificación de productos y servicios conforme al Arreglo de Niza Relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, el plazo de protección de las marcas, el no registro de licencia y los nombres de dominio.

La sección D, indica lo relacionado a los nombres de países y la sección E, regula las indicaciones geográficas, desde su reconocimiento, procedimientos administrativos para su protección, fundamentos para su denegación o cancelación, entre otros elementos de aquellas figuras jurídicas.

Por su parte, la sección F, establece artículos regulatorios de las patentes y datos de prueba u otros datos no divulgados. Esto es, patentes en general, medidas relativas a los productos químicos agrícolas, medidas relacionadas con productos farmacéuticos. La sección G abarca las figuras de diseños industriales; mientras que la sección H, regula la cuestión de derechos de autor y derechos conexos.

La sección I aborda la figura de secretos industriales, su protección, observancia civil y penal, definiciones, medidas provisionales, licencia y transferencia, entre otros. Por otro lado, la sección J señala lo relacionado a la observancia de los derechos de

propiedad intelectual, procedimientos y recursos civiles y administrativos, medidas provisionales, sanciones penales, protección de señales de satélite, uso de software por parte de los gobiernos, proveedores de servicios de Internet, y recursos legales.

Por último, la sección K del Capítulo 20 de Derechos de Propiedad Intelectual del T-Mec establece las Disposiciones Finales en cuanto a periodos de transición y a la adopción de instrumentos internacionales en la materia.

De acuerdo con Mijares *et. al.* (2020) el T-Mec contempla cuestiones de marcas, marcas notoriamente conocidas, prohibición de uso de nombre de alguno de los tres países, indicaciones geográficas, patentes, ajuste de la duración de una patente, medidas relacionadas con productos farmacéuticos, protección de datos de prueba, medidas relativas a la comercialización de ciertos productos farmacéuticos, diseños industriales y nombres de dominio, que, en muchos aspectos tuvieron que ser considerados en la adecuación de la norma nacional al respecto.

De acuerdo con Deloitte Legal (2020), la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPI) fue expedida para *uniformar las normas y sanciones de propiedad industrial en México, con el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-Mec) que ha entrado en vigor* (Deloitte Legal, 2020).

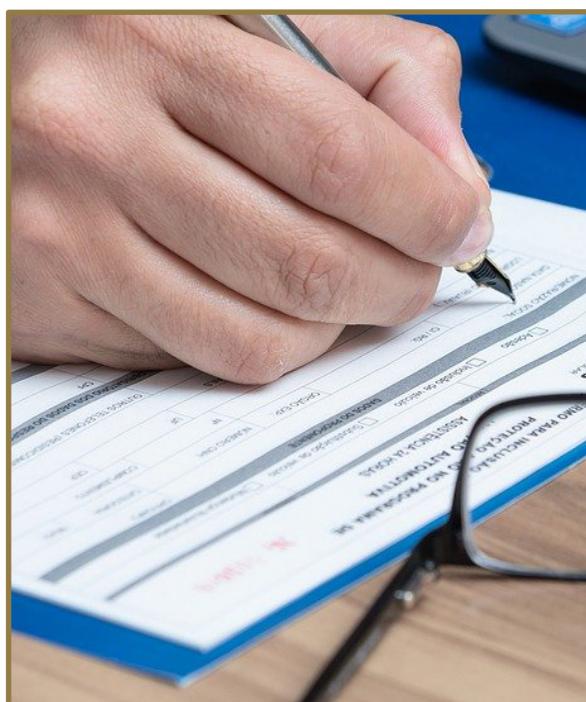


Imagen de [advogadoaguilar](#) en [Pixabay](#)

Así, la LFPPI incluye diversas figuras jurídicas que ya regulaba la Ley de Propiedad Industrial abrogada, pero incluye sanciones administrativas y penales resaltadas en el T-Mec.

En ese tenor, cada instrumento internacional ha influenciado en las modificaciones de la legislación interna respecto de la propiedad industrial debido a los compromisos adquiridos por nuestro país en la materia, impactando en la protección de las invenciones, en la generación de patentes, en el reconocimiento de marcas, y en la riqueza generada por las creaciones de la mente.

### **Fundamento constitucional**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla, en diversos numerales, el derecho a la protección de la industria, invenciones, creaciones.

En concreto, el numeral 28 constitucional reconoce derechos de autor y de propiedad industrial al mencionar los privilegios de autores y artistas sobre sus obras y de los inventores o aquellos que realizan mejoras a inventos existentes; es decir, patentes, modelos de utilidad, entre otras figuras jurídicas que pudieran entrar en los derechos mencionados en el mencionado artículo.

Además, cabe señalar que el artículo 73 de nuestra Carta Magna, en su fracción XXV estipula que el Congreso tiene facultad para legislar en materia de derechos de autor y propiedad intelectual; por ello, la materia de propiedad intelectual es federal y no local.

Justamente, es el jefe del ejecutivo federal quien tiene la facultad constitucional de conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado a inventores, descubridores o perfeccionadores de ramos de la industria, siempre apegado al marco legal, conforme al artículo 89 constitucional fracción XV.

Ahora bien, de acuerdo con Trujillo (2016), los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) también se relacionan con los derechos de autor ... *los artículos 6º y 7º*



Imagen de umberto en Unsplash

*constitucionales, sirven de apoyo a los derechos de autor, al grado de que, muchas veces la violación a un derecho y autor se traduce también en infracción al derecho a la información...* (de la Parra, 2016).

### **La Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial y su estructura**

La Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPPI) se promulgó el 1º de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), tomando como base 4 iniciativas y la minuta de la Cámara de Diputados que se aprobó en Cámara de Senadores el 29 de junio de aquel año. Asimismo, esta legislación entró en vigor a los 90 días hábiles siguientes, es decir, el 5 de noviembre de 2020. Dicha Ley se compone de siete títulos que incluyen: Disposiciones Generales; De las Invenciones, Modelos de Utilidad, Diseños Industriales y Esquemas de Trazado de Circuitos Integrados; De los Secretos Industriales; De las Marcas, Avisos y Nombres

Comerciales; De las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas; De los Procedimientos de Declaración Administrativa; De las Infracciones, Sanciones Administrativas y Delitos.

De acuerdo con el Andrade (2021) los elementos más relevantes del contexto y del contenido de la LFPPI son:

- Cambia de nombre para distinguir entre la ley abrogada y la nueva Ley.
- Es Federal porque es una materia reservada a la Federación conforme los artículos 73 fracción XXIX-F y 89, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se agrega la palabra "Protección" al título de la Ley por antecedentes nacionales e internacionales como la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial y al Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial.
- La LFPPI modifica la forma de analizar, dictaminar y fundamentar los distintos actos del IMPI; motiva a la revisión del resto del marco legal para hacer adecuaciones a la norma, obliga a trabajar con 2 leyes diferentes durante algún tiempo, por cuestiones de trámites, análisis de actos, etc.
- De ahí que la Ley de Propiedad Industrial abrogada continuará aplicándose durante trámites hasta su conclusión, para el pago de multas impuestas con dicha legislación, en relación con delitos cometidos durante su vigencia.
- En cuanto al Reglamento de la Ley de Propiedad Industrial, sigue aplicándose siempre que no se oponga al texto de la LFPPI y en tanto se expida el nuevo Reglamento.

En ese orden de ideas, Deloitte Legal (2020) ha indicado que entre los cambios más importantes de la LFPPI comparados con la Ley de Propiedad Industrial abrogada se tienen los siguientes:

- Compensación de vigencia para los titulares de patentes, a través del "Certificado Complementario" cuando exista un retraso irrazonable en el tiempo transcurrido entre la fecha de presentación de la solicitud y su otorgamiento.
- Restricción de lo que debe entenderse por secreto industrial, al establecer que no constituye tal, la información que resulte generalmente conocida o de fácil acceso para personas dentro de los círculos en que normalmente se utiliza dicha información, pues la redacción anterior contemplaba a aquella "que resulte evidente par aun técnico en la materia, con base en información previamente disponible".

- La vigencia de las marcas y los avisos comerciales será de diez años a partir de su concesión, y ya no como se establecía en la Ley abrogada, que iniciaba a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
- Amplía las reglas que se deben contener cuando se trata de marcas en copropiedad, incluyendo la limitación de productos y servicios.
- Establece las nulidades y caducidades parciales, y determina a partir de qué momento surten efectos tales declaratorias.
- Las marcas notoriamente conocidas o famosas pueden impedir el registro de marcas idénticas o semejantes en grado de confusión, aun cuando no se encuentren registradas o declaradas.
- Se añadió como causal de cancelación del uso de una denominación de origen o una indicación geográfica, cuando no se acredite el cumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, que resulte aplicable.
- En materia de infracciones, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), podrá determinar y condenar al infractor al pago de daños y perjuicios.
- Respecto al delito de falsificación de marcas, se suprime el elemento el "dolo", y se define falsificar es usar una marca idéntica o de forma tal que no pueda distinguirse en sus aspectos esenciales a una previamente registrada o a una protegida por la Ley, sin autorización de su legítimo titular o de su licenciario, para representar falsamente a un producto o servicio como original o auténtico (Deloitte Legal, 2020).

### Opiniones de expertos, un ejercicio *ex post-legislativo*. La LFPPI a dos años de la publicación

De acuerdo con De Vrieze (2018) uno de los roles del parlamento es crear leyes para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. En ese sentido, también es importante *evaluar si las leyes han alcanzado los objetivos propuestos*. De ahí que un escrutinio o evaluación *post-legislativa* se refiera a aquella etapa en que el parlamento aplica la siguiente pregunta *si las normas de un país están produciendo los objetivos esperados, en qué medida, y si no, por qué no* (De Vrieze, 2018).

Si bien es cierto, en esta investigación no se aplica, en estricto sentido, los pasos metodológicos *post-legislativos* señalados por De Vrieze (2018), es verdad que, al entrevistar a expertos en la materia, se tendrán algunas hipótesis sobre los puntos

en los que la LFPPI ha acertado conforme a sus objetivos y lo que falta para futuras discusiones legislativas.

Como se ha mencionado, con la nueva legislación de propiedad industrial se modificaron tiempos de vigencia y caducidades, impedimentos, causales para cancelación de uso de denominaciones de origen, cuestiones de falsificación de marcas, cuestiones de secretos industriales, entre otros elementos, tratando de cumplir con lo asentado y comprometido en el T-MEC.

Por tanto, han existido cambios en trámites, sanciones, derechos en cuestión de propiedad industrial en nuestro país, a partir de la entrada en vigor de la LFPPI. De ahí que sea relevante consultar a expertos en el tema de propiedad industrial para conocer datos que coadyuven en la generación de evidencia para identificar los aciertos que ha tenido el articulado de la LFPPI y las áreas de oportunidad legislativa de aquella norma jurídica.

Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro expertos en el tema, conociendo que, las opiniones aquí



Imagen de EUDE

presentadas no son generalizables, pero sí constituyen las primeras hipótesis de lo que debe analizarse a profundidad para toma de decisiones de reforma o adición al texto legal, así como de la realización del reglamento de la LFPPI. Lo anterior, con el objetivo no sólo de cumplir con los compromisos adquiridos en el T-MEC y otros tratados en la materia sino con la finalidad de que las creaciones de la mente en sector industrial (patentes, modelos industriales, marcas, etc.) se encuentren protegidos y se incentiven desde la legislación nacional.

### Preguntas de la entrevista semiestructurada

Durante el mes de marzo de 2022 se enviaron preguntas a abogados expertos en materia de propiedad intelectual en nuestro país, como un ejercicio para explorar su perspectiva. En ese sentido, los entrevistados –en este artículo– se identifican como experto 1, 2, 3 o 4.

Cabe mencionar que las primeras preguntas se relacionaron con la profesión, disciplina y experiencia de los entrevistados. En ese sentido, todos eran abogados<sup>3</sup> con, al menos, 10 años de experiencia en la materia.

En relación con la pregunta ¿Cuáles han sido las repercusiones en trámites, derechos, sanciones penales y administrativas, entre otros elementos de figuras jurídicas derivadas de la publicación de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial?

Los expertos señalaron algunos elementos en sentido positivo como:

*Simplificación administrativa, al regular el uso de medios de comunicación electrónica que han hecho eficiente la presentación de trámites ante el IMPI, así como los medios de identificación de los particulares (Experto 1).*

*El consentimiento para conceder una marca idéntica o semejante es ahora una facultad de titulares de registro. En ese sentido, los titulares pueden decidir si se otorga alguna concesión conforme a política internas (Experto 4).*

<sup>3</sup> Se coloca género masculino en la profesión porque, para fines de este estudio, es indistinto el género de la persona experta que contestó a las interrogantes.

*La inclusión de nuevas obligaciones para el mantenimiento de la vigencia de los derechos y la concesión del certificado marcario sobre productos y servicios específicos sobre el uso real en el mercado, ha generado un mayor compromiso para los titulares respecto de la reclamación de protección que solicita, dando oportunidad al desarrollo de nuevos productos y servicios en el mercado con la exclusividad que otorga el Estado (Experto 1).*

*La emisión de Certificados Suplementarios como una compensación por la tardanza en el estudio de la solicitud de patente y la autorización de Segundo Uso Médico e inclusión de "Excepción Bolar" (Experto 1).*

*Se conceden facultades nuevas al IMPI en cuestión de medios alternativos de solución a controversias, como la conciliación, para determinados procedimientos como el de declaración administrativa de infracción (Experto 2).*

*El IMPI puede ya dictaminar daños y perjuicios (Experto 3).*

Pero también en sentido negativo:

*Hubo ampliación de vigencia de patentes para farmacéuticas en 25, 30 y hasta 35 años (Experto 2).*

*No hay un reglamento de la LFPPI, lo que ha dificultado la aplicación de la norma (Experto 3).*

De ahí que la LFPPI para los expertos sí haya cumplido con ciertos objetivos de mejora regulatoria de la propiedad industrial, pero, en otro sentido, no se ha terminado de implementar la legislación.

La segunda pregunta consistió en conocer la perspectiva de los expertos respecto del T-MEC y su influencia en la abrogación de la Ley de Propiedad Industrial y en la publicación de la LFPPI:



Imagen de Glenn Carstens-Peters en Unsplash

*Es claro que EUA ha buscado y logrado avances importantes en igualar nuestra legislación en la materia a la vigente en su país, es (necesario) recordar que, en el supuesto de los tiempos de firma del T-MEC, que la publicación de la Ley se postergó y afectó dicha firma hasta que nuestro país (cedió) en muchos aspectos, algunos muy relevantes como sería el caso de los años de protección a las patentes de medicamentos... (Experto 2).*

*Desde la firma y ratificación del T-MEC, los legisladores presentaron iniciativas para crear una nueva ley de protección a la propiedad industrial, con el objetivo de implementar algunas de las obligaciones del T-MEC. Por ejemplo: el ajuste de la vigencia de las patentes, que podrá ser prorrogado si hay retrasos irrazonables por parte de la autoridad (Experto 3).*

*Si bien, México ya regulaba y contemplaba en su legislación de propiedad industrial diversos elementos del T-MEC, también es cierto que derivado de los textos del tratado comercial en comento, se propusieron algunos cambios en la legislación de propiedad industrial que fueron incorporados en la LFPPI (Experto 4).*

*De manera general, influyó en el legislador en la necesidad de ajustar la ley en materia de propiedad industrial a los estándares internacionales contenidos en diversos Tratados, se consideró que la Ley de la Propiedad Industrial (abrogada) era obsoleta respecto de una materia en constante evolución, por tanto se requirió incluir una regulación moderna que reconociera y regulara nuevas formas de protección a la actividad creativa e inventiva.*

*De forma específica influyó en el apartado de marcas, para el reconocimiento de marcas no tradicionales, marcas de certificación y las indicaciones geográficas, la determinación de una marca notoria no se requiere que la marca haya sido registrada previamente, elimina el requisito de la inscripción de licencias para su validez, la obligación de establecer un sistema electrónico para la solicitud y mantenimiento de marcas. En el campo técnico se confirma la Autorización de Segundo Uso Médico y se incluyó la "Excepción Bolar". Asimismo, se logró la designación de diseñador en lugar de inventor en el campo de Diseños Industriales y se dio un paso adelante al aumentar la vigencia de los Modelos de Utilidad, así como de los Diseños Industriales (Experto 1).*

Como se puede apreciar, los expertos opinan en mayor o menor medida que el T-MEC sí influyó para adecuar la legislación nacional en cuanto a protección de propiedad industrial. Tanto de manera general como de forma específica el T-MEC se consideró al momento de

redactar el texto de la ley y al considerar las iniciativas propuestas por legisladores, así como en la redacción y aprobación del dictamen. Se consideraron elementos como la autorización de segundo uso médico, las modificaciones en cuanto a diseños industriales –titulares y vigencias–, la excepción bolar, entre otros.

A los expertos se les preguntó por los aciertos que, en regulación de la materia, ha tenido la LFPPI a dos años de su publicación y por las áreas de oportunidad para ser consideradas en futuras discusiones dentro del legislativo. Así, el experto 1 señaló que hay aciertos en relación con:

*La modificación y adición de prohibiciones para el registro de signos distintivos, la vigencia de marcas, avisos y nombre comerciales la cual se cuenta bajo la nueva Ley, a partir de la fecha de su otorgamiento, [la regulación de] la figura de los elementos no reservables (nominativos y gráficos) que conforman un signo distintivo sin monopolizar elementos los cuales son de libre utilización] entre otros aciertos (Experto 1).*

En el mismo sentido, el experto 4, indicó que la LFPPI es positiva, entre otras razones por incrementar el periodo de vigencia de las protecciones a modelos de utilidad y a diseños industriales.

El experto 2, por su parte señaló que algunos aciertos fueron:

*La declaración de uso, el sistema de oposición; aunque no es vinculatorio para el IMPI en su decisión de negar u otorgar el registro de una marca; igualar la ley a la correspondiente en EUA...(Experto 2).*

En sentido opuesto, los especialistas también mencionaron áreas de oportunidad para mejorar la legislación en revisión:

*Falta la expedición le Reglamento de la LFPPI para poder unificar la disposición reglamentaria con la legislación aprobada (Experto 3).*

*Los tiempos y plazos de cumplimiento del IMPI se están complicando [por su] capacidad jurídica para resolver los temas regulares de los oficios de impedimento legal [y] acciones administrativas de nulidad [por el] cambio de criterios y [por las] adaptaciones que debe realizar la autoridad (Experto 2).*

*Por otro lado, es necesario que “la regulación de los tramites vía Protocolo de Madrid [...] sean llevados al texto nacional, ya que actualmente se regula únicamente mediante un Acuerdo Administrativo cuyas reglas y procedimientos no son claros” (Experto 1).*

Por último, existieron opiniones encontradas en cuanto a si la LFPPI incentiva la generación de patentes, modelos de utilidad, etc. En sentido positivo, algunos opinaron que la LFPPI incentivaba *la ciencia y tecnología por reconocer nuevas formas de protección a la creatividad y promover el interés en desarrollar propiedad intelectual* (Experto 1), mientras que otros señalaron que no siempre la legislación incentiva la generación de patentes (por ejemplo) *porque entre más burocracia existe, llegan menos recursos a los inventores...* (Experto 2).

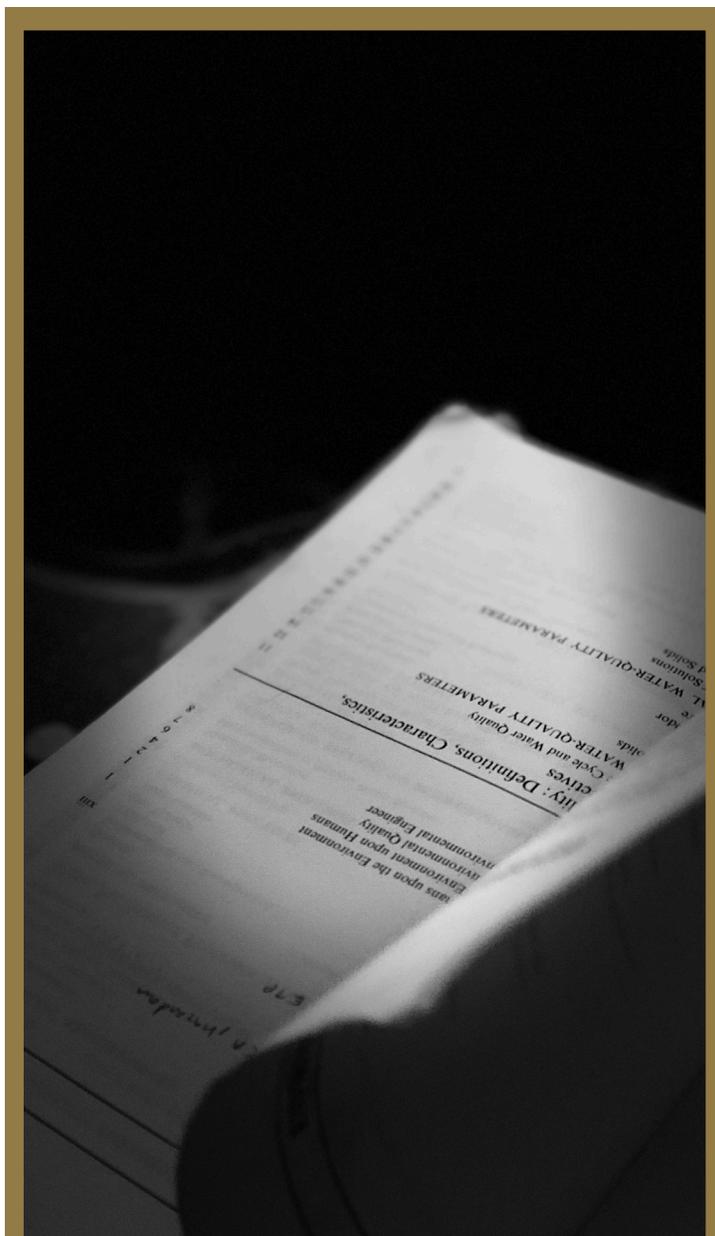


Imagen de [pranav anand](#) en [Unsplash](#)

## Iniciativas para reformar la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, en la LXV Legislatura únicamente se han presentado dos iniciativas para reformar la LFPPI. Una de ellas es la presentada por la Sen. Rocío Adriana Abreu Ariñano, quien, el 5 de octubre de 2021, presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa que *Que expide la Ley General de Bienestar Animal y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, de la Ley de Aviación Civil, del Código Penal Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales* (SIL, 2022) y tiene como objeto *establecer principios, bases generales y procedimientos para proteger la dignidad y bienestar de los animales* (SIL, 2022). En concreto, de la LFPPI propone adicionar una oración al párrafo tercero, del apartado I del artículo 163, que señale que no se considerará secreto industrial aquella información relativa a las condiciones de bienestar animal.

Por su parte, el Dip. Casimiro Zamora Valdez, presentó ante la Cámara de Diputados, el 10 de febrero de 2022, la iniciativa que *reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial* (SIL, 2022) con el objeto de *fortalecer el emplazamiento geográfico de las denominaciones de origen* (SIL, 2022).

Por lo tanto, si bien es cierto, existen propuestas de reforma de la LFPPI, estas son para modificar la regulación de dos temas en específicos, cuestiones de secretos industriales y denominaciones de origen.

## Comentarios finales

Las invenciones y creaciones provenientes de la mente humana son actividades que, si están protegidas con derecho de propiedad intelectual claro y eficaz, conllevan beneficios no sólo para los inventores o artistas sino para la nación donde se explote y proteja dicha invención (modelo de utilidad, patente, etc.); y también para la ciencia y el desarrollo en general.

Los derechos de PI y, en específico, los de propiedad industrial deben brindar certeza jurídica a los ciudadanos que se desenvuelven en el sector, ya sea que formen parte de los equipos de investigación, que sean los inventores o que sean abogados (as), o la autoridad que aplica la norma.

Como se pudo analizar, en nuestro país se tienen compromisos internacionales que han influido para la publicación y reformas a diversas leyes en la materia. De los instrumentos más recientes se encuentra el T-MEC que influyó de manera general y específica en la abrogación de la Ley de Propiedad Industrial y en la creación y promulgación de la LFPPI.

Al aplicar el método descriptivo y analítico se pudo estudiar el contenido de la LFPPI y los cambios que, en comparación con la ley en la materia abrogada, existieron conforme a expertos. Asimismo, con la aplicación de cuestionarios semiestructurados a especialistas en la materia, se obtuvieron algunos puntos para analizar en dónde ha sido efectiva la norma conforme a necesidades del sector y en qué figuras vale la pena reparar para promover los cambios pertinentes y que la norma siga impactando positivamente en la generación de conocimiento y que, con certeza jurídica, brinde la protección de los derechos de propiedad sobre aquellas creaciones e invenciones de la mente.



Imagen de rawpixel.com en Freepik

## Bibliografía

- Andrade (2021). *Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial: un panorama general*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DCGNQKLiEM>. Consultado en marzo 2022.
- Cibepyme (2013). *La Propiedad Intelectual y la Propiedad Industrial presentes en la economía*. Disponible en: <https://www.cibepyme.com/minisites/espana/es/propiedad-intelectual/importancia-de-su-proteccion/>. Consultado en febrero 2022.
- De La Parra Trujillo, E. (2016). Derechos de autor y propiedad industrial. En Cámara de Diputados, LXIII Legislatura: Suprema Corte de Justicia de la Nación: Senado de la República LXIII Legislatura: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Nacional Electoral: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (coord.). *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. V Sección Segunda. Transversalidad Constitucional con Prospectiva Convencional*. Edición conmemorativa Centenario de la Constitución de 1917. México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5628/65.pdf>. Consultado en marzo 2022.
- De Vrieze, F. (2018). *A Guide to Post-Legislative Scrutiny*. Disponible en: <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/guide-post-legislative-scrutiny>. Consultado en marzo 2022.
- Deloitte Legal (2020). *T-Mec y las reformas en materia de derechos de autor*. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/legal/2020/T-Mec-Reformas-Derechos-Autor.pdf>. Consultado en marzo 2022.
- IMPI (2021). *IMPI en cifras*. Disponible en: <https://www.gob.mx/impi/documentos/instituto-mexicano-de-la-propiedad-industrial-en-cifras-impi-en-cifras>. Consultado en marzo 2022.
- IMPI (2021). *Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial: un panorama general. Conoce los aspectos más relevantes de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial. Oficinas administrativas*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rVxbMSAqg5w>. Consultado en marzo 2022.
- IMPI (2018). *Conoce el IMPI | ¿Qué es el IMPI? Acciones y Programas, Conoce el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/impi/acciones-y-programas/conoce-el-impi-que-es-el-impi>. Consultado en febrero 2022.
- IMPI (2017). *El IMPI realiza la 2da Destrucción de mercancía asegurada en coordinación con American Chamber/Mexico, AMPPI y ANADE*. Disponible en: <https://www.gob.mx/impi/articulos/el-impi-realiza-la-2da-destruccion-de-mercancia-asegurada-en-coordinacion-con-american-chamber-mexico-amppi-y-anade-134849?idiom=es>. Consultado en marzo de 2022.
- IPKey e IMPI (2019). *La contribución económica de la propiedad intelectual en México*. Disponible en: [https://ipkey.eu/sites/default/files/ipkey-docs/2021/IP-Key-LA-Impact-Study-Mexico-2020\\_Report.pdf](https://ipkey.eu/sites/default/files/ipkey-docs/2021/IP-Key-LA-Impact-Study-Mexico-2020_Report.pdf). Consultado en marzo de 2022.

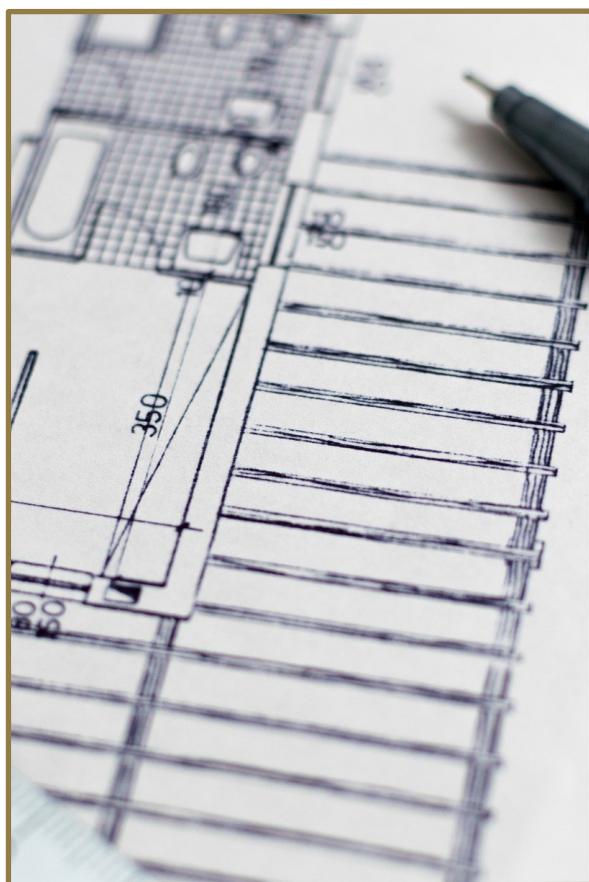


Imagen de 3844328 en Pixabay

Labariega V., P. A. (2003). Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad intelectual en México. *Revista de Derecho Privado*. Nueva Serie, Nueva Época, Año II, Número 6 Septiembre – Diciembre. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derpriv&n=6>. Consultado en marzo 2022.

Mijares, Angoitia, Cortes y Fuentes (2020). *T-Mec y la propiedad intelectual*. Disponible en: [https://macf.com.mx/wp-content/uploads/2020/07/ClienAlert\\_IP3006\\_esp-2.pdf](https://macf.com.mx/wp-content/uploads/2020/07/ClienAlert_IP3006_esp-2.pdf). Consultado en marzo 2022.

OMPI (s/f). *¿Qué es la propiedad intelectual?* Disponible en: <https://www.wipo.int/about-ip/es/>. Consultado en febrero 2022.

Secretaría de Economía (2019). *La propiedad industrial en México*. Disponible en: [https://www.gob.mx/se/articulos/la-propiedad-industrial-en-mexico-196503#:~:text=En%20nuestro%20pa%C3%ADs%2C%20la%20propiedad industrial%20\(invenciones%20y%20registros\)](https://www.gob.mx/se/articulos/la-propiedad-industrial-en-mexico-196503#:~:text=En%20nuestro%20pa%C3%ADs%2C%20la%20propiedad industrial%20(invenciones%20y%20registros)). Consultado en febrero 2022.

Sistema de Información Legislativa (SIL). *Iniciativas*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>. Consultado en abril 2022.

## Legislación

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente

*Ley de Propiedad Industrial*, texto abrogado

*Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial*, texto vigente

*T-MEC*, textos vigentes



Imagen de Lemontech



# Avances en la implementación de la Evaluación de Impacto Legislativo en el Senado de la República

La iniciativa de organizar el Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo surgió de la inquietud de reflexionar acerca de la evaluación del trabajo que realiza la rama legislativa, específicamente el Senado de la República.

Siendo innegables los problemas en la credibilidad social con respecto al que hacer parlamentario, en términos de la mala percepción que tiene la ciudadanía sobre la eficiencia y eficacia del trabajo de las y los senadores, considerando sus altos costos financieros y limitados resultados en términos del impacto de su trabajo, la respuesta de parte de los legisladores ha consistido en procurar el incremento en su producción legislativa. La consecuencia inmediata ha sido la hiperinflación del trabajo legislativo, es decir, un elevadísimo número de proyectos pendientes de dictaminación, mientras es muy bajo el de proyectos aprobados.

El problema subyace en que los legisladores parecen estar siendo constantemente evaluados por la cantidad, mas no por la calidad y la trascendencia de las iniciativas de ley que presentan en cada legislatura, tal como lo refleja la información presentada en las bases de datos contenidas en la página web del Senado de la República. Al ser evaluados por el cumplimiento de la obligación de legislar, la aprobación de una mayor cantidad de leyes es el única manera de medir el resultado tangible de su trabajo, el fruto de su labor.

Además de los problemas de inflación legislativa, esta necesidad de producir resultados hace que se requiera la aprobación de leyes en un tiempo razonablemente breve. No queda un margen de tiempo suficiente para analizar a detalle su impacto en la realidad y los efectos de su implementación son en muchas ocasiones obviados.

Con esta inquietud en mente, a lo largo del “Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo” se exploraron métodos de vanguardia para mejorar la calidad integral de las leyes. Se encontró que en la actualidad varios parlamentos en el mundo se identifican con estos problemas en su gestión debido a la complejidad legislativa contemporánea. La conclusión fue que este problema, ya debidamente diagnosticado, puede ser afrontado y probablemente corregido mediante procesos de evaluación. El objetivo del Congreso fue precisamente aprender de la experiencia de otros países para encontrar una metodología adaptada a las necesidades legislativas mexicanas, así como conocer las mejores prácticas en la materia y casos de éxito a nivel internacional, para estar en una mejor posición de analizar la producción en el Senado.

Las experiencias recabadas en el Congreso dejaron claramente establecida la relevancia de evaluar las leyes. Ello significa la racionalización del proceso de su elaboración y la revisión de la calidad de la legislación aprobada. Se comprendió lo innovador que resulta que el Senado se sume a este proceso, que lo va a posicionar como un órgano Legislativo vanguardista, y, probablemente, pueda contribuir a mejorar la actual mala percepción de la ciudadanía, pues su cifra de popularidad ronda en 17%.



La evaluación legislativa es un esfuerzo para apoyar un momento de análisis y evaluación centrada específicamente en mejorar la calidad de la legislación aprobada. Una ley de mejor calidad será una cuya eficacia se mida no solo por su simple cumplimiento, sino por la medición de los resultados y de la efectiva consecución de sus fines.

Por lo tanto, la efectividad de las normas debe evaluarse en términos de sus efectos sobre dimensiones como son los derechos fundamentales. La ponderación, además del impacto presupuestario, debe tomar en cuenta una multiplicidad de áreas como, por ejemplo: la social, ambiental, de género, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y atención a las personas con discapacidad y al adulto mayor, entre otras.

Con la finalidad de iniciar la práctica de la metodología propia de la Evaluación de Impacto Legislativo y después de que el Congreso permitió conocer los casos de países exitosos, en el Senado se comenzaron a discutir aspectos como: ¿En qué consiste exactamente el impacto legislativo? ¿Cómo se le mide, evalúa y analiza? ¿Cómo puede medirse la repercusión de una iniciativa de ley en la realidad social? Asimismo, se analizaron las diferentes metodologías, tanto durante el proceso de creación o *ex ante*, como después de su aprobación y entrada en vigor *ex post*.

El empeño de introducir metodologías de vanguardia en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en conjunto con algunas Comisiones, se ha encausado a realizar estudios de evaluación exploratorios de distintas leyes para promover la institucionalización del uso de la metodología de Evaluación de Impacto Legislativo como una herramienta para mejorar la calidad de la legislación.

Se espera que estos proyectos piloto puedan comprobar la utilidad de la Evaluación de Impacto Legislativo y confluían para lograr que esta metodología pueda ser institucionalizada y sistematizada como parte de la actividad parlamentaria en el Senado mexicano, en primera instancia y, quizá, ser retomada por la colegisladora Cámara de Diputados en el ámbito federal y las legislaturas de las 32 entidades federativas a nivel local.

Para impulsar este proceso es vital que desde la academia se amplíe la producción en el tema, fortaleciendo y fomentando la vinculación entre la investigación y el que hacer legislativo. Es de gran trascendencia la difusión de los resultados de investigaciones y avances legislativos en el Análisis de Impacto Normativo y en la retroalimentación entre profesionales expertos y académicos en materia legislativa.

Siendo este un objetivo atendido por el Instituto Belisario Domínguez, se aplaude el contenido del presente número que presenta las experiencias de expertos internacionales en el tema del Escrutinio *Post* Legislativo ampliamente trabajado en Reino Unido, así como las reflexiones sobre sus avances en Colombia, Chile y México. Esperamos que el trabajo académico siga rindiendo frutos que se traduzcan en avances en la mejora de la calidad de la legislación en este Senado de la República

### **Senadora Marcela Mora Arellano**

Senadora de la LXV Legislatura.

✉ [marcela.mora@senado.gob.mx](mailto:marcela.mora@senado.gob.mx)

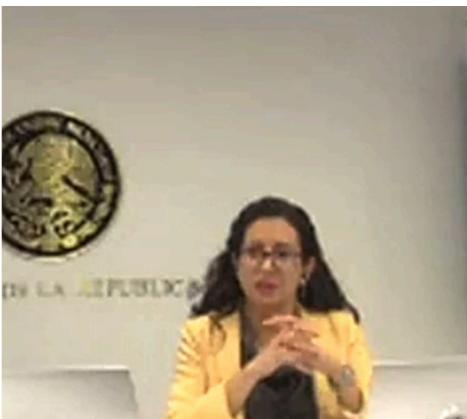


### **Senador Gilberto Herrera Ruiz**

Senador de la LXV Legislatura.

✉ [gilberto.herrera@senado.gob.mx](mailto:gilberto.herrera@senado.gob.mx)





# PLURALIDAD Y CONSENSO

## Evaluación de Impacto Legislativo