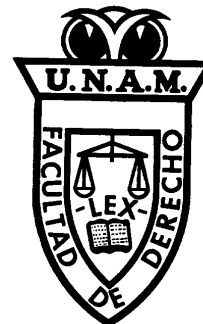


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO



### LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO MEXICANO

**TESIS PROFESIONAL**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**PRESENTA**  
**JORGE ARTURO MARQUET GONZÁLEZ**

Asesor: Dr. Rodrigo Cervera Aguilar y López

CIUDAD DE MÉXICO, MAYO DE 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORÍA  
GENERAL DEL ESTADO

ASUNTO: OFICIO  
APROBATORIO DE TESIS.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE  
DIRECTORA GENERAL DE  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad JORGE ARTURO MARQUET GONZÁLEZ, con número de cuenta 307204600, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del Dr. Rodrigo Cervera Aguilar y López, la tesis titulada:

“LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO MEXICANO”

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, CDMX a 26 de abril de 2018.

DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificara la Secretaría General de la Facultad”.*

c.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.  
c.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.  
c.c.p. Seminario  
MAGA/ivr.

## **AGRADECIMIENTOS**

Primeramente agradezco a mi familia, de quienes sin su apoyo incondicional no habría podido llegar hasta esta instancia de éxito académico. A mí padre y profesor, Porfirio Marquet Guerrero quien me inculcó el amor por el aprendizaje y me demostró lo que se puede lograr con trabajo y disciplina. A mi madre, Rosa María González Ortiz, quien me alentó a desarrollar el placer por la música y el deporte, aspectos fundamentales para el desarrollo de una vida plena. A mi hermano Héctor Mauricio Marquet González, por ser siempre un guía invaluable en mi desarrollo personal.

Agradezco a la H. Facultad de Derecho de la UNAM por darme el privilegio de aprender de los mejores juristas, quienes además del conocimiento impartido, compartieron su visión y su ejemplo del tipo de persona que necesitamos mejorar nuestra sociedad. Entre ellos agradezco especialmente al Dr. Rodrigo Cervera Aguilar, amigo y paciente asesor de tesis; al Dr. Javier Romo Michaud, al Dr. Arturo Luis Cossío Zazueta, al Lic. José Barroso Figueroa, al Dr. Oscar Vásquez del Mercado Cordero, al Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño, al Lic. Carlos Augusto Vidal Riverol, al Lic. Rafael Rocher Gómez, al Dr. Imer Flores Mendoza y particularmente, un agradecimiento póstumo a nuestro querido profesor Pablo Roberto Almazán Alanís, por quien nunca olvidaré el deber permanente que tiene el abogado de contribuir a la resolución de los problemas del país.

Agradezco a todas mis amistades, con quienes he compartido gratos momentos de alegría y superación personal. Especialmente a Montserrat Nieto Sagarra, sin cuyo apoyo, paciencia y amistad no habría podido aprovechar al máximo estos años de formación académica.

## **ÍNDICE DE CONTENIDO**

**INTRODUCCIÓN..... I**

**CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO..... 1**

Introducción .....1

- 1.1 Concepción general del Estado contemporáneo, su función y elementos que lo conforman ..... 1
- 1.2 Estado constitucional de derecho y la división de poderes ..... 7
- 1.3 Posición institucional del Poder Legislativo en el Estado de derecho ..... 9
- 1.4 Sentido y alcances de la función legislativa o parlamentaria ..... 10
- 1.5 La ley como instrumento de realización de los fines del Estado ..... 12
- 1.6 La ley como producto parlamentario y de política pública ..... 14
- 1.7 Crisis e ineffectividad de la legislación ..... 17
- 1.8 La evaluación en el contexto de las disciplinas sociales ..... 19
  - a) Sentido semántico del concepto “evaluar” ..... 19
  - b) Noción de evaluar en el ámbito de las ciencias sociales ..... 20
  - c) Tipos de evaluación ..... 21
  - d) Objetivos, necesidad y utilidad de evaluar ..... 22

**CAPÍTULO 2. ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD DE LA LEY EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO..... 24**

Introducción ..... 24

- 2.1 Consideración de la ley como fuente de derecho ..... 25
- 2.2 Ley como instrumento de acción estatal ..... 27
- 2.3 Aspectos estructurales de la ley ..... 29
  - a) Función ..... 29
  - b) Objeto ..... 31

c) Finalidad .....	32
d) Órganos de aplicación u operadores .....	33
e) Eficacia y Efectividad de la ley .....	34
2.4 Técnica legislativa .....	35
2.5 Inejecución de la ley .....	43
2.6 Fracaso teórico de la ley .....	44
2.7 Inefectividad de la ley y sus consecuencias .....	46

### **CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN LEGISLATIVA, CONCEPTO Y ANÁLISIS EN EL ÁMBITO COMPARADO ..... 50**

Introducción .....	50
3.1 Concepto de evaluación legislativa .....	50
3.2 Necesidad de la existencia de una evaluación legislativa .....	52
3.3 Modalidades de evaluación legislativa .....	53
a) Por la materia .....	53
b) Por el sujeto que la realiza .....	54
c) Por el momento en que se realiza .....	55
3.4 Resultados y efectos de la evaluación legislativa .....	56
3.5 Evaluación en el ámbito comparado .....	57
a) Alemania .....	58
b) Reino Unido .....	64
c) Canadá .....	68

**CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO MEXICANO..... 75**

Introducción ..... 75

4.1 Estructura y funcionamiento del Poder Legislativo en México ..... 75

4.2 Problemática de la legislación en el Estado Mexicano ..... 86

4.3 Mecanismos de evaluación legislativa en México, fundamentación normativa y consideración crítica ..... 89

4.4 Inexistencia de mecanismos efectivos de evaluación legislativa ..... 96

4.5 Propuesta de reforma en materia de evaluación legislativa en México .... 99

**CONCLUSIONES ..... 106**

**BIBLIOGRAFÍA ..... 111**



## INTRODUCCIÓN

La problemática en torno al desempeño de la función legislativa en el Estado Mexicano es un tema complejo que puede ser analizado desde diversos enfoques y ramas del conocimiento. Por su parte, la ciencia jurídica, encargada de estudiar al fenómeno Estatal desde el análisis de sus instituciones consagradas principalmente en el texto constitucional y sus respectivos productos normativos: leyes, normas, disposiciones, códigos, etcétera; y la relación que tienen éstos con los individuos que habitan en el país, ofrece un panorama de crítica y de propuesta para el mejoramiento de dicha función.

Tomando esto en consideración y con la guía del doctor Rodrigo Cervera Aguilar, se analizaron diversos temas que pudiesen ofrecer una investigación innovadora respecto de posibles soluciones a dicha problemática. El análisis del derecho comparado y tópicos en materia de técnica legislativa, dieron como resultado la realización de que en la literatura jurídica mexicana, existe un limitado acervo referente a la temática aquí desarrollada.

El tema principal de este trabajo recepcional se guía en torno a la idea de la necesidad de existencia de mecanismos de evaluación normativa que han de garantizar el adecuado desarrollo de la función legislativa, basada ésta en la facultad de crear leyes como proyectos normativos que han de establecer soluciones y marcos regulatorios a los problemas demandados por la sociedad, que pueden ser objeto de valoración para determinar previamente la idoneidad de dichos proyectos, y respecto su eficacia y eficiencia al momento posterior de su ejecución.

Siguiendo ese orden de ideas, el primer capítulo establecerá las bases detrás del concepto de estado contemporáneo, su origen histórico y elementos que lo conforman. También se tomará como base, la teoría de la división de poderes para puntualizar los aspectos teóricos fundamentales de la actividad legislativa dentro del estado de derecho y los aspectos funcionales y estructurales de la ley como instrumento de acción por parte del mismo. De igual manera se puntualizará la idea del producto legislativo como instrumento del que dispone el estado, para

la realización de sus políticas públicas y se estudiarán las implicaciones de su ineffectividad y sus resultados. Consecuentemente, se establecerá un marco conceptual para entender qué es la evaluación en el ámbito de las ciencias sociales, la utilidad detrás de ésta en relación con proyectos legislativos, lo cual servirá posteriormente para demostrar la necesidad de contar con mecanismos de evaluación legislativa en México.

El segundo capítulo consolidará los aspectos técnicos y teóricos de la ley como fuente de derecho e instrumento de acción estatal. Se analizará la ciencia requerida para el diseño y estructura de las leyes, denominada técnica legislativa, su adecuado ejercicio, así como los supuestos de eficacia y eficiencia normativa. En un segundo plano se detallarán los escenarios en los que una ley pueda resultar ineffectiva, inaplicable y/o ineficiente, situaciones que derivan en el fracaso de la ley.

Posteriormente, el tercer capítulo se avocará al estudio del concepto de evaluación legislativa como instrumento de mejoramiento de la función parlamentaria. Se describirán las causas que demandan su existencia para después detallar los aspectos mediante los cuales podrían operar diferentes mecanismos evaluativos. Por otra parte, se ofrecerá un análisis detallado del derecho comparado en la materia, respecto los ordenamientos jurídicos de Alemania, Reino Unido y Canadá, puntualizando las características de sus correspondientes mecanismos de evaluación legislativa, con el propósito de demostrar su utilidad.

Por último, el cuarto capítulo expondrá el marco constitucional y normativo en el cual se desenvuelve la función legislativa en el Estado Mexicano a cargo del Congreso de la Unión, se señalará una crítica a la función que éste realiza, puntualizando el origen de su problemática y sus consecuencias. Posteriormente, se analizarán los mecanismos de evaluación de legislación y de políticas públicas existentes en el marco normativo federal, para demostrar la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación de la legislación en México, lo cual dará pie a la propuesta central de este trabajo, que consiste en el establecimiento de un

sistema general de evaluación legislativa que tendrá como fin, garantizar un adecuado ejercicio de la función parlamentaria en el Estado Mexicano.

Como consideración final, garantizar el adecuado funcionamiento del poder legislativo y en general de todos los poderes e instituciones públicas, representan una de las más importantes obligaciones que tiene el estado para con todos los miembros de la sociedad que lo integran y por ello, se considera que este estudio y propuesta, pueden resultar de gran interés para todo aquel que desee ampliar su conocimiento en temas que deriven en una transformación positiva del estado.

# CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

## Introducción

El objetivo principal de este Capítulo es establecer el marco teórico de los temas principales a tratar en el presente trabajo. Comenzando por definir un panorama general de la concepción del estado contemporáneo, sus orígenes, evolución, su razón de existencia, las partes que lo conforman y su funcionamiento. Posteriormente, haciendo un enfoque en el estudio de la función legislativa estatal, también conocida como función parlamentaria, su aplicación como instrumento de política pública y las consecuencias de una ejecución ineficiente de dicha función. Por último, se desarrollará una noción general y otra particularmente orientada al ámbito de las ciencias sociales acerca del término evaluación, del cual se analizará su significado, objetivo y las formas en que se puede llevar a cabo, así como el proceso para demostrar la utilidad de la evaluación en la elaboración y ejecución de proyectos de cualquier índole, tomando como referencia, un modelo de evaluación propuesto desde el ámbito de la administración.

La información antes mencionada será la base para la exposición de la propuesta de un mecanismo de evaluación de la función legislativa en el Estado Mexicano, vista como un proyecto de ejecución de políticas públicas sujetas a mecanismos de valoración que tendrán por objeto propiciar su adecuado funcionamiento.

### 1.1 Concepción general del Estado contemporáneo, su función y elementos que lo conforman

El concepto de Estado se origina en la llamada teoría política,<sup>1</sup> que históricamente tiene su raíz en el estudio científico del fenómeno político, es decir, la relación e

---

<sup>1</sup> También conocida como teoría del Estado, de acuerdo con lo expresado por Francisco Porrúa Pérez en su obra denominada Teoría del Estado: "...en dicha teoría se utiliza las conclusiones de disciplinas políticas fundamentales como son: la filosofía, historia y ciencia política en estricto sentido, para elaborar los principios fundamentales de su estructura, estudia todos los fenómenos políticos que tienen características estatales, por ello es una verdadera teoría política. Todos los hechos políticos se realizan dentro del Estado o en relación con otro Estado, de Estado soberano a

interacción entre personas como miembros de una sociedad determinada. Principalmente, relaciones de poder entre individuos que conforman dicha sociedad. Éste fenómeno ha sido estudiado desde la formación de grupos de individuos también llamados sociedades incipientes, hasta lo que hoy se conoce y analiza como estados contemporáneos. Estos últimos formados por sociedades mucho más plurales y complejas, estructuralmente hablando en comparación con las primeras. Dicho concepto, al igual que muchos otros objetos de estudio del ser humano, ha sufrido cambios desde en su concepción a lo largo de la historia, es decir, el significado y el alcance del concepto de Estado, no es el mismo actualmente comparado con la idea que acuñaron los primeros teóricos de la materia tales como Aristóteles, Thomas Hobbes, Nicolás Maquiavelo, entre otros.

Por otro lado, el concepto de Estado ha sido estudiado en un ámbito multidisciplinario, es decir, existe una gran cantidad de ramas del conocimiento que se han encargado de ofrecer diversas explicaciones, desde distintos enfoques, a su existencia. Entre estas disciplinas, se destacan por su importancia, lo que hoy es conocido como las ciencias sociales y las humanidades. Principalmente la filosofía, el estudio de la política<sup>2</sup> y la propia ciencia del derecho. Esta última, por la naturaleza de este trabajo, será la que guíe principalmente su desarrollo.

El concepto de Estado puede ser considerado como una evolución conceptual que surgió y se desarrolló a la par del progreso histórico de las sociedades, puesto que la idea detrás de lo que se denomina Estado fue concebida dentro de los distintos periodos históricos con diferentes acepciones.<sup>3</sup> Por citar algunos ejemplos relevantes los griegos<sup>4</sup> llamaban *Polis* a las ciudades donde se desplegaban las relaciones entre individuos gobernados por las propias leyes de las *Polis*. La

---

*Estado soberano.*” Vid. Porrúa Pérez F., 2009, Teoría del Estado, cuadragésima edición, editorial Porrúa, México, pp. 32-33.

<sup>2</sup> En sus diversas subdisciplinas de estudio como la filosofía política, la teoría política, la ciencia política, la historia política, por citar algunas. Entendiendo la política como un fenómeno social, derivado de las relaciones de poder que se dan entre los individuos que conforman una sociedad.

<sup>3</sup> Cruz Gayosso, Moisés et al., *Teoría General del Estado*, Iure editores, México, 2006 pp.52 y 53.

<sup>4</sup> Principalmente Aristóteles en su obra denominada “La Política”.

célebre obra de Platón conocida como “La República”,<sup>5</sup> es una muestra de la cosmovisión griega respecto del concepto de Estado, en esta época conocida como *Polis*. Durante los imperios romanos se desarrollaron conceptos conocidos como *Civitas*, *Res pública* e *Imperium*<sup>6</sup> que conceptualizaban una compleja relación de poderes desarrollada en la sociedad romana durante sus tres formas de gobierno a través de la historia (Monarquía, República e Imperio).

Posteriormente, en la Edad Moderna aparecieron las ideas fundamentales de Nicolás Maquiavelo, a quien se le considera como el creador de la teoría política moderna y padre del concepto moderno de Estado en su obra mundialmente reconocida “El Príncipe”. Al periodo contado a partir de 1789 (en la época de la revolución francesa) y hasta nuestros días, se le considera como la Edad Contemporánea en la cual surgen los primeros conceptos del estado contemporáneo más utilizados y observados actualmente. Algunos ejemplos de los conceptos desarrollados por teóricos y académicos son: Estado, Nación, Estado multinacional, País, entre otros. Principalmente encontramos el fundamento del concepto del estado contemporáneo en las ideas de pensadores y filósofos como Rousseau, Locke, Hobbes, Montesquieu, Marx, Lenin, Weber, Kelsen, Hegel, solo por mencionar a algunos.

En el caso del concepto de Estado, existe una amplia diversidad de pensamientos e ideas descritas por una cantidad importante de autores quienes han pretendido ofrecer aquel enunciado que englobe en su totalidad todo aquello que comprende dicho concepto. Cada uno de ellos contiene a su vez un sentido teleológico marcado por las circunstancias históricas y culturales en las que se desarrollaron dichos autores que han explicado desde su perspectiva qué es el Estado.

Para efectos de esta investigación, se estima que el concepto de estado se refiere a un tipo de organización política de una sociedad en particular cuyos elementos característicos lo diferencian y delimitan de otros Estados y cuyo objetivo y razón

---

<sup>5</sup> Politeia en griego.

<sup>6</sup> Principalmente desarrollados por autores relevantes de la época como Justiniano, Cicerón, San Agustín, Dante Alighieri, etcétera.

de existir es la realización de los fines particulares de los individuos que lo conforman, encaminados en principal medida a la obtención del bien común dentro de éste. Esta última característica, según el catedrático Francisco Porrúa,<sup>7</sup> es la nota distintiva que caracteriza la conformación de un estado contemporáneo y que lo diferencia de los conceptos antiguos de Estado.

Tradicionalmente, se reconoce que cualquier estado contemporáneo está conformado por tres elementos esenciales: población, territorio y gobierno. Entendiendo a estos de la siguiente forma:

- Población: Conjunto de personas o individuos que comparten un sentido de pertenencia a una sociedad en particular y que están vinculados por semejanzas como el lenguaje, la religión, la ideología u otros aspectos culturales o geográficos provenientes de la interacción entre seres humanos en sociedad.
- Territorio: Es el espacio físico en donde se encuentra asentada una población en donde ejercen sus diversas actividades como sociedad, o bien, es sometido o controlado mediante un derecho de propiedad que tiene como fin delimitar o establecer una frontera (física o abstracta) entre el territorio de un Estado y el de otro.
- Gobierno: En sentido general, es una organización o autoridad central, que puede ser unipersonal o pluripersonal y que tiene por objeto, dirigir acciones que resulten en beneficio de la comunidad y en la obtención del bien común.<sup>8</sup>

Un elemento adicional y fundamental que se encuentra presente en un Estado es la soberanía,<sup>9</sup> entendiéndola ésta como la capacidad que éste tiene de gobernarse

---

<sup>7</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, editorial Porrúa, México, 2009 p.26.

<sup>8</sup> El concepto de Gobierno en el lenguaje griego se escribe de la siguiente manera: κυβερνέειν kybernéin, el cual tiene como significado o traducción literal 'pilotar un barco' o también 'dirigir, gobernar'. En este entendido, es el principal pilar del Estado, la autoridad que dirige, controla y administra sus instituciones. Cfr. Diccionario etimológico, *Etimología de Gobierno*, <http://etimologias.dechile.net/?gobierno>

<sup>9</sup> La palabra soberanía proviene del latín "súper omnia" que significa "sobre todo" o también se puede traducir como "poder supremo".

a sí mismo y de crear instituciones para perseguir sus propios fines. Se considera a la soberanía como un elemento adicional ya que, el ejercicio de ésta recae justamente en el ente responsable del Gobierno de un Estado. Mucho se ha escrito sobre la soberanía, principalmente tomando como temática central de ésta, la cuestión de quién debe ser el detentador de la soberanía, o en otras palabras, quién debe ser el soberano de un Estado. Fue Jean Bodin, quien inicialmente definió la soberanía de la siguiente forma: “*La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república*”.<sup>10</sup>

El pensamiento de Bodin dio origen a una concepción del poder, entendido éste como la capacidad de “crear y derogar la ley con potestad suprema”<sup>11</sup> y le dio un origen jurídico,<sup>12</sup> en vez de un origen político en donde el soberano del Estado era tradicionalmente el que lograba imponer su voluntad hacia los demás por un rasgo de superioridad de fuerza y en su evolución histórica, se convirtió en un derecho divino durante la época de las monarquías.

Por su trascendencia, la figura del gobierno es el elemento más estudiado por la teoría política y la ciencia del derecho, y es también preponderante en este trabajo, ya que través de él, se materializan las relaciones de poder de los individuos que conforman una sociedad, que a su vez dan origen a la creación del sistema jurídico que opera en un estado y de los que se expondrán distintos argumentos a lo largo de este estudio.

Por otra parte, los otros elementos de un estado: territorio y población, si bien no dejan de ser importantes, tradicionalmente son estudiados por otras disciplinas como la sociología, la economía, la psicología social y demás ciencias que no pertenecen a las ciencias sociales, como son por ejemplo: la geografía, la demografía, la estadística, la geología, etcétera.

El estado al ser un ente complejo dinámico y en constante evolución puede ser estudiado desde un amplio espectro de campos del saber. Para efectos didácticos

---

<sup>10</sup> Bodin, Jean, *Les six livres de la Republique*, editorial Norte, México 1986.

<sup>11</sup> *Jubende ac tollendae legis summa potestate*. Idem.

<sup>12</sup> Debido a la época (siglo XVI), principalmente en el derecho divino y natural que en ese entonces se encontraba por encima de las leyes positivas.



se estima de gran valor, el aporte realizado por el distinguido académico Eduardo Andrade Sánchez, quien en su obra titulada *Teoría General del Estado*, propone un método de análisis de los estados contemporáneos a partir de cuatro aspectos que determinan las características particulares de éstos, los cuales ayudan en gran medida a entender, desde un enfoque actual, las razones de existencia y las formas de funcionamiento de los estados tal cual existen en el mundo presente.<sup>13</sup> Dichos aspectos son los siguientes: organización económica, orientación ideológica, situación sociopolítica y expresión jurídica<sup>14</sup>. A grandes rasgos, estos aspectos imperan en cualquier Estado y en buena medida, son lo que determinan el límite que existe entre un Estado y otro.

Por organización económica se entiende, la organización de los miembros de un estado para coordinar la producción, circulación, distribución y consumo de los bienes y servicios que han de requerir dichas personas para sobrevivir a diario dentro de una sociedad. Por otro lado, la organización ideológica se refiere a un cúmulo de valores de carácter principalmente ético y filosófico que comparte no la totalidad pero si una buena parte de los integrantes de una sociedad, los cuales permiten en cierto grado la cohesión y el consenso esenciales para el funcionamiento pacífico de un Estado.

Asimismo, la situación sociopolítica, es engloba por el ya mencionado autor en dos aspectos convergentes en una sociedad: primero, la distinción de clases entre individuos pertenecientes a ésta; y segundo, la situación política o de relaciones de poder que se da entre dichos miembros. Tales aspectos suelen ser muy variables entre los estados existentes. Por último, la expresión jurídica de un estado, se refiere a la forma en que éste en particular habrá de elaborar su propio sistema normativo para plasmar principios y reglas imperativas y tendientes a satisfacer las necesidades y los objetivos distintivos de una sociedad.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, ed. Oxford, México, 2012.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 150

## 1.2 Estado constitucional de derecho y la división de poderes

A finales del siglo XVIII, en Francia y en las antiguas Trece Colonias Norteamericanas, hoy mejor conocidas como Estados Unidos de América, se gestó el inicio de la época constitucional moderna en el mundo. La cual derivó de dos acontecimientos trascendentales para la historia contemporánea: la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, ambos sucesos dieron origen a dos ordenamientos jurídicos de gran importancia para el desarrollo de lo que hoy en día es denominado como constitucionalismo moderno.

Los ordenamientos jurídicos antes mencionados son: la Constitución de los Estados Unidos de 1787<sup>16</sup> y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, posteriormente complementada con la Constitución Francesa de 1791, a estos documentos jurídicos denominados constituciones se les atribuyó el carácter supremo dentro la estructura de su correspondiente ordenamiento jurídico y en el cual se establecieron las instituciones políticas fundamentales para la estructuración y actuación de un estado soberano.

El cambio más radical del inicio de la era constitucional moderna fue precisamente la transición del concepto de soberanía que, como se mencionó anteriormente, era en un inicio concebida como una facultad del monarca, proveniente del derecho divino que le otorgaba poder absoluto de decisión sobre los demás individuos que integraban un estado, hacia la concepción de la soberanía como una institución o principio rector del Estado como tal. A partir de la época de las constituciones modernas, la soberanía se trasladó y se institucionalizó dentro de los documentos llamados constituciones como una facultad del Pueblo,<sup>17</sup> o bien, de todos los individuos que conforman un estado.

---

<sup>16</sup> Precedida por la Declaración de Independencia de lo Estados Unidos de 1776.

<sup>17</sup> El término Pueblo se refiere a un término sociológico que intenta acuñar un sentido de pertenencia de un grupo determinado de individuos que comparten ciertas características en común. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, editorial Porrúa, México 2009.

Por estado constitucional de derecho, se puede entender, siguiendo las ideas del ilustre catedrático Mario de la Cueva, como la subordinación de la actividad estatal al derecho y la norma que señala el límite supremo de esa actividad, más allá del cual todo acto del Estado es nulo o inexistente.<sup>18</sup> En este caso, esa norma suprema será aquella denominada constitución en la cual se establecen los lineamientos y la organización estatal a la cual deben someterse estrictamente quienes forman parte del Estado. Estos principios están fundamentalmente basados en los pensamientos de Jean Jaques Rousseau quien sostenía que para que el hombre pudiese vivir en armonía dentro de una sociedad, era necesario la existencia de un contrato social que estableciera derechos y deberes con tal de garantizar las libertades y los derechos del individuo sin socavar las libertades y los derechos de los demás.<sup>19</sup>

A la par de los pensamientos de Rousseau, surgen los de Charles-Louis de Secondat, mejor conocido como el barón de Montesquieu o simplemente Montesquieu, quien en su célebre obra titulada "*El espíritu de las leyes*" propuso las ideas de lo que hoy es conocido como teoría de la división de poderes, también llamada separación de funciones o de facultades.<sup>20</sup> En la antes mencionada obra, Montesquieu plantea un sistema en el que el poder dentro de un Estado, que tradicionalmente es concebido como un poder único e indivisible, sea ejercido por diferentes actores que desempeñarán su actuar atendiendo a tres funciones que se pueden clasificar dentro del ejercicio del poder en sí mismo.

De manera común, se entiende que el poder es la capacidad que tiene una o más personas de crear expresiones normativas,<sup>21</sup> ejecutar o llevar cabo la aplicación de dichas expresiones normativas y en caso de existir conflictos, derivados de las relaciones entre los individuos, fungir como juez para terminar con los mismos. Históricamente es muy sencillo apreciar el desempeño de un poder único e

---

<sup>18</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982, p.31.

<sup>19</sup> Rousseau, Jean-Jacques, *Du contract social ou, Principes du Droit Politique*, <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>

<sup>20</sup> De Secondat, Charles-Louis; *De l'esprit des lois* [https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf)

<sup>21</sup> La expresión normativa incluye: normas, leyes, códigos, directrices, etcétera.

indivisible, como por ejemplo, en la época de las monarquías y, en otros casos, los imperios. En dichas épocas era la figura del rey o del emperador la que detentaba incuestionablemente el poder absoluto.

Fue principalmente el absolutismo lo que inspiró a Montesquieu proponer que el poder en cuestión, se ejerciera de manera separada a través de lo que actualmente se conoce como: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. Atendiendo cada uno de estos a ejercer las funciones descritas anteriormente, resumidas en: la creación de las leyes, la aplicación de las leyes y la sanción de las leyes. De acuerdo con el planteamiento del autor a través de éste sistema se crearía, en teoría, un mecanismo de pesos y contrapesos que en cierta medida garantizaría, a los individuos pertenecientes al Estado, un ejercicio del poder político en favor de los intereses de la colectividad contra la imposición de los intereses individuales del detentador absoluto del poder hacia sus gobernados.

Como resultado de estas ideas, a través del siglo XIX, comenzaron a emerger en el mundo las constituciones como instrumentos normativos supremos que habrían de establecer la organización estatal de cada nación. Lo anterior, haciendo ejercicio de la facultad soberana de redactar cada estado su propia constitución como punto de origen y fundamento de su sistema jurídico, a partir de la cual se crearon las instituciones fundamentales que se encargarán de perseguir los fines de la comunidad a la que pertenece. La idea de la división de poderes surge entonces como uno de los pilares centrales de las constituciones modernas al establecer la separación de funciones en: poder ejecutivo, poder judicial y poder legislativo.

### 1.3 Posición institucional del Poder Legislativo en el Estado de derecho

De acuerdo con lo antes mencionado, el poder legislativo junto con el poder ejecutivo y el poder judicial, en conjunto, son denominados poderes constituidos del estado. Por su parte, el poder legislativo es una de las instituciones fundamentales creadas por la constitución, que tiene la tarea más relevante, es

decir, la creación y modificación de normas como expresión de la voluntad popular. Esta función está estrictamente ligada a cumplir con los objetivos impuestos en la propia carta magna, que es la que le da su origen. De esta idea se puede hacer notar que entonces la constitución establece principios y objetivos que posteriormente el poder u órgano legislativo se encargará de desarrollar a través de un sistema normativo que cumpla con dichos objetivos planteados en la misma.

El maestro Porrúa Pérez, clasifica la función legislativa en dos aspectos: en primer lugar, formular normas generales que estructuran al estado propio mediante instituciones jurídicas; y en segundo término, reglamentar las relaciones entre los individuos y las instituciones estatales.<sup>22</sup> En otras palabras, el poder legislativo tiene a su encargo la representación popular para la creación y modificación de normas, en beneficio de los intereses de la colectividad dentro de un Estado.

Es importante destacar, que la posición del poder legislativo respecto los otros poderes (ejecutivo y judicial), no se puede analizar bajo un nivel de jerarquías, sino que simplemente, la función tradicional del poder legislativo se acota en la creación y modificación normativa, en tanto que, a los otros poderes corresponde su efectiva ejecución y sanción, respectivamente.

#### 1.4 Sentido y alcances de la función legislativa o parlamentaria

El derecho parlamentario surge como una respuesta de transición del autoritarismo a la convivencia democrática en la cual, el poder legislativo se institucionaliza como el órgano representativo de la soberanía popular. Bajo esa premisa, éste tiene un derecho sustantivo que le permite defender su forma de autogobernarse contra las decisiones de los otros poderes políticos. La función

---

<sup>22</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, editorial Porrúa, México, 2009 pp. 398-399.

parlamentaria tiene como sentido primordial, consolidar el régimen democrático de un Estado, con el fin de evitar el surgimiento del autoritarismo.<sup>23</sup>

Para ello, la función legislativa tiene la facultad de modificar el bloque de legalidad existente, así como velar por la consolidación de las instituciones democráticas en la constitución. A estas actividades se le conoce como función legislativa ordinaria y constituyente. La primera, se refiere a la formulación de normas generales que regulan las relaciones entre los individuos y su relación con las instituciones del Estado. También se refiere a la formulación de normas que han de ser observadas por dichas instituciones para cumplir con los objetivos planteados, de manera general y abstracta, en la constitución. La función legislativa constituyente se refiere a una función que pretende modificar la estructura de los órganos estatales.

Hablar de alcances también quiere decir que hay límites, y la función legislativa de un Estado no es ilimitada. Esta encuentra su principal límite en la letra de la constitución, que es la que establece sobre qué puede y sobre qué no puede legislar un parlamento. Un segundo mecanismo limitante es precisamente la división o separaciones de poderes o de funciones. Tradicionalmente, corresponde al poder judicial como detentador de la función jurisdiccional, la facultad de señalar aquellas normas emitidas por el parlamento que sean contrarias a las disposiciones de carácter constitucional, esto basado en el principio de supremacía constitucional.

En consideración a los procesos de modificación constitucional prevalecen dos principios, constituciones flexibles y rígidas. Una constitución que se clasifica como rígida es aquella que en su texto, establece un procedimiento extraordinario para ser modificada y usualmente, establece reglas para la conformación de una asamblea constituyente u órgano legislativo constituyente que será el encargado de modificar el texto constitucional. Por otro lado, una constitución se le clasifica como flexible cuando establece que el poder legislativo ordinario o constituido tiene la facultad de modificar el texto constitucional sin activar un procedimiento de carácter especial y/o extraordinario para ello.

---

<sup>23</sup> Martínez Elipe, León. *Introducción al Derecho Parlamentario*, Aranzadi Editorial, 1999, Pp. 50-55

Un ejemplo de constitución rígida es la mexicana, la cual establece un procedimiento extraordinario para llevar a cabo cualquier reforma constitucional de acuerdo con los artículos 72 y 135 de este ordenamiento. El Congreso de la Unión deberá de votar mediante mayoría calificada el acuerdo de reforma o adición y asimismo se requerirá de la aprobación de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. La actividad legislativa que debe realizarse para la reforma y/o adición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa un esfuerzo extraordinario del Poder Legislativo de nuestro país.<sup>24</sup>

Por otro lado, se encuentra el ejemplo de la Constitución del Reino Unido, la cual no es un conjunto codificado de normas, sino que es un conjunto de diversas leyes constitucionales formuladas en distintas épocas y que para su aprobación o modificación, no requiere de mecanismos y/o procedimientos extraordinarios, sino ordinarios correspondientes a una ley común.<sup>25</sup> Lo anterior, se traduce en un proceso legislativo que no requiere mayor esfuerzo adicional a lo ordinario, por lo que dicha constitución es clasificada dentro de las flexibles.

### 1.5 La ley como instrumento de realización de los fines del Estado

Cuando se habla de normas jurídicas, se pueden clasificar en dos grandes grupos de normas: reglas y principios. Las normas redactadas en forma de reglas tradicionalmente contienen supuestos específicos y mecanismos de acción a través de los cuales la norma pretende la persecución de un fin. En cambio, las normas que contienen principios son, generalmente, aquellas que establecen objetivos o metas, pero que en su texto no establecen mecanismos específicos para lograr dichos objetivos.

La diferencia entre reglas y principios radica en la forma en que ambas se redactan. Los principios en sentido estricto, se formulan como enunciados que

---

<sup>24</sup> Senado Mexicano, *Proceso de Reforma Constitucional*, Orden Constitucional, <http://www.senado.gob.mx/consultoria/docs/derecho/9-2.pdf>

<sup>25</sup> Ermo Quisbert, *Clasificación de las Constituciones Políticas*, 2012 <https://jorgemachicado.blogspot.mx/2012/04/cc.html>

correlacionan casos con soluciones de una manera de forma abierta, mientras que las reglas, son formuladas como enunciados que correlacionan casos con soluciones de una manera cerrada. La diferencia esencial radica en que las condiciones de aplicación para los principios no se encuentran específicamente determinadas, mientras que en el caso de una regla, sí se encuentran determinadas. Al menos, el grado de indeterminación de estas condiciones es mucho mayor en las normas que contienen principios, comparado con aquellas normas redactadas en forma de reglas.<sup>26</sup>

Los textos constitucionales, se encuentran tradicionalmente compuestos por normas redactadas en forma de principios, los cuales establecen los objetivos, fines o ambiciones que pretende cumplir un estado y sus respectivos órganos para con sus ciudadanos. Los derechos fundamentales son un buen ejemplo de ello: derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la libertad, etcétera. Son aspiraciones de bienestar para los individuos que forman parte de un estado. Sin embargo, las normas que establecen estos derechos no contienen los mecanismos a través de los cuales el estado se encargará de cumplir con esos fines.

Es precisamente, tarea del órgano legislativo a través del ejercicio de la facultad de creación de leyes, elaborar las normas o leyes que establezcan reglas específicas para buscar cumplir los fines establecidos en la constitución. Retomando el ejemplo de los derechos fundamentales, la Ley General de Salud, tiene el objetivo de garantizar el derecho a la salud, la Ley de Trabajo, incluye reglas específicas para la protección del derecho del trabajo y así muchos otros ejemplos. La función de la ley es, por lo tanto, instrumentar mecanismos jurídicos tendientes al cumplimiento de objetivos planteados principalmente en las normas de carácter constitucional.

A través de la creación de una ley, el estado tiene la intención de resolver una problemática social, la cual es una de sus principales funciones dentro de la concepción del estado contemporáneo. Para ello, el legislador es el encargado de

---

<sup>26</sup> Atienza Manuel y Ruiz Manero Juan, *Sobre Principios y Reglas*, Doxa, 1951, pp. 105-108



redactar las normas que tendrán por objetivo resolver atender dicha situación. La ley además de verse como un producto legislativo, representa también un instrumento de política pública con que cuenta el estado para satisfacer sus fines.

#### 1.6 La ley como producto parlamentario y de política pública

La palabra parlamento tiene su origen en el vocablo francés “*Parlement*” que a su vez deriva de la palabra del mismo lenguaje “*parler*” que significa hablar. Actualmente se le conoce al parlamento como aquella asamblea o conjunto de individuos que actúan como representantes de los intereses de la colectividad que integra un estado y que pretenden plasmar dichos intereses en el ordenamiento jurídico vigente que corresponda. Lo anterior, mediante el ejercicio de las facultades del órgano legislativo que le otorga el texto constitucional.

En los estados actuales alrededor del mundo, se pueden encontrar diferentes denominaciones respecto a las instituciones que detentan el poder legislativo estatal como son: parlamento, congreso, asamblea, juntas, cámaras, entre otros. Para efectos de este trabajo, en este apartado se hará referencia al parlamento como aquella institución a cargo del poder legislativo, independientemente de las diferentes denominaciones que puedan existir en otros estados.

Bajo el concepto de ley o leyes es como tradicionalmente se les conoce a los ordenamientos jurídicos creados y emitidos por un parlamento. En dichos ordenamientos, el parlamento, fungiendo como institución representativa de los intereses de la comunidad que integra un estado, pretende plasmar normas jurídicas<sup>27</sup> de observancia general, que tienen como propósito regular el comportamiento de los individuos en aras de lograr una mejor convivencia entre éstos y también satisfacer los objetivos y principios planteados por la constitución. Al ser creada por el parlamento, la ley o leyes son de carácter público y por lo tanto, constituyen uno de los principales instrumentos de política pública de los que dispone el gobierno. Entendiendo a las políticas públicas como aquellas decisiones a través de las cuales, el gobierno, en su conjunto institucional,

---

<sup>27</sup> Dichas normas jurídicas con carácter coercitivo, la cual es facultad exclusiva de las normas jurídicas, respecto de otro tipo de normas, como por ejemplo las morales o religiosas.

determina acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de una sociedad en específico.

Las leyes, en un sentido general y abstracto están compuestas de normas de carácter permisivo o de carácter restrictivo. Esto quiere decir, que en su respectivo ámbito de aplicación, una ley se formula para regular una actividad permitida o bien, para directamente, bajo mandato de la propia ley, prohibir una cierta conducta por ser considerada contraria a los intereses colectivos de un estado. Comúnmente se pueden encontrar que la mayoría de las leyes, contienen normas tanto permisivas como restrictivas, un ejemplo son las leyes de carácter económico, en las que se establecen marcos normativos para regular las diversas actividades en ésta materia como la producción y comercialización de bienes y servicios. En tanto que las leyes en su mayoría permiten el libre mercado de productos y servicios, por otra parte, también imponen restricciones a las actividades económicas y al desempeño de los comerciantes en el mercado, tal como la prohibición de los monopolios, la regulación de estándares de producción y algunas otras reglas de competencia económica, por poner algunos ejemplos.

En esta materia, el campo normativo pretende crear un terreno de beneficio mutuo tanto para quien produce y ofrece los bienes y servicios, por ejemplo, los productores industriales y agrícolas, así como para los consumidores en tanto que las necesidades de éstos se vean satisfechas de manera equitativa y el esfuerzo de los productores sea vea justamente remunerado. Con esto el ciclo económico es regulado de manera tal que se estimula a la producción y el consumo generando flujo de capital y trabajo, con lo que la colectividad del estado se beneficia, no solo a nivel nacional, sino también existen normas que regulan el ciclo económico y el comercio de manera internacional entre los estados y los individuos que los integran.

Otro ejemplo, son las leyes de carácter penal que en su mayoría están compuestas por normas restrictivas. Estas normas usualmente, contienen penas o medidas de seguridad (la más común, la pena privativa de libertad) que se impone a aquellas personas que actualizan los supuestos jurídicos descritos en éstas.

Tales sanciones, buscan tienen por objetivo, inhibir y sancionar comportamientos que atentan contra los derechos e intereses generales y particulares de una sociedad, de conformidad con la política criminal de que se trate, como son primordialmente, el derecho a la vida, a la salud, a la libertad en su sentido amplio y a la propiedad.

Además de la ley, el estado cuenta con diferentes instrumentos de intervención en materia del desarrollo de políticas públicas. De ellos, el *Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives* (CETEL) los clasifica de la siguiente manera:

- Instrumentos prescriptivos: Son aquellos que pretenden modificar la conducta mediante una obligación, la prohibición y la autorización. Las normas jurídicas operan de estas formas y deben tener las disposiciones de sanción y los medios coercitivos para que se pueda asegurar su cumplimiento.
- Incentivos: A diferencia de los prescriptivos, estos instrumentos buscan inducir a una conducta por medio de la recompensa. Se diferencian de los anteriores en el sentido de que su sanción no es jurídica, sino moral, económica o de hecho.
- De coordinación: Se refiere a la implementación de diversas políticas públicas, en las que deben existir instrumentos que permitan la coordinación entre ellas. Para ello, la planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos con los que cuenta el estado para lograr dicho objetivo.
- De organización y procedimiento: Se refiere a los marcos de desarrollo en los cuales se ha de ejecutar una política pública. Éstos definen el proceso formal de decisión y de administración.
- Instrumentos materiales: Se refiere a aquellas políticas públicas en las que el estado directamente provee los medios para su desarrollo, un ejemplo es la educación pública, en la cual el estado provee de todos los medios para satisfacer la demanda educativa (escuelas, profesores, materiales, etcétera.)

- De delegación a socios: Se refiere a los instrumentos de colaboración que deben existir entre instituciones públicas e instituciones privadas en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas.<sup>28</sup>

De esta clasificación es posible enumerar ciertos elementos esenciales de las políticas públicas:

- Objetivos colectivos deseables o necesarios
- Proceso de definición y formación
- Medios y acciones procesados por una institución gubernamental
- Finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida insatisfactoria
- Resultados de las acciones.<sup>29</sup>

La ley, al ser uno de los instrumentos de política pública de los que dispone el estado para la consecución de sus fines, debe atender a la existencia de estos elementos en sus textos normativos, para cumplir de la mejor manera con los mismos.

### 1.7 Crisis e ineffectividad de la legislación

Se puede desprender de los párrafos anteriores, que el objetivo esencial de cualquier legislación emitida por un parlamento, es la de establecer marcos normativos dirigidos a atender las necesidades de los gobernados de la mejor manera posible, dentro de su ámbito de cumplimiento de las políticas públicas que le corresponde desarrollar. Pero, qué pasa cuando un parlamento establece leyes que en su aplicación no producen los resultados que deberían alcanzar. En este momento es factible advertir que existe un problema de ineffectividad normativo que puede tener su origen en diversas causas dentro del proceso legislativo en cualquiera de sus fases, desde la idea que genera la propuesta de una ley, hasta su proceso de aplicación una vez que se convierte en ley vigente.

---

<sup>28</sup> Roth Deubel, André-Noël, *Políticas Públicas*, ediciones Aurora, 2002, pp.44-46

<sup>29</sup> Idem.

Básicamente, una ley no es efectiva o es ineficaz cuando: (i) derivado de su aplicación no resuelve en su totalidad la necesidad por la cual fue generada; (ii) no produce los resultados dispuestos en ésta, (iii) es imposible de aplicar por la autoridad competente; (iv) dicha ley no tenía una necesidad real que atender y que justificara su existencia; o (v) se formuló de manera errónea, es decir, con una redacción que contiene lagunas o bien, no sigue las reglas de una correcta técnica legislativa, tema del cual se abundará a detalle más adelante.

En el momento en que una ley o cualquier instrumento que forme parte de un marco legislativo (leyes, códigos, normas oficiales, reglamentos, protocolos, etcétera.) es ineficaz, puede originar diversos tipos de crisis dentro de la realidad de un estado según la materia que regule. Por ejemplo, en materia de prevención del delito, las leyes pueden ser calificadas de ineficaces cuando derivado de su aplicación, se originan o se agravan problemáticas relacionadas con la materia como son:

- a) La sobrepoblación penitenciaria o carcelaria,
- b) La prevalencia o el incremento de altos índices delictivos,
- c) Los altos costos estatales que deben ser erogados para mantener y administrar los sistemas penitenciarios, entre otros.

Por ineficiencia normativa, se debe entender, que se trata más de una cuestión económica. El proceso legislativo y la ejecución de las leyes, generan un costo al estado y por lo tanto, a todos los miembros de la sociedad puesto que éste se sostiene en mayor medida, de las contribuciones por parte de sus ciudadanos. Estamos en presencia de normas ineficientes, cuando derivado del cumplimiento de las disposiciones jurídicas, se generan gastos excesivos o mayores a los gastos que se hubiesen podido generar por la aplicación de otro instrumento de acción distinto a la creación y ejecución de una ley o norma jurídica. En sentido contrario, una norma es eficiente cuando el costo de su desarrollo y ejecución es menor a los costos potenciales del desarrollo de otros instrumentos de acción distintos.

Son estos conflictos, el origen e inspiración para la elaboración y justificación de la presente investigación, ya que cuando se está en presencia de trabajos legislativos ineficaces e ineficientes, que originan crisis de facto en la vida y en las necesidades de una sociedad, o bien, no atienden éstas de manera adecuada, se requieren de mecanismos para corregir o prevenir dichas situaciones. Los mecanismos de evaluación legislativa son una propuesta trascendental y necesaria para la solución a la problemática antes planteada, los cuales se explicarán con detalle en el resto de este trabajo.

### 1.8 La evaluación en el contexto de las disciplinas sociales

Antes de abordar por completo el tema de la evaluación legislativa, el cual se tratará más adelante, se estima pertinente puntualizar una idea mejor informada sobre lo que debe entenderse por evaluación en un sentido general y particularmente respecto de su significado y trascendencia dentro del ámbito de las ciencias sociales a las cuales pertenece la ciencia jurídica. Esta explicación, se tiene certeza, servirá para reforzar los argumentos a favor de los mecanismos de evaluación legislativa que serán analizados en los próximos capítulos.

#### a) Sentido semántico del concepto “evaluar”

La palabra evaluar tiene su origen en el vocablo francés “*évaluer*” y se refiere a una acción de determinar, indicar, apreciar, valorar y/o calificar algo o a alguien en función de criterios previamente establecidos.<sup>30</sup> La función principal de cualquier tipo de evaluación es determinar el nivel de eficiencia y congruencia sin importar la actividad realizada bajo los criterios de normas previamente establecidas.<sup>31</sup> Lo anterior resulta de gran utilidad cuando se requiere comparar o conocer la eficiencia de algo, por ejemplo, el rendimiento de una tasa de interés bancaria o la mejora en la calidad de vida de una comunidad al implementar algún programa para el desarrollo social.

---

<sup>30</sup> Diccionario, Definición de grafema <https://definicion.de/evaluacion/>

<sup>31</sup> Sentido amplio de normas, no confundir con normas jurídicas establecidas por parlamentos constituidos.

## b) Noción de evaluar en el ámbito de las ciencias sociales

William Trochim define la evaluación de la siguiente forma: “*Evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto*”.<sup>32</sup> De esto podemos desprender, que la evaluación se trata de una acción que conlleva un juicio sistemático y objetivo, que busca obtener información segura e imparcial para la asignación de un valor cualitativo que puede ser medido y comparado contra criterios previamente establecidos o bien, necesidades que buscan ser satisfechas.

La evaluación en el ámbito de las ciencias sociales opera como una herramienta que tiene por objeto buscar la optimización de un proyecto de cualquier índole, se trate de proyectos de iniciativa privada o del ámbito de lo público y sirve como fundamento para saber si dichos proyectos son viables en una etapa inicial, realizables, o bien, si una vez concluidos, atienden al fin o a la necesidad por la cual dicho proyecto fue planteado y de no ser así, tener una evaluación que permita señalar las deficiencias del proyecto para poder corregirlo.

Dentro de las ciencias sociales, la acción de evaluar resulta de gran utilidad, particularmente en las ciencias administrativas y económicas que atienden a la optimización de la asignación y manejo de los recursos escasos que utiliza el ser humano. Con el propósito de crear un esquema ilustrativo de una estructura básica de un modelo de evaluación dentro de este ámbito, será útil para continuar con el desarrollo de esta idea, enunciar lo planteado por Raúl Coss:

### *“Estructura General de la Evaluación*

1. *Estudios de Factibilidad*
2. *Antecedentes, aspectos generales y apreciación general de proyectos*
3. *Análisis de factores económicos externos*
  - *Mercado de ventas*

---

<sup>32</sup> Trochim, William M.K., *Evaluation is the systematic assessment of the worth or merit of some object*, *Research Methods Knowledge Base*, <http://www.socialresearchmethods.net/kb/scallik.php>.

- *Disponibilidad y condiciones para la obtención de insumos importantes*
4. *Determinación de las características fundamentales del proyecto*
    - *Tamaño y programa de producción*
    - *Localización del proyecto*
    - *Tecnología básica*
  5. *Definición del proyecto*
    - *Organización e integración*
    - *Procesos y equipos*
    - *Insumos y productos*
  6. *Análisis económico y financiero*
  7. *Impacto socio-económico del proyecto*<sup>33</sup>

Este modelo resulta útil para observar porqué se dice que un modelo de evaluación es sistemático, ya que se realiza a través de una serie de pasos ordenados los cuales arrojan información que en su conjunto y responderán a ciertos cuestionamientos de cualquier tipo de proyecto. En otras palabras, un modelo de evaluación analiza un proyecto temporalmente desde su concepción hasta el impacto de su realización.

#### c) Tipos de evaluación

Del análisis del modelo de evaluación descrito en el inciso anterior se observa que existen diversos criterios para clasificar los tipos de evaluación. Algunos ejemplos son los siguientes:

1. Sistema de evaluación que se clasifica por el sujeto que la realiza:
  - Heteroevaluación: Cuando un sujeto o grupo de sujetos ajeno a la formulación y ejecución de un proyecto es quien realiza un proceso de evaluación.

---

<sup>33</sup> Cfr. Coss B., Raúl, Análisis y Evaluación de Proyectos de Inversión, Ed. Limusa 1993.



- Autoevaluación: Cuando el sujeto o grupo de sujetos que formulan y/o ejecutan un proyecto son quienes realizan el proceso de evaluación.

2. Sistema de evaluación que se clasifica por el momento en que se realiza (temporalidad):

- Evaluación previa: cuando se realiza un proceso de evaluación en el momento anterior a la concepción de un proyecto, es decir, cuando el proyecto está en su etapa preparatoria de desarrollo. El principal objetivo de este tipo de evaluación es determinar la viabilidad y la necesidad de desarrollar el proyecto.
- Evaluación formativa o ejecutiva: cuando se realiza un proceso de evaluación en el momento de ejecución de un proyecto siempre y cuando éste no haya sido culminado. El principal objetivo de este tipo de evaluación es asegurar el correcto desempeño y desarrollo de acuerdo a los criterios establecidos en el proyecto o bien, estándares a los cuales deba sujetarse el proyecto por su propia naturaleza.
- Evaluación posterior o de resultados: cuando se realiza un proceso de evaluación en un momento posterior a la terminación del proyecto.<sup>34</sup>

d) Objetivos, necesidad y utilidad de evaluar

El principal objetivo de los tipos de evaluación es verificar, acreditar, calificar o determinar los resultados obtenidos por la realización de un proyecto y en su caso, señalar el éxito o las deficiencias de éste en un momento previo a, durante y/o posterior a su realización. Asimismo, es una herramienta cuyo desarrollo es necesario y fundamental en el desarrollo de cualquier tipo de proyecto. Su correcto ejercicio permite en un plano inicial, el nacimiento sólo de aquellos proyectos que de ser realizados, tengan una aportación positiva y útil al mundo, en otras

---

<sup>34</sup> Idem.

palabras, evaluar evita la existencia de proyectos innecesarios, deficientes o negativos. Asimismo en un plano posterior, garantiza la correcta ejecución de un proyecto y de no ser así, otorga la información necesaria para corregirlos en una etapa final. Un proyecto de cualquier naturaleza, carente de mecanismos de evaluación puede resultar innecesario, inútil o incorregible, por distintas razones que pueden variar desde la perspectiva económica o social e incluso jurídica valorativa.

## **CAPÍTULO 2. ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD DE LA LEY EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO**

### Introducción

La ley en el estado de derecho contemporáneo resulta la base fundamental de estructuración y desarrollo del mismo. La armonía con la que el legislador espera que la sociedad que representa se desenvuelva en el territorio del país que conforma el estado, está basada en la necesidad de crear y elaborar leyes que resulten eficientes y efectivas. Para lograr lo anterior, éste debe llevar a cabo una valoración integral de la situación que lo ha llevado a considerar que es necesaria la promulgación de una nueva ley para mejorar las circunstancias en las que viven los ciudadanos.

Mediante el Poder Legislativo, el estado contemporáneo se encuentra obligado a desarrollar herramientas e instrumentos de coacción que mantengan la paz y cohesión social con el propósito de generar un clima de confianza y armonía en la sociedad que gobierna. Las leyes que son creadas con el espíritu de solucionar conflictos, requieren de un grupo interdisciplinario de técnicos legisladores para su elaboración; la aplicación de una técnica legislativa adecuada y métodos de evaluación de la ley se traducirán en el éxito del sistema jurídico en que se pretende incorporar a la misma. Así, es como el legislador debe definir la función, objeto, y finalidad de la ley en cuestión, con el propósito de que existan órganos y operadores que la apliquen y ejecuten de manera eficiente y efectiva.

En el presente capítulo se pretende desarrollar el concepto de estructuración de una ley y la teoría de la técnica legislativa adecuada que requiere de distintas herramientas jurídicas, lingüísticas y valorativas para lograr a través de ésta, los efectos esperados por el legislador; mediante lo anterior, se espera que la ley que resulte de dicho proceso, en este caso no solo el legislativo, sino también, el proceso previo de valoración y estructuración de la ley, evite problemas como la redundancia o incoherencia en el sistema normativo y lagunas de ley, entre otros.

## 2.1 Consideración de la ley como fuente de derecho

El concepto fuente del derecho implica, respecto de su definición, todo aquello que produce derecho. En el ámbito del estudio del derecho, de acuerdo con distintos autores como, por ejemplo, Francisco J. Peniche Bolio, las fuentes del derecho se clasifican en históricas, reales y formales.<sup>35</sup> Por un lado, se encuentran las fuentes históricas del derecho, que implican documentos que resultan en antecedentes jurídicos imperantes y trascendentales en la sociedad en la cual fueron creados y aplicados. Un ejemplo de fuente histórica es el Código de Hammurabi, el cual generó derecho sin la necesidad de un proceso legislativo, pero resultó en un documento jurídico influyente y valioso entre aquellos que lo conocieron y aplicaron.

Por otro lado, se encuentran las fuentes reales del derecho, que son aquellas que como resultado de la situación social, económica y política que se vive en cierta sociedad producen derecho, es decir, aquellas que derivado de eventos como una revolución o una crisis, ya sea económica y/o social, dan origen a la creación de un instrumento jurídico que regula la convivencia en una determinada población. Lo antes mencionado se ejemplifica claramente con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual fue gestada en un ambiente revolucionario, derivado de una crisis y con la necesidad de mejorar las condiciones económicas y sociales en las que se encontraban las clases débiles y oprimidas en nuestro país.

Por último en este análisis, se encuentran las fuentes formales del derecho, las cuales se clasifican en: la costumbre, la jurisprudencia y la legislación. La legislación implica el proceso por el cual ciertos órganos del estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre de leyes.<sup>36</sup> Dicho proceso, en el caso concreto mexicano, se divide en las siguientes etapas: iniciación, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, lo anterior tiene fundamento en los artículos 71 y 72

---

<sup>35</sup> Peniche Bolio, F., *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2008 pp. 71 a 87.

<sup>36</sup> *Ibidem*. pp. 74.

constitucionales. Este proceso y sus distintas etapas se expondrán y desarrollarán más adelante en éste trabajo con el propósito de analizar su impacto y criticar la eficacia del mismo.

La jurisprudencia, considerada como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, como fuente formal del derecho, resulta, en el derecho consuetudinario, la fuente primordial del régimen jurídico, ya que las implicaciones e importancia que éste derecho le concede bajo el concepto antes definido, sienta las bases para el desarrollo del derecho en aquellos países que lo practican. Sin embargo, en los estados regidos bajo el derecho escrito, no resulta de tal trascendencia, ya que principalmente el proceso legislativo conforma la base de la producción de leyes, lo que deja como fuente secundaria a la jurisprudencia.<sup>37</sup>

Asimismo, la costumbre como fuente formal del derecho desempeña un papel secundario en nuestros días, no obstante lo anterior, ésta no deja de tener importancia, al entenderse como el uso implantado a una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio.<sup>38</sup> El surgimiento de la costumbre como fuente formal del derecho se constituye particularmente cuando convergen dos elementos: el objetivo, que implica la práctica constante de un uso; y el subjetivo, que es la convicción aceptada de la misma como obligatoria por la sociedad.

Existen algunas otras fuentes del derecho como la doctrina y las normas individualizadas, las cuales se consideran también fuentes formales. La doctrina en cierta manera representa el estudio de las leyes, pero es considerada como una fuente del derecho debido a que en ella se han materializado los principios generales del derecho y su estudio. Por otra parte, las normas individualizadas no son producto de un proceso legislativo, pero forman parte del sistema jurídico al ser aplicables al individuo sujeto de derecho por el cual se emitió la norma correspondiente, como por ejemplo ,una sentencia emitida por un juez.

---

<sup>37</sup> Ibidem pp. 77.

<sup>38</sup> Du Pasquier, *Introducción a la Teoría General y a la Filosofía del Derecho*, España, 1944, pp. 36.

Una vez estudiada y definida la ley como fuente formal del derecho, la cual se origina a través del proceso legislativo como producto de su promulgación, es necesario establecer y delimitar el concepto de ley. El término o concepto de ley puede resultar amplio y dependerá de su aplicación y contexto. La Real Academia Española define éste concepto como una regla fija a la que está sometido un fenómeno de la naturaleza o un precepto dictado por la autoridad competente en el cual se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.<sup>39</sup>

Para efectos de este trabajo, dicho concepto será estudiado desde una perspectiva completamente normativa, es decir, el concepto de ley implica cualquier acto o documento que independientemente de su contenido normativo emana del órgano legislativo y que goza por eso de un particular régimen jurídico, que produce como resultado normas generales y abstractas.<sup>40</sup> De esta manera, definida la ley como un instrumento regulador de la trama colectiva, resulta importante analizar su aplicación en el estado.<sup>41</sup>

## 2.2 Ley como instrumento de acción estatal

El estado utiliza las leyes para establecer determinadas conductas y prever en ellas instrumentos de coacción que refuerzan la prescripción, es decir, las leyes son utilizadas como herramientas de cohesión social, capaces de generar un clima de confianza y armonía en la sociedad. Las leyes son creadas con el propósito de solucionar los conflictos que se suscitan en el seno de un grupo social determinado, en otras palabras, el legislador, al proponer una iniciativa de ley o al menos evaluar la necesidad de una nueva normatividad, resulta influenciado por algún conflicto o entorno social adverso que requiere solución.

---

<sup>39</sup> Real Academia Española, 2018 <http://dle.rae.es/?id=NDJCjq8>

<sup>40</sup> Carbonell, Miguel, *Elementos de la Técnica legislativa*, Editorial Porrúa México y UNAM, México, 2002, pp. 61.

<sup>41</sup> Barragán, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, Editorial Planeta Técnica, Venezuela, 1994, pp. 14.

Intrínsecamente, las leyes transmiten a sus destinatarios razones suficientes para que las mismas se hagan acreedoras no solo al acatamiento sino también a la adhesión de las mismas. Lo cual implica dos distintos aspectos dentro del ámbito de obediencia de la norma.

Por un lado, el acatamiento recae únicamente en el temor del sujeto de derecho respecto de la sanción de la norma. Por otro lado, la adhesión, demuestra de manera tácita el acuerdo del individuo ante la norma, es decir, cuando un individuo cumple con la ley debido a que se adhirió a ella, es porque la ha aceptado como parte del sistema jurídico al que pertenece debido a que la considera armónica y necesaria para el bien común de la sociedad.

Las leyes también funcionan como herramientas para la articulación de los diversos miembros que coexiste en un determinado territorio. El fin último de un sistema de leyes es lograr resolver de modo satisfactorio éste problema de convergencia social de la manera más armónica y eficaz posible, integrando satisfactoriamente las creencias y modalidades de las personas que integran dicha sociedad.

Con el fin de lograr dicho propósito, el estado, desde su constitución y a lo largo de su existencia, produce distintas instituciones legislativas para la promulgación de leyes mediante la división del poder. De acuerdo con lo analizado en el Capítulo I del presente trabajo, la división del poder en el estado contemporáneo se clasifica en: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Es así como el equilibrio y control entre los poderes resultan en la estructura democrática del estado como actualmente se conoce. El poder legislativo tiene como función primordial la representación del estado y de la sociedad sujeta al poder del mismo. Lo anterior, para la producción de leyes que lo regulen y satisfagan los propósitos de certeza y seguridad requeridos para el éxito del estado.

### 2.3 Aspectos estructurales de la ley

El concepto de estructura de una ley implica, de manera general, su distribución y orden, es decir, un índice o esqueleto que debe ser llenado de cierto contenido normativo y ordenado en distintos niveles de agrupamiento. Existen distintas razones por las cuales es de utilidad que el legislador cuente con conocimientos de estructura en este sentido, ya que al proponer un texto legislativo, la lectura y el análisis de ésta permite acceder con mayor facilidad a su contenido. Lo anterior, con el propósito de evitar la elaboración de un texto normativo con redacción confusa o demasiado extensa.

Dentro de la etapa de desarrollo del proyecto legislativo, el redactor, al diseñar en principio, la estructura del mismo, simplifica la tarea del análisis de oportunidad y factibilidad que tiene la ley que se planea elaborar. Asimismo, el legislador puede evaluar la coherencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y, en su caso, proponer cambios y mejoras al mismo. En general, no existe una norma que regule la forma de redacción de una ley, lo que le permite al legislador elaborarla con absoluta libertad estructural. No obstante lo anterior, como principio general el redactor de la ley, al aplicar una adecuada técnica legislativa, deberá preparar su proyecto de ley considerando que el producto final debe ser accesible para su usuario, permitiendo a los destinatarios identificar la información de manera práctica y clara.<sup>42</sup>

#### a) Función:

Cuando se piensa en la necesidad de elaborar una norma es porque previamente a ésta decisión el legislador detectó la existencia de algún tipo de problema o deficiencia que se pretenderá resolver a través de la misma, ya sea para dotar al estado de una herramienta específica, delimitar cierta conducta, o establecer las condiciones bajo las cuales se adopten ciertos procesos. Las leyes buscan siempre resolver problemas relacionados con los individuos y/o las instituciones sujetos de derechos, con el fin de hacer viable la convivencia social.

---

<sup>42</sup> Svetaz, María Alejandra; Grosso, Beatriz; Luna, Miguel, *Técnica Legislativa*, Argentina, 1998, pp. 10-14.



Las normas creadas por el estado cuentan con poder coactivo, el cual es utilizado para reforzar la potencia de las prescripciones. No obstante, con el propósito de que dichas normas sean eficaces y eficientes, se requiere que al momento de diseñar la norma el legislador lo haga con tal técnica legislativa que permita al juez, en caso de incumplimiento de la misma, la automática aplicación de ésta. Es por esto que si una ley es elaborada de manera correcta, haciendo uso de una adecuada técnica legislativa, no solo desde el punto de vista formal, relativo al proceso legislativo, sino también respecto del contenido de la norma, en relación a la redacción, el uso claro del lenguaje y la transmisión de un imperativo abstracto y general, los individuos podrán fácilmente comprenderla y entonces será eficaz su aplicación.

Las leyes establecen el deber ser de las acciones, determinando lo prohibido, lo obligatorio y lo permitido, respectivamente, como parte de su función la ley genera: (i) limitaciones a los comportamientos de los individuos y (ii) expectativas subjetivas en relación al comportamiento.<sup>43</sup>

Asimismo, parte de la función de una ley es delimitar su ámbito de aplicación, el cual puede ser clasificado en: temporal, material, personal y espacial. Respecto de lo anterior, cabe remarcar que las leyes pueden ser clasificadas para su mejor interpretación y aplicación. Es por esto que se clasifican respecto de su ámbito espacial de validez, en federales y locales. De igual manera, se subdividen éstas últimas en estatales y municipales. Dicha clasificación permite, por ejemplo, advertir de qué órgano emana la ley, es decir, las leyes federales únicamente pueden ser emitidas por el Congreso de la Unión, de acuerdo con lo previsto en la constitución mexicana. Así resulta sencillo y automático al analizar una ley federal comprender dónde pueden encontrarse las reformas y en su caso exposición de motivos.

Desde el punto de vista del ámbito de aplicación temporal, las leyes pueden ser de vigencia indeterminada y de vigencia determinada, es decir, cuentan con un plazo de vencimiento o no.

---

<sup>43</sup> Barragán, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, Editorial Planeta Técnica, Venezuela, 1944, pp. 141.

Por otro lado, existe la clasificación de las leyes respecto del ámbito de aplicación material, el cual se divide en el derecho público y el privado. Una clasificación adicional es la de las leyes atendiendo a su ámbito de aplicación personal de validez, en este caso se dividen en genéricas e individualizadas, donde las primeras son todas las disposiciones legales que se dan, no para casos concretos o particulares, sino para todos aquellos donde se actualice el supuesto jurídico o hipótesis de la norma y por otro lado, las normas individualizadas serán aquellas que se refieren concretamente a una situación jurídica, como son los contratos o resoluciones judiciales.<sup>44</sup>

#### b) Objeto

La ley puede contener uno o más objetos de regulación, pero en general cada ley tiene una materia única como contenido, por esto existen leyes en particular para cada una de las ramas del derecho, como por ejemplo, las leyes mercantiles, civiles, administrativas, penales, fiscales, etcétera. En cada ley debe existir un núcleo o contenido específico y además puede incluir aspectos adicionales que guarden conexión directa con el mismo, no debe redactarse en un mismo texto la regulación de dos o más objetos perfectamente diferenciables aunque guarden entre sí una relación o conexión indirecta. Es preferible en tal caso elaborar dos o más textos normativos distintos.<sup>45</sup>

Como parte del proceso legislativo y de la aplicación de una técnica legislativa adecuada es indispensable señalar el objeto de la ley, por ejemplo: el Impuesto Sobre la Renta, las Sociedades Mercantiles, la Protección de Datos Personales, etcétera. Con lo anterior, se facilita al lector el conocimiento de la intención implícita del legislador respecto de cierta ley y se le permite identificar e interpretar adecuadamente la misma.<sup>46</sup> Lo ideal es que dentro de los primeros artículos de la ley el legislador exponga y delimite el objeto de la misma. Resulta útil y efectivo que como producto de la adecuada técnica legislativa empleada por el legislador,

---

<sup>44</sup> Peniche Bolio, F. *Introducción al estudio del derecho*, México, 1998, pp. 92-93.

<sup>45</sup> Carbonell, Miguel, *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa México UNAM, México, 2002, pp. 278.

<sup>46</sup> Sempe Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 121.

éste incluya en un artículo de la ley los términos y definiciones empleadas a lo largo de la misma con el propósito de facilitar el uso e interpretación de ésta al lector y a los aplicadores, evitando así lagunas, ambigüedades y/o vaguedades.

### c) Finalidad

Considerando que la elaboración de la norma tiene como finalidad la solución de un problema de convivencia, resulta primordial que el legislador fundamente el propósito (fin) de la misma. Esta situación en algunas ocasiones resulta un desafío cuando es necesario determinar un fin común en el cual no se produzcan valoraciones antagónicas sobre lo necesaria que es una determinada ley entre aquellos sujetos de derechos a los que les resultará aplicable. Lo anterior resulta un punto complejo, ya que las apreciaciones valorativas dentro de una sociedad emanan de diferentes sujetos, los cuales podrían utilizar métodos de valoración no comparables y por lo tanto generar controversia respecto de la necesidad o no de la ley en cuestión.

Es por lo antes mencionado que existen distintos métodos para llevar a cabo un planteamiento objetivo y evaluable de la finalidad de una ley. Un ejemplo de esto es el método científico, el cual puede ser ocupado cuando se plantea elaborar una ley que mejore la calidad de vida de los individuos sujetos a ésta o al regular ciertos avances tecnológicos. Bajo este método el legislador tendrá la oportunidad de justificar la finalidad de la ley propuesta. Un caso concreto en el cual podría ocuparse el método científico descrito anteriormente es aquel que pretenda mejorar la calidad de vida de una comunidad mediante el desarrollo de una ley que permita la construcción de vías de acceso y comunicación.

Para lo anterior, el legislador debe plantearse por qué es necesaria una nueva ley, qué beneficios se esperan, qué implicaciones tiene su promulgación en cierta materia, respecto de ésta sociedad y el sistema jurídico al que pertenece, entre otros. La valoración a través del método científico generará datos indiscutibles, ya sean económicos, financieros y comerciales, que evidenciarán si existen beneficios en estos sectores que justifiquen y demuestren la necesidad de la ley que se pretende proponer.

Como se explicará más adelante, se requiere o al menos es aconsejable, como parte de la aplicación de una adecuada técnica legislativa, la elaboración de una evaluación previa para determinar la necesidad de la iniciativa de ley y su función dentro del sistema jurídico en el que se pretende incluirla.

d) Órganos de aplicación u operadores

Las leyes son clasificadas, por algunos académicos, como generales y abstractas cuando existe una pluralidad de sujetos normativos y éstas se encargan de regular diversas conductas de dichos sujetos. En general las leyes cumplen con estas características como por ejemplo, el Código Civil, el Código Fiscal, etcétera. Por otro lado, las leyes también pueden regular a una pluralidad de sujetos normativos respecto de una conducta en específico, sin dejar de ser generales y abstractas.

Las normas pueden ser clasificadas como heteroaplicativas y autoaplicativas. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar la realización de un acto diverso que condicione su aplicación, se trata de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto se encuentra sometida a la realización de este evento.<sup>47</sup>

Debido a estas características particulares, las leyes requieren de un operador que ejecute lo previsto en las mismas. Por esto, como parte de los poderes en los que se divide el estado se encuentra el Poder Ejecutivo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 89 las facultades y obligaciones con las que cuenta el Presidente de la República, este es en quien se deposita el

---

<sup>47</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época “*Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Distinción basada en el concepto de individualización incondicionada*”, Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes. Pp. 3738

Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, entre ellas la fracción primera del mencionado artículo establece que es el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Para que una ley pueda ser operada correctamente, requiere de claridad y precisión, ya que de lo contrario el operador que pretenda aplicarla carecerá de herramientas jurídicas suficientes para ello y por tal motivo no podrá llevar a cabo su función de manera efectiva. Sin duda, uno de los aspectos más claros que debe definir el legislador al momento de estructurar la ley es la de su operatividad. Conforme a una adecuada técnica legislativa, el legislador debe contemplar en su análisis al momento de crear la ley al operador y la forma en la que éste deberá llevar a cabo su función. Para lo anterior, parte de la evaluación previa al desarrollo y creación de una ley debe contemplar la aplicabilidad y operatividad de la misma, con el propósito de elaborar una ley eficiente y armónica en relación con el sistema jurídico en el que se incluirá dicha ley.

#### e) Eficacia y efectividad de la ley

De acuerdo con el apartado 8 del Capítulo I del presente trabajo, se estableció que una ley es inefectiva cuando derivado de su aplicación se originan o agravan problemáticas sociales. Para evitar este tipo de problemas, el legislador debe utilizar una adecuada técnica legislativa mediante la cual evalúe previo a la redacción de una iniciativa de ley si la ley será de utilidad para la sociedad y en su caso la eficacia de la ley misma.

La eficacia de una norma puede ser definida y analizada desde dos puntos de vista: el primero, desde la capacidad jurídica de las normas para producir efectos jurídicos; y el segundo, desde la motivación que de hecho surge de la conducta de sus destinatarios y en consecuencia ocasiona sobre la situación de los destinatarios los efectos que la misma norma prevé.<sup>48</sup> En este último punto la eficacia de una norma dependerá del cumplimiento de la misma o de la aplicación de la misma al momento de su incumplimiento.

---

<sup>48</sup> Hierro L, *La eficacia de las normas jurídicas*, Editorial Ariel Derecho, México, 2003, pp. 71-78.

Para mayor claridad, el concepto de eficacia de una norma jurídica se desglosa de la siguiente manera: puede ser jurídica o formal, cuando la ley fue creada de acuerdo con el proceso legislativo establecido en la constitución y culmina dicho proceso con la entrada en vigor de la ley, en este caso se dice que la norma es eficaz respecto de su efecto jurídico; por otro lado, es posible decir que una norma jurídica es considerada como eficaz de manera social cuando existe correspondencia de la misma, es decir, cuando es cumplida por los sujetos de derecho a los que les aplica dicha norma o bien, cuando la ley en cuestión cumple con los objetivos planteados que dieron origen a la creación de dicha ley. Dicho cumplimiento puede surgir por distintas razones, por ejemplo, por temor a la sanción, por utilidad, respeto al orden o a autoridad o por adhesión a la misma.

#### 2.4 Técnica legislativa

El concepto de técnica legislativa puede incluir distintas acepciones. De acuerdo con José Rafael Minor Molina, la más generalizada es la que define este concepto como el estudio de las reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como del uso del lenguaje de tales instrumentos, es decir, es un conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica que inicia con la justificación o exposición de motivos de la norma y concluye con la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible para los sujetos a los que está destinada.<sup>49</sup>

De acuerdo con Pablo Salvador Coderch, existen dos grandes tradiciones de técnica legislativa que estudian la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Estas tradiciones son la angloamericana y la germánica. Por un lado, la tradición anglosajona se relaciona con la redacción centralizada de los proyectos de ley, denominado *Legal Drafting*, que se encomienda a un órgano dependiente del gobierno compuesto por funcionarios especializados en la

---

<sup>49</sup> Minor Molina José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, editorial Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de diputados México, 2006, pp. 6 y 7.

redacción de leyes. Esta tradición tiene como propósito original la buena redacción de las leyes, mediante la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico para proporcionar seguridad jurídica.<sup>50</sup> Estos especialistas en técnica legislativa reciben un entrenamiento particular respecto de la elaboración y redacción de proyectos de ley y son conocidos también como redactores. Por otro lado, la tradición germánica es la que impera en el continente europeo y se caracteriza por la descentralización de la elaboración de proyectos de ley, ya que funcionarios de cada ministerio son responsables de esta actividad bajo ciertos estándares que son denominadas manuales de técnica legislativa.<sup>51</sup>

Para Piedad García-Escudero Márquez, la técnica legislativa constituye “*el arte de legislar clara y eficazmente*”<sup>52</sup> y forma parte de la llamada ciencia de la legislación la cual tiene cinco elementos:

- Teoría general de la legislación
- La analítica
- La táctica
- La metodología de la legislación
- La técnica legislativa<sup>53</sup>

La técnica legislativa puede ser analizada desde el punto de vista externo e interno de la producción normativa. La fase externa implica las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos, por lo que la fase interna se enfoca en el estudio del contenido y la forma de dichos actos. No obstante lo anterior, resulta apropiado analizar si debería existir un tipo de técnica legislativa de acuerdo con la especie de norma que se pretende producir.

Cada tipo de cuerpo normativo, por ejemplo, las normas constitucionales, generales o reglamentos, requiere de distintos enfoques derivados de sus

---

<sup>50</sup> García Escudero Márquez, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, España, 2011, pág. 79.

<sup>51</sup> Gretel, *Curso de Técnica Legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989 pág. 11-18.

<sup>52</sup> García Escudero Márquez, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, España, 2011, p.24

<sup>53</sup> Idem, p. 25

implicaciones, materia y objetivos. Evidencia de esto son las normas constitucionales que por su naturaleza implican principios abiertos y con poca tecnicidad en comparación a una norma oficial que se encarga de regular ciertos procesos de producción. Es por esto que la técnica legislativa es un amplio concepto, que debe desglosarse en distintas ramas para su máxima eficiencia y utilidad dentro del proceso de producción de leyes.

Por otro lado, cabe mencionar que la técnica legislativa abarca dos grandes áreas temáticas: primero, las relativas al lenguaje legal; y segundo, las relacionadas con la estructuración, composición y sistemática de las leyes y demás disposiciones jurídicas. Respecto del lenguaje legal, éste hace referencia al tipo de vocabulario que es ocupado para la elaboración y redacción de textos normativos, el cual incluye un tecnicismos específicos que tienden a la precisión bajo un tono impersonal y funcional y que no es retórico. Bajo este concepto los textos normativos presentan distintos problemas de lenguaje, que surgen, por ejemplo del mal uso del castellano, la ambigüedad, los errores gramaticales y por falta de precisión y claridad.<sup>54</sup> Los errores del lenguaje son relevantes para la seguridad jurídica, ya que afectan la claridad de la ley hasta el extremo de producir incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural, o por no contar con la indispensable claridad y por no establecer destinatarios perfectamente determinados.

Cuando se habla del mal uso del lenguaje español en la redacción de textos normativos se hace referencia tanto a aspectos formales como son la puntuación, el orden de los elementos, la longitud de las oraciones; como a los aspectos de contenido como el uso de nexos y referencias de tiempo y lugar, entre otros. Para dar solución a estos conflictos algunos autores como Walter Otto han desarrollado criterios para mejorar el uso del lenguaje y aplicar una adecuada técnica legislativa. Algunos ejemplos de los criterios del autor antes mencionado son los siguientes:

---

<sup>54</sup> Gretel, *Curso de Técnica Legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989 pág. 19.



## 1. *“Requisitos de Contenido*

### *a. Sencillez –*

- i. Uso de lenguaje técnico únicamente si es necesario, si no usar el lenguaje común.*
- ii. Atender al carácter impersonal del lenguaje técnico: especifique los sujetos.*
- iii. Prefiera la voz activa a la pasiva.*
- iv. Procure que los textos puedan ser comprendidos por sí mismos y evite remisiones”.*<sup>55</sup>

También George H. Hathaway redactó 10 mandamientos de las reglas para conseguir expresarse en un lenguaje legal sencillo:

- 1. “Un esquema claro, bien ordenado y fácil de seguir*
- 2. Denominación apropiada de las partes del texto*
- 3. Frases razonablemente cortas*
- 4. Voz activa*
- 5. Forma positiva*
- 6. Ordenación: sujeto - verbo - predicado*
- 7. Construcción paralela*
- 8. Términos concisos*
- 9. Términos sencillos*
- 10. Términos precisos”.*<sup>56</sup>

Por otro lado, Pilar García-Escudero Márquez sugiere algunos puntos a considerar para evitar conflictos con el lenguaje al momento de redacción de proyectos de ley:

- 1. “Huir de la ambigüedad pero también de la vaguedad, evitando en lo posible el uso de conceptos jurídicos indeterminados y de palabras polisémicas;*

---

<sup>55</sup> Ibidem. pág. 20-26.

<sup>56</sup> Ibidem. pág. 18.

2. *Tener siempre presente al destinatario de la ley que ha de comprenderla para poder cumplirla;*
3. *De la claridad y precisión en el lenguaje de las leyes depende la certeza sobre el derecho aplicable y las consecuencias de los propios actos, exigencias del principio de seguridad jurídica proclamado por la Constitución; y*
4. *La ley debe contener normas claras y expresadas como mandatos”*<sup>57</sup>

La redacción de la ley es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para conocer el contenido de las normas.<sup>58</sup> Cabe recordar que el destinatario de las leyes es el ciudadano y que todos ellos deben poder comprender las leyes en condiciones de igualdad para generar seguridad jurídica entre la sociedad y el gobierno. Por lo anterior, la necesidad del desarrollo de una técnica legislativa surge de distintos problemas, entre ellos: el gran número de normas vigentes en cierto ordenamiento jurídico que representa una significativa dificultad para la comprensión de dicho sistema normativo como para su aplicación; y el lingüístico, el cual produce ambigüedad de los términos y vaguedad en los conceptos usados, entre otros. Lo anterior, afecta no solo la interpretación sino la aplicación de la ley, es por esto que el lenguaje jurídico claro y preciso en las normas es fundamental.

La técnica legislativa trata también el estudio de la forma y estructura de las leyes al proponer criterios respecto de la mejor manera de crear una inserción sistemática de la nueva ley en el sistema jurídico receptor.<sup>59</sup> Las normas de un orden jurídico deben sistematizarse de manera lógica con el propósito de que coexistan armónica y eficientemente. La aplicación de los criterios establecidos por la técnica legislativa implicará una mejor sistematización de las normas que integran el ordenamiento jurídico de un Estado. La técnica legislativa ofrece distintas herramientas para lograr este objetivo, por ejemplo, la remisión entre

---

<sup>57</sup> García Escudero Márquez, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, España, 2011, pág. 189.

<sup>58</sup> *Idem.* pág. 187.

<sup>59</sup> Gretel, *Curso de Técnica Legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989 pág. 28.

normas y la definición de conceptos, entre otras. Mediante el uso correcto de estas herramientas se generan lenguajes claros dentro del sistema jurídico con el propósito de desarrollar un esquema integral de normas que rijan la vida en sociedad de manera certera.

El legislador debe evitar causar redundancia entre dos o más normas pertenecientes al sistema jurídico en cuestión, no solo porque produce incongruencias, sino también porque la presencia de normas redundantes conduce a una innecesaria superabundancia de normas, lo cual hace más difícil su manejo. Este problema también genera un riesgo constante de incoherencia, ya que al haber más de una norma que regula una situación, en caso que el legislador decida reformar alguna de éstas, podría suceder que derivado de esto las reglas que antes establecían una solución igual a un conflicto de cierta forma ahora se contrapongan entre sí.

Si el legislador desea lograr un sistema jurídico armónico y eficiente debe eliminar las redundancias, para lograr lo anterior, debe evadir la solución de situaciones caso por caso y más bien enfocarse en la producción de normas generales, sin caer en lagunas del derecho, las cuales implican una situación en la que un caso jurídico carece de solución porque el derecho no lo contempla. En este último caso el redactor de la ley se encontrará con una situación de incompletitud del sistema jurídico y por lo tanto se originará el fracaso de la ley según se expondrá más adelante. La teoría de la técnica legislativa propone la evaluación de un conjunto de normas con el propósito de determinar si es completo en relación a ciertos casos.

La técnica legislativa también se orienta a evitar incoherencias en el sistema normativo, a través de la derogación de t las normas que se oponen a la nueva ley promulgada. La derogación y abrogación de una norma se entiende más allá de lo expresamente señalado en la nueva ley de acuerdo con el principio del derecho que dicta que una ley posterior deroga una ley anterior. Asimismo, existen otros principios del derecho que resuelven los conflictos entre normas jurídicas; no obstante lo anterior, como parte de la aplicación, en el proceso legislativo, de la

técnica jurídica adecuada es necesario que se especifiquen explícitamente en el texto de la ley qué normas han sido derogadas por las que se promulgan, esto con el propósito de evitar confusión entre los lectores.<sup>60</sup> Un ejemplo de lo antes mencionado son los artículos transitorios de la legislación de que se trate, en los cuales el legislador establece el inicio de la vigencia de la ley y, en su caso, los artículos, leyes o reglamentos que se derogan y abrogan, respectivamente.

Cabe mencionar que existen distintas etapas identificadas por la técnica legislativa para la elaboración de un proyecto legislativo, como son:

- a) *“comprensión general del tema,*
- b) *búsqueda de información,*
- c) *análisis de fondo,*
- d) *análisis formal y diseño de la estructura,*
- e) *redacción del proyecto,*
- f) *consulta con el decisor político,*
- g) *revisión final del proyecto,*
- h) *presentación,*
- i) *seguimiento del mismo”.*<sup>61</sup>

La comprensión general del tema a legislar es fundamental para comenzar cualquier proceso de elaboración de un proyecto legislativo e implica la selección de información y antecedentes adecuados. El legislador tiene el compromiso y la facultad de asesorarse a través de técnicos y expertos en la materia correspondiente que puedan de manera interdisciplinaria colaborar con el trabajo de preparación del proyecto de ley.

La etapa de búsqueda de información se refiere a aquellos antecedentes legislativos como normas vigentes y disposiciones derogadas en la materia, así como otros proyectos de legisladores en curso o no aprobados, con esto el legislador tendrá la información suficiente para evaluar la necesidad de la ley que

---

<sup>60</sup> Campuzano Montoya, Irma, *Técnica Legislativa*, México, Editorial PRD Colección tópicos de formación política, 2016, pp. 41 y 42

<sup>61</sup> Idem pp. 43-45

pretende incluir al sistema jurídico vigente. En el caso que se encuentren diversos proyectos de ley de la materia que no hayan sido aprobados, el legislador tendrá que replantear el propósito u objeto de la ley en cuestión.

Una vez recolectada la información formal del tema a tratar, el legislador contará con el conocimiento general de la materia a regular, el cual le permitirá llevar a cabo un análisis de fondo respecto de si el contenido se ajusta a las atribuciones constitucionales otorgadas, la oportunidad social que implica la creación legislativa de dicha ley, la efectividad en la implementación de las soluciones o procedimientos que se desean establecer en la norma y el grado de consenso político y social sobre el tema a tratar. Con este análisis el legislador podrá dar forma a la estructura del proyecto, con el propósito de cumplir con el procedimiento legislativo establecido en la constitución y disposiciones aplicables a la materia.

Durante la redacción del proyecto legislativo se integran el texto, contenido y forma del mismo en un solo documento. Para esto el uso de una adecuada redacción y gramática. Resulta esencial, con el propósito de lograr claridad en el proyecto y eficiencia a la hora de su aplicación. Es en esta etapa donde el legislador fundamentará su decisión para proponer dicho proyecto, la motivación político-social y las razones por las cuales considera la viabilidad de la ejecución de la ley propuesta.

Una etapa importante de este proceso es la revisión del proyecto por parte del decisor político, es decir, aquel que enfrentará al órgano legislativo para llevar a cabo la iniciativa de ley. En esta etapa se debe consultar con los integrantes del órgano legislativo la apreciación y valoración que tienen en relación con el proyecto y plantear las estrategias de contacto con los grupos políticos que apoyarán la iniciativa. Así es como se llega a la revisión final del proyecto, en la cual se define que no existe incoherencia entre éste y el sistema jurídico y que con la promulgación de la ley en cuestión se mantendrá el principio de integridad y coherencia de dicho sistema. Finalmente, el proyecto es presentado ante el

órgano legislativo para llevar a cabo el seguimiento del proceso marcado en la Constitución.

## 2.5 Inejecución de la ley

Al momento de la promulgación de una ley, ésta se vuelve derecho vigente y positivo. Una norma es considerada vigente cuando el legislador la dotó de efectos jurídicos respecto de cierto tiempo o de manera indefinida hasta que dicha norma sea derogada. Así, se debe entender por derecho positivo aquellas normas jurídicas que son generadas por procedimientos determinados por la autoridad y normas competentes en un momento determinado, es decir, para que una norma sea derecho positivo necesariamente debe ser creada por el órgano con facultades legislativas. No obstante lo anterior, a pesar de que existan leyes vigentes y positivas éstas pueden ser inejecutables o inaplicables por distintas razones, como por ejemplo, cuando la técnica legislativa no es empleada de manera óptima, cuando la ley se redactó de manera poco clara y entonces los operadores carecen de elementos para ejecutar y/o aplicar dicho cuerpo normativo.

Otro caso que podría considerarse es cuando una ley, pese a que cumplió con cada una de las etapas del proceso legislativo y entró en vigor, a pesar de que es derecho positivo y vigente, resulta inaplicable por falta de recursos económicos de los operadores, ya que no hay forma en la que se pueda poner en práctica dicha ley debido a que ésta es costosa en demasía para el operador. Un ejemplo de lo antes mencionado es cuando se emite cierta legislación respecto de la transformación de un sistema de juicios escritos por orales y no se tienen las instalaciones apropiadas para llevar a cabo estos últimos, ya que cuando un país cambia la manera en la que impartirá justicia a sus habitantes, esto puede resultar en considerables gastos administrativos. En este caso, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que se realicen los juicios en salas con herramientas tecnológicas como cámaras, micrófonos, computadoras, en las cuales se le permita al público en general acudir para escuchar las audiencias,

pero si no existen dichas condiciones la ley será inaplicable e inejecutable, debido a la falta de recursos materiales y económicos del poder judicial.

Con el fin de evitar los supuestos previstos en los párrafos anteriores, el legislador al momento de plantear la necesidad de la promulgación de una ley debe observar y evaluar no solo las implicaciones jurídicas formales de esto, sino también, las consecuencias económicas y administrativas que la entrada en vigor de dicha ley ocasionarán a nivel operativo. Mediante la evaluación correcta tanto de factores económicos como jurídicos será posible que el legislador desarrolle una ley que puede ser emitida de manera correcta, en el ámbito formal y constituirse como derecho positivo y vigente, así como una ley eficiente que pueda ser aplicada y ejecutada por aquellos a quienes les corresponde.

## 2.6 Fracaso teórico de la ley

El concepto de fracaso puede ser definido de acuerdo con la Real Academia Española como el resultado adverso de una empresa o un negocio.<sup>62</sup> Para efectos del presente trabajo, se considerará como fracaso teórico de la ley a aquel resultado, previsible o imprevisible y negativo en consecuencia de la puesta en práctica o aplicación de dicha ley. Esto implica que las consecuencias de inclusión de la ley resultaron adversas a lo esperado por el legislador cuando planteó la necesidad de la misma. Existen distintas razones por las cuales una ley puede considerarse un fracaso, como por ejemplo, cuando derivado de ésta se presenta una incompletitud en el sistema jurídico, ya que dicha ley no previó cierto caso para el cual el juez no tiene una norma que aplicar; otra razón es cuando existen incoherencias en el sistema jurídico o redundancias.

En primer lugar, el fracaso teórico de una ley por incompletitud se da cuando se presenta una laguna de ley, es decir cuando el interesado o sujeto de derecho tiene una falta de conocimiento sobre sus obligaciones o derechos y se ve en la necesidad de acudir a un juez, para su interpretación, lo cual implica que el

---

<sup>62</sup> Real Academia Española, Diccionario, 2018 <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=fracaso>

interesado devengue ciertos gastos económicos que producen una lesión en el patrimonio del mismo, que pudieron evitarse mediante la aplicación de una correcta técnica legislativa.

Asimismo se da este fenómeno cuando no existe en el orden jurídico ninguna categoría en la que el juez pueda subsumir el caso individual sometido a su fallo. Ésta última se conoce como laguna normativa. El único modo de solucionar este tipo de situaciones es a través de la interpretación judicial. Para esto el juez en cuestión deberá analizar y ponderar otras leyes relacionadas con el caso, los principios generales del derecho, la jurisprudencia existente, entre otros asuntos, para llegar a la conclusión que solucionarán el caso en concreto y llenar de esta manera con una norma individualizada la laguna creada por el legislador.<sup>63</sup>

Otra forma de considerar que la ley ha fracasado es cuando dentro de un sistema normativo existen incoherencias, es decir, cuando un caso es solucionado de formas distintas e incompatibles por normas vigentes y positivas. Esto implica que los sujetos de derecho de acuerdo con las normas antes mencionadas, en todo momento se encontrarán en desobediencia de la norma, ya que al obedecer una, desobedecerán la que es incoherente con la primera, y por lo tanto se produce una sanción; esta situación se denomina contradicción normativa.

Un ejemplo de esto es cuando un ordenamiento jurídico tipifica cierta conducta de forma general y en este mismo se establece: (a) una pena mayor si se dan determinadas circunstancias agravantes; y (b) una sanción menor si el actor se encuentra en ciertas circunstancias. En este caso el ordenamiento jurídico causaría un problema de contradicción debido a que no prevé una tercera opción donde se den tanto las circunstancias agravantes como las circunstancias especiales del actor. Cuando una situación de esta naturaleza ocurre, es entonces cuando el juez debe buscar y hallar una solución en la cual aplicará una pena al actor por haber actualizado el supuesto jurídico sancionado por la ley, pero

---

<sup>63</sup> Svetaz, María Alejandra; Grosso, Beatriz; Luna, Miguel, *Técnica Legislativa*, Argentina, 1998, pp. 100.



considerando las posibilidades que ésta misma señala respecto de las sanciones de menor grado.

Otra forma en la que se puede considerar que la ley ha fracasado es cuando más de una norma prevé el mismo supuesto y genera redundancia en el sistema jurídico. A diferencia de la incoherencia, en la redundancia normativa las leyes dirigen a la misma solución, pero generan distintos puntos de partida para la aplicabilidad de la misma. No obstante que dicho fenómeno no genera los problemas que la contradicción, resulta innecesario tener un sistema normativo demasiado extenso que pueda llegar a ocasionar inseguridad jurídica entre los sujetos de derecho, ya que podría ocurrir que alguna de las normas redundantes sea modificada por el legislador y entonces surja el caso de contradicción.<sup>64</sup>

## 2.7 Inefectividad de la ley y sus consecuencias

Derivado del análisis desarrollado en este trabajo, cabe mencionar que no se debe confundir la eficacia de una ley, como únicamente el cumplimiento de aquellas normas que deben ser cumplidas y la aplicación de aquellas que deben ser aplicadas, ya que existe la hipótesis de inaplicación de forma generalizada por los tribunales supremos del sistema normativo. En México existe la figura denominada Declaratoria General de Inconstitucionalidad prevista en el artículo 107 fracción II constitucional.

En este caso, la inaplicación se puede dividir en tres supuestos: por desconocimiento, por interpretación errónea y por violación. El primero supuesto, por desconocimiento, es poco posible, ya que implicaría que ni los particulares ni las autoridades ni los jueces conocen dicha norma pero que ésta es válida en el sistema jurídico y por lo tanto resulta ineficaz, ya que no es posible su cumplimiento ni su aplicación.

Por otro lado, el supuesto de inaplicación por interpretación errónea surge cuando una norma regula claramente un caso y existen adicionalmente otros en los que

---

<sup>64</sup> Idem pp. 102.

también es aplicable respecto de la primera, pero las autoridades judiciales consideran que no es así y por lo tanto no juzgan los casos adicionales con la norma general.

Lo planteado en el párrafo precedente podría ocurrir cuando se presentan problemas de leyes en el espacio o materia, por ejemplo, cuando en un caso se dificulta definir si la materia es mercantil o civil, o en otra situación cuando depende del juzgador establecer si a cierto individuo le es aplicable o no cierta ley. Al permitir el sistema jurídico la discrecionalidad de interpretación, resulta posible que en algunos casos éste deje de ser eficaz cuando da pie a errores de interpretación, y por lo tanto, de inaplicación de la norma jurídica de que se trate. Estos errores surgen de la dificultad que genera la ley para ser interpretada o aplicada, lo cual puede derivarse de una pobre o mal ejecutada técnica legislativa al momento de su creación.

Finalmente, se encuentra el supuesto de inaplicación por violación, el cual sugiere que la autoridad judicial no obstante que a sabiendas de que cierto caso se encuentra en el alcance de la norma deja de aplicar la misma. Este caso sucede cuando la autoridad judicial determina que cierta norma, por ejemplo, es inconstitucional y por tal motivo se exige su inaplicación a los jueces. Así es como resulta ineficaz desde el punto de vista social una ley que pudiendo estar dotada de validez formal por haber cumplido con el proceso legislativo marcado para su promulgación, resulta contraria a los principios constitucionales del sistema normativo del que forma parte.<sup>65</sup> Con el fin de evitar este gran problema de inaplicación de la norma, así como los supuestos en los que una ley pudiere estar erróneamente diseñada o los efectos de su aplicación no sean los esperados, en los siguientes capítulos de éste trabajo se detallará extensivamente distintas soluciones que países como Canadá, Alemania, Reino Unido y Canadá han desarrollado respecto de éste tema.

Es posible calificar a una ley de eficaz, de acuerdo con el éxito de la misma, considerando éste el cumplimiento de los propósitos para los que dicha ley fue

---

<sup>65</sup> Hierro L, *La eficacia de las normas jurídicas*, Editorial Ariel Derecho, México, 2003, pp. 71-78.

creada en un principio. Esto resulta complicado de evaluar debido a que el punto de referencia es subjetivo y depende exclusivamente del legislador dicho objetivo puede ser expresado en la exposición de motivos de cierta ley, u omitido dependiendo el caso en concreto, parte de juicios valorativos subjetivos.

A pesar de lo anterior, es posible determinar el propósito de una ley analizando el contexto sociológico y jurídico en el cual surgió, por ejemplo, la Ley de Federal del Trabajo, cuenta con una exposición de motivos en la cual claramente se describe la situación social en la que se encontraba el país en la época de su redacción y el legislador no escatimó en desarrollar ampliamente sus propósitos con dicha ley, no así la Ley General de Sociedades Mercantiles, la cual no cuenta con una exposición de motivos que consultar, lo cual se traduce para su interprete en la necesidad de llevar a cabo un análisis del contexto en el que se desarrolló dicha ley para lograr su interpretación y en su caso aplicación.

Expresado lo anterior se considera que una ley generalmente no atiende a un propósito único, es decir, una misma ley puede buscar distintos fines, los cuales podrían considerarse antagónicos, por ejemplo cuando ésta pretende incrementar el empleo y al mismo tiempo disminuir costos sociales sobre los empresarios, o cuando el propósito es descentralizar la prestación de un servicio público y al mismo tiempo mejorar su calidad. La evaluación de la eficacia de la norma puede resultar compleja, ya que podría ocurrir que la norma tuvo éxito en un propósito y en otro no, para lo que el éxito de la norma en general podría ser nulo.

Las consecuencias del cumplimiento o aplicación de una ley pueden ser previsibles o no previsibles, así como negativos o positivos, estos últimos resultan en valoraciones subjetivas de las cuales surgen controversias, algunas veces innecesarias, ya que los puntos de vista antagónicos y no comparables, no generan valor agregado alguno a la evaluación de la ley. Depende de los esfuerzos del legislador para evaluar la ley en un momento previo a su promulgación, inclusive previo a la iniciación de su vigencia, la eficacia que tenga la misma respecto de su inserción en el sistema jurídico. Como parte de dicha evaluación se obtendrán los efectos previsibles positivos, previsibles negativos,

imprevisibles positivos e imprevisibles negativos, los cuatro supuestos anteriores deben ser ponderados y conforme a esto se decidirá la necesidad de la ley, así como la aplicabilidad y eficacia de la misma.<sup>66</sup>

Otro elemento adicional que se puede incluir como valor ponderativo para evaluar un proyecto de ley o ley vigente será detallado por los mecanismos evaluativos que se analizan en el siguiente capítulo, es el término de la eficiencia de una ley. En los párrafos anteriores, se detalló que una ley es eficaz cuando ésta es aplicada, y derivado de su aplicación, se cumplen con los objetivos deseados por el legislador para atender una cierta problemática. Por otro lado, la eficiencia de una ley se refiere a la manera de administrar los recursos que son requeridos para ejecutar o cumplir con las obligaciones impuestas en una ley. Una ley puede ser calificada como eficiente cuando ésta representa la mejor solución posible a una problemática planteada y además resulta ser la solución que impone el menor costo comparado con otros posibles mecanismos de solución de ese problema. Por el contrario, una ley es ineficiente, cuando independientemente de la eficacia para atender una problemática determinada, sus costes de aplicación y cumplimiento son mayores a los de otros posibles mecanismos de solución que fueron rechazados en favor de la creación de esa ley o normatividad.

---

<sup>66</sup> Idem. pp. 139-154.

## **CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN LEGISLATIVA, CONCEPTO Y ANÁLISIS EN EL ÁMBITO COMPARADO**

### Introducción

El concepto de evaluación legislativa es un tema poco estudiado por la literatura jurídica mexicana, lo cual es una de las principales razones que motivan el desarrollo de este estudio. A continuación se desarrollará el capítulo a partir de la explicación de un concepto general de evaluación legislativa que busca demostrar la necesidad y la utilidad de contar con un sistema de evaluación dentro de la estructura del procedimiento legislativo. Posteriormente, se analizan las modalidades a través de las cuales se puede desarrollar un mecanismo de evaluación legislativa, explicando las particularidades que surgen dependiendo el sujeto que la realiza, el tiempo en que se realiza y por la materia que tiene por objeto a evaluar.

Por último, este capítulo contiene un análisis comparado sobre los mecanismos de evaluación legislativa vigentes, adoptados por Alemania, Reino Unido y Canadá, los cuales ofrecen pruebas y perspectivas del funcionamiento de distintos tipos de mecanismos de evaluación legislativa aplicados en la vida real, lo cual ofrece un panorama alentador para aquellos estados que contemplen la idea de implementar mecanismos similares dentro de la estructura de su procedimiento legislativo, tal es el caso en mi opinión, del estado mexicano.

### 3.1 Concepto de evaluación legislativa

La evaluación legislativa se puede definir como aquellos mecanismos sistemáticos de valoración de efectividad de la función legislativa, que pueden ser utilizados en un momento previo, durante su desarrollo o en un momento posterior a la creación de una ley vigente y que tienen por objeto, propiciar un marco legislativo idóneo, dotado de una adecuada técnica legislativa, y que pueda satisfacer efectiva y eficientemente, las necesidades de una sociedad en un estado determinado.

Piedad García-Escudero define la evaluación legislativa o normativa como *“la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley o de una política pública, mediante un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático”*.<sup>67</sup>

De esta definición se retoman los conceptos vistos en el primer capítulo relativos a la evaluación como una herramienta que se encuentra presente en la elaboración de proyectos, los cuales ahora, son aplicados a la función legislativa del estado, la cual puede ser vista como el desarrollo de proyectos de carácter jurídico que al convertirse en ley, buscan la satisfacción del bien común y de las necesidades de una sociedad. Asimismo, refuerza la idea de que un mecanismo de evaluación puede llevarse a cabo desde la concepción del proyecto, en el caso de una ley, previo al momento en que se formula la iniciativa de la misma; durante la ejecución de la ley por la autoridad competente para su aplicación y también, en un momento posterior a su aplicación, como método para obtener información objetiva sobre los resultados de dicha aplicación. En el caso de la evaluación legislativa, los momentos en que se realiza no son excluyentes, es decir, pueden coexistir mecanismos de evaluación en las tres etapas descritas.

Para Josu Osés Abando las características fundamentales de la evaluación legislativa son:

- **Sistematicidad:** Se refiere al estudio integral de una ley o del conjunto normativo que desarrolla una política pública, debidamente apoyada por datos empíricos.
- **Permanencia:** El trabajo evaluatorio debe ser desarrollado de forma continua y permanente, de igual manera que el trabajo realizado por los órganos legislativos.

---

<sup>67</sup> García Escudero Márquez, Piedad. “Manual de Técnica Leg...”, cit., Pp. 73

- Metodología interdisciplinar: La actividad evaluatoria requiere de la colaboración de diferentes ramas del saber, no sólo la ciencia jurídica. Sino la estadística, la economía, etcétera.<sup>68</sup>

Los mecanismos de evaluación legislativa, independientemente de la forma en que son adoptados, deben atender fundamentalmente a tres cuestionamientos en todos los casos:

- Economía: ¿Podría haberse realizado la política pública con un coste menor?
- Eficiencia: ¿Podían haberse utilizado mejor los recursos disponibles con una mejor gestión? ¿La relación entre los resultados e impactos y el coste social presenta un saldo positivo?
- Eficacia: ¿Se han logrado los objetivos perseguidos por la ley, consiguiendo el cambio en la realidad social que pretendía el legislador? ¿Ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?<sup>69</sup>

### 3.2 Necesidad de la existencia de una evaluación legislativa

Disponer de mecanismos de evaluación legislativa es trascendental para lograr una función legislativa efectiva y eficiente, en la cual no existan vicios en las leyes como su posible inconstitucionalidad, carencia de objetivo, redacción ineficiente, ausencia de técnica legislativa e imposibilidad de aplicación,<sup>70</sup> leyes que al momento de ser aplicadas, tengan un efecto contrario o negativo a la problemática que pretendían atender, leyes cuyos costes de aplicación y cumplimiento sean desproporcionados, etcétera. La erradicación de estos vicios de la función legislativa traería como consecuencia colateral, el mejoramiento de las otras funciones del estado, principalmente la del ejecutivo y el judicial, pues muchas veces, parte del trabajo de estos es lidiar con las consecuencias de tener leyes colmadas de vicios como los antes descritos. Esto se traduciría en un mejor

<sup>68</sup> Osés Abando, Josu, *Evaluación legislativa y Parlamento*, Debate, año VI, núm. 15, 2008, p. 64

<sup>69</sup> García Escudero Márquez, Piedad. "Manual de Técnica Leg...", cit., p. 76

<sup>70</sup> Derecho vigente pero no positivo.

aprovechamiento de los recursos que dispone el estado y por lo tanto, en una mejoría generalizada para todos sus integrantes, gobernantes y gobernados.

La adecuada implementación de mecanismos de evaluación legislativa garantizan los siguientes elementos dentro de una ley o disposición normativa:

- Inteligibilidad
- Comprensibilidad
- Claridad
- Concisión
- Aceptabilidad
- Eficacia
- Certeza
- Oportunidad
- Compatibilidad legal<sup>71</sup>

### 3.3 Modalidades de evaluación legislativa

Los mecanismos de evaluación legislativa se pueden analizar y ejecutar desde tres perspectivas:

#### a) Por la materia

Dadas las características de cualquier sistema normativo, estos se materializan en leyes y normas especializadas por las materias que pretenden regular y por tanto, existen catálogos de leyes relativos a casi cualquier materia que existe en la realidad social, por ejemplo, leyes civiles, penales, ambientales, económicas, mercantiles, de salud, de trabajo, de tecnología, de educación, etcétera.

Los mecanismos de evaluación legislativa deben ser diseñados, de manera general con el propósito de que las normas cumplan con adecuados criterios de técnica legislativa; pero también, dependiendo de la materia de las normas sujetas

---

<sup>71</sup> Recuperado de material académico proporcionado por el Dr. Rodrigo Cervera Aguilar.



a evaluación. Lo anterior puesto que los efectos y consecuencias de las leyes son completamente distintos según la materia que van a regular.

Por poner un ejemplo, un método de evaluación legislativa aplicado a legislaciones en materia ambiental debe poder propiciar que los integrantes de una sociedad cuenten con un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar,<sup>72</sup> y de no ser así contar con métodos de evaluación para poder corregir las deficiencias de dichas legislaciones; y por otra parte, un método de evaluación legislativa aplicado a legislaciones en materia laboral, debe poder propiciar que su de su aplicación, los sujetos que regula, es decir, el trabajador y el patrón, convivan de manera armónica generando beneficios para estos a través del cumplimiento de la normatividad.

b) Por el sujeto que la realiza

Cabe destacar el análisis realizado en el primer capítulo de este trabajo donde se afirmó que cualquier evaluación puede ser realizada de manera autoevaluativa o de forma heteroevaluativa, según el sujeto que la realice. Hablando de evaluación legislativa, tratándose de la de carácter autoevaluativa sería aquella que es realizada por quien emite un proyecto legislativo, en este caso, el propio poder legislativo del estado. Por otro lado, la evaluación legislativa heteroevaluativa es aquella realizada por un sujeto que no pertenece al poder legislativo, pero puede corresponder a alguno de los otros poderes constituidos<sup>73</sup> u organizaciones de carácter público que no conforman estructuralmente a ninguno de los tres poderes tradicionales.<sup>74</sup>

Dada la naturaleza del tema en cuestión, se estima que en este caso, los procesos de evaluación legislativa no pueden ser llevados a cabo por organismos de naturaleza privada, sino que deben realizarse en todo caso por organismos de carácter público, en los cuales se pueden instrumentar mecanismos de comunicación con los diversos sectores de interés, tanto públicos como privados,

---

<sup>72</sup> Dicho Concepto se encuentra previsto en el párrafo quinto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>73</sup> Ejecutivo o Judicial.

<sup>74</sup> Por ejemplo en México, el caso de los órganos constitucionales autónomos.

incluyendo el sector académico, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general.

c) Por el momento en que se realiza

Nuevamente se atiende al análisis de un mecanismo de evaluación de proyectos realizado en el primer capítulo de este trabajo, en la cual se expuso que un mecanismo de evaluación puede ser realizado en tres momentos distintos. En este caso se hablaría de una evaluación legislativa previa, una formativa, y una posterior o de resultados.

La evaluación legislativa previa es aquella que emplea mecanismos de evaluación en un momento temporal previo a la presentación de cualquier tipo de iniciativa de proyecto legislativo. El objeto de ésta es propiciar que las iniciativas de proyectos legislativos cumplan con ciertos requisitos para poder ser presentadas y evitar que se presenten iniciativas de leyes o decretos que puedan resultar innecesarias o que de un inicio contengan errores de técnica legislativa y así garantizar un mejor funcionamiento general del poder legislativo. Dentro de este supuesto, la evaluación previa se puede dar en dos momentos: el primero, como mecanismo de control al cual el legislador debe someterse para poder presentar una iniciativa, y el segundo, como mecanismo de control al cual la iniciativa, una vez presentada, sea calificada respecto a la necesidad y viabilidad del proyecto, y una vez cumplidos estos requisitos, pueda continuar el desarrollo de ese proyecto en el proceso legislativo.

La evaluación legislativa formativa es aquella que emplea mecanismos de evaluación durante el desarrollo de un proyecto legislativo, es decir, en un momento posterior a la presentación de una iniciativa de ley pero previo a la aprobación y entrada en vigor de dicha ley. Estos mecanismos tienen por objeto advertir problemáticas presentes en las iniciativas legislativas que ya han sido presentadas, y dado el caso concreto, puedan subsanarse errores tanto de contenido como de forma durante el propio proceso de desarrollo del proyecto; o bien, podrá ser desechado por demostrarse una falta de necesidad o de viabilidad en el proyecto.

Por último, la evaluación legislativa posterior o de resultados, es aquella que emplea mecanismos de evaluación en un momento posterior a la aprobación y entrada en vigor de un proyecto legislativo o norma determinada, ya se trate de leyes de carácter heteroaplicativo o autoaplicativo.<sup>75</sup> En este sentido, el propósito principal de estos mecanismos posteriores de evaluación es ofrecer un análisis detallado y objetivo de los resultados y efectos que tienen las leyes vigentes dentro de un determinado sistema jurídico. Estos mecanismos resultan de gran ayuda para depurar sistemas jurídicos sobre-regulados, en donde muchas veces, existen diversas disposiciones legislativas que regulan un mismo objeto, y para señalar las deficiencias de leyes vigentes, que puedan llevar a un correcto proceso de corrección o adecuación para alcanzar los efectos deseados en éstas.

### 3.4 Resultados y efectos de la evaluación legislativa

Los mecanismos de evaluación legislativa, independientemente del sujeto que los desarrolla y el momento en que se realizan, tienen por objeto alcanzar el mejoramiento general de la función legislativa o parlamentaria, y en consecuencia, el mejoramiento de la función pública en su conjunto. Lo anterior debido a que tener un adecuado funcionamiento del poder legislativo, propicia un mejor funcionamiento de los poderes ejecutivo y judicial como se ha planteado dentro de la teoría de la división de poderes.

Los resultados concretos del empleo de una oportuna evaluación legislativa se traducen en: una adecuada sistematización del orden jurídico por materia a regular, el empleo de una apropiada técnica legislativa en la redacción de leyes y normas, la prevención de fracasos legislativos, evitar la sobre-regulación por materia, evitar la sobre-carga de trabajo de los otros poderes por razón de tener un sistema jurídico ineficiente y la optimización de los recursos públicos.

---

<sup>75</sup> Una ley es heteroaplicativa cuando requiere de un acto de aplicación para generar los efectos previstos en dicha ley. Una ley autoaplicativa por otro lado, es aquella que por su simple entrada en vigor en un sistema jurídico, produce los efectos que dicha ley busca producir.

Asimismo, a través de un empleo acertado de evaluación legislativa se refuerza el espíritu de la correcta técnica legislativa, mediante la estructuración y planeación de las leyes. La evaluación legislativa debe formar parte del proceso de creación de leyes bajo el cual el órgano encargado de legislar debe generar iniciativas de calidad, que cuenten no solo con una correcta estructuración, sino también una adecuada evaluación tanto de la necesidad, como de las implicaciones y soluciones que generará dicha ley. Es necesario considerar la viabilidad y operatividad de la ley previamente a su publicación y/o propuesta incluso, con el propósito de maximizar los recursos del estado y generar así leyes eficaces y eficientes que aseguren una correcta integración del sistema jurídico en el que se desenvuelve la sociedad y los operadores de dichas leyes.

En consideración, las resoluciones provenientes de los distintos mecanismos de evaluación legislativa existentes pueden originar los siguientes efectos respecto del parlamento, asamblea, congreso, etcétera:

- Iniciativas de control del gobierno (si la conclusión del procedimiento de evaluación determina que la ejecución de la ley no es adecuada)
- De impulso de su actuación o ejecución en un determinado sentido, con el fin de atender de manera idónea a los objetivos y fines planteados en la ley o norma jurídica
- De propuesta de reforma de la ley o norma para adecuarla de mejor manera al objetivo y finalidad o; su derogación del sistema jurídico, si se ha revelado que sus efectos han sido negativos o contraproducentes.<sup>76</sup>

### 3.5 Evaluación en el ámbito comparado

El análisis del derecho comparado es una poderosa herramienta que sirve para demostrar ideas, sobre un determinado tema, que ya han sido experimentadas y probadas en otros sistemas jurídicos y, en este caso, la evaluación legislativa es una temática que se ha desarrollado desde hace ya varios años en países

---

<sup>76</sup> García Escudero Márquez, Piedad. “*Manual de Técnica Leg...*”, cit., p. 79

considerados desarrollados y cuyo estudio puede resultar de gran trascendencia e importancia para demostrar el valor de este tema. Asimismo, el derecho comparado ofrece diversas modalidades de aplicación del derecho y sus herramientas, respecto de las ya existentes para una futura propuesta de un mecanismo de evaluación legislativa aplicado al estado mexicano.

Para este análisis, se considerarán países preponderantemente de tradición jurídica anglosajona debido a que éstos particularmente han sido los que más han desarrollado este tema aplicado a sus respectivos sistemas jurídicos. Los mecanismos de evaluación legislativa que se analizaron y describieron en una breve síntesis, corresponden a los sistemas jurídicos de Alemania, Reino Unido y Canadá.

#### a) Alemania

Alemania, es un Estado constituido como una República Federal, cuyo poder legislativo está conferido al Parlamento Alemán (*Bundestag*) y el Consejo Federal Alemán (*Bundestrat*), ambos órganos funcionan de manera similar a cualquier otro poder legislativo bicameral en el mundo, en el cual dichas cámaras tienen la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos, como una de sus principales funciones; el parlamento alemán se compone de setecientos nueve miembros, elegidos por la ciudadanía alemana; estas personas electas son los representantes de los intereses individuales y colectivos de la sociedad alemana, el Consejo Federal, por otro lado, está compuesto de sesenta y nueve miembros, los cuales son nombrados por los gobiernos de cada uno de los dieciséis Estados Federales de Alemania (*Länder*) y se encargan de representar los intereses de cada uno de ellos y sus respectivas leyes, en interrelación con el sistema normativo del gobierno federal.

Ambas cámaras comparten la facultad de creación de leyes, en la cual participan dichos organismos en conjunto con el poder ejecutivo denominado Gobierno Federal de Alemania (*die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland*), el cual a su vez está integrado por la Cancillería Federal (*Bundeskanzlerin*) y el Gabinete de Ministros (*Bundeskabinett*). El poder ejecutivo tiene la facultad de

aprobar los proyectos de ley propuestos y discutidos por las cámaras del poder legislativo, para que éstos puedan convertirse en leyes vigentes.

En este trabajo, se analizarán los mecanismos de evaluación referentes a las *Chekliste (Blauen Prüffragen* o Cuestionario Azul) que es un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario, utilizadas en el procedimiento legislativo alemán; y sobre una institución centralizada de control y evaluación legislativa denominada Consejo Nacional de Control Regulatorio)

Una *chekliste* como fue mencionado anteriormente, se refiere a una serie de directrices que son redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes en el momento inicial de redacción de un proyecto legislativo, con el objetivo de evitar los defectos que se observan en la elaboración de leyes. Estas tienen como finalidades:

- a) Establecer una limitación al exceso de normatividad: Se traduce en fijar criterios más estrictos sobre la necesidad real de nuevas disposiciones legislativas
- b) Evitar el perfeccionismo: Se refiere a la consideración que el exceso de detalle y exhaustividad presente en la redacción de normas sólo favorecen la burocratización y se crean situaciones gravosas en la ejecución por parte de la administración pública y el cumplimiento por parte de los ciudadanos
- c) Aumentar la eficacia y la eficiencia de las normas: Se consideran los efectos que tienen las normas respecto de los objetivos planeados en ellas, así como los costes de ejecución y cumplimiento por parte de las administraciones públicas y los individuos.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Fricke Peter/Hugger Werner, *Test von Gesetzentwürfen, Teil 2, Experimentelle Methoden zur Unterstützung der Rechtsetzungspraxis*, Band 1: Bericht, Speyer, Speyerer Forschungsberichte 12, 1980, pp. 358.

Al respecto Miquel Martín Casals nos dice: “En estos cuestionarios se establecen exigencias de calidad en atención a características y criterios sobre la eficacia de las normas jurídicas que, por otra parte, son todavía difusos o discutibles”<sup>78</sup>

En el caso del gobierno federal alemán, a partir de 1984 se introdujo una *checkliste* conocida como “*Blaue Liste*” la cual estableció una serie de cuestionarios con los que cuentan los legisladores a consideración en el inicio de redacción de un proyecto legislativo. La ventaja de este mecanismo es servir de ayuda al redactor de la norma acompañando el proceso mental durante el desarrollo del proyecto, al ofrecer un compendio sistemático sobre una multiplicidad de aspectos que deben ser comprobados, contribuye a que el legislador tenga presente las cuestiones más importantes que debe contener una ley o norma. En otras palabras, ofrecen un punto de partida en la tarea de mejorar la calidad y eficacia de las normas.<sup>79</sup>

En segundo orden, en Alemania existe un sistema de control y evaluación legislativa que es llevado a cabo por un organismo denominado Consejo Nacional de Control Regulatorio (*Nationaler Normenkontrollrat* o en adelante el *NKR*). Este organismo permanente se creó en el año 2006 por el gobierno federal alemán con la intención de apoyar a éste en la tarea de reducir los costos burocráticos causados por la legislación existente; a través de la aplicación, monitoreo y posterior desarrollo de una medición estandarizada de los costos burocráticos por un programa denominado: “bases de un modelo estándar de costos”. Este consejo tiene una función dual de supervisión y consultoría, y actúa de forma imparcial evitando ser un organismo de tipo político. El consejo está compuesto de diez miembros los cuales son nombrados por el presidente de la Federación y duran en su cargo cinco años, los cuales no empatan con la duración de los miembros del parlamento que es de cuatro años.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Gretel, *Cuadernos y Debates - Curso de Técnica Legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1989, pp. 255

<sup>79</sup> *Ibidem* p. 269

<sup>80</sup> Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, *Regulatory Policy at the Crossroads Towards a New Policy Agenda, Session B1: Governance in Regulatory Oversight*, Dr. Johannes Ludewig, <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46313092.pdf>

Las principales funciones de este Consejo, a grandes rasgos, se resumen de la siguiente manera:

- Consultoría independiente: El NKR cuenta con independencia en su actuar, al mismo tiempo, desarrolla una función de control que supervisa al gobierno federal, asegurándose que los costos sean sustentables o reducidos en la medida de lo posible. Lo anterior se traduce en la maximización de gastos y utilidades.
- Asesoramiento legislativo: El NKR tiene como función primordial, examinar si las disposiciones legislativas son presentadas de una manera clara y entendible respecto de los costos de cumplimiento erogados por los ciudadanos, el sector empresarial y la administración. Esto provee a los desarrolladores de políticas públicas tanto en el gobierno, como en el parlamento, información confiable acerca de las consecuencias financieras de la implementación de sus decisiones. Lo anterior es de gran utilidad, ya que con esto es posible determinar el costo de implementar y operar una nueva ley.
- Intercambio de información con todos los involucrados en el proceso legislativo: El mejoramiento de la legislación y la reducción de costos de la burocracia<sup>81</sup> son tareas permanentes del NKR en todos los niveles de gobierno. Derivado de lo anterior, existe una constante relación de diálogo e intervención tanto con el gobierno federal como con el parlamento y asociaciones interesadas, esto es particularmente importante para intercambiar información acerca de los costos de implementación originados por la legislación Federal para con ésta misma y las municipalidades que la integran.

La función del NKR en el proceso legislativo de Alemania es determinante puesto que la totalidad de las iniciativas en discusión en el parlamento son analizadas por éste, principalmente en función de ofrecer un estudio previo, conocido también

---

<sup>81</sup> Entendida como las cargas de trabajo que tienen los funcionarios públicos.



como evaluación ex-ante, encargado de determinar los costos futuros de cumplimiento que tendría una ley en caso de ser aprobada. Asimismo, desarrolla su método de evaluación legislativa buscando que los proyectos de ley o decretos se apeguen a los siguientes criterios:

- Comprensibilidad del propósito y la necesidad de la regulación.
- Inclusión de consideraciones acerca de proyectos alternativos que tengan un mejor costo/beneficio.
- Inclusión de consideraciones respecto a la efectividad en tiempo, vigencia de la regulación y formas de evaluación.<sup>82</sup>
- Información concerniente a la simplificación de trámites de carácter legal y administrativos.<sup>83</sup>

Los comentarios desarrollados por el NKR, formulados en las diversas etapas del procedimiento legislativo entre ambas cámaras del parlamento, se incluyen en el proyecto final que ha de convertirse en ley vigente. Lo anterior con el propósito de alcanzar los principios de eficiencia y eficacia en las leyes.

Paralelamente y en colaboración con la Oficina Federal de Estadística de Alemania (*Statistisches Bundesamt*), el NKR lleva a cabo un mecanismo de evaluación legislativa de leyes vigentes, con el propósito principal de lograr los objetivos planteados por el sistema nacional regulatorio, descritos con anterioridad relativos al mecanismo de evaluación de proyectos legislativos. Estos son principalmente:

- (i) La reducción de los costos de cumplimiento de normatividad en favor del sector ciudadano y empresarial; y

---

<sup>82</sup> En otras palabras, estas consideraciones se deben referir al tiempo previsto en el cual una regulación continuará siendo eficaz, ya que cualquier tipo de regulación o normatividad, puede volverse ineficaz con el paso del tiempo, ya sea por caer en desuso o por el cambio de circunstancias en la materia que regulaba en su origen.

<sup>83</sup> The National Regulatory Control Council, *NKR INFO BROSCHÜRE EINZELSEITEN*, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2016\\_12\\_25\\_infobroschuere\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2016_12_25_infobroschuere_en.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

- (ii) La reducción de cargas administrativas para los funcionarios públicos.

Esta oficina de estadística se encarga de realizar estudios de medición sobre los costos de cumplimiento de leyes federales vigentes, principalmente a través de encuestas dirigidas a los diversos sectores de la sociedad. Una vez obtenidos los resultados de estos estudios, se hacen llegar al NKR para que dentro de su ámbito de competencia y nuevamente, en colaboración con el parlamento, se realicen propuestas normativas para alcanzar los fines del sistema nacional regulatorio.<sup>84</sup>

Este sistema regulatorio en Alemania se trata de un mecanismo de evaluación legislativa de dos fases: uno previo y otro posterior. Los cuales son realizados por la misma autoridad. El análisis ex-ante es un mecanismo de evaluación legislativa previo, heteroevaluativo, pues se realiza por una autoridad distinta a las que integran formalmente el poder legislativo y en cuanto a la materia, tiene por encargo, evaluar todas las disposiciones normativas federales en las cuales se deba incurrir en un costo de cumplimiento por parte del sector ciudadano, empresarial y burocrático. Lo anterior, con el fin preponderante de reducir los costos de cumplimiento y de ejecución de las leyes, y por lo tanto, asegurar la existencia de un sistema normativo más eficiente.

Por otro lado, el mecanismo de evaluación legislativa realizado en conjunto con la oficina de estadística, es un mecanismo posterior, heteroevaluativo, realizado en relación con la materia de la misma forma que la evaluación ex-ante, pero con la diferencia de que es realizado en cooperación entre el NKR y la oficina de estadística y éste es aplicado a leyes federales vigentes. Siendo un sistema relativamente novedoso, este mecanismo resulta de gran importancia para depurar las disposiciones normativas vigentes que por diversas razones imponen cargas innecesarias a los sujetos de derecho. De esta manera el sistema normativo alemán se encuentra en constante evaluación con el propósito de garantizar a los ciudadanos una adecuada regulación.

---

<sup>84</sup> Statistisches Bundesamt, Mission and Methodology, <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/MissionMethodology/Current.html>

## b) Reino Unido

El procedimiento legislativo en Reino Unido es llevado a cabo por el detentador del poder legislativo que en este caso es el parlamento británico, el cual es un órgano bicameral compuesto por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Al ser Gran Bretaña una Monarquía Constitucional, a la cabeza de este organismo se encuentra el soberano, que en este caso es representado por la Corona o la Monarquía Inglesa. La Cámara de los Lores está compuesta por alrededor de ochocientos miembros, los cuales son elegidos en su mayoría por el rey o la reina de Inglaterra en turno, tomando en cuenta el consejo del Primer Ministro Británico, quien es el jefe del poder ejecutivo. La Cámara de los Comunes, por otro lado, está compuesta por seiscientos miembros que son elegidos democráticamente por la ciudadanía de Reino Unido<sup>85</sup> y se encargan de representar los intereses de ésta.<sup>86</sup>

Ambas cámaras comparten la facultad de creación de leyes. Estas cámaras pueden presentar iniciativas (*bills*), que pasan por procesos de análisis, cambios y discusiones entre ambas cámaras hasta recibir el consentimiento real (*Royal assent*) por parte de la corona, el cual es necesario para poder convertirse en leyes vigentes y aplicables.

En Reino Unido, existen dos mecanismos de control y evaluación legislativos que pueden ser analizados:

- (i) El consejo parlamentario que funciona dentro de la estructura del parlamento británico y opera preponderantemente en un momento previo a la entrada en vigor de una ley; y
- (ii) Las comisiones de leyes, que funcionan como organismos públicos independientes, los cuales se encargan de realizar estudios y recomendaciones de reforma a leyes vigentes para sintetizar, modernizar y en su caso, eliminar legislación innecesaria u obsoleta.

---

<sup>85</sup> The Honourable the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament assembled.

<sup>86</sup> The Right Honourable the Lords Spiritual and Temporal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament assembled.

Dentro de la estructura del parlamento británico, existe la oficina del consejo parlamentario británico,<sup>87</sup> la cual se compone por un grupo de abogados y juristas que se especializan en la redacción de leyes. Este grupo de juristas trabaja en conjunto con los legisladores de ambas cámaras del parlamento para convertir la política, en legislación clara, efectiva y de fácil comprensión para todos los integrantes del Estado.<sup>88</sup> Esta tarea comienza desde la consideración de una iniciativa de proyecto legislativo, durante su desarrollo parlamentario y en un momento posterior a éste, pero principalmente en el momento inicial de redacción de leyes. La función característica de esta oficina, es que la tarea de redactar leyes, la cual recae exclusivamente en este grupo de juristas especializados. Estos tienen la exclusiva tarea de dotar de forma y adecuada técnica legislativa a las políticas públicas planteadas por los miembros del parlamento quienes detentan la facultad de representar los intereses públicos y convertirlos en legislación aplicable, como en la mayoría de poderes legislativos en los estados contemporáneos. La oficina del consejo parlamentario se integra por alrededor de treinta miembros, los cuales son asignados a los proyectos de redacción legislativa por grupos de dos redactores, en los cuales uno funge como redactor experimentado y el otro como aprendiz. A estos funcionarios se les conoce también como *Draftsmen*.

Dentro del análisis de modalidades de evaluación legislativa visto anteriormente, es posible definir a este mecanismo de evaluación como un método de evaluación legislativa previo, autoevaluativo, puesto que es realizado dentro de la estructura del poder legislativo y en cuanto a la materia, se enfoca a garantizar una adecuada redacción de leyes, dotada de una óptima técnica legislativa, para cualquier iniciativa de ley, no importa la materia que pretenda regular.

Este resulta un mecanismo de evaluación muy importante ya que, en principio, está encaminado a corregir deficiencias en la redacción y en la técnica legislativa de las leyes, los cuales son elementos poco observados por los estados con

---

<sup>87</sup> Office of the Parliamentary Counsel of the United Kingdom.

<sup>88</sup> Office of the Parliamentary Counsel of the United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-parliamentary-counsel/about>

legislaciones deficientes. Como se analizó con anterioridad, se requiere de una aplicación adecuada de la técnica legislativa para evitar los fracasos legislativos, tales como lagunas, incoherencias y redundancias del sistema jurídico en cuestión, entre otras.

En segundo lugar, existen mecanismos de control legislativos posteriores a la entrada en vigor de leyes. En los territorios de Inglaterra y Gales existe un organismo llamado *Law Commission* que puede traducirse como Comisión de Leyes, creada en 1965 por el parlamento británico mediante el *Law Commissions Act* de 1965.<sup>89</sup> La Comisión de Leyes es un organismo público independiente que tiene por objeto, asegurar un sistema jurídico justo, moderno, simplificado y eficiente respecto del gasto público, así como dirigir la investigación y consulta correspondiente para efectuar recomendaciones sistemáticas a considerar por el parlamento británico y también tiene como propósito el de codificar la ley, erradicar anomalías legales, depurar leyes y normas innecesarias u obsoletas y reducir el número de normas y leyes dispersas del sistema jurídico.<sup>90</sup>

La independencia de la Comisión reside en que sus recomendaciones y trabajo consultivo permanecen desvinculados de la actividad de intereses políticos que opera en el trabajo parlamentario. De esa forma se busca garantizar que las recomendaciones que emite siempre sean objetivas y apegadas a los objetivos planteados en sus estatutos. La misma está encabezada por cinco miembros, de los cuales, uno de ellos funge como presidente de la misma. Regularmente, estos miembros son abogados distinguidos. La presidencia, es determinada por el Lord Canciller y por la Secretaría de Estado para la Justicia, sus miembros duran en su cargo aproximadamente cinco años, pero su cargo puede ser extendido.

La Comisión trabaja permanentemente en la revisión de las leyes, aunque también puede ser consultada por miembros gubernamentales. Asimismo, por iniciativa propia, cada tres o cuatro años, realiza estudios para determinar qué áreas del

---

<sup>89</sup> Law Commissions Act (1965 c.22) emitido por el parlamento británico, y que creó la comisión de leyes de Inglaterra y Gales, y la comisión de leyes de Escocia.

<sup>90</sup> Law Commissions Act (1965 c.22) <https://www.lawcom.gov.uk/about/>

campo normativo requieren modificaciones o reformas sistemáticas para priorizar aquellas que más lo necesitan.

La Comisión selecciona sus proyectos de análisis y propuestas de reformas basándose en tres criterios:

- **Importancia:** Se estimará hasta qué punto la ley es ineficiente o insatisfactoria y se analizarán cuáles serían los potenciales beneficios de reformarla.
- **Viabilidad:** Busca demostrar si la Comisión es el organismo más apto para conducir la investigación de ineffectividad legislativa.
- **Eficiencia de los recursos:** Basándose en la experiencia de los miembros de la Comisión determina los proyectos a realizar según los recursos disponibles y la compatibilidad con los requerimientos del programa de tareas de la Comisión.

Del análisis antes realizado, se advierte que se trata de un mecanismo de evaluación legislativa posterior, pues se realiza en un momento ulterior a la entrada en vigor de una ley. Asimismo, éste mecanismo puede ser clasificado como heteroevaluativo debido a que es llevado a cabo por un organismo ajeno al encargado de crear la legislación (en este caso el parlamento), el cual se realiza por materia a elegir según criterios establecidos para el funcionamiento de la Comisión, destacando criterios de importancia, viabilidad y eficiencia de los recursos disponibles.

Este mecanismo resulta accesorio del primero, pues se encarga de analizar el trabajo legislativo evaluado por el control previo, sin embargo, cumple con una función muy importante, pues su objetivo es adecuar las leyes vigentes que muchas veces, por el transcurso del tiempo, se desfasan de la realidad o de las necesidades para las cuales fueron originalmente creadas. En ese sentido, un mecanismo de evaluación posterior resta la carga de trabajo al poder legislativo quien puede permanecer concentrado en la tarea de creación de leyes y optimiza los recursos al enfocarse en las leyes que tienen una mayor necesidad de

reforma, lo que trae como efecto colateral, un mejor funcionamiento del poder legislativo y de los organismos públicos en general.

Del análisis de estos dos mecanismos se pueden concluir diversas cuestiones, una muy importante, es demostrar que puede existir convergencia de mecanismos de evaluación legislativa dentro de un mismo proceso legislativo, tanto en tiempo, como en forma. Otra consideración significativa es que estos sistemas fortalecen la idea sobre la continuidad y adaptación de la actividad parlamentaria sobre creación normativa o de leyes, la cual no se agota en el momento en que una ley entra en vigor, puesto que ésta siempre tiene la posibilidad de convertirse en una ley inaplicable, innecesaria u obsoleta para las necesidades que dieron origen a su creación. En ese sentido, la actividad parlamentaria es una actividad permanente, que al igual que el desarrollo de la vida social, los avances tecnológicos y los constantes cambios respecto a las necesidades de una sociedad debe comprender mecanismos que puedan garantizar la adecuación del sistema normativo a éstos.

#### c) Canadá

Canadá es un país que pertenece a la Mancomunidad de Naciones o también conocido como el *Commonwealth*, donde comparte relaciones con Reino Unido respecto a su estructura y funcionamiento gubernamental. Al igual que Reino Unido, tiene una forma de gobierno parlamentaria y se constituye como una monarquía constitucional, respetando la división de poderes. Como cabeza de Estado, se encuentra el soberano que en este caso también es representado por la corona o monarquía inglesa. Por otro lado, el poder legislativo es representado por el parlamento, el cual está compuesto por el o la Reina de Inglaterra, el Senado como Cámara Alta, y la Cámara de los Comunes como Cámara Baja. Asimismo, el Poder Ejecutivo y Jefatura de Gobierno recaen en el Primer Ministro de Canadá y su respectivo gabinete.

El procedimiento legislativo a cargo del parlamento puede ser iniciado por cualquiera de las dos Cámaras que lo constituyen. Por un lado, la Cámara de los Comunes que cuenta con treientos treinta y ocho miembros elegidos

democráticamente por los ciudadanos, cuyos intereses son representados en este cuerpo legislativo. Por otro lado, la Cámara de Senadores, cuenta con ciento cinco miembros, los cuales son designados por el Gobernador General de Canadá (*Governor General of Canada*), figura que representa la investidura de la monarquía británica, titular de la soberanía en Canadá. Ambas cámaras tienen la facultad de presentar iniciativas (*bills*), las cuales pasan por un proceso de revisión y cambios en aquellas y una vez que llegan a un acuerdo, las iniciativas necesitan del consentimiento real (*Royal assent*) para poder convertirse en leyes vigentes y aplicables.

En Canadá existen dos mecanismos de evaluación legislativa que pueden ser analizados:

- (i) La oficina de redacción normativa (*Legislative Services Branch*) que depende del Departamento de Justicia (*Justice Department*) del gobierno de Canadá, a quien le corresponde la redacción de proyectos legislativos y cuya atribución principal recae en aportar el correcto uso de ambos lenguajes oficiales en territorio Canadiense (inglés y francés), a los proyectos legislativos en curso, así como el adecuado uso de técnica legislativa en éstos.
- (ii) La Comisión de Revisión Legislativa (*Statute Revision Commission*) la cual también depende del Departamento de Justicia, la cual se conforma cada cierto tiempo con el propósito de realizar una revisión y consolidación del sistema jurídico canadiense. Dicha revisión comprende un examen, rediseño y codificación del conjunto de leyes federales, las cuales se entregan a comisiones especiales de ambas cámaras del parlamento para su aprobación.

Como parte de la estructura permanente del Departamento de Justicia de Canadá, existe la oficina de redacción normativa la cual tiene por objetivo principal, emplear *jurilingüistas*<sup>91</sup> expertos en redacción legislativa, a los cuales se les da la tarea de redactar los proyectos legislativos planteados por los miembros del parlamento,

---

<sup>91</sup> Expertos en técnica legislativa y uso de los idiomas.



buscando que en su redacción, se respete el motivo que originó la iniciativa legislativa<sup>92</sup> y el uso de una verdadera ciencia de redacción de normas. Los principios que rigen el adecuado ejercicio de esta importante tarea se pueden sintetizar en el siguiente orden:

- Comprobar la necesidad de existencia de la iniciativa: corresponde en cierta medida al redactor de la norma, determinar si la iniciativa en cuestión, es el único o el mejor mecanismo para satisfacer cierta necesidad. Esto con el motivo de evitar futuros escenarios de imposibilidad de aplicar una ley o bien, que una vez aprobada dicha ley no produzca los efectos planteados en la iniciativa.
- Revisión de posibilidad de medios para satisfacer el motivo de la iniciativa: el redactor, al momento de analizar el proyecto de iniciativa debe contemplar el escenario en que, de ser aprobada la iniciativa, una vez convertida en ley vigente, pueda ser ejecutada mediante mecanismos de posible realización. Esto con el fin de evitar publicar leyes que sean imposible de aplicar.
- Ausencia de inconsistencias y/o deficiencias: con el fin de evitar futuras impugnaciones y/o conflictos normativos con otras leyes vigentes, el redactor de la norma debe analizar si la iniciativa que se le presente, contravendrá y/o en alguna manera afectará negativamente las disposiciones de otras leyes vigentes de la misma o de mayor jerarquía, de ser aprobada. Este principio no dicta que en los proyectos legislativos, el redactor deba crear una ley que no admita impugnación, pero sí intentar buscar un equilibrio para evitar sobrecargar la función del poder judicial cuando se deba encargarse de subsanar las deficiencias de una ley, en el ámbito de su competencia.
- Otorgar certidumbre jurídica: Este principio está muy relacionado con la idea del Estado de derecho, en el cual, se busca crear las condiciones en las cuales, los individuos puedan convivir en armonía entre ellos y con el Estado, y poder resolver sus conflictos a través de la implementación y

---

<sup>92</sup> Lo que en México se conoce como “espíritu de la norma” o “espíritu del legislador”.

aplicación efectiva de las leyes. De esta manera, el Estado se compromete a dirigir su actuación estrictamente apegado a la legislación correspondiente. De esa manera, el individuo tiene la certeza de que el Estado sólo puede realizar aquellos actos que por ley, tiene permitidos y por otro lado, la certeza de que el Estado, se encargue de velar que el comportamiento de los individuos sea respetuoso de las leyes vigentes, en beneficio de la toda la sociedad.<sup>93</sup>

Estos son los principios que rigen una verdadera ciencia de redacción de normas, mediante la cual se les encomienda a los verdaderos especialistas la observación y atención necesarias y suficientes para propiciar el adecuado ejercicio de la función legislativa.

De lo anterior, es posible concluir que este mecanismo adoptado por Canadá representa un mecanismo de evaluación legislativa previo, heteroevaluativo puesto que es realizado por una oficina gubernamental ajena a la estructura del poder legislativo y en cuanto a la materia, ésta depende de los proyectos legislativos solicitados por los miembros del parlamento. La particularidad de esta oficina recae en el empleo de individuos expertos en redacción normativa, así como en el uso de los lenguajes.

Dado el caso especial de Canadá, al ser un país que cuenta con dos idiomas oficiales, lo anterior exige un sistema especializado para asegurar la homogeneidad del sistema normativo para ambos lenguajes. Los principios a través de los cuales esta oficina desarrolla su función son de gran utilidad para vislumbrar la implementación obligatoria de una adecuada técnica legislativa que garantice: por un lado, un mejor funcionamiento del poder legislativo; y por el otro, propiciar mayor eficacia en el actuar de los demás poderes públicos, al no entorpecer sus labores con motivo de tener que aplicar; y resolver conflictos derivados de la existencia de legislaciones ineficaces o ineficientes.

---

<sup>93</sup> Canada Department of Justice, The role of legislative drafters in determining the content of norms, <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ilp-pji/norm/index.html>

En segundo lugar, se encuentra la Comisión de Revisión Legislativa, la cual se encarga de realizar una función de consolidación y revisión permanente del sistema normativo canadiense,<sup>94</sup> se conforma en tiempo indeterminado, cada vez que es requerida por un acto de revisión legislativa (*legislation revision and consolidation act*), decretado por el Primer Ministro hacia el Departamento de Justicia, el cual a su vez se encarga de elegir tres comisionados para conformar dicha Comisión, en la cual uno de ellos funge como presidente de la misma. A partir de la existencia de la Federación Canadiense como estado soberano, se han presentado seis procesos de revisión legislativa basados en este método en los años de 1886, 1906, 1927, 1952, 1970 y 1985. El proceso de revisión comprende el examen, el rediseño, la codificación y la publicación del compendio de leyes federales.<sup>95</sup> El trabajo de la Comisión se puede dividir de la siguiente forma:

1. Preparación de la revisión: en esta etapa, la Comisión se encarga de analizar el conjunto de leyes federales vigentes para posteriormente elaborar un proyecto de sintetización normativa que es entregada a los comités respectivos de cada una de las dos Cámaras del Parlamento. Durante este proceso, la Comisión tiene facultades para:
  - a) Omitir leyes o segmentos de las leyes que han expirado, han sido derogadas o suspendidas, o han cumplido sus efectos temporales.
  - b) Omitir leyes o segmentos de las leyes que hagan referencia a un país, provincia, localidad, lugar o cuerpo político que ya no existan; o que ya no tengan aplicación general.
  - c) Incluir actos y enmiendas que puedan ser de carácter público independientemente su origen.
  - d) Alterar la numeración y la estructuración de las leyes en diferentes partes, secciones, y cualquier otro tipo de división que considere apropiada.

---

<sup>94</sup> Senado de la República Francesa, L'évaluation de la législation, [https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7\\_mono.html#toc53](https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7_mono.html#toc53)

<sup>95</sup> Idem.

- e) Realizar alteraciones en el lenguaje de las leyes en tanto dichas alteraciones sean necesarias para que prevalezca un modo de expresión uniforme entre ambas lenguas oficiales.
  - f) Realizar mejoras lingüísticas menores con el propósito de esclarecer las intenciones del legislador, o bien, mejorar la forma de expresión de una de las lenguas para hacerla más compatible con la forma de expresión de la otra, sin cambiar la sustancia de la ley.
  - g) Realizar dichos cambios como un requerimiento para reconciliar aparentes inconsistencias entre normas.
  - h) Corregir edición, errores gramaticales o tipográficos en las leyes.
2. Revisión y aprobación parlamentaria: durante el momento en que la comisión prepara su revisión o en el momento en que prepara su conclusión. Principalmente esta última se hace llegar mediante una serie de borradores a los comités competentes en ambas cámaras del parlamento o un comité designado para ambas. Lo anterior para que pueda llevarse a cabo un examen y posterior aprobación del proyecto de revisión por parte del parlamento.
3. Promulgación del proyecto de revisión: una vez aprobado el proyecto por el parlamento, el ministerio correspondiente prepara el compendio para ser publicado y promulgado como normatividad vigente.<sup>96</sup>

Es muy importante aclarar que una vez publicado el proyecto, no se tratan de nuevas leyes, sino de un compendio corregido de las leyes vigentes antes de la publicación del proyecto, por lo que los efectos de temporalidad de leyes se mantienen intactos. De lo anterior, se concluye que se trata de un mecanismo de evaluación legislativo posterior, heteroevaluativo y aplicado en la totalidad de materias reguladas por el sistema jurídico canadiense que la Comisión de Revisión Legislativa tenga por analizar en su proyecto.

---

<sup>96</sup> Departamento de Justicia del Gobierno de Canadá, Legislation Revision and Consolidation Act, <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/S-20/page-1.html>

La intención de este mecanismo de evaluación legislativa es subsanar deficiencias normativas que se puedan suscitar por el paso del tiempo, independientemente del actuar del mecanismo de evaluación previa que analizamos previamente. Un buen ejemplo de lo antes mencionado, es cuando se está en presencia de leyes que con el paso del tiempo, comienzan a ver parte de su contenido derogado por diversas causas, lo que da origen a cuerpos normativos confusos y mal sintetizados. También es muy útil para la modernización de las disposiciones legislativas, ya que el uso del lenguaje a través del tiempo, puede encontrar confrontación entre normas antiguas con normas contemporáneas, por lo que dicho ejercicio da un carácter homogéneo en la redacción de todo el cuerpo normativo existente. Asimismo, los avances tecnológicos pueden ser otro factor que altere el ámbito de aplicación de las normas.

El origen temporal indeterminado de la Comisión hace que sea un mecanismo que se puede ejecutar cuando en verdad exista la necesidad de llevarlo a cabo, por lo que también se puede concluir que se trata de un mecanismo de evaluación legislativa no permanente, lo que por su naturaleza reduce los costos de mantener funcionarios públicos que no tienen trabajo que realizar y por lo tanto, contribuye a mejorar la eficiencia de la función pública.

## **CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO MEXICANO**

### Introducción

La función legislativa en México a cargo del Congreso de la Unión, integrada por la cámara de diputados y la cámara de senadores, presenta una problemática inquietante, la cual puede ser explicada a través del análisis de su desarrollo histórico y su desarrollo institucional al pie del texto constitucional, el texto de su ley orgánica y las disposiciones de los reglamentos de cada una de las Cámaras que lo compone.

Parte de esta problemática, se deriva de la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación de la función legislativa en el ordenamiento jurídico nacional. En este capítulo, se analizarán diversos mecanismos de control existentes en el orden jurídico, comenzando por la deficiente actuación de las comisiones parlamentarias en cada una de las cámaras. Posteriormente, se analizarán dos mecanismos de evaluación, uno para el marco regulatorio a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el otro relativo a la evaluación de implementación de políticas públicas en materia de desarrollo social a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estos mecanismos representan un esfuerzo alentador pero insuficiente para lograr la implementación de un sistema generalizado de evaluación legislativa, idea que reforzará finalmente la necesidad de proponer la creación de un organismo especializado, encargado de conducir mecanismos idóneos de evaluación legislativa en México. Se detallará su naturaleza, facultades y la forma de ejecutar sus decisiones, vinculándolas con las ideas analizadas en los capítulos anteriores, concluyendo en cuáles serían las consecuencias de la implementación de esta propuesta.

#### 4.1 Estructura y funcionamiento del Poder Legislativo en México

El poder legislativo en México encuentra su fundamento constitucional en el título tercero capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De

acuerdo con el Artículo 49 de esta, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cabe mencionar que dicho artículo también establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes antes mencionados en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión y que en ningún otro caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 50 de la carta magna, determina que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, también llamado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso tiene su marco normativo entre los artículos 50 y 79 de la constitución, su ley orgánica, reglamento general y los respectivos reglamentos de cada cámara. Al igual que por disposiciones de carácter interno llamados acuerdos parlamentarios.

Por un lado la Cámara de Diputados se compone de los representantes de los ciudadanos, los cuales son electos en su totalidad cada tres años. Esta Cámara se integra por 500 diputados en total, de los cuales, 300 diputados son electos mediante el principio de mayoría relativa, a través el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados son electos bajo el principio de representación proporcional, que opera con el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales de conformidad con el artículo 52 constitucional.

La Cámara de Senadores por otro lado, se integra por 128 miembros, de los cuales, por cada uno de los 31 estados y la Ciudad de México (32 en total), dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, lo que da un total de 96 miembros. Los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes, serán elegidos según el

principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Los requisitos constitucionales para ser diputado Mexicano de acuerdo al artículo 55 son: ser ciudadano mexicano, por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener 21 años cumplidos el día de la elección, ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de la elección, cabe mencionar que para poder ser inscrito en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de la misma con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. Asimismo para ser candidato a diputado se requiere no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de la misma, tampoco se debe ser titular de alguno de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. Un candidato a diputado tampoco podrá ser ministro de la suprema corte de justicia de la nación, ni magistrado ni secretario del tribunal electoral de poder judicial de la federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo de manera definitiva, 3 años antes del día de la elección. La constitución prevé que los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Por otro lado, los secretarios de gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la ciudad de México no podrán



ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si o se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección. Finalmente para ser candidato a diputado, se requiere no ser ministro de algún culto religioso.

De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución para ser senador se requiere los mismos requisitos que para ser diputado, excepto que se requiere que el candidato tenga 25 años cumplidos el día de la elección. En el caso de los Senadores, la constitución prevé que podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Para llevar a cabo sus sesiones las cámaras deberán contar con la concurrencia en cada una de ellas de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley e invitar a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y de senadores del congreso de la unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán de la siguiente manera: en el caso de la vacante de diputado o senador por el principio de mayoría relativa, la cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del Artículo 77 de la Constitución; por otro lado, en caso de la vacante de miembros de la cámara de diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido; en el caso de la vacante de miembros de la cámara de senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional,

después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido y la vacante de miembros de la cámara de senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente. También cuando un diputado o senador falte 10 días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia, se entiende que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato llamándose desde ese momento a los suplentes. En caso que no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras para que ejerzan sus funciones una vez instaladas se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad al desempeño de su cargo.

El congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto y a partir del 1 de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. En ambos periodos de sesiones el congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten y la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta constitución. Para cada periodo de sesiones ordinarias, el congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica. De acuerdo con el artículo 66 de la Constitución, cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que se requieran tratar. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la república.

Cuando el congreso o una sola de las cámaras traten asuntos exclusivos de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que las convoque para ese

objeto la comisión permanente, pero en ambos casos solo se ocuparán del asunto o asuntos que por la comisión sometiese a su conocimiento.

No obstante a lo analizado en este trabajo y en distintas obras en materia de la división de poderes, en México el poder ejecutivo federal, es decir, el presidente de la república cuenta con facultades formalmente legislativas. Ellas se encuentran reguladas en el artículo 71 de la Constitución que otorga al presidente de la república la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos. Asimismo el presidente tiene la facultad de presentar hasta dos iniciativas para tramitar de manera preferente a la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del congreso de la unión o señalar con tal carácter hasta 2 que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. En este caso, cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales y si no fuere así la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la cámara revisora, al cual debe discutirlo y votarlo en el mismo plazo antes mencionado. Como única excepción a lo anterior, la constitución prevé que no podrán tener carácter de preferente las iniciativas de adición o reforma a la misma.

Por lo antes mencionado en la práctica, el poder ejecutivo federal resulta ampliamente activo en esta materia y por lo tanto, la función de generación de iniciativas a cargo de los funcionarios del congreso federal queda, en algunas ocasiones en segundo lugar. Dicho artículo también concede a los diputados y senadores del congreso de la unión el derecho de presentar iniciativas de leyes, así como a las legislaturas de los estados y de la ciudad de México y a los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos el 0.13% de la lista nominal de electores.

La constitución prevé que todo proyecto de ley o decreto que deba ser discutido en ambas cámaras, se discutirá sucesivamente en éstas y se regirá bajo los principios que se describen a continuación:

De acuerdo al artículo 72 constitucional cuando una iniciativa de ley pasa de la cámara de origen a discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se debe remitir al ejecutivo, quien en caso de no tener observaciones lo publicará inmediatamente. Se considera que un proyecto ha sido aprobado por el poder ejecutivo cuando éste no lo devuelva con observaciones a la cámara de su origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción. Vencido dicho plazo el ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto en cuestión. Una vez transcurrido el segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera referendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la comisión permanente.

Cuando un proyecto de ley o decreto es desechado en todo o en parte por el poder ejecutivo, este se devuelve con las observaciones de éste último a la cámara de origen, quien deberá nuevamente discutirlo y si lo aprobaran dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la cámara revisora. Si por esta fuese aprobado en la misma mayoría el proyecto se considerará ley o decreto y volverá al Ejecutivo únicamente para su promulgación. Por otro lado cuando el proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la cámara revisora, volverá a la de su origen con las observaciones necesarias. Si examinado nuevamente el proyecto fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desecho, la cual tomará otra vez en consideración el proyecto y si lo aprobare por la misma mayoría pasará al ejecutivo para los efectos de aprobación y promulgación, si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. En cambio cuando un proyecto es desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de origen tendrá materia únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en forma alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas son aprobadas en mayoría absoluta de la cámara de origen, pasará todo el proyecto al ejecutivo para efectos

de aprobación y en su caso promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueran reprobadas por la mayoría de votos de la cámara de origen se volverán a aquella para que tome en consideración las razones de la de origen y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desechara en esta segunda revisión el proyecto aprobado en ambas cámaras se presentará al ejecutivo para los efectos de aprobación y en su caso promulgación. Si la cámara revisora insistiere por mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones a no ser que ambas cámaras acuerden por mayoría absoluta que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. Para el caso de la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Para efectos prácticos, la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, impuestos, contribuciones o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

En resumen, el proceso legislativo que ha de seguir el congreso se resume en las siguientes etapas, de acuerdo a la Constitución, su ley orgánica, reglamento y los reglamentos de cada una de las cámaras:

1. Iniciativa de ley: Se refiere al acto inicial de todo proyecto que pretende convertirse en norma vigente. Tienen derecho de iniciativa legislativa, los sujetos mencionados en el artículo 71 de la constitución política. Dentro de la iniciativa se incluye la exposición de motivos, la cual es un instrumento de racionalización mediante el cual, el legislador debe fundamentar las razones que lo han motivado a presentar un proyecto de ley. Dicha exposición no representa parte del texto normativo que ha de ser aprobado,

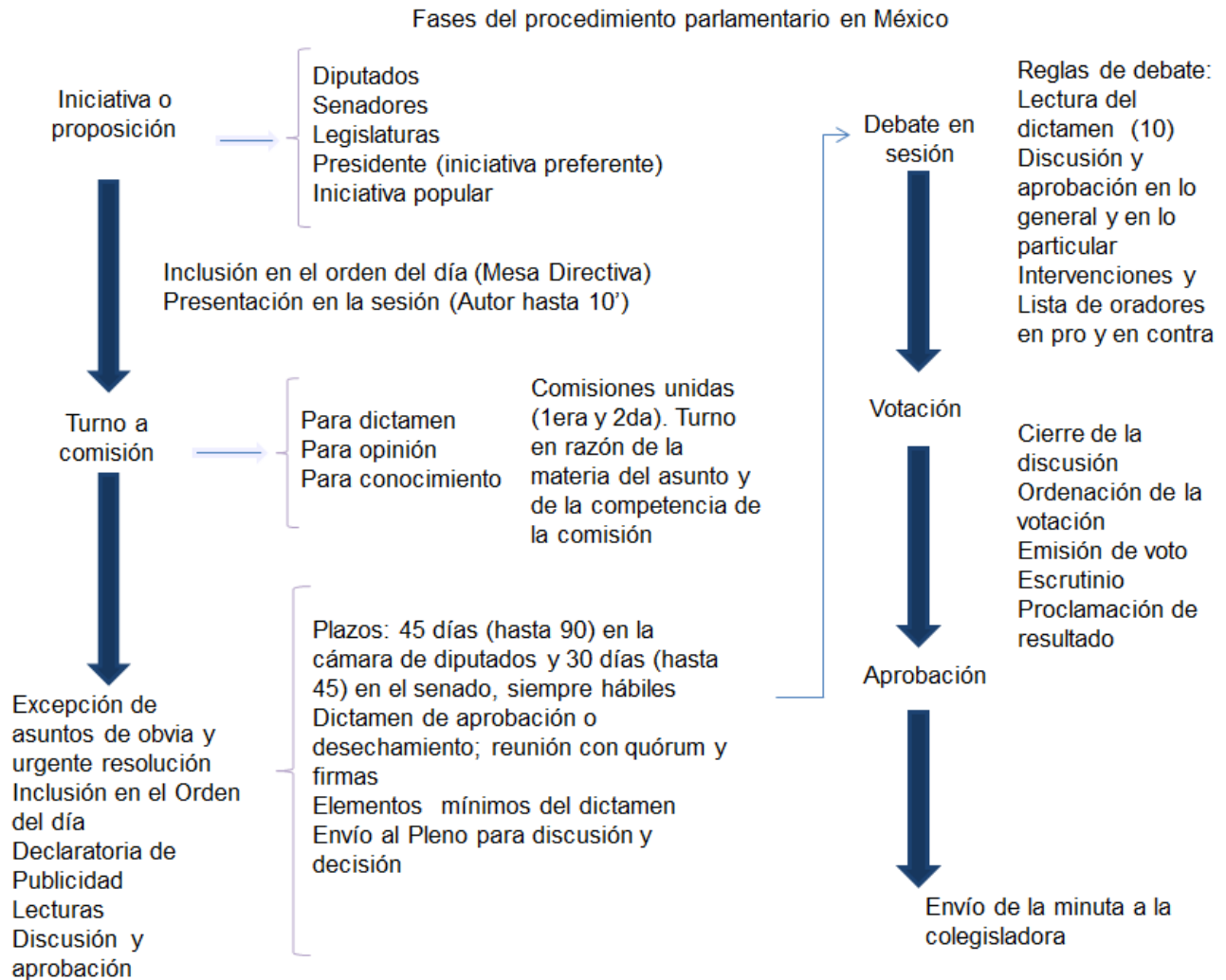
pero es un referente que puede servir para comprender mejor el objetivo y la finalidad planteada en una ley o norma emitida por el congreso.

2. Dictamen: se le llama así a la deliberación llevada a cabo por las comisiones ordinarias y especiales que integran cada una de las cámaras, según la materia que corresponda por razón de la materia que pretende regular un proyecto de ley. Las comisiones están integradas por los propios miembros del congreso, quienes tienen a su cargo el análisis técnico, de viabilidad y compatibilidad con el resto del sistema jurídico; de cada una de las iniciativas de ley que sean turnadas a la comisión ordinaria correspondiente o especial. Una vez dictaminado el proyecto de ley;
3. Lectura o declaratoria de publicidad: Es la lectura que se hace ante el pleno del congreso o de las cámaras para hacer del conocimiento del proyecto que ha sido dictaminado como aprobado por las comisiones ordinarias o especiales correspondientes.
4. Debate en pleno: Esta etapa supone un marco de expresión que tiene por objetivo lograr la integración de intereses entre los miembros presentes del congreso o de las cámaras. La forma en que opera esta etapa se regula por los reglamentos internos y de ambas cámaras, pero también de manera importante por acuerdos parlamentarios relativos a la forma en que operan las sesiones, integración del orden del día, debates y las votaciones del congreso y ambas cámaras.
5. Moción: Son manifestaciones que se refieren a aspectos menos importantes en el procedimiento de deliberación, pueden ser comunes o de orden. De acuerdo a los reglamentos parlamentarios, en México existen principalmente cinco tipos de mociones: Moción de orden, de cuestionamiento al orador, ilustración de la discusión, verificación del quórum, y la suspensiva.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Artículo 117 y 118 del Reglamento de la Cámara de Diputados

6. Publicación: Es la etapa que culmina con el proceso legislativo y que otorga de vigencia y exigibilidad a la norma o ley en cuestión.<sup>98</sup>



99

<sup>98</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del congreso, Cámara de Diputados, [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar\\_orgfun\\_conglxi.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf)

<sup>99</sup> Recuperado de material académico proporcionado por el Dr. Rodrigo Cervera Aguilar

Para el adecuado funcionamiento del congreso como organismo de creación y modificación de leyes, su ley orgánica establece los siguientes órganos para cada una de ambas cámaras:

- A. Presidente de la Cámara: se deposita en un miembro del cuerpo colegiado de cada una de las cámaras, quien tiene diversas atribuciones entre las que destacan: dirigir las sesiones legislativas, asegurar el eficaz cumplimiento de las funciones constitucionales de la cámara correspondiente, conducir las relaciones institucionales con la colegisladora, entre otras.<sup>100</sup>
- B. Mesa Directiva: Son órganos colegiados dentro de cada una de las cámaras. Ejercen facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos.<sup>101</sup> Es también, el máximo órgano de gobierno en ambas cámaras.<sup>102</sup>
- C. Junta de Coordinación Política: Son órganos que dentro de cada una de las cámaras, tienen una naturaleza de predominancia política. En la junta convergen los intereses de cada uno de los grupos parlamentarios de cada una de éstas. Una de las facultades más importantes que tienen son elegir los miembros de las comisiones ordinarias y especiales para ambas cámaras.<sup>103</sup>
- D. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos: Es un órgano exclusivo de la cámara de diputados. Supone la facultad de incluir los asuntos en la agenda parlamentaria según una consideración de prioridad legislativa. Tiene su fundamento en el artículo 38 fracción A de la ley orgánica del congreso.
- E. Grupos Parlamentarios: Son grupos colegiados formados por los integrantes de las diversas fuerzas políticas que conforman a ambas cámaras. Su principal función es la de representar e impulsar los intereses del partido político del cual provienen, en el proceso parlamentario.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Artículos 22 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para cámara de diputados y senadores respectivamente

<sup>101</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parl... cit. Pp 75-75

<sup>102</sup> Artículos 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión

<sup>103</sup> Artículos 35 y 83 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión

<sup>104</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parl... cit. P. 85



Tienen su fundamento legal en los artículos 26 y 71 respectivamente en la ley orgánica del congreso.

- F. Comisiones: Son órganos integrados por los propios legisladores, de acuerdo a decisión de la junta de coordinación política de cada cámara. Se dividen en comisiones ordinarias y especiales<sup>105</sup>. De ellas depende la tarea instructora o preparatoria de los asuntos que debe resolver la asamblea mediante la dictaminación de los proyectos legislativos.<sup>106</sup> Las comisiones son un organismo muy importante para el funcionamiento del proceso legislativo, pues en ellas recae la función de control de viabilidad y de requisitos estructurales que debe tener un proyecto de ley. Estos temas serán analizados con más detalle en los siguientes incisos.
- G. Comisiones de Investigación: Son comisiones temporales, que cuentan con facultades excepcionales descritas por las legislaturas que las crean. Estas comisiones nacen con el objetivo de investigar un asunto de interés público y una vez cumplido, desaparecen.<sup>107</sup>
- H. Comités: Son órganos auxiliares que tienen por objetivo realizar funciones de carácter administrativas preponderantemente y no cuentan con facultades de dictaminación o investigación como las comisiones. Tienen su fundamento en el artículo 46 de la ley orgánica del congreso.

#### 4.2 Problemática de la legislación en el Estado Mexicano

La problemática de la legislación en México es un tema complejo que puede ser analizado desde diversas perspectivas. A grandes rasgos se pueden dividir en dos: primeramente, aquellos problemas derivados del diseño constitucional que otorga de facultades al Congreso de la Unión y sus integrantes, y en segundo

---

<sup>105</sup> Basterra Montserrat, Daniel, *Las Comisiones Legislativas con delegación plena*. Granada 1997, pp. 11-17. Paniagua Soto., Juan Luis. Op. cit. 128-139. Villacorta Mancebo, Luis. Op Cit., pp. 203-207. Punset Blanco, R. *Temas básicos de Derecho Constitucional* Tomo II, pp. 152-155.

<sup>106</sup> Ibidem p. 94

<sup>107</sup> Torres Muro, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-19.

lugar; al ejercicio de dichas funciones legislativas por parte de los funcionarios públicos que integran el Congreso y sus respectivas Cámaras.

En la etapa post-revolucionaria, a partir de 1929, tuvo inicio la hegemonía del poder político en manos del detentador del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República; a esta etapa se le conoce como Presidencialismo Mexicano, término acuñado por el jurista Jorge Carpizo McGregor en su obra denominada de la misma manera<sup>108</sup>. En resumen, entre 1929 y 1997, las administraciones públicas federales y estatales, y ambas Cámaras del Congreso de la Unión fueron controladas de manera absoluta por el partido político hegemónico denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI),<sup>109</sup> lo que propició una época donde los pesos y contrapesos propios de la división de poderes establecidos en la Constitución, se diluyeron en una especie de autoritarismo por parte del Presidente de la República en turno, el cual de facto, se convirtió en legislador, Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, encontrando como única limitante al ejercicio de sus funciones, la imposibilidad de reelegirse para otro periodo presidencial, de acuerdo con el artículo 83 de la Carta Magna.

Durante este periodo, el papel del Congreso se limitó a ser un medio de legitimación institucional de las iniciativas legales propuestas por el Presidente de la República quien apoyado por la mayoría absoluta de miembros de éste, pertenecientes al mismo partido político que el mismo, encontró pocos obstáculos para que sus iniciativas, se convirtieran en ley vigente, esto ocurrió de manera ininterrumpida hasta el año de 1997 en el que en las elecciones federales para elegir integrantes de la Cámara de Diputados, se arrebató por primera vez en la historia del país, la mayoría absoluta de Diputados al PRI, convirtiéndose esta Cámara, en una integrada por minorías parlamentarias. Fenómeno que ocurrió posteriormente en el año 2000 para la Cámara de Senadores y más importante aún, la transición del poder ejecutivo a un Presidente perteneciente a un partido

---

<sup>108</sup> Carpizo McGregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, decimoctava edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 2004.

<sup>109</sup> Antes denominado Partido Nacional Revolucionario (1929-1938), posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946) y posteriormente y hasta la fecha, Partido Revolucionario Institucional (1946- presente).

político distinto al PRI, lo cual poco a poco ha ido originando a la fecha un Congreso con más carga de contrapeso al poder del Presidente, suceso que aún no ocurre plenamente en la historia del Estado Mexicano.

De esta evolución histórica, se han originado una serie de problemáticas que afectan profundamente el desarrollo de la función legislativa por parte del Congreso de la Unión que evitan que éste sea verdaderamente un Poder representativo de los intereses de la ciudadanía, entre los que destaca la ausencia de mecanismos de control y evaluación de la función legislativa en el texto constitucional y en las leyes y reglamentos vigentes, al estar dicha función legislativa por muchos años supeditada a las decisiones del Jefe del Ejecutivo. Asimismo, la ausencia de verdaderos legisladores en las Cámaras, ocupadas por personajes políticos con poco conocimiento sobre el orden jurídico nacional y sobre medios de evaluación y técnica legislativa ha propiciado, con el pasar de los años, un compendio de leyes y normatividades complicadas, innecesarias, sobre-reguladas en algunas materias, confusas, inaccesibles, carentes de técnica legislativa y proyección real de resultados.

Es común encontrar dentro de todo el ordenamiento jurídico nacional, leyes que contienen buena parte de su contenido derogado o extremadamente modificado, lo que vuelve confuso su lectura y difícil aplicación, cumplimiento y ejecución por parte de los operadores jurídicos. Un buen ejemplo de este fenómeno se evidencia en el Código de Comercio de 1889 que a la fecha sigue siendo una ley vigente, pero cuenta con un gran número de disposiciones derogadas con motivo de la creación de nuevas leyes que sustituyeron capítulos completos de ésta, lo que ha provocado que la normatividad en materia mercantil sea de difícil acceso para aquellos que no están especializados en la materia.

La ausencia de proyección y evaluación de resultados ha ocasionado que algunas leyes se conviertan en letra muerta por imposibilidad de aplicación y cumplimiento o por no representar el mejor medio para atender un problema determinada. La función del legislador en México se agota en el momento que una ley es aprobada y expedida, sin importar si ésta solucionó o no, la problemática que dio su origen y

eso se traduce en una de las mayores deficiencias de la función legislativa en México.

Un ejemplo palpable de este fenómeno en México son algunas disposiciones de la Ley General de Salud en torno al combate a la obesidad, de la Ley General para el Control del Tabaco, de la Ley General de Población, etcétera. Se trata de legislaciones que en cuanto a su contenido sustantivo, proveen de marcos normativos para solucionar conflictos sociales como en estos casos son; el combate al sobrepeso y la obesidad; el combate al tabaquismo, la venta de productos del tabaco a menores de edad y el consumo de tabaco en zonas de afectación pública como son escuelas y hospitales; el control de asentamientos urbanos y ordenamiento territorial. Las estadísticas presentes en estas materias demuestran sin embargo, que los resultados anhelados por los textos de estas leyes, en ocasiones no se cumplen e incluso, empeoran.

Por poner un ejemplo específico, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del 2016,<sup>110</sup> se determinó que alrededor del 72.6% de adultos mayores de 20 años en el país tenían sobrepeso y obesidad, lo que representa una prevalencia estadística comparada a la ENSANUT realizada en el año de 2012. Esta encuesta expone que uno de los factores causantes de este conflicto es la falta análisis detallados y mecanismos de evaluación de acciones gubernamentales de regulación y prevención.<sup>111</sup> En resumen, la falta de mecanismos de evaluación de regulación, constituyen una situación compleja en la incidencia de resultados que las normatividades pretenden alcanzar.

#### 4.3 Mecanismos de evaluación legislativa en México, fundamentación normativa y consideración crítica

En el marco normativo del Estado Mexicano no existen mecanismos de evaluación legislativa bien delimitados basándose en la definición de evaluación legislativa

---

110 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino, Informe final de resultados, 2016, [http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos\\_2016/ensanut\\_mc\\_2016-310oct.pdf](http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf)

111 Ídem p. 133

analizada en los capítulos anteriores. Sin embargo, existen dos mecanismos de evaluación del trabajo legislativo que se pueden examinar: Uno es el realizado por las comisiones internas de ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión; el otro, se refiere al trabajo realizado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 39 para la Cámara de Diputados y 85 para la Cámara de Senadores, se dispone la creación de comisiones por parte de los Plenos de ambas cámaras, como órganos colegiados integrados por los propios miembros parlamentarios de cada una de ellas, las cuales tienen como función principal, dictaminar los proyectos de iniciativas legislativas en cada una de las cámaras. La creación de las comisiones supone el principio de la repartición del trabajo. En principio, su objetivo es simplificar el análisis de los textos de las iniciativas presentadas a cualquiera de las Cámaras, en razón de especialización.<sup>112</sup>

Dichas comisiones encuentran un marco reglamentario de actuación entre los artículos 65 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 80 del reglamento de la Cámara de Diputados define que el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por escrito para aprobar o desechar, entre otras cosas, iniciativas de ley. De ser aprobatorio el dictamen, una iniciativa de ley puede continuar con su proceso para convertirse en ley vigente. El dictamen debe contener cuando menos tres partes fundamentales: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones; 3. Cuerpo de la ley o decreto.

El dictamen legislativo es un texto producto de la técnica y la política; es un instrumento a través del cual el debate adquiere relevancia jurídica, por lo que ha de plasmarse lo deliberado. La comisión como órgano instructor es la encargada

---

<sup>112</sup> Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 170

de la resolución de cuestiones técnicas durante la tramitación de un proyecto de ley en el Congreso.<sup>113</sup>

La Ley Orgánica establece que pueden existir comisiones ordinarias de carácter permanente y comisiones especiales que son de carácter transitorio. El papel de las comisiones ordinarias dentro del proceso legislativo es fundamental. Éste comienza en el momento en que la mesa directiva de la Cámara correspondiente, después de recibir una iniciativa de ley o decreto, decide turnarla a comisión en alguna de las tres formas siguientes:

1. Enviar la iniciativa a una comisión para su análisis y dictamen.
2. Turnar a dos o más comisiones para que de manera conjunta lleven a cabo el análisis de la iniciativa de ley y elaboren el dictamen respectivo (comisiones unidas); y
3. Turnar la iniciativa a una comisión para su dictamen y turnar la misma iniciativa a otra comisión para que emita una opinión<sup>114</sup>.

En resumen, le corresponde a la mesa directiva decidir el grado de participación de una comisión sobre cualquier asunto.

La académica Susana Pedroza de la Llave, opina, que en teoría, es competencia de las comisiones realizar el trabajo técnico legislativo en el funcionamiento del Congreso, sin embargo, la realidad del poder por parte del Ejecutivo en México, hacen que la mayoría de las iniciativas propuestas por el Presidente, apoyadas por la mayoría parlamentaria, que a su vez, representan la mayoría en las comisiones, hacen que éstas se conviertan en meramente un órgano de legitimación de decisiones y por lo tanto, las comisiones se vuelven organismos políticos, en vez de ser verdaderos órganos de control y evaluación de proyectos legislativos.<sup>115</sup> Prueba de ello, se encuentra en el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el cual establece un plazo de cinco días para

---

<sup>113</sup> *Ibidem pp. 242*

<sup>114</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII legislatura*, Cámara de Diputados, UNAM, 2009. P.23

<sup>115</sup> Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. 169-170

que las comisiones presenten el dictamen respectivo de las iniciativas que hayan recibido según su competencia, plazo que representa inadecuado para ofrecer un dictamen certero e idóneo sobre las iniciativas recibidas<sup>116</sup>.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en adelante la COFEMER) es un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Tiene su fundamento legal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su título tercero A denominado “De la mejora regulatoria”; capítulo segundo “De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria”. En el artículo 69-E. de dicha ley, dispone que el objetivo de la comisión es “*promover la transparencia en la elaboración y aplicación de la regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costo y el máximo beneficio para la sociedad*”<sup>117</sup>. La COFEMER tiene su origen en el año 2000 y para efectos prácticos se le considera una instancia de evaluación regulatoria previa en materia económica que propicia el mejoramiento de la forma de la legislación en la materia, al emitir un estudio de impacto previo orientado principalmente a las actuaciones de las empresas del sector paraestatal y organismos descentralizados.

La Comisión cuenta con facultades para revisar el marco regulatorio nacional y promover el mejoramiento en sectores o actividades económicas específicos, realizar manifestaciones de impacto, brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria; expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria.

La COFEMER está integrada por un Director General, designado por el Jefe del Ejecutivo Federal y por un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo

---

<sup>116</sup> Serna de la Garza, José María, *Panorama del Derecho Mexicano – Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 16, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1922/5.pdf>

<sup>117</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, art. 69.E.

Administrativo y de Trabajo y Previsión Social. La función principal del Consejo es ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de estos sectores en materia de mejora regulatoria.<sup>118</sup>

La Comisión actúa principalmente a partir de lo que la ley de procedimiento administrativo denomina en el capítulo tercero del título relativo como “Manifestación de impacto regulatorio” que se refiere a la manifestación que deben realizar las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal cuando éstas elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos referentes al artículo 4 de la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo que pueden ser: reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, manuales, etcétera.

La propia Comisión define a la manifestación de impacto regulatorio como “un instrumento que analiza la emisión de regulaciones nuevas a nivel local” y determina que si es aplicada de manera correcta, puede arrojar beneficios significativos a los hacedores de políticas públicas de las entidades federativas y municipios, toda vez que permite diseñar regulaciones de calidad.<sup>119</sup>

De acuerdo con la guía para evaluar el impacto regulatorio de la COFEMER expedida en el año 2013 con colaboración de miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)<sup>120</sup>, la cual consiste en una guía sobre métodos y metodologías necesarias para la evaluación de impacto regulatorio, con el propósito de otorgar herramientas necesarias para que *“las economías evalúen y desarrollen las regulaciones que promuevan la eficiencia en los mercados, faciliten la apertura de negocios y mejoren las condiciones de nuestros ciudadanos”*.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo Artículo 69-F

<sup>119</sup> COFEMER, Manifestación de Impacto Regulatorio, implementación y sistematización de la manifestación de x (MIR) <https://www.gob.mx/cofemer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>

<sup>120</sup> COFEMER, Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación, 2013 página 1. [http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol\\_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias\\_FINAL.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf)

<sup>121</sup> Idem. página 1.



En este escrito, la comisión desarrolla una serie de pasos que integran el proceso de evaluación de impacto regulatorio, que se puede resumir en los siguientes pasos:

1. Identificación y definición del problema.
  - Definir la naturaleza y extensión del problema
  - Identificar claramente las partes afectadas
  - Establecer las causantes de la problemática
  - Incluir un análisis estadístico y/o evidencia empírica que demuestren la magnitud del problema
  - Identificar la evidencia internacional
  - Identificar la población objetivo
2. Definir claramente el objetivo de la regulación.
  - Definir objetivos lo suficientemente precisos y concretos y que sean cuantificables
  - Establecer objetivos que sean congruentes con el problema y su causante
3. Establecer diferentes alternativas regulatorias y no regulatorias.
  - Desarrollar un escenario base
  - Identificar diferentes opciones de política, distinguiendo las opciones regulatorias de las no regulatorias; siempre comparando contra el escenario base
4. Análisis y cuantificación del impacto de las alternativas de política pública.
  - Identificar los impactos directos e indirectos, ya sean económicos, sociales o ambientales
  - Cuantificar y monetizar los impactos de cada alternativa utilizando los métodos y metodologías más convenientes
  - Evaluar los impactos de cada alternativa versus el escenario base
  - Considerar los riesgos e incertidumbres de cada alternativa
5. Comparar con las diferentes alternativas y elegir la que mejor solucione la problemática.

- Comparar los beneficios netos de cada alternativa y elegir la que genera mayor beneficios para la sociedad
  - En caso de evaluaciones no cuantificables, sopesar los impactos negativos y positivos para cada opción, y decidir la que mejores impactos netos tenga; siempre teniendo en cuenta el objetivo de la política pública
6. Implementación de la regulación.
- Elaborar un plan de implementación de la regulación
  - Considere hacer la regulación del conocimiento de los regulados
  - Poner a disposición de los regulados asesorías técnicas y de tipo administrativo sobre la regulación y sus implicaciones
  - Capacitar al personal del gobierno sobre la nueva regulación, presupuestar los recursos necesarios para la implementación
7. Delinear la evaluación de la regulación.
- Identificar y/o diseñar indicadores que se encuentren relacionados con los diferentes objetivos regulatorios y que le permitirán al regulador evaluar el desempeño de dichas alternativas
8. Acceso a la regulación y consulta pública.
- Dar acceso libre y gratuito a la regulación
  - Recopilar los comentarios de los actores por diversos canales
  - Definir el periodo de consulta a los particulares y el momento en el que consideran más oportuno realizarla
  - En su caso, establecer criterios para realizar la consulta
  - En su caso, integrar los comentarios de los particulares a la propuesta regulatoria.<sup>122</sup>

El desarrollo de esta metodología se aplica principalmente como un método de evaluación ex-ante, para aquellas propuestas regulatorias que estén en curso de convertirse en regulación aplicable; pero también se puede aplicar la misma metodología para las regulaciones previamente existentes, con el propósito de

---

<sup>122</sup> Idem. página 22.

ofrecer un estudio evaluativo posterior sobre la eficacia y eficiencia de dichas regulaciones. El principio que rige la actuación de esta comisión es alentador en el sentido de que se trata de un organismo que prevé un sistema coordinado y planificado en materia regulatoria proveniente de organismos administrativos en materia económica. Sin embargo, representa un esfuerzo menor si hablamos de la necesidad que tiene el Estado Mexicano de contar con un sistema general especializado, dirigido a promover la evaluación previa y posterior del trabajo parlamentario en todas las ramas de aplicación del marco jurídico nacional proveniente del Congreso Federal.

#### 4.4 Inexistencia de mecanismos efectivos de evaluación legislativa

Puntualizado el anterior orden de ideas, la consideración crítica del porqué las comisiones no funcionan como organismos de control y evaluación legislativa, tiene que ver también con la realidad política del Estado Mexicano y la lealtad que tienen los miembros del parlamento para con los partidos políticos que proyectaron su puesto como legisladores, dejando a un lado la naturaleza técnica que debe tener una comisión legislativa, que debería ser la encargada de dictaminar correctamente todas las propuestas legislativas que el parlamento como creador de normas en materia federal tiene a su cargo.

Como se mencionó en párrafos anteriores, Cecilia Mora-Donatto opina por igual, que la ausencia de controles parlamentarios, se debe al estancamiento en el desarrollo de éstos, derivado de la permanencia respecto de los miembros del Congreso pertenecientes a un solo partido político y el control absoluto del éste, sobre el poder ejecutivo federal, lo que asfixió durante mucho tiempo, la fuerza de todos los medios de control.<sup>123</sup>

El desarrollo ineficiente de esta tarea es notoriamente perceptible, puesto que en diversas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>124</sup> se ha visto en la

---

<sup>123</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015. Pp. 129 y 130

<sup>124</sup> Cabeza del Poder Judicial en México.

necesidad de declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos normativos, aun cuando éstos pasaron el proceso para convertirse en leyes vigentes, incluyendo por supuesto la dictaminación por parte de las comisiones legislativas. Ejemplos históricos se pueden encontrar en diversas leyes fiscales aprobadas por el Congreso entre los años de 1995 y 1997, en las cuales la Suprema Corte declaró inconstitucionales diversos preceptos del Código Fiscal de la Federación, de la antigua Ley del Impuesto al Activo y otras disposiciones.

Resulta positivo, que gracias a la función de la división de poderes, el Poder Judicial de la Federación sea una instancia para señalar estas deficiencias y declararlas inconstitucionales, lamentablemente esto también se traduce en el entorpecimiento de dicha función, ya que dada la naturaleza de los procedimientos para señalar la inconstitucionalidad e inconveniencia de una ley o de una norma de carácter general que son, principalmente el juicio de amparo,<sup>125</sup> directo e indirecto, recurso de revisión y las acciones de inconstitucionalidad;<sup>126</sup> debido a la preponderancia histórica del principio de relatividad de los efectos en las sentencias del juicio de amparo, se ha traducido en que no obstante que miles de individuos solicitasen el amparo de la Justicia Federal, este principio dicta que aun declarada la inconstitucionalidad de un precepto legal, ésta solamente aplica dentro de la esfera jurídica del o los promoventes, por lo que ese precepto legal declarado inconstitucional, por los efectos relativos, se seguirá aplicando en tanto no pase por un procedimiento de derogación o abrogación legislativa.

Esto significa a grandes rasgos, que el control judicial de las leyes expedidas por el parlamento no es realmente un mecanismo de evaluación legislativa, puesto que no ofrece ningún estudio ni emite una decisión que vincule al parlamento a modificar una ley o norma cuando se está en presencia de una norma ineficaz y/o ineficiente. El juez en este caso simplemente declara la invalidez de una ley o norma por ser contraria a otra norma de mayor jerarquía, en este caso la constitución; para quien le resulta irrelevante si una ley o norma es ineficiente o

---

<sup>125</sup> Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

<sup>126</sup> Reguladas en el artículo 105 constitucional fracción II y la respectiva ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

ineficaz y por lo tanto, su trabajo no constituye un mecanismo de evaluación legislativa.

En otras consideraciones, México cuenta con diversas instituciones encargadas de señalar y evaluar ciertos ámbitos de aplicación de las políticas públicas del Gobierno Federal. Uno que es de particular interés para el tema, es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante el CONEVAL) que tiene su marco regulatorio dentro de la Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, creado directamente por el artículo 26 inciso C) de la Constitución Política Federal, por lo que se le considera como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El CONEVAL tiene dos objetivos principales: 1) normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; 2) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.<sup>127</sup>

El 30 de marzo de 2007 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal.<sup>128</sup> En este documento, como su nombre lo indica, se establecen mecanismos metodológicos de evaluación en materia de aplicación de políticas públicas de desarrollo social, lo que representa un complejo sistema evaluativo en la materia. Sin embargo, no hay que olvidar que este sistema evaluativo opera solamente para el desarrollo de las políticas públicas provenientes del Poder Ejecutivo, por lo que tampoco puede ser considerado como un mecanismo de evaluación legislativa, sino un mecanismo de evaluación de políticas públicas enfocado a una materia en particular, en este caso, el desarrollo social. La suerte de la normatividad de la materia, en cuanto a su contenido depende exclusivamente del detentador del Poder Legislativo.

---

<sup>127</sup> Ley General de Desarrollo Social, artículo 81

<sup>128</sup> Diario oficial de la Federación de fecha Viernes 30 de marzo de 2007, [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)

Al igual que con el caso de la COFEMER, se estima que ambos sistemas evaluativos desarrollados por estas instituciones representan un buen esfuerzo que podría ser implementado de manera similar pero orientado al proceso legislativo y particularmente, a la evaluación de proyectos de ley y leyes vigentes emitidas por el Congreso de la Unión. Sus esfuerzos son alicientes pero inconclusos puesto que están especializados en materias muy concretas y característicamente relacionadas con la actividad del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, por lo tanto se puede afirmar, que no existen mecanismos especializados y efectivos en materia de evaluación legislativa en México.

#### 4.5 Propuesta de reforma en materia de evaluación legislativa en México

Hasta ahora se han analizado los conceptos teóricos sobre la incidencia y aplicación de mecanismos de evaluación legislativa dentro de un Estado; así como diversos mecanismos de evaluación legislativa a través de la óptica del derecho comparado, en los cuales se ha comprobado su utilidad en la realización de los fines de un Estado, y por último, se ha demostrado la ausencia de mecanismos idóneos de evaluación legislativa dentro de la estructura institucional del Estado Mexicano, tanto en el texto constitucional como en las leyes vigentes.

Derivado de lo anterior y con la finalidad de ofrecer una solución a la problemática abordada en este trabajo, se propone la creación de un sistema federal de evaluación legislativa con facultades para participar tanto en la evaluación de proyectos de ley como en la evaluación, depuración y sistematización del orden jurídico vigente expedido por el Congreso de la Unión, el cual recaerá en un organismo que tendrá las siguientes características:

- a) Organismo constitucional, dotado de personalidad jurídica y autonomía presupuestal, por lo tanto, no debe pertenecer a la estructura orgánica de ninguno de los tres poderes tradicionales, con el fin de evitar la sumisión de esta función evaluativa a intereses de tipo políticos.

- b) Los integrantes que presidan este organismo, deberán ser, preferentemente, licenciados en derecho, destacados en estudios de técnica legislativa y metodologías de evaluación, y no estar afiliados a o ser militantes de, algún partido político, o haber sido candidatos a ocupar un cargo público de elección popular.<sup>129</sup>

Las principales funciones de este organismo serán:

- Participar en las etapas del proceso legislativo federal previas a la aprobación, como un organismo de evaluación ex-ante de un proyecto legislativo, que pueda determinar si el proyecto en cuestión representa la mejor solución al problema que pretende resolver, si contiene un uso adecuado de técnica legislativa que garantice además la inteligibilidad del texto, así como determinar la viabilidad de su ejecución por las autoridades y/o por los particulares que deban cumplir con esta hipotética normatividad.
- Tendrá la facultad permanente de revisar el marco jurídico federal con el propósito de presentar al Congreso, cada cierto tiempo, propuestas de sistematización y depuración de normatividad vigente, con el propósito de establecer un orden jurídico sistematizado, simplificado y de mejor comprensión, aplicación y cumplimiento para las autoridades y sujetos obligados, respectivamente.
- Con el fin de no entorpecer ni dilatar el tiempo del proceso legislativo y más importante aún, de respetar el principio de representatividad que tienen los miembros del Poder Legislativo con la ciudadanía, las decisiones desarrolladas por este organismo evaluador deberán expresarse como recomendaciones no vinculatorias tratándose del fondo de las propuestas de legislación por parte del Congreso, ya que solamente el legislador es el que tiene el derecho de convertir los intereses de la ciudadanía en legislación vigente.

---

<sup>129</sup> Esta idea es retomada del artículo 26 constitucional inciso C relativo a los requisitos para ser consejero del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Por otro lado, en cuanto a la redacción y sistemática de una propuesta legislativa, las recomendaciones provenientes de este organismo sí deberán tener el carácter vinculatorio, esto con el propósito de asegurar que las normas provenientes del Congreso tengan al menos un adecuado uso de técnica legislativa en todos los proyectos legislativos que este apruebe. Para ello, propongo que este organismo participe en conjunto con las comisiones ordinarias de ambas cámaras en el proceso de dictaminación de los proyectos de ley competentes al Congreso federal.

Una segunda opción de propuesta respecto a la evaluación ex-ante, se refiere al establecimiento de directrices en forma de cuestionario, retomando el concepto de *checkliste* desarrollado para el parlamento alemán, el cuál sería desarrollado por este organismo propuesto, con el fin de que el legislador federal cuente con una herramienta para auto-evaluar la necesidad, viabilidad e inteligibilidad de sus proyectos de ley antes de presentar una iniciativa de ley. En estas directrices se comprobarán las siguientes cuestiones, en el momento en que el legislador decida presentar una iniciativa de ley:

- ¿Es realmente necesario hacer algo?
- ¿Cuáles son las alternativas?
- ¿Debe actuar la federación?
- ¿Debe elaborarse una ley?
- ¿Hay que actuar ahora?
- ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?
- ¿Puede limitarse el período de vigencia?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?
- ¿Es practicable la regulación?
- ¿Es razonable la relación costos/beneficios?<sup>130</sup>

Retomando el tema de las recomendaciones en cuanto al fondo de las propuestas legislativas, sería relevante incluir la obligación por parte de los legisladores de

---

<sup>130</sup> Gretel, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios... cit. P.84



responder a estas recomendaciones y particularmente, fundar, motivar y hacer pública, en caso de haberla, la negativa a cumplir con estas recomendaciones.<sup>131</sup> Esto ayudaría a propiciar que su actuación se vea comprometida a cumplir con los intereses de los ciudadanos, quienes podrán obtener información trascendental acerca de la actuación de los servidores públicos que representan sus intereses en el Congreso.

Para asegurar el buen funcionamiento de este organismo, se deberán establecer marcos de colaboración institucional con diversos organismos, especialmente con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para tener acceso a diversos estudios estadísticos en territorio nacional; con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y con las comisiones que a la fecha han desarrollado metodologías de evaluación en el campo regulatorio y en el campo del desarrollo de política públicas en materia de desarrollo social, es decir, la COFEMER y el CONEVAL. Esto con el fin de aprovechar los avances metodológicos de evaluación que han sido desarrollados por dichas instituciones.

Con el propósito de materializar esta propuesta en el orden jurídico federal, se propone la modificación del artículo 79 constitucional, el cual, al momento de realización de esta presente investigación, pertenece a la sección V titulada “De la Fiscalización Superior de la Federación”, la cual regula la creación y el marco de competencias de la llamada Auditoría Superior de la Federación. La propuesta, consiste en modificar el nombre de la sección, que quedaría titulada “De la Fiscalización Superior y la Evaluación Legislativa de la Federación”. Adicional a esto, se deberá dividir el artículo en dos incisos, el primero respetaría el contenido relativo al marco de la Auditoría Superior y el segundo, tendría por objeto, crear y regular el organismo constitucional autónomo propuesto en los párrafos anteriores conducente a la creación de un sistema federal de evaluación legislativa.

---

<sup>131</sup> Esta figura está regulada en el artículo 102 constitucional inciso B, párrafo segundo, respectivo a las recomendaciones realizadas por las comisiones de derechos humanos, tanto la nacional como las estatales.

Por consiguiente, el artículo 79 quedaría redactado de la siguiente manera:

### **Sección V**

#### ***De la Fiscalización Superior y la Evaluación Legislativa***

##### **Artículo 79.**

**A.** *La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica...*

**B.** *El Congreso de la Unión establecerá un organismo especializado en materia de evaluación legislativa, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de desarrollar y operar mecanismos evaluatorios de las resoluciones a las que se refiere el primer párrafo del artículo 70 de esta Constitución.*

*El organismo al que se refiere el párrafo anterior formulará mecanismos de evaluación de leyes previos, posteriores, así como propuestas de sistematización y depuración normativa, en los términos que disponga la ley reglamentaria, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones.*

*El organismo estará integrado por un Presidente y seis consejeros que deberán poseer, al día de la designación, título profesional de licenciado en derecho, ser de reconocido prestigio en los ámbitos académico y profesional, tener experiencia mínima de diez años, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por*

*el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.*

*Los consejeros durarán en su encargo siete años, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.*

*El consejero presidente será designado por los propios consejeros, mediante el voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.*

*Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.*

Retomando el esquema de modalidades de mecanismos de evaluación legislativa propuesto en el primer capítulo de este trabajo y utilizado en el análisis de los modelos de evaluación en el ámbito comparado, se puede clasificar esta propuesta de sistema de evaluación legislativa como un mecanismo que funciona tanto en el momento previo a la aprobación de un proyecto legislativo (ex-ante), como en un momento posterior (ex-post). Es heteroevaluativo puesto que es realizado por un organismo externo a la estructura orgánica del Poder Legislativo y en cuanto a materia se refiere, se trata de un mecanismo generalizado a todas las

materias en que el Congreso de la Unión y sus respectivas cámaras tienen facultades para legislar.

Con el fin de resolver la problemática de la legislación en el Estado Mexicano, retomando ideas de modelos de evaluación legislativa aplicados en otros Estados y en coadyuvancia de las instituciones existentes en el ordenamiento jurídico mexicano, estimo que esta propuesta puede resultar de gran trascendencia para el mejoramiento de la función legislativa en México así como el colateral de la función Ejecutiva y Judicial; lo que también se verá reflejado en el cumplimiento de obligaciones normativas por parte de los gobernados, lo que constituiría un avance en la instauración de un verdadero estado de derecho en México.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

**Primera.** La función legislativa es uno de los pilares fundamentales en la estructura de cualquier estado contemporáneo, el Poder Legislativo responsable de representar los intereses individuales y convertirlos en legislación aplicable para garantizar la atención de las demandas sociales, respetar el principio de la división de poderes y propiciar el estado de derecho.

**Segunda.** Los mecanismos de evaluación son instrumentos determinantes para calificar la viabilidad y los resultados obtenidos por un proyecto. Pueden ser aplicados en una etapa previa, en la elaboración de un proyecto para determinar su viabilidad y necesidad; y en un momento posterior a su ejecución, calificar los resultados obtenidos con el fin de modificar en caso de ser necesario, el proyecto, para mejorar sus resultados.

**Tercera.** La ley es un instrumento jurídico creado para establecer reglas de convivencia, otorgar derechos y crear obligaciones, dirigidas a mejorar la convivencia colectiva entre individuos de una sociedad. Éstos, al ser parte de una sociedad múltiple y diversa, se adhieren al cumplimiento de las disposiciones legislativas con el fin de mantener un equilibrio armónico en la relación con sus semejantes. Cuando el legislador crea o modifica una ley o norma, lo hace porque ha evaluado que será el mejor mecanismo disponible para solucionar una problemática detectada por el legislador y regular una situación.

**Cuarta.** No es objeto de regulación ni la determinación del contenido de las leyes ni la elección de criterios estructurales y de fondo, contenidos en la decisión legislativa y política de la ley. Sin embargo, existen una serie de criterios que de ser seguidos, incrementarían la posibilidad de que las leyes no presenten vicios en su contenido y presentan mejoría en cuanto a la facilidad de su comprensión y aplicación. Al uso adecuado de estos criterios se le conoce como técnica legislativa.

**Quinta.** El fracaso de una ley puede deberse a diversas razones, lo que la califica según sea el caso, como una ley ineficaz, inaplicable y/o ineficiente. Una ley que

no esté dotada de una correcta técnica legislativa, contendrá en la mayoría de los casos, alguno de tales vicios.

**Sexta.** El derecho comparado es una herramienta que permite analizar los efectos de ideas que han sido puestas en marcha en otros estados, lo que deriva en el ofrecimiento de una perspectiva real de los efectos que pudiera tener en otro estado de ser implementadas las mismas ideas.

**Séptima.** Alemania, Reino Unido y Canadá, han desarrollado distintos tipos de mecanismos para la evaluación de sus respectivas funciones y órganos legislativos, de acuerdo a las particularidades de cada uno de estos Estados, del análisis de los tres mecanismos se concluye que su principal objetivo es asegurar el adecuado uso de técnica legislativa en sus compendios normativos, prevenir la inflación legislativa y optimizar los gastos de aplicación y cumplimiento por parte de los gobernados y gobernantes, respectivamente.

**Octava.** La estructura y facultades del Poder Legislativo en México se rigen principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos de cada una de las cámaras que integran el Congreso y los acuerdos parlamentarios de cada Cámara.

**Novena.** La problemática de la legislación en México se debe a diversos factores, uno de ellos, es por el desarrollo histórico de un presidencialismo hegemónico que desde el siglo pasado, controló la mayoría absoluta del Congreso de la Unión, lo que ocasionó un escaso desarrollo en mecanismos de control y evaluación de la función legislativa, dando como resultado al día de hoy, la existencia de un ordenamiento jurídico ambiguo, con falta de una adecuada técnica legislativa, inaplicado, inaplicable, ineficaz e ineficiente. La prevalencia de un sistema presidencial, ha convertido al Congreso de la Unión, en un órgano legitimador de las propuestas de ley provenientes del ejecutivo federal quien materialmente se ha convertido en el legislador mayoritario.

**Décima.** La existencia y funcionamiento de la COFEMER y el CONEVAL demuestran la utilidad de establecer mecanismos de evaluación en materia regulatoria y ejecución de políticas públicas de desarrollo social respectivamente, sin embargo, no constituyen mecanismos efectivos de evaluación legislativa, considerando la doctrina analizada durante esta investigación. De esto, se concluye, que en el Estado Mexicano, no existe un organismo especializado para la evaluación legislativa de las resoluciones del poder legislativo.

**Decimoprimera.** El Estado Mexicano, requiere de la existencia de un organismo especializado, encargado de llevar a cabo distintos mecanismos de evaluación legislativa, tanto previos como posteriores, en colaboración con las instituciones evaluadoras existentes en diversos ámbitos del país; para garantizar el adecuado ejercicio de la función legislativa, propiciar el uso oportuno de técnica legislativa en las propuestas de leyes federales y aportar información que pueda comprobar la necesidad y viabilidad de un proyecto de ley en etapa previa y el nivel de eficacia y eficiencia de las leyes vigentes con el propósito de hacer de la mejora legislativa, una tarea permanente.

**Decimosegunda.** Para ello, se propone la creación de un organismo constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, por medio del cual se materializa la propuesta de evaluación legislativa desarrollada en esta investigación. Adicionalmente, se propone modificar el título de la sección V, del capítulo dos del título tercero para que quede como “De la Fiscalización Superior y la Evaluación Legislativa”.

**Decimotercera.** Este organismo, tendrá facultades para establecer y operar mecanismos de evaluación legislativa respecto de las resoluciones a las que se refiere el artículo 70 de la constitución, es decir, leyes o decretos provenientes del Congreso de la Unión. Los mecanismos serán regulados por una ley reglamentaria, tendrán naturaleza previa y posterior, y versarán sobre la sistematización y depuración del sistema normativo emitido por el mismo.

**Decimocuarta.** El organismo propuesto tendrá un órgano de gobierno, integrado por siete consejeros, quienes deberán ser licenciados en derecho, gozar de



prestigio profesional y académico, con experiencia mínima de diez años; y no deben haber pertenecido a ningún partido político. Serán nombrados por la Cámara de Senadores en los términos de su ley reglamentaria y durarán en su cargo 7 años.

**Decimoquinta.** La mejora general de la función legislativa y la existencia de leyes efectivas y eficientes en cuanto a su aplicación y cumplimiento por parte de gobernantes y gobernados respectivamente, implica también una mejora general de las funciones ejecutiva y judicial y por lo tanto, se traduce en un avance sustancial en la convivencia entre todos los miembros de la sociedad del Estado Mexicano.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. ACKOFF, Russell, *Un Concepto de Planeación de Empresas*, Ed. Limusa, México, 1997.
2. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Derecho Parlamentario*, Barcelona, España, J.M Bosch, 2000.
3. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, ed. Oxford, México, 2012.
4. ATIENZA Manuel y RUIZ MANERO Juan, *Sobre Principios y Reglas*, Doxa, 1951.
5. BARRAGAN, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, Editorial Planeta Técnica, Venezuela, 1994.
6. BATIZ VAZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, University of Oxford, 1999.
7. BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, LX legislatura, 2006.
8. BIGLINO CAMPOS, Paloma, (coord.), *La Política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*, 1ª ed., Valencia, España, editorial Tirant lo Blanch, 2003.
9. BODIN, Jean, *Les six livres de la Republique*, editorial Norte, México, 1986.
10. BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
11. BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario electoral*, 1ª ed., México, Porrúa, 2008.
12. CAMPUZANO MONTOYA, Irma, *Técnica Legislativa*, México, Editorial PRD Colección tópicos de formación política, 2016.
13. CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana (comp.), *Elementos de técnica legislativa*, México, IIJ-UNAM, 2000
14. CARBONELL, Miguel, *Elementos de la Técnica legislativa*, Editorial Porrúa México y UNAM, México, 2002.
15. CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, decimoctava edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 2004.
16. CHAVEZ HERNANDEZ, Efrén, *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano: análisis y propuesta de reforma*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2016.
17. CHAVEZ HERNANDEZ, Efrén (coord.), *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal: estudios sobre los congresos de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.
18. COSS B. Raúl, *Análisis y Evaluación de Proyectos de Inversión*; Ed. Limusa, 1993.

19. CRUZ GAYOSSO, Moisés et al, *Teoría General del Estado*, Iure editores México, 2006.
20. DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982.
21. DU PASQUIER, Introducción a la Teoría General y a la Filosofía del Derecho, España, 1944.
22. ENRIQUEZ FUENTES, Gastón Julián, *La revaloración del control parlamentario en México*, México, 1ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009.
23. ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho parlamentario orgánico: claves para ser un buen legislador en México*, México, 1ª ed., editorial Porrúa, 2013.
24. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, España, 2011.
25. GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *Constitucionalismo deliberativo: estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015.
26. GENTILE, Jorge Horacio, *Derecho parlamentario argentino*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Argentina, 1997.
27. GRIFFIN, Ricky y VAN FLEET, David, *Habilidades directivas, evaluación y desarrollo*, 1ª ed., trad. de Pilar Mascaró Sacristán y Enrique Mercado González, México, CENAGE learning, 2016.
28. HIERRO, Liborio, *La eficacia de las normas jurídicas*, Editorial Ariel Derecho, México, 2003.
29. MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario*, Aranzadi Editorial, 1999.
30. MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, 1ª ed., México, Universidad Anáhuac del Sur, Porrúa, 2001.
31. MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, congreso, legislación y control: coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados, LXXI Legislatura, 2015.
32. MORALES BECERRA, Alejandro, *Manual de procedimientos legislativos y sus formatos*, México, Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.
33. MUÑIZ, Luis, *Cómo implantar y evaluar un sistema de control de gestión*, 1ª ed., España, Profit editorial, 2013.
34. MINOR MOLINA, José Rafael y XOPA, José Roldán, 2006, *Manual de técnica legislativa*, editorial Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de diputados México.
35. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.

36. PENICHE BOLIO, Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho*, 12ª edición Editorial Porrúa, México, 2008.
37. PORRUA PEREZ Francisco, *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, editorial Porrúa, México, 2009.
38. RAIGOSA SOTELO, Luis, *El Derecho Electoral y el Derecho Parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
39. ROTH DEUBEL, André-Nöel, *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*, ediciones Aurora, Bogotá, 2002.
40. SALAZAR ALBAROA, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*, 1ª ed. México, Cámara de Diputados LIX legislatura, Porrúa, 2005.
41. SANDOVAL ULLOA, José, *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, 1ª ed. México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, editorial Porrúa, 2014.
42. SEMPE MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, Editorial Porrúa, México, 2000.
43. SEPULVEDA IGUINEZ, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Editorial Themis, 1999.
44. SERNA DE LA GARZA, José María, *Panorama del Derecho Mexicano – Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.
45. SVETAZ, María Alejandra; GROSSO, Beatriz; LUNA, Miguel, *Técnica Legislativa*, Argentina, 1998.
46. VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

1. Canada Department of Justice, The role of legislative drafters in determining the content of norms, <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ilp-pji/norm/index.html>
2. RIVERA LEÓN, Mauro Arturo y MARTINEZ FABIÁN, Constantino, Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4061-cuando-la-forma-es-fondo-estudios-de-tecnica-legislativa-y-legilingueistica>
3. COFEMER, Manifestación de Impacto Regulatorio, implementación y sistematización de la manifestación de impacto regulatorio (MIR)

- <https://www.gob.mx/cofemer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>
4. COFEMER, Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación, 2013 página 1. [http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol\\_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias\\_FINAL.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf)
  5. Cornell University, 2016 Office for research on evaluation <https://core.human.cornell.edu/about/people/trochim/index.cfm>
  6. De Secondat, Charles-Louis; De l'esprit des lois. [https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf)
  7. Definición de grafema <https://definicion.de/evaluacion/>
  8. Diario oficial de la Federación de fecha Viernes 30 de marzo de 2007 [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)
  9. Diccionario etimológico (2018) Etimología de Gobierno, <http://etimologias.dechile.net/?gobierno>
  10. Ermo Quisbert, 2012, Clasificación de las Constituciones Políticas, <https://jorgemachicado.blogspot.mx/2012/04/cc.html>
  11. Law Commissions Act (1965 c.22) emitido por el parlamento británico, y que creó la comisión de leyes de Inglaterra y Gales, y la comisión de leyes de Escocia. <https://www.lawcom.gov.uk/about/>
  12. Office of the Parliamentary Counsel of the United Kingdom <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-parliamentary-counsel/about>
  13. Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, Regulatory Policy at the Crossroads Towards a New Policy Agenda, Session B1: Governance in Regulatory Oversight, Dr. Johannes Ludewig, <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46313092.pdf>
  14. Real Academia Española, Diccionario.
  15. Rousseau, Jean-Jacques, 2012, Du contract social ou, Principes du Droit Politique, <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>
  16. Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016, Informe final de resultados, [http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos\\_2016/ensanut\\_mc\\_2016-310oct.pdf](http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf)
  17. Senado de la República Francesa, L'évaluation de la legislation, [https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7\\_mono.html#toc53](https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7_mono.html#toc53)
  18. Senado Mexicano, 2016, Proceso de Reforma Constitucional, Orden Constitucional, <http://www.senado.gob.mx/consultoria/docs/derecho/9-2.pdf>
  19. Statistisches Bundesamt, Mission and Methodology <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/MissionMethodology/Current.html>

20. Serna de la Garza, José María, Panorama del Derecho Mexicano – Derecho Parlamentario, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 16, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1922/5.pdf>
21. The National Regulatory Control Council, NKR INFO BROSCHÜRE EINZELSEITEN, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2016\\_12\\_25\\_infobroschuere\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2016_12_25_infobroschuere_en.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
22. Trochim, William M.K., Evaluation is the systematic assessment of the worth or merit of some object” Research Methods Knowledge Base. <http://www.socialresearchmethods.net/kb/scallik.php>.

## **FUENTES REGULATORIAS Y JURISPRUDENCIALES**

1. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
3. Ley General de Desarrollo Social
4. Ley General de Salud
5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
6. Reglamento de la Cámara de Diputados
7. Reglamento de la Cámara de Senadores
8. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
9. Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal
10. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016
11. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época “Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Distinción basada en el concepto de individualización incondicionada”, Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes.