

**SENADO DE LA REPÚBLICA
H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXVI LEGISLATURA**

La suscrita **Senadora Ruth González Silva**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXVI Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55 fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde la segunda mitad del siglo XX, en el contexto académico y jurídico se ha advertido sobre lo que se ha denominado la “crisis de la ley”. Este fenómeno se manifiesta a través de varios defectos estructurales en los sistemas normativos contemporáneos, entre los que destacan la inflación normativa, las antinomias normativas o contradicciones internas entre disposiciones, así como la desarticulación entre diferentes cuerpos legales, que genera confusión y conflictos de competencia entre las autoridades encargadas de su aplicación. Tales deficiencias no solo merman la autoridad de la ley como expresión del mandato democrático, sino que además dificultan la labor de los intérpretes y operadores jurídicos, al tiempo que debilitan la certeza jurídica para la ciudadanía.

Esta crisis suele asociarse a la expansión del aparato burocrático derivado del desarrollo del Estado social, el cual, durante el siglo XX, asumió nuevas responsabilidades para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y una mayor intervención en el ámbito económico, lo que trajo consigo una producción legislativa acelerada.¹

¹ Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Serie Informes N° 26-20. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones-Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29248/1/N_26_20_Informe_de_impacto_normativo_y_evaluacion_de_ley.pdf

Reducir esta crisis a una simple consecuencia del crecimiento cuantitativo del ámbito jurídico, sin reconocer su carácter estructural, implicaría únicamente “enmascarar” el problema de fondo. En este sentido, los esfuerzos por mejorar la calidad de la legislación solo adquieren verdadero significado cuando se insertan en una estrategia más amplia, orientada a enfrentar y resolver los desafíos de legitimidad que afectan al sistema jurídico en su conjunto.

En respuesta a esta problemática, a partir de mediados de la década de 1980 surgieron diversas iniciativas orientadas a fortalecer la calidad normativa y racionalizar los sistemas jurídicos. En el ámbito legislativo, estas propuestas se tradujeron en el diseño de mecanismos técnicos de evaluación de las leyes, cuyo propósito es asegurar que las normas no solo respondan adecuadamente a los problemas públicos que pretenden resolver, sino que además lo hagan con eficiencia, pertinencia y sostenibilidad.

Esta evaluación legislativa ha sido definida como una actividad sistemática, sustentada en fundamentos disciplinarios, que busca medir el funcionamiento de la producción legislativa, ya sea en su fase de diseño (evaluación *ex ante*) o una vez que la norma ha entrado en vigor (evaluación *ex post*). Este enfoque ha cobrado creciente relevancia como una herramienta indispensable para garantizar la calidad normativa, fortalecer la legitimidad institucional del legislador y asegurar que las leyes realmente generen los efectos esperados en la sociedad.²

Desde una perspectiva conceptual, se puede definir la evaluación legislativa como el conjunto de procedimientos que, con base en una metodología previamente establecida, analiza de manera cuantitativa y/o cualitativa los efectos producidos por una norma, con el propósito de emitir un juicio valorativo sobre su desempeño. Los hallazgos derivados de este proceso tienen un impacto directo en la configuración sustantiva de la legislación, ya que permiten identificar fortalezas, debilidades y áreas de mejora en el contenido normativo evaluado.³

En nuestro país, el Congreso de la Unión, como expresión de la voluntad popular representada en el Poder Legislativo, tiene la responsabilidad de generar mediante el procedimiento parlamentario las normas jurídicas que reflejen precisamente esa voluntad

² Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Ídem.

³ Rivera León, M y Martínez Fabián, C. (2015), *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 730, Flores Editores. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4061/17.pdf>

soberana del pueblo. Estas disposiciones, por su origen democrático y el proceso formal que las sustenta, ocupan una posición central dentro del sistema jurídico nacional, subordinadas únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las atribuciones esenciales de todo Parlamento es la formulación de leyes que respondan a las necesidades sociales, económicas y culturales de la población a la que representa. Sin embargo, esta función no se agota en la sola creación normativa. **El pleno ejercicio de la función legislativa exige no sólo la expedición de normas, sino también la evaluación sistemática de sus efectos para garantizar su eficacia y calidad.**

Dado que el proceso legislativo busca arribar a decisiones racionales mediante un procedimiento formalmente establecido, dicho procedimiento debe diseñarse y someterse a evaluación integrando, además del enfoque jurídico, instrumentos propios del análisis de políticas públicas, así como consideraciones sobre las implicaciones económicas, políticas y administrativas que conlleva la adopción de disposiciones normativas.⁴

Resulta por lo tanto pertinente que el órgano legislativo asuma la responsabilidad de verificar si las disposiciones legales de trascendencia nacional aprobadas efectivamente cumplen con los objetivos que les dieron origen y, de ser el caso, llevar a cabo adecuaciones que las optimicen. Es decir, **la labor parlamentaria incluye no sólo la producción legislativa, sino también la evaluación, con el fin de corregir, adaptar o perfeccionar el marco jurídico conforme a los resultados obtenidos y a las transformaciones del entorno social.**

— Evaluación de Impacto Legislativo

Técnicamente, la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL) es una **herramienta que permite mejorar la calidad de la legislación** evaluando, de forma prospectiva (ex ante) y retrospectiva (ex post), los efectos de las normas. En un análisis de esta herramienta legislativa,⁵ se señala que una adecuada EIL debe ponderar **al menos cuatro**

⁴ Rodríguez, R. (2000). *El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional*. Isonomía, (13), Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182000000200191&lng=es&tlng=es

⁵ Vázquez Salguero, D. (abril-junio 2022). *Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica*. Pluralidad y Consenso. Año 12, N.º 52, Disponible en: <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/1462/1/Evaluacio%CC%81n%20de%20impacto%20legislativo%2C%20Pluralidad%20y%20consenso.pdf>

dimensiones fundamentales. La metodología legislativa, por tanto, incluye análisis jurídico comparativo (evaluación jurídica), estudios costo-beneficio o costo-efectividad (impacto económico y presupuestal), evaluación de cargas administrativas (impacto administrativo) y encuestas o indicadores sociales (impacto social y de género), además del análisis de efectos ambientales en la medida de su pertinencia temática.

Una metodología adecuada constituye un requisito indispensable para generar resultados fiables; sin ella, la evaluación legislativa carecería de validez y propósito. Un buen diseño metodológico de evaluación debe comprender al menos:

- 1) designación de las medidas que se evaluarán correlativamente a las disposiciones jurídicas; 2) clarificar el objetivo o materia de la evaluación; 3) establecer el marco legal, dado que, inclusive cuando una disposición pretenda ser evaluada, quizá existan otras conexas a ésta que requieran de evaluación conjunta; 4) desarrollar un marco conceptual que establezca variables de control y variables independientes; 5) realizar pruebas piloto del modelo desarrollado en micro universos y utilizar la retroalimentación para la mejora del modelo.⁶

El impacto legislativo supone entonces que toda modificación normativa conlleva efectos concretos en la vida social, por lo que tales repercusiones pueden ser valoradas tanto antes como después de la entrada en vigor de la disposición jurídica. Esta evaluación integral exige considerar una serie de aspectos esenciales que permiten dimensionar su alcance y consecuencias.

Así, cuando una iniciativa de ley o de reforma es aprobada o rechazada por el Congreso, deja de ser un acto meramente legislativo para convertirse en una política pública con efectos directos sobre el comportamiento de la ciudadanía y, por ende, sobre su realidad cotidiana. Bajo esta lógica, es necesario **transitar del enfoque centrado exclusivamente en el desempeño parlamentario al análisis del impacto legislativo**, entendido éste como la evaluación de las consecuencias que una norma jurídica genera en la sociedad que regula.

No debe confundirse con la evaluación del resultado del proceso legislativo, es decir, la ley misma, con la evaluación del comportamiento de los legisladores. Aunque es sumamente valioso que la ciudadanía esté informada sobre el desempeño de sus representantes, este aspecto no constituye un criterio para determinar la eficacia de una

⁶ Rivera León, M y Martínez Fabián, C. (2015), *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*. Op. Cit.

norma. Mientras que los indicadores del desempeño parlamentario están orientados a que la sociedad valore a quienes integran el órgano legislativo, la evaluación legislativa propiamente dicha tiene como objetivo central la mejora del contenido y la calidad de la legislación.

No obstante, el seguimiento sistemático de los impactos de la legislación aprobada aún no es una práctica institucionalizada ni en el Congreso de la Unión ni en la mayoría de los congresos estatales y, su aplicación suele limitarse a casos excepcionales en los que se encarga un estudio específico. Este tipo de evaluaciones **incrementaría de forma significativa la calidad normativa y la eficiencia parlamentaria**, además, **dar seguimiento al impacto de las leyes permitiría conocer su grado de efectividad una vez que han sido implementadas**.⁷

Desde esta perspectiva, el concepto de impacto legislativo se refiere a los efectos concretos que una ley nueva o reformada —aprobada por una asamblea legislativa— produce antes (*ex ante*), después (*ex post*) o al cierre del periodo legislativo. Este impacto se manifiesta a través de consecuencias jurídicas —positivas o negativas— que inciden en la vida nacional. La evaluación de impacto legislativo, por tanto, se ubica en el plano fáctico y normativo, lo que **permite determinar si una norma resulta eficaz o ineficaz, así como si ha sido socialmente aceptada**.

Ambas modalidades de evaluación resultan pertinentes para asegurar que las leyes aprobadas por un Parlamento realmente cumplan con los fines para los cuales fueron concebidas. Mientras la evaluación de impacto *ex ante* ofrece instrumentos para anticipar los efectos potenciales de una determinada decisión legislativa, **la evaluación *ex post* permite examinar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos y proporciona insumos valiosos para valorar la eficacia real de la norma, así como para retroalimentar el proceso legislativo**.

Recurriendo para ello a metodologías cualitativas que incluyan herramientas como estudios de caso, foros ciudadanos, seminarios especializados y otras dinámicas participativas. Estos mecanismos contribuyen a determinar cuáles disposiciones legislativas han sido verdaderamente eficaces y en qué grado han sido comprendidas, asimiladas y valoradas por la sociedad. Este proceso no solo favorece el reconocimiento de los derechos conferidos por las normas jurídicas, sino que también **fortalece la conciencia ciudadana respecto de las obligaciones que dichas normas implican**.

⁷ Vázquez Salguero, D. (abril-junio 2022). *Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica*. Pluralidad y Consenso. Op. Cit.

Para toda evaluación legislativa, también es fundamental asegurar su pertinencia. En ese sentido, se ha recomendado que el diseño y desarrollo de las evaluaciones observen los estándares establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre los cuales destacan los siguientes criterios:

1. **Neutralidad política:** Las leyes sujetas a evaluación deben referirse a temas que no generen polarización ideológica ni provoquen posicionamientos partidistas. Es decir, deben abordar asuntos de interés público transversal, cuyo análisis sea relevante más allá de las preferencias políticas.
2. **Aplicabilidad general o alcance masivo:** Este criterio establece que la legislación a evaluar debe tener efectos significativos sobre un amplio sector de la población, asegurando así que el análisis abarque una norma con alta repercusión social.
3. **Contingencia y relevancia pública:** La evaluación debe centrarse en normas jurídicas que incidan en problemáticas de alta sensibilidad para la ciudadanía y que mantengan una presencia constante en la agenda pública y en los medios de comunicación.
4. **Viabilidad metodológica:** La regulación a evaluar debe facilitar el diseño de indicadores claros y funcionales que permitan cuantificar e integrar datos relevantes, posibilitando la medición del grado de cumplimiento ciudadano y de eficiencia en su aplicación.
5. **Factibilidad temporal:** Las disposiciones normativas seleccionadas deben permitir que su evaluación pueda desarrollarse en un periodo máximo de cuatro a cinco meses, con el propósito de entregar resultados útiles dentro de los tiempos razonables del trabajo parlamentario.
6. **Viabilidad técnica:** La norma objeto de evaluación debe ser susceptible de ser analizada con los recursos disponibles —técnicos, humanos y financieros—, garantizando que el proceso pueda realizarse sin requerimientos extraordinarios.
7. **Aplicación temporal:** Para asegurar que existan datos y resultados observables, solo deben evaluarse aquellas leyes que hayan estado en vigor con una temporalidad que permita contar con elementos empíricos suficientes para su análisis.

Estos criterios contribuyen a garantizar que las evaluaciones legislativas se enfoquen en normas prioritarias, con impacto real y relevancia social, evitando sesgos políticos y favoreciendo diagnósticos técnicos que puedan orientar la toma de decisiones legislativas con mayor responsabilidad y objetividad.⁸

⁸ Medina Vallejo, C. et al. (2023). *Evaluación de impacto legislativo. Manual para la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post*. Op. Cit.

En suma, la EIL dota a las y los legisladores de información precisa para visualizar el desempeño de una norma antes y después de su vigencia. Esto es crucial para optimizar los recursos del Poder Legislativo y para incrementar eficiencia y eficacia en la labor normativa.

— *La Evaluación Ex post o Escrutinio Post-Legislativo*

Una vez que una ley o norma es promulgada y entra en vigor, sus disposiciones adquieren carácter obligatorio para la sociedad. Sin embargo, en muchos casos, es únicamente tras su implementación cuando resulta posible **valorar de manera completa sus efectos reales, tanto en términos de costos, cargas administrativas, impactos directos e indirectos, como de posibles consecuencias no previstas**. Adicionalmente, el contexto social, económico o tecnológico puede evolucionar, haciendo que ciertas leyes pierdan vigencia o pertinencia, por lo que se vuelve indispensable **establecer mecanismos de revisión periódica que permitan anticipar y corregir tales desfases normativos**.

La evaluación ex post **proporciona información valiosa sobre los efectos reales que ha tenido una determinada regulación, lo cual resulta esencial para perfeccionar su implementación y orientar eventuales reformas**. Además, cumple una función de control institucional al facilitar la rendición de cuentas respecto de los resultados e impactos generados por la norma. Igualmente, puede emplearse como herramienta para **identificar áreas susceptibles de mejora y avanzar en la simplificación del marco legislativo vigente**.⁹

La evaluación puede abarcar distintos elementos, entre los que destacan: a) la efectividad normativa y su aplicación práctica; b) la coherencia del texto legal con el marco jurídico vigente; y c) la percepción social respecto de la norma. La efectividad implica analizar cómo ha sido aplicada la ley en la práctica, si las autoridades responsables han cumplido con la reglamentación establecida, y cuáles han sido los efectos derivados de su implementación. La coherencia jurídica se refiere a la evaluación del grado de compatibilidad e integración de la norma dentro del ordenamiento jurídico, sin implicar un juicio sobre su constitucionalidad. En contraste, la percepción social refleja cómo ha sido

⁹ García-Escudero Márquez, P. (2010). *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes: cinco propuestas de técnica legislativa*. Revista De Las Cortes Generales, (80). Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2010/80/271>

recibida la norma por la ciudadanía, lo que conlleva, a su vez, una valoración política sobre la actuación del órgano legislativo que la emitió.¹⁰

La evaluación ex post **constituye una fase estratégica dentro del ciclo de la política regulatoria**. En lo que respecta a leyes y regulaciones, **su finalidad principal es examinar si el marco normativo vigente logró cumplir con los objetivos previstos, si su implementación fue eficaz, eficiente y en qué medida se anticiparon o enfrentaron adecuadamente los efectos esperados o inesperados** derivados de la intervención regulatoria desde el momento en que se formuló el instrumento legal.

Por ello, el análisis de los resultados reales y del impacto generado por una norma debe considerarse una responsabilidad fundamental de las instituciones encargadas de la regulación, siendo además un componente imprescindible para **asegurar una regulación de calidad**. Este tipo de evaluación cumple múltiples funciones. Entre ellas, ofrece insumos valiosos para **rediseñar o perfeccionar futuras intervenciones normativas, y contribuye al fortalecimiento del proceso legislativo** al evidenciar efectos colaterales no previstos que podrían haberse omitido en etapas anteriores.¹¹

Asimismo, **promueve la transparencia**, al abrir espacios para que los distintos sectores involucrados participen activamente en la revisión normativa, facilitando una comprensión más precisa sobre cómo les ha beneficiado o afectado determinada disposición. De igual modo, **fortalece la rendición de cuentas**, al proporcionar evidencia sobre el desempeño real de las normas, y **reduce la probabilidad de incurrir en fallas regulatorias** al ofrecer criterios objetivos para su mejora continua.

En particular, **la evaluación de impacto legislativo ex post**, se refiere al análisis que se realiza una vez que la iniciativa ha sido sometida al proceso deliberativo y ha sido aprobada e incorporada al ordenamiento jurídico. **En esta fase, el impacto se mide a través de indicadores como la validez, aceptación, efectos generados y vigencia de la norma en la sociedad**. Este tipo de evaluación puede llevarse a cabo mediante enfoques cualitativos —por ejemplo, sesiones de grupo, entrevistas a profundidad, análisis de contenido con la participación de especialistas— o enfoques cuantitativos, mediante datos estadísticos y estudios de percepción. **Cuando una ley es conocida,**

¹⁰ Rivera León, M y Martínez Fabián, C. (2015), *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*. Op. Cit.

¹¹ OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

aplicada y reconocida por la ciudadanía como un instrumento legítimo, puede hablarse entonces de un proceso de *asimilación legislativa*.¹²

Los días 11 y 12 de noviembre de 2021 tuvo lugar en México el Primer Congreso Internacional sobre Análisis de Impacto Legislativo, organizado por la Universidad Autónoma de Querétaro con el impulso del Senador Gilberto Herrera Ruiz, en colaboración con el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, ambos del Senado de la República. Este evento constituyó un punto de inflexión en el debate sobre la calidad legislativa y la necesidad de adoptar herramientas técnicas que permitan evaluar los efectos reales de las normas jurídicas.¹³

Uno de los temas centrales que despertó mayor interés durante las sesiones del Congreso fue la **evaluación legislativa ex post**, también conocida como **Escrutinio Post-Legislativo (EPL)**. Este enfoque fue desarrollado en diversas ponencias, destacando la participación de expertos internacionales como Franklin De Vrieze, asesor principal en gobernanza parlamentaria de la Fundación Westminster para la Democracia (WFD), así como Simone Ledermann y Raoul Kaenzig, directora y coordinador de proyectos, respectivamente, del Control Parlamentario de la Administración (CPA) del Parlamento de Suiza.

Entre las conclusiones más relevantes del Congreso se destacó que **todo parlamento puede implementar evaluaciones legislativas propias**, siempre que cuente con una estructura administrativa eficaz y personal técnico capacitado en análisis normativo y evaluación de políticas públicas. En este sentido, se subrayó que el Congreso de la Unión mexicano, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, **dispone de centros de estudio e investigación como el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Instituto Belisario Domínguez**, respectivamente, que cuentan con equipos técnicos altamente calificados, con formación académica y experiencia profesional suficientes para llevar a cabo este tipo de análisis. Además, varios congresos locales también cuentan con órganos similares que podrían sumarse a estos esfuerzos.

Desde el punto de vista conceptual, el EPL se entiende como el proceso mediante el cual el parlamento evalúa una ley **después de su promulgación**, examinando si se ha aplicado correctamente y si ha generado los efectos esperados en términos de políticas

¹² *Evaluación de impacto legislativo: Una propuesta metodológica*. Op. Cit.

¹³ Orozco Rivera, E. (2021), *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*, Aportes al debate parlamentario No. 22, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5476/Aportes22_Escrutinio%20Post%20Legislativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

públicas. Su propósito es contrastar los objetivos normativos originalmente planteados con los resultados observables, **permitiendo así identificar desviaciones, deficiencias o áreas de mejora**. Esta revisión legislativa posterior no sólo constituye una práctica de control institucional, sino que también **fortalece la función representativa al ofrecer un mecanismo de autorregulación y aprendizaje democrático**.

El EPL se justifica como una **actividad autónoma y esencial** del parlamento, que **permite evaluar su propia producción normativa, verificar su pertinencia y reflexionar sobre su capacidad técnica para legislar de forma efectiva**. En otras palabras, **dota al Poder Legislativo de una herramienta de vigilancia sobre sí mismo y de corrección normativa para perfeccionar el proceso democrático**.

Al respecto, se ha señalado¹⁴ que una evaluación realizada directamente por el propio promotor de la iniciativa (en el caso del gobierno) constituye un ejercicio de autoevaluación que, si bien garantiza la especialización técnica, **puede poner en entredicho la imparcialidad del proceso**. En contraste, cuando la tarea se encomienda a un organismo externo con autonomía —como universidades, centros de investigación científica, auditorías externas o instituciones tipo ombudsman—, se privilegia la objetividad, **aunque puede no contarse con el mismo nivel de especialización en el análisis legislativo**.

Asimismo, la evaluación puede institucionalizarse mediante la creación de un órgano específico dentro de la administración pública —donde habitualmente se desarrolla el análisis de impacto normativo de los proyectos de ley— **o bien al interior del propio Parlamento**. Esta última alternativa parece ser la opción más reconocida por una parte considerable de la doctrina¹⁵ **para garantizar la competencia técnica en los procesos de evaluación legislativa**.

Además, se ha reconocido que el EPL cumple una **función preventiva**, al permitir **detectar tempranamente posibles impactos adversos de una norma en derechos fundamentales, medio ambiente o bienestar económico y social**, lo que facilita ajustes oportunos y evita afectaciones innecesarias. Además, el EPL ofrece insumos al parlamento para **evaluar la adecuación y eficacia de sus propias leyes**, así como el nivel de cumplimiento gubernamental respecto a la implementación de dichas normas. No obstante, en muchos sistemas parlamentarios esta práctica aún no está formalmente

¹⁴ García-Escudero Márquez, P. (2010). *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes: cinco propuestas de técnica legislativa*. Op. Cit.

¹⁵ Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Op. Cit.

reconocida y la información producida al respecto es dispersa o insuficientemente utilizada para la toma de decisiones.

El EPL puede adoptar dos modalidades principales:

- Una revisión amplia y general del desempeño de una ley en cuanto a la consecución de sus objetivos;
- O una evaluación técnica más específica sobre su aplicación práctica y coherencia normativa.¹⁶

Ambas modalidades cumplen funciones complementarias: por un lado, una **función de seguimiento**, que consiste en evaluar el grado de aplicación e implementación de la ley; y por otro, una **función evaluativa**, orientada a determinar si los resultados normativos previstos se han materializado y en qué medida han impactado a los sectores destinatarios.

En este sentido, el EPL se erige como un **mecanismo que enriquece el proceso legislativo**, al institucionalizar un momento sistemático de revisión, diagnóstico y mejora continua de la legislación. Este proceso permite al parlamento adquirir una comprensión más profunda de las relaciones causales entre la norma y sus efectos en la realidad, y cómo comprobar si los supuestos jurídicos y sociales sobre los que se construyó la legislación eran válidos.

Por tanto, el **EPL no es solo una herramienta de control o evaluación, sino también un instrumento de aprendizaje institucional que permite a los poderes legislativos perfeccionar sus prácticas normativas y reforzar su papel en la gobernanza democrática**. De ahí que se le considere un **modelo de gobernanza cíclica e iterativa**, mediante el cual el parlamento no se limita a legislar, sino que asume un papel activo y permanente en la supervisión, ajuste y mejora de las normas vigentes. En consecuencia, el EPL transforma al parlamento en un verdadero **“guardián legislativo”** del interés público y del Estado de Derecho.

En este marco, la ley debe entenderse como un medio esencial de acción del Estado, en tanto constituye una herramienta clave de política pública dirigida a enfrentar y resolver asuntos de interés general. Por tal razón, su diseño debe concebirse de forma integral, en estrecha coordinación con las demás estrategias e instrumentos mediante los cuales el Estado responde a las diversas problemáticas que impactan a la sociedad.

¹⁶ Orozco Rivera, E. (2021), *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*. Op. Cit.

En el contexto actual, México enfrenta complejas condiciones económicas y sociales que generan un desafío mayúsculo entre las demandas ciudadanas y la capacidad institucional para satisfacerlas, particularmente debido a la escasez de recursos disponibles. Ante este escenario, resulta indispensable priorizar la planeación estratégica, la toma de decisiones informadas y la gestión eficiente de los recursos públicos como condiciones esenciales para promover el bienestar social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.¹⁷

- **Prácticas internacionales**

En el ámbito internacional, el escrutinio de las leyes una vez aprobadas es una práctica consolidada en varios países, donde cumple un papel fundamental en el seguimiento legislativo. El tema de la calidad normativa ha despertado un creciente interés, no únicamente como reacción a fenómenos como la sobreproducción legislativa, la proliferación de normas o la llamada *inflación normativa* —que han llevado al deterioro de ciertos atributos técnico-formales del derecho—, sino también por la comprensión de que un sistema económico funcional, eficiente y competitivo está estrechamente vinculado al marco institucional en el que opera y, en particular, a la calidad de su regulación jurídica.¹⁸

El análisis de impacto legislativo ha empezado a consolidarse como un componente esencial del proceso legislativo en diversos parlamentos a nivel internacional, incluyendo países de la Unión Europea, el Reino Unido y Suiza. En estas jurisdicciones, los órganos legislativos han asumido un rol más activo en la supervisión del cumplimiento de las leyes que han promulgado, evaluando si dichas normas se aplican conforme a lo previsto y si efectivamente generan los resultados esperados¹⁹.

— *Unión Europea*

En Europa continental, el desarrollo de los estudios relacionados con la teoría de la legislación comenzó a consolidarse a partir de la década de 1970, teniendo como uno de

¹⁷ Bahena, J. (Mar 05, 2024) *Cualitativo, el verdadero impacto legislativo: Roberto Ehrman*. Trabajo Legislativo / Entrevista. Cámara, Periodismo Legislativo.

¹⁸ Lavín Salazar, R. (2023) *El análisis de impacto regulatorio como instrumento de calidad de la Ley en el Poder Legislativo en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Estudios Humanísticos, Monterrey, Nuevo León, México. Disponible en: <https://transdisciplinar.uanl.mx/index.php/t/article/view/60>
Transdisciplinar, Revista de Ciencias Sociales. Editor: Beatriz Liliana De Ita Rubio.

¹⁹ *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*. Op. Cit.

sus principales focos a la antigua República Federal de Alemania. Este impulso respondió, en gran medida, a una creciente inquietud en el ámbito europeo respecto a la calidad en la elaboración normativa, al papel de los tribunales en la verificación de la fundamentación fáctica de las leyes, y a la incorporación de enfoques de análisis prospectivo en la evaluación de las disposiciones legales.²⁰

Las **evaluaciones ex post** se utilizan por la Comisión Europea (órgano ejecutivo de la UE que **elabora las propuestas legislativas**) para evaluar si una intervención específica estaba justificada y si funcionó (o está funcionando) según lo previsto para lograr sus objetivos, y por qué.

Las evaluaciones ex post también buscan efectos imprevistos (es decir, aquellos que no se previeron en el momento de la Evaluación de Impacto o la Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad) y buscan pruebas de causalidad.

Los servicios de la Comisión elaboran las evaluaciones de conformidad con las Directrices para la Mejora de la Legislación y el Conjunto de Herramientas para la Mejora de la Legislación. Los resultados de la evaluación se resumen en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Cuando parte o la totalidad de la evaluación se externaliza a un consultor externo, su informe de evaluación también se publica.²¹

— *Reino Unido.*

En el Reino Unido existe una entidad denominada National Audit Office (NAO), que funge como la oficina nacional de auditoría y **opera bajo la autoridad del Parlamento. No obstante, corresponde directamente al propio poder legislativo** la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación ex post de las leyes aprobadas.²²

La versión definitiva de las evaluaciones de impacto contempla la obligación de fijar una fecha —generalmente tres años después de la entrada en vigor de la nueva regulación— para llevar a cabo una revisión que permita contrastar los resultados reales con las proyecciones inicialmente planteadas.²³

²⁰ Fustero García, F. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro*. Universidad de Huelva, Departamento de Derecho Público y del Trabajo. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=311004>

²¹ European Commission, *Ex-post evaluations, Trade and Economic Security*. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

²² Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Op. Cit.

²³ *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. Op. Cit.

De hecho, existe un entendimiento institucional entre el Gobierno y el Parlamento mediante el cual se establece que el Ejecutivo debe presentar al Legislativo, de forma periódica, informes o memorandos sobre la aplicación de las leyes, normalmente en un plazo de entre tres y cinco años posteriores a su entrada en vigor.

En su informe de 2004, el Comité Constitucional de la Cámara de los Lores del Reino Unido propuso **que el Escrutinio Post-Legislativo (EPL) se integrara como una práctica ordinaria dentro de las funciones de control parlamentario**. Dicho Comité adoptó una concepción integral del ciclo legislativo, en la que el análisis del proceso no se limita a la aprobación de un proyecto de ley tras su presentación, sino que incluye también las etapas de revisión previa y de evaluación posterior como componentes esenciales de una labor legislativa completa y eficaz.²⁴

La Comisión de Derecho del Reino Unido, **instituida por el Parlamento de ese país**, para ver y recomendar reformas a las leyes, ha identificado cuatro razones fundamentales para institucionalizar el EPL de forma sistemática:

1. Comprobar si la legislación está funcionando en la práctica como se esperaba;
2. Contribuir al perfeccionamiento normativo mediante legislación secundaria o correctiva;
3. Enfocar mejor los procesos de implementación y asegurar el cumplimiento de los fines de las políticas públicas; e
4. Identificar y difundir buenas prácticas, aprendiendo tanto de los aciertos como de los errores revelados en el proceso de aplicación normativa.²⁵

En suma, este escrutinio funciona de la siguiente forma:

- (a) de tres a cinco años, luego de la sanción real, el Gobierno presenta (a través del departamento correspondiente) un memorando a los comités de los departamentos que sean relevantes en la House of Commons;
- (b) este memorando evalúa la forma cómo la ley ha funcionado en la práctica, considerando los objetivos y criterios de referencia que hayan sido mencionados en la evaluación de impacto, en las notas explicativas o en cualquier otra declaración;
- (c) luego, el comité decide si realizar o no un escrutinio post legislativo de la ley;

²⁴ Orozco Rivera, E. (2021), *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*. Op. Cit.

²⁵ *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*. Op. Cit.

(d) el comité puede solicitar un informe completo al departamento respectivo, además de ser posible recibir aportes procedentes de expertos, de la ciudadanía, etc.

e) luego se publica un informe que incluye la evaluación realizada por el comité, con sus conclusiones y recomendaciones finales.²⁶

— Suiza

En el ordenamiento jurídico suizo, la base constitucional para la evaluación de la eficacia normativa se encuentra en el artículo 170 de la Constitución Federal, el cual establece que **corresponde a la Asamblea Federal (Parlamento) velar por que se evalúe la efectividad de las medidas adoptadas por la Confederación.**

Complementariamente, **la Ley del Parlamento en su artículo 27 desarrolla este mandato al señalar que las comisiones parlamentarias son los órganos competentes para llevar a cabo dichas evaluaciones.** Estas comisiones cuentan con la facultad de solicitar al Consejo Federal la realización de estudios de impacto legislativo, revisar los análisis realizados por encargo de dicho órgano y, en su caso, emprender directamente sus propias evaluaciones sobre las medidas legislativas implementadas.²⁷

— Italia

En Italia, la Ley de Simplificación de 2005 incorporó una cláusula de evaluación ex post, conocida como *Verifica dell'impatto della regolamentazione* (VIR), en la que dicha evaluación debe llevarse a cabo dos años después de que la norma entre en vigor. A partir de ese momento, se prevé la realización de revisiones regulatorias de manera periódica cada dos años.²⁸

— Estados Unidos

Durante la administración del presidente Barack Obama, se emitieron tres Órdenes Ejecutivas de especial relevancia en materia de mejora regulatoria. Entre ellas destaca la Orden Ejecutiva 13579, adoptada el 11 de julio de 2011, titulada Regulation and

²⁶ Toro, C. (2018), Control post legislativo en los parlamentos: el caso de Chile y el Reino Unido. Latin American Legal Studies, Volumen 3. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/332219262_Control_post_legislativo_en_los_parlamentos_El_caso_de_Chile_y_el_Reino_Unido

²⁷ El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza. Op. Cit.

²⁸ La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. Ibidem.
15 de 32

Independent Regulatory Agencies, la cual instruyó a las agencias regulatorias independientes a diseñar e implementar planes sistemáticos para la revisión periódica de sus regulaciones, con el propósito de garantizar su efectividad y pertinencia.

En la administración del presidente Donald Trump, la política de simplificación normativa se intensificó mediante la emisión de la Orden Ejecutiva 13771, denominada *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, que introdujo la regla conocida como *one in-two out*, inspirada en experiencias previas del gobierno británico. Esta regla exigía que por cada nueva regulación propuesta, se eliminaran al menos dos existentes, priorizando que los beneficios generados superaran los costos regulatorios.

Asimismo, se emitió la Orden Ejecutiva 13789, relativa a la Identificación y Reducción de Cargas Regulatorias Impositivas, cuyo objetivo era aportar mayor claridad al marco normativo en materia fiscal y ofrecer directrices más precisas a los contribuyentes. Esta disposición también encargó al Departamento del Tesoro la revisión de las regulaciones fiscales emitidas a partir del 1 de enero de 2016, con el fin de identificar disposiciones susceptibles de simplificación o eliminación.²⁹

En suma, en Estados Unidos, la ejecución de leyes y políticas públicas recae en la Government Accountability Office (GAO), que opera de manera similar a una contraloría general. Esta oficina tiene como misión principal supervisar el uso que el gobierno federal hace del presupuesto nacional. La GAO se define como una entidad independiente que actúa en nombre del Congreso, brindándole información objetiva y evaluaciones técnicas sobre el desempeño de las políticas gubernamentales.³⁰

— Chile

Un avance significativo en materia de evaluación ex post lo representa la **instauración del Departamento de Evaluación de la Ley en la Cámara de Diputados**, el cual opera con autonomía funcional para revisar los diversos efectos de leyes seleccionadas que hayan estado en vigor al menos un año, así como evaluar los impactos positivos y negativos derivados del marco legal, y tiene como principales objetivos:

²⁹ La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro. Ibidem.

³⁰ Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Op. Cit.

- i. Analizar la eficacia de las leyes aprobadas por el Congreso y su impacto en la sociedad;
- ii. Proponer, en caso necesario, medidas correctivas que aseguren su adecuada implementación; y
- iii. Establecer y coordinar una red de organizaciones sociales interesadas en colaborar en los procesos de evaluación normativa.

A este esfuerzo institucional se suma la existencia de un Comité de Evaluación de Leyes, **conformado por diputadas y diputados** de todas las fuerzas políticas representadas, cuya misión consiste en apoyar y dar seguimiento a las labores del mencionado departamento, de manera significativa, evalúa el informe y lo envía al Pleno y a las correspondientes partes o comisiones de la Cámara de Diputados para análisis posteriores.³¹

- **Marco jurídico nacional**

— *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*³²

El artículo 25 establece que, con el propósito de fomentar el desarrollo integral y mejorar el bienestar de individuos, comunidades y sectores sociales y económicos, las autoridades de los distintos niveles de gobierno deberán implementar políticas públicas que promuevan la simplificación administrativa, así como la adopción de **buenas prácticas regulatorias**, entre otras medidas.

De acuerdo con el artículo 50 de la misma Constitución, la facultad legislativa federal recae en el Congreso General, compuesto por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. El artículo 70 precisa que toda resolución emitida por el Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, mientras que el artículo 72 detalla el procedimiento legislativo necesario para la aprobación de dichas normas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

³¹ Soto Martínez, V. (2020). *Mecanismos de evaluación de la ley y obligación de acompañar informes de impacto normativo a los proyectos de ley en la experiencia comparada*. Op. Cit.

³² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

— *Legislación en materia de Mejora Regulatoria*

El 18 de mayo de 2018 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Mejora Regulatoria³³, con el objeto de establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.

El pasado 24 de junio de 2025, fue aprobada en este Senado de la República la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos³⁴. Este Decreto abroga la Ley General de Mejora Regulatoria y extingue la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, transfiriendo sus atribuciones a la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones.

En consecuencia, es esta última legislación la que establece las normas en materia de mejora regulatoria y a la que deberá atenderse en lo subsecuente, una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que se detallan a continuación las disposiciones pertinentes al objeto de la presente iniciativa:

La Ley tiene carácter reglamentario del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en lo relativo a la simplificación administrativa, la digitalización de trámites y servicios, la implementación de buenas prácticas regulatorias y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas** en los tres niveles de gobierno.

Entre sus principales objetivos se encuentran: I. Implementar el Modelo Nacional para la Eliminación de Trámites Burocráticos; II. Poner en marcha el Modelo Nacional de **Digitalización**; III. Establecer el Modelo Nacional para la **Homologación de Trámites y Servicios**, así como para la Compartición de **Soluciones Tecnológicas y el Desarrollo de Capacidades Institucionales**; IV. Desarrollar el Modelo Nacional de **Atención Ciudadana**; V. Crear el Repositorio Nacional de Tecnología Pública; además de establecer a **Llave MX** como el mecanismo oficial de autenticación e identificación en medios digitales; habilitar el Portal Único Ciudadano para Trámites y Servicios; definir los instrumentos para **fomentar buenas prácticas regulatorias**, y fijar las obligaciones de

³³ Decreto por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. DOF: 18/05/2018
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5523172&fecha=18/05/2018#gsc.tab=0

³⁴ De las Comisiones Unidas de Gobernación, de Economía; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos.
https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/150752

las autoridades de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los fines de esta Ley.

La Ley entiende por Regulación toda disposición normativa de carácter general emitida por cualquier Sujeto Obligado, **tales como acuerdos, normas, reglamentos, lineamientos, circulares, reglas, manuales u otras de naturaleza similar.**

La Autoridad Nacional de Simplificación y Digitalización contará, entre otras funciones, con la facultad de promover buenas prácticas regulatorias y **emitir recomendaciones vinculantes dirigidas a la Administración Pública Federal.** Asimismo, impulsará la **evaluación de las regulaciones** existentes mediante la elaboración de **Análisis de Impacto Regulatorio Ex post.**

Por su parte, las autoridades de Simplificación y Digitalización podrán formular **recomendaciones** a los Sujetos Obligados **sobre su Agenda en la materia.** Dichas recomendaciones deberán ser incorporadas en un plazo máximo de diez días hábiles. Cuando se trate de Sujetos Obligados pertenecientes a la Administración Pública Federal o local, **estas recomendaciones tendrán carácter vinculante.**

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos y aquellos con funciones jurisdiccionales no integrados en el poder judicial, deberán — con base en su estructura y recursos— **designar una instancia encargada de coordinarse** con la Autoridad Nacional o Estatal correspondiente. Estas instancias deberán **implementar medidas para la simplificación, digitalización y registro de Trámites y Servicios a través del Portal Único Ciudadano,** conforme a los principios y metas establecidos en esta Ley.

Quedarán exceptuadas del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) las propuestas regulatorias que se ubiquen en supuestos como los siguientes: **decretos,** acuerdos, reglamentos y demás disposiciones emitidas por la persona titular del Poder Ejecutivo en cualquier nivel de gobierno, **así como las iniciativas legislativas** presentadas por dichas personas titulares ante los respectivos órganos legislativos.

— La legislación nacional y el Poder Legislativo

Como puede observarse, el marco normativo aplicable en el ámbito nacional establece, desde la propia Constitución, la obligación de las autoridades de implementar buenas prácticas regulatorias, entre otras directrices. Por su parte, la legislación nacional en materia regulatoria **asigna al Poder Legislativo la responsabilidad de designar una**

instancia encargada de coordinarse con la Autoridad Nacional o Estatal correspondiente, la que deberá implementar medidas **para la simplificación, digitalización y registro de Trámites y Servicios a través del Portal Único Ciudadanos.**

De acuerdo con lo anterior, la orientación de **la instancia de coordinación del Poder Legislativo está dirigida a la simplificación, digitalización y registro de trámites y servicios, más no a la revisión de la legislación** aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales autónomas.

De las disposiciones descritas también se deriva que el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post de Regulaciones vigentes, con la finalidad de evaluar su aplicación, efectos y cumplimiento, se refiere a aquellas normas de carácter general, (acuerdos, lineamientos, manuales, etc.) que guardan relación con trámites y servicios burocráticos. Entendiendo por Servicio cualquier beneficio, programa social o actividad que los Sujetos Obligados brinden a las personas, en el ámbito de su competencia, previo cumplimiento de los requisitos aplicables y por Trámite cualquier solicitud o entrega de información que una persona realice ante un Sujeto Obligado competente, para acceder a un derecho, cumplir una obligación u obtener un beneficio.

Otra cuestión que debe subrayarse es aquella en la que la ley nacional establece que la Autoridad puede revisar el marco regulatorio nacional y emitir recomendaciones a los Sujetos Obligados competentes para la simplificación de Regulaciones, Trámites y Servicios específicos, lo que, en el caso de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal, dichas recomendaciones serán de carácter vinculante. De donde deriva que el Dictamen de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post, previsto en la ley, también contiene recomendaciones para modificar una Regulación vigente, de carácter vinculante en el orden federal.

Luego, no podría seguirse que bajo ese marco se pudieran realizar un AIR respecto de la legislación promulgada por el Poder Legislativo Federal, ya que el proceso legislativo transcurre conforme a las disposiciones constitucionales, orgánicas y reglamentarias de las cámaras legislativas del Congreso de la Unión, no pudiendo en consecuencia admitir recomendaciones de un organismo externo o proveniente de otro poder, con carácter vinculante para reformar la legislación vigente, dada la autonomía del procedimiento legislativo.

Es de destacar además que, en la **definición de Regulación, la nueva ley se refiere a** normatividad de carácter general como **acuerdos, normas, reglamentos, lineamientos,**

circulares, reglas, manuales u otras de naturaleza similar. A diferencia de la Ley General de Mejora Regulatoria recién abrogada, **esta definición ya no hace referencia a códigos, decretos y leyes, por lo que se entiende que las normas que tienen esa naturaleza no forman parte de la Regulación sujeta al AIR previsto en la nueva legislación.**

Al respecto, se ha señalado que los AIR **constituyen una herramienta valiosa para dotar de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones legislativas.** Su aplicación permite traducir el juicio de ponderación —frecuentemente complejo— en un ejercicio práctico y técnico que incorpora elementos cuantitativos y funcionales, **los cuales pueden orientar la deliberación parlamentaria y contribuir sustancialmente a mejorar la calidad normativa.** Esto no significa que el AIR deba sustituir otras consideraciones esenciales en el debate legislativo, como los principios de justicia, equidad o la oportunidad política de una decisión.

El Poder Legislativo, **cuya función primordial es la elaboración de leyes** con efectos directos sobre toda la colectividad, **está llamado a adoptar este tipo de herramientas con carácter sistemático.** Así, aquellas legislaciones que generan cargas para la ciudadanía deben ser objeto de revisiones periódicas, a fin de verificar si los beneficios sociales previstos siguen siendo relevantes y justifican su permanencia. Pese a lo anterior, **en México el uso del AIR ha estado circunscrito principalmente al ámbito de la regulación emitida por el Poder Ejecutivo, mientras que su incorporación al procedimiento legislativo prácticamente no ha sido explorada, por lo que requiere fortalecerse como parte del ciclo de producción de leyes.**³⁵

— Caso del estado de Guanajuato

Esta entidad ha asumido que la **evaluación ex post** busca establecer si el marco legal en vigor ha alcanzado los objetivos que le dieron origen, si la norma —o sus reformas— se ha aplicado con eficiencia y eficacia, y en qué grado ha influido en el entorno que regula. Este tipo de análisis constituye un elemento clave dentro del ciclo de la política regulatoria y se reconoce como una herramienta esencial para garantizar que la legislación sea verdaderamente efectiva.

Por ello, en 2017 se estableció la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo (USAIL) como un mecanismo destinado a verificar y elevar la calidad de las normas

³⁵ Lavín Salazar, R. (2023) *El análisis de impacto regulatorio como instrumento de calidad de la Ley en el Poder Legislativo en México*. Op. Cit.

emitidas por el Congreso del Estado. Esta unidad realiza ejercicios de evaluación sistemática de la legislación vigente, utilizando indicadores tanto sociales como técnicos. Sus trabajos han representado una contribución significativa al fortalecimiento de la función legislativa, al permitir la mejora continua del marco legal en favor de las y los ciudadanos de Guanajuato³⁶.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicho estado, las propuestas de leyes o reformas deberán incorporar un análisis de impacto que contemple, al menos, los siguientes aspectos: I. Impacto jurídico; II. Impacto en la administración pública; III. Repercusiones presupuestarias; y IV. Consecuencias sociales. Adicionalmente, pueden integrarse otras dimensiones relevantes según la naturaleza del tema tratado en la iniciativa, como los impactos ambientales, de género, entre otros.

La regulación establece además que toda iniciativa de ley, decreto o acuerdo que sea aprobada por el Congreso del Estado deberá someterse a una **evaluación de impacto ex post, con el fin de proporcionar a las y los legisladores los insumos necesarios para valorar posibles reformas o su eventual derogación.**

Respecto de las disposiciones ya promulgadas o en vigor, la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo establecerá un mecanismo de monitoreo y análisis que permita evaluar el funcionamiento de las leyes existentes y de sus reformas subsecuentes, **a través de un estudio ex post.**³⁷

— *Análisis previo de las iniciativas de ley en el proceso legislativo.*

La mayoría de las iniciativas legislativas conlleva costos y beneficios que pueden identificarse en determinados sectores o a nivel nacional, generando impactos cuantificables tanto en las finanzas públicas como en aspectos sociales o ambientales. Por ello, al momento de presentar una iniciativa de ley o decreto, es indispensable estimar su impacto.

Respecto a las comisiones legislativas, según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la

³⁶ Medina Vallejo, C. et al. (2023). *Evaluación de impacto legislativo. Manual para la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post*. Poder Legislativo del Estado de Guanajuato / Transparencia Mexicana. Disponible en: <https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/ultimo/archivo/1643/MPYT.pdf>

³⁷ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Disponible en: <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-organica-del-poder-legislativo-del-estado-de-guanajuato>

Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales y **tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.**

De acuerdo con el Reglamento del Senado de la República, en las comisiones se **dictamina, investiga, consulta, analiza**, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias; ejercen las facultades de información, **control y evaluación** que les corresponden. Sus juntas directivas tienen atribuciones para promover la **realización de estudios e investigaciones**, especialmente de carácter histórico, doctrinario y de derecho comparado, en los asuntos competencia de cada comisión; y proponer **consultas y audiencias**, públicas o privadas, **con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión.**

El **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)**, fue creado con la finalidad de brindar apoyo especializado a las y los legisladores en diversas materias, incluida la estimación del impacto fiscal. En esencia, este centro emite opiniones técnicas respecto al efecto financiero que podría generar una propuesta legislativa, determinando, cuando es pertinente, una estimación aproximada del costo presupuestal que implicaría su implementación.

Dichos análisis constituyen **insumos técnicos que complementan el trabajo de las comisiones dictaminadoras**, permitiendo a las y los legisladores **valorar no solo el componente financiero, sino también otros factores relevantes, como los beneficios sociales**, para determinar la viabilidad y pertinencia de aprobar una determinada iniciativa.

Los especialistas del CEFP emplean una metodología de análisis desarrollada internamente, la cual ha sido objeto de constantes actualizaciones para adaptarse a los requerimientos técnicos del proceso legislativo. Este centro realiza evaluaciones de impacto presupuestario sobre todas las iniciativas presentadas, tanto por integrantes de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, incluyendo aquellas que provienen del Ejecutivo Federal, aun cuando éstas ya hayan sido valoradas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁸

En ese sentido, el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina que las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al

³⁸ Bahena, J. (2024) *Clave, definir el costo de las iniciativas*. Cámara, Periodismo Legislativo. Disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/entrevista/clave-definir-el-costo-de-las-iniciativas>

elaborar los dictámenes respectivos, **realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados**, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Conforme a la Ley Orgánica del Congreso General, las Cámaras **pueden establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa** para la mejor información y realización de los trabajos. La Cámara de Diputados contará también 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.**

De acuerdo con el Reglamento del Senado de la República, el **Instituto Belisario Domínguez tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa.** El Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, establece que el Instituto es un órgano técnico especializado cuya función principal consiste en elaborar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, **estudios vinculados con la agenda legislativa** y análisis de coyuntura en los temas que corresponden al ámbito de competencia del Senado. Su propósito es **fortalecer la deliberación parlamentaria y respaldar la toma de decisiones legislativas**, además de apoyar el ejercicio de las funciones de control y supervisión del Senado, la definición del proyecto nacional y la promoción de la cultura cívica y ciudadana.

De dichas funciones, resaltan aquellas que tienen que ver con la realización de **estudios sobre la implementación de las decisiones legislativas**; la elaboración de proyectos especiales de investigación a partir de la identificación de temas potencialmente relevantes en los ámbitos de competencia del Senado; el **estudio de experiencias internacionales sobre las propuestas de reformas y decisiones legislativas**, así como sobre el estudio de las políticas públicas; la elaboración de **productos de información y análisis sobre temas de la agenda legislativa** del Senado de la República; el análisis y sistematización de la información sobre **la percepción ciudadana** del trabajo del Senado, incluyendo estudios de opinión pública e identificación de las fuentes de ingreso y financiamiento **que den viabilidad a las reformas.**

En ese contexto, la multiplicidad de órganos técnicos en el Congreso de la Unión representa una infraestructura institucional sólida para la evaluación previa de iniciativas legislativas. La existencia de diversas instancias con capacidad técnica para evaluar iniciativas legislativas representa una fortaleza del Congreso de la Unión para el análisis

previo de las iniciativas de ley que se presentan en las dos cámaras, tanto proveniente de legisladores como del Ejecutivo Federal, además de las previsiones en materia regulatoria para un análisis ex ante de propuestas de regulación, conlleva la posibilidad de una evaluación completa antes de legislar, mediante el análisis técnico-jurídico, presupuestal y social, indispensable para mejorar la calidad, viabilidad y legitimidad de las leyes del orden federal en México.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente presentar a este Pleno de la Comisión Permanente, la siguiente propuesta de reforma.

- **Propuesta de reforma**

El contexto expuesto refuerza la noción de que en México el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) se ha aplicado predominantemente en el ámbito de la regulación generada por el Poder Ejecutivo, **mientras que su integración en el proceso legislativo prácticamente no ha sido considerada.**³⁹

Al respecto, no se cuenta con evidencia que demuestre la existencia de mecanismos sistemáticos para recopilar informes sobre el funcionamiento real de las leyes una vez promulgadas. **Esta ausencia revela una debilidad estructural en el ciclo legislativo y subraya la necesidad de establecer un sistema institucionalizado de seguimiento de los productos legislativos de mayor relevancia social al interior del Congreso de la Unión.**

En ese sentido, resulta necesario **diseñar e implementar un esquema de evaluación periódica de las normas jurídicas del Poder Legislativo**, que permita valorar su eficacia, pertinencia y adecuación a las necesidades sociales. Esta tarea, aún pendiente en la agenda legislativa nacional⁴⁰, **es clave para fortalecer la calidad normativa, mejorar la rendición de cuentas y asegurar que las leyes respondan efectivamente a los fines públicos que las motivaron.**

Ante ello, **la presente propuesta considera fundamental promover un compromiso institucional más sólido con el análisis profundo del contenido y los efectos de las**

³⁹ Lavín Salazar, R. (2023) *El análisis de impacto regulatorio como instrumento de calidad de la Ley en el Poder Legislativo en México*. Op. Cit.

⁴⁰ Rivera León, M y Martínez Fabián, C. (2015), *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*. Op. Cit.

leyes al impulsar la incorporación de una Evaluación de Impacto Legislativo de la normatividad aprobada por el Poder Legislativo.

De este modo, **se busca institucionalizar una función de seguimiento** que permita evaluar el nivel de aplicación y ejecución de la norma, en el marco de una función propiamente evaluativa, orientada a verificar si los objetivos normativos se han alcanzado y cuál ha sido su efecto real en los grupos destinatarios.

Este mecanismo enriquece el proceso legislativo al permitir que el parlamento trascienda su rol de simple emisor de leyes, para convertirse en un actor activo y constante en la supervisión, ajuste y perfeccionamiento del marco normativo, mediante la incorporación de mecanismos de revisión, diagnóstico y mejora continua de la legislación vigente.

Esto permite reforzar, desde el plano normativo, la facultad del Congreso de la Unión para realizar sus propias evaluaciones sobre las leyes que ha aprobado, incorporando de manera sistemática modelos, metodologías y procedimientos de evaluación de impacto como parte integral de sus funciones legislativas permanentes.

Ante ello, la presente iniciativa considera relevante **establecer el supuesto normativo en la legislación orgánica del Congreso General de una evaluación o análisis ex post de la legislación promulgada.** Esta forma de evaluación se llevará a cabo **una vez concluido el proceso legislativo y una vez que la norma ha entrado en vigor.**

Evaluar en este contexto supone analizar los resultados que la norma ha producido, dado que **no es posible examinar efectos que aún no se han materializado,** ni durante el trámite legislativo y, mucho menos, antes de que inicie el procedimiento parlamentario, momento en el que sólo pueden estimarse proyecciones o impactos potenciales (que sin duda son de gran utilidad) pero no resultados reales.

En consecuencia, se propone **adicionar un numeral 2 al artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** a fin de establecer, sin demérito de lo ya indicado en materia de mejora regulatoria en la normativa orgánica, que **las instituciones de investigación podrán llevar a cabo evaluaciones de impacto legislativo, a petición de las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras, sobre aquellas leyes aprobadas por el Congreso de la Unión que tengan trascendencia nacional o una relevancia social significativa, a partir de transcurridos tres años desde su promulgación.**

Se plantea que **la Evaluación de Impacto Legislativo parta del propio Congreso de la Unión** pues, como se ha expuesto, si bien una de las tareas fundamentales del Parlamento consiste en elaborar leyes que respondan de manera efectiva a las necesidades de la población, **también le corresponde valorar si dichas leyes alcanzan los objetivos que motivaron su adopción.**

En este sentido, **la Evaluación de Impacto Legislativo se configura como una actividad autónoma que habilita al Parlamento a supervisar y examinar críticamente su propio desempeño legislativo**, al tiempo que le brinda la oportunidad de reflexionar sobre la calidad de su producción normativa y su capacidad técnica institucional.

Además, la previsión de **órganos técnicos de evaluación dependientes del Poder Legislativo**, a cargo de las evaluaciones de impacto legislativo se muestra como la **alternativa más empleada por la doctrina y en la práctica comparada**, que en el caso del congreso mexicano, **las instituciones de investigación existentes cuentan con una capacidad técnica probada.**

Por otra parte, **se considera que el plazo de tres años es pertinente** ya que, si bien resulta complejo determinar un plazo general aplicable a la revisión de toda clase de leyes en contextos diversos, **llevar a cabo una evaluación demasiado pronto puede ser contraproducente.** Esto se debe a que, en muchos casos, no ha transcurrido el tiempo suficiente que permita realizar un análisis crítico de los efectos reales que ha generado la norma.

Además, **una revisión anticipada podría derivar en la reproducción de los debates políticos** que dieron origen a la legislación, en lugar de fomentar un análisis objetivo y profundo sobre su implementación y resultados.

Otro aspecto a considerar es que las leyes de mayor envergadura suelen establecer fechas escalonadas para la entrada en vigor de sus disposiciones, lo cual implica **una aplicación gradual que también debe ser tomada en cuenta** al momento de programar su evaluación.⁴¹

Finalmente, la propuesta de reforma plantea que:

⁴¹ Orozco Rivera, E. (2021), *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*. Op. Cit.
27 de 32

- **Las evaluaciones consideren, como mínimo, los impactos en los ámbitos jurídico, económico, social, administrativo y, cuando proceda, ambiental.**
- **Obedezcan a criterios de neutralidad política, aplicabilidad general, contingencia o relevancia pública, viabilidad metodológica, factibilidad temporal, viabilidad técnica y aplicación temporal; explicados a lo largo de la exposición.**
- **Se implemente una metodología que permita evaluar y dar seguimiento a las normas vigentes, así como a sus reformas, a fin de realizar un análisis ex post integral.**

Las anteriores previsiones **tienen como propósito asegurar que las evaluaciones de impacto legislativo aborden de manera integral los efectos que una norma genera en la sociedad y coadyuven al perfeccionamiento de su contenido**, así como al mejoramiento del bienestar colectivo. Para ello, se propone la **utilización de herramientas como el análisis jurídico comparado, estudios de costo-beneficio o costo-efectividad, evaluación de cargas administrativas e indicadores vinculados al impacto social y de género, además de considerar los efectos ambientales derivados de su implementación.**

Asimismo, se busca que la metodología empleada cumpla con ciertos criterios fundamentales:

- 1) que se enfoque en **temas de interés público transversal**, con relevancia más allá de las afinidades políticas;
- 2) que examine disposiciones normativas con un **elevado grado de impacto social**;
- 3) que contemple **leyes asociadas a problemas especialmente sensibles** para la ciudadanía;
- 4) que permita construir **indicadores claros, precisos y operativos** para cuantificar e integrar datos pertinentes;
- 5) que sus resultados puedan generarse en **tiempos compatibles con los ritmos institucionales del quehacer legislativo**;
- 6) que sea **viable en términos de recursos** humanos, técnicos y financieros **disponibles**; y
- 7) que las normas evaluadas cuenten con un periodo de vigencia suficiente para **permitir su análisis con evidencia sustantiva.**

La finalidad esencial de toda legislación radica en su efectiva aplicación y en la obtención de los resultados sustantivos que motivaron su formulación y aprobación. No basta con que una norma sea jurídicamente válida o técnicamente bien estructurada; su verdadero valor se revela cuando produce cambios concretos, deseables y verificables en la realidad social que pretende regular. En este sentido, **una ley no puede considerarse plenamente exitosa si no es capaz de traducirse en beneficios tangibles para la población o de resolver los problemas que le dieron origen.**

Además, la legislación debe ser entendida como un instrumento dinámico dentro del ciclo de las políticas públicas, por lo que **su impacto debe ser medido, evaluado y, si es necesario, corregido.** Esto implica no solo diseñar leyes con criterios de racionalidad técnica y jurídica, sino **también prever mecanismos institucionales que permitan verificar su eficacia, eficiencia y pertinencia en contextos sociales cambiantes.** Por ello, **el éxito de una norma no reside únicamente en su promulgación, sino en su implementación eficaz, su aceptación social y su contribución efectiva al interés público.**

Con el propósito de ilustrar las modificaciones legales propuestas, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Propuesta de reforma
ARTICULO 144. 1. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos. SIN CORRELATIVO	ARTICULO 144. 1. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos. 2. A solicitud de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras, las instituciones de investigación realizarán evaluaciones de impacto legislativo respecto de la legislación de trascendencia nacional aprobada por el Congreso de la Unión, a partir de los tres años posteriores a su promulgación. Se entiende por legislación de trascendencia nacional aquella que repercuta en la vida pública del país e impacte en una parte significativa de la población.

	Al inicio de cada Legislatura, las Juntas de Coordinación Política podrán proponer para evaluación de impacto legislativo los temas que consideren cumplen con los criterios anteriores y logren consenso a su interior. Dichas evaluaciones incluirán al menos el impacto jurídico, el económico, el social, el administrativo y, en su caso, el impacto ambiental; y atenderán a criterios de neutralidad política, aplicabilidad general, contingencia, viabilidad metodológica, factibilidad temporal, viabilidad técnica y aplicación temporal. Las instituciones implementarán la metodología correspondiente para evaluar y dar seguimiento a la legislación vigente y a sus reformas sucesivas, con el propósito de llevar a cabo el análisis posterior a la entrada en vigor de éstas. La metodología deberá contemplar, al menos: a) El propósito o materia de la evaluación; b) El marco normativo a evaluar, considerando posibles disposiciones conexas; c) Un marco conceptual que defina tanto las variables de control como las variables independientes; y d) Pruebas piloto del modelo diseñado en contextos reducidos o controlados y el uso de los resultados obtenidos para retroalimentar y perfeccionar dicho modelo. El informe de resultados se presentará a la Junta de Coordinación Política de cada Cámara para su posterior análisis y, en su caso, la presentación de propuestas de modificación.
--	--

PROYECTO DE DECRETO

Con base en las razones expuestas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55 fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; se somete a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO

Único. Se **adiciona** el numeral 2, al artículo 144, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 144.

1. ...

2. A solicitud de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras, las instituciones de investigación realizarán evaluaciones de impacto legislativo respecto de la legislación de trascendencia nacional aprobada por el Congreso de la Unión, a partir de los tres años posteriores a su promulgación. Se entiende por legislación de trascendencia nacional aquella que repercuta en la vida pública del país e impacte en una parte significativa de la población.

Al inicio de cada Legislatura, las Juntas de Coordinación Política podrán proponer para evaluación de impacto legislativo los temas que consideren cumplen con los criterios anteriores y logren consenso a su interior.

Dichas evaluaciones incluirán al menos el impacto jurídico, el económico, el social, el administrativo y, en su caso, el impacto ambiental. Atenderán a criterios de neutralidad política, aplicabilidad general, contingencia, viabilidad metodológica, factibilidad temporal, viabilidad técnica y aplicación temporal.

Las instituciones implementarán la metodología correspondiente para evaluar y dar seguimiento a la legislación vigente y a sus reformas sucesivas, con el propósito de llevar a cabo el análisis posterior a la entrada en vigor de éstas.

La metodología deberá contemplar al menos:

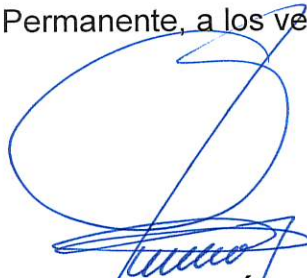
- a) El propósito o materia de la evaluación;
- b) El marco normativo a evaluar, considerando posibles disposiciones conexas;
- c) El marco conceptual que defina tanto las variables de control como las variables independientes; y
- d) Pruebas piloto del modelo diseñado en contextos reducidos o controlados y el uso de los resultados obtenidos para retroalimentar y perfeccionar dicho modelo.

El informe de resultados se presentará a la Junta de Coordinación Política de cada Cámara para su posterior análisis y, en su caso, la presentación de propuestas de modificación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los veintiséis días del mes de junio de 2025.



**SENADORA RUTH GONZÁLEZ SILVA
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO VERDE ECOLÓGISTA DE MÉXICO**