



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

LOS PRINCIPIOS

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

Franklin De Vrieze

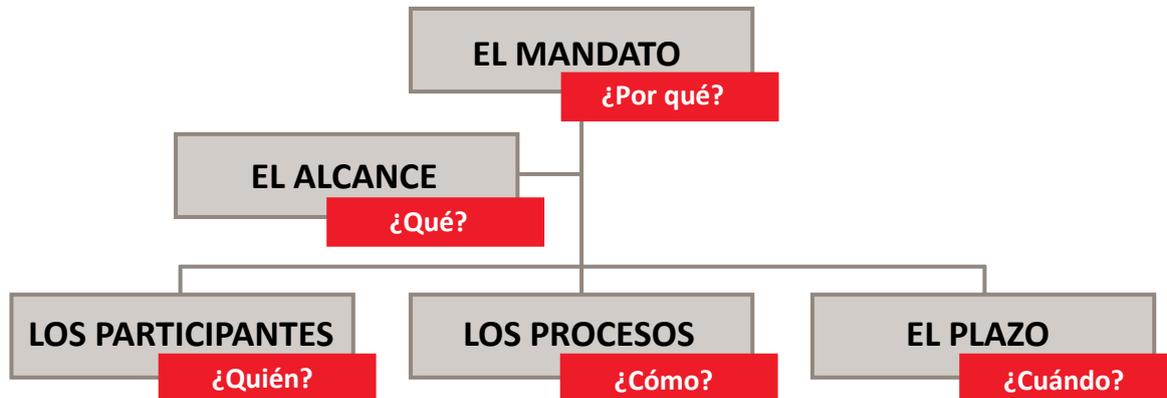
Enero 2018



Un seminario de expertos examinó los principios del análisis por género y del control poslegislativo en el Parlamento escocés en noviembre 2017.

Los "Principios del Control Poslegislativo a cargo de los Parlamentos" es un documento sobre la política que busca proporcionar asistencia a los parlamentos interesados en iniciar o fortalecer las prácticas de control poslegislativo y que resume las prácticas más importantes basándose en las lecciones aprendidas por los parlamentos en el Reino Unido y los parlamentos socios de la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés).

Los principios tratan sobre la orden para llevar a cabo un control poslegislativo (el "por qué"), su alcance (el "qué"), sus participantes (el "quién"), su proceso (el "cómo") y su cronograma (el "cuándo").



El documento va dirigido a los diputados, al personal parlamentario, a los asesores políticos de los diputados y a los expertos que contribuyen con el fortalecimiento parlamentario, y lo pueden utilizar los parlamentos que deseen:

- ejercer una mayor supervisión sobre la gestión política y la consolidación del ciclo legislativo del país;
- revisar las Reglas del Procedimiento del Parlamento para aclarar el papel que juega el control poslegislativo;
- presentar y guiar un proyecto piloto de control poslegislativo en el Parlamento;
- identificar las estructuras relevantes y los recursos necesarios para desarrollar la capacidad de control poslegislativo en el Parlamento;

Los 15 principios están expresados como títulos en negritas y va seguido de un párrafo explicativo. Estos principios no son exhaustivo ni excluyentes, pero se redactaron con la intención de proporcionar una guía para el desarrollo de prácticas de control poslegislativo realista, alineadas con el marco procedimental legal específico de cada Parlamento. La Fundación Westminster para la Democracia defiende el argumento de que el control poslegislativo debería formar parte integral del proceso parlamentario, sin perder de vista las limitaciones de recursos que enfrentarán los parlamentarios ni la necesidad de contar con un enfoque flexible para su implementación, por lo que estos principios buscan, en la medida de lo posible, un desarrollo que se base en los sistemas y procedimientos existentes.

Este documento es producto del trabajo de la Fundación Westminster para la Democracia (WFD), un organismo no departamental financiado por el Gobierno del Reino Unido.

Los puntos de vista expresados en dicho documento pertenecen a los autores y no necesariamente cuenta con el apoyo o aprobación del Gobierno del Reino Unido, quien rechaza cualquier responsabilidad relacionada con dichos puntos de vista o con la información o la veracidad de los mismos.

Cualquier persona que haga referencia o distribuya el contenido total o parcial del presente informe, deberá dar crédito al autor, citar la página Web www.wfd.org como fuente y conservar el contenido original del texto, sin modificaciones.

Para mayor información sobre la Fundación Westminster para la Democracia, visite la página www.wfd.org y siganos en @WFD_Democracy

Los principios del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

EL MANDATO

1. El Parlamento tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación y ejecución de las leyes a los fines para los que fueron promulgadas y que sus efectos sean los esperados, por lo que el control poslegislativo es una herramienta importante para esa creciente responsabilidad gubernamental.
2. Hay tres (3) instrumentos convencionales que suelen dar la orden para la realización de un control poslegislativo: los compromisos ministeriales, las cláusulas de revisión incluidas en la legislación o las cláusulas de extinción.
3. Si bien es cierto que la aprobación de un proyecto de ley no representa un compromiso vinculante de realizar un control poslegislativo, el Parlamento debería tener libertad de conducir un control poslegislativo sobre cualquier tema que elija.

EL ALCANCE

4. El control poslegislativo revisa la promulgación de la ley y su impacto en la sociedad, contribuyendo a mejorar no sólo la ley, sino también el bienestar de las personas.
5. Para aprovechar el tiempo y los recursos de la forma más efectiva, el parlamento necesita un proceso transparente que le permita identificar los instrumentos legislativos a seleccionar para una revisión poslegislativa.
6. Para comprender la ejecución y el impacto de una legislación es útil revisar la legislación secundaria o delegada en simultáneo con la revisión de la ley principal.
7. El control poslegislativo brinda la oportunidad de evaluar el impacto que tiene una legislación sobre los temas que trascienden diferentes leyes, como género o las minorías.

LOS PARTICIPANTES

8. El parlamento debería considerar si la responsabilidad del control poslegislativo debería recaer sobre las comisiones permanentes (fijas) o sobre un ente dedicado. El control poslegislativo debería ser un proceso incluyente que cuente con la participación de los grupos partidistas.
9. Para la conducción efectiva de una consulta de control poslegislativo por parte del Parlamento, éste necesita empoderar a su recurso humano y capacitarlo para trabajar con las aplicaciones y sistemas de TIC apropiados. El Parlamento puede considerar la opción de crear un servicio parlamentario poslegislativo especializado o subcontrata un panel de revisión externo e independiente para llevar a cabo estas funciones con la obligación de reportar sus resultados al Parlamento.
10. La participación del público en el control poslegislativo facilita el acceso a fuentes adicionales de información, incrementa la credibilidad en los hallazgos y mejora la confianza del público en las instituciones democráticas.

LOS PROCESOS

11. La inclusión del control poslegislativo en las reglas del procedimiento parlamentarias ayuda a generar claridad, propósito y recursos para las actividades poslegislativas.
12. Los procesos del control poslegislativo evitan la repetición de los argumentos políticos esbozados al momento de debatir los méritos de las leyes en cuestión.
13. Un control poslegislativo efectivo requiere acceso total y oportuno a la información gubernamental, así como a las opiniones de una gran variedad de partes interesadas, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.
14. El Parlamento debería contar con procesos que aseguren el análisis de los hallazgos del control poslegislativo para poder hacer los cambios que sean necesarios en la legislación y la política, en el plazo debido.

EL PLAZO

15. Por lo general, el control poslegislativo suele llevarse a cabo al menos tres (3) años después de promulgada la ley en cuestión.

EL MANDATO

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

1 El Parlamento tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación y ejecución de las leyes a los fines para los que fueron promulgadas y que sus efectos sean los esperados, por lo que el control poslegislativo es una herramienta importante para esa creciente responsabilidad gubernamental.

Dada la inversión de recursos humanos y financieros que hacen los parlamentos en el proceso de adopción de las leyes, éstos pueden pasar por alto la revisión de su ejecución. Ésta última es un tema complejo que depende de la movilización de recursos y de diferentes actores, así como del compromiso con las políticas y la legislación, además de la coordinación y cooperación entre todas las partes involucradas.

La ejecución no se da de forma automática y son muchos los incidentes que pueden afectar su curso, incluyendo cambios en los hechos que se suceden en el terreno, la desviación de recursos, las modificaciones de los objetivos, la resistencia de las partes interesadas y los cambios en el marco legal de otros ámbitos políticos afines. La ejecución de la legislación y las políticas también puede verse afectada por las asimetrías de poder, la exclusión, la captura del Estado y el clientelismo.

A pesar de estos retos, hay cuatro (4) razones generales que impulsan a los parlamentos a supervisar y evaluar la ejecución de una legislación:

1. garantizar que se cumplan los requisitos de una gobernabilidad democrática y que se satisfaga la necesidad de ejecutar la legislación de conformidad con los principios de legalidad y seguridad jurídica;
2. evitar los efectos negativos de cualquier legislación nueva de forma fácil y oportuna;
3. mejorar en enfoque en la aplicación y ejecución de los objetivos de la política; e
4. identificar y difundir las buenas prácticas para obtener las lecciones que se derivan de los éxitos y los fracasos revelados durante el trabajo de control.

Por lo tanto, el control poslegislativo es una herramienta importante para esa creciente responsabilidad gubernamental y forma parte de las funciones de supervisión del Parlamento.

2 Los tres (3) instrumentos convencionales que suelen dar la orden para la realización de un control poslegislativo: los compromisos ministeriales, las cláusulas de revisión incluidas en la legislación o las cláusulas de extinción.

El mecanismo más efectivo para garantizar que el control poslegislativo se lleve a cabo es la inclusión de requerimiento vinculantes que obliguen a la revisión de la ejecución de la legislación antes de la adopción de la ley por parte del Parlamento. Hay diversas vías para establecer estos requisitos vinculantes u órdenes, antes de la adopción de la ley:

- Primero, en algún momento durante la aprobación del proyecto de ley, se le puede pedir a los ministerios del ejecutivo que se comprometan (los compromisos ministeriales) a revisar la legislación, indicando el momento de realización y la cobertura de dicha revisión.
- Por otra parte, como segunda opción, los miembros del Parlamento podrían plantear enmiendas durante la aprobación del proyecto de ley con la intención de insertar una cláusula de revisión. Este tipo de cláusulas exigen que se revise el funcionamiento de la ley, de forma total o parcial, dentro de un plazo determinado. Las cláusulas de revisión pueden tener una gran utilidad puesto que están consagradas en los estatutos y, por ende, tienen fuerza de ley. Estas cláusulas pueden proporcionar una visión general o especificar cuáles son las disposiciones que se deberían revisar, el cronograma de la revisión y las personas a cargo de su realización.
- Una tercera opción son las cláusulas de extinción, que van un paso más allá, pues según esta cláusula, cualquier ley o disposición deja de tener efecto de forma automática luego de un plazo determinado, a menos que se cumpla otro criterio, como por ejemplo una revisión que la mantenga vigente.

Con frecuencia, una cláusula de revisión o de extinción refleja un compromiso político que representa el precio que debe pagar el gobierno para que el Parlamento apruebe un proyecto de ley. Lo ideal sería que los parlamentos establecieran la revisión de la ejecución de una legislación como un requisito vinculante, tanto como fuera posible.

Cabe mencionar que en el Reino Unido, existe un acuerdo entre el Gobierno y

el Parlamento con respecto al control poslegislativo que le exige al gobierno la presentación de un Memorándum ante el Parlamento luego de tres (3) a cinco (5) años de promulgada una ley, sobre su ejecución. Quizás no sea posible establecer un sistema como éste en todos los parlamentos, pero sería interesante explorar un sistema en el que el gobierno se comprometiera a suministrarle información al Parlamento, conformando las bases para lo que los parlamentos y los ejecutivos esperan lograr a través de este proceso.

3 Si bien es cierto que la aprobación de un proyecto de ley no representa un compromiso vinculante de realizar un control poslegislativo, el Parlamento debería tener libertad de conducir un control poslegislativo sobre cualquier tema que elija.

Los requisitos vinculantes para la realización de un control poslegislativo no son la mejor opción ni la más factible en todas las circunstancias, por lo que existe la alternativa de tomar la decisión de revisar un instrumento legislativo de forma reactiva, luego de promulgación. Hay diferentes puntos desencadenantes con el control poslegislativo, pero es el Parlamento el que tiene la responsabilidad principal de impulsarlo. El Parlamento debería tener la libertad de llevar a cabo un control poslegislativo sobre cualquier tema que elija.

El gobierno juega un papel importante en el arranque de cualquier proceso de revisión mediante la identificación de la legislación que se debe revisar, luego de su promulgación, pero cualquier comisión o comité relevante del Parlamento puede tomar la decisión de revisar una ley o las disposiciones contenidas en una ley en un momento dado. Entre los puntos desencadenantes para el Parlamento, podemos mencionar:

1. las solicitudes presentadas por los ciudadanos o por la organización para la revisión de un instrumento legislativo;

2. los informes o peticiones de los medios de comunicación que indiquen la necesidad de realizar un control poslegislativo;
3. los comentarios presentados por los miembros del poder judicial indicando que se debería revisar de nuevo el instrumento legislativo;
4. una consulta o el trabajo habitual de un comité parlamentario sobre un tema.

Existe un verdadero valor predecible en la posibilidad de que el Parlamento inicie un control poslegislativo basado en las inquietudes surgidas de los ciudadanos con respecto a la precisión, la aplicabilidad, la ejecución y la conveniencia de una ley específica. Los casos en los que los procesos poslegislativos han sido impulsados por las inquietudes de los ciudadanos, el Parlamento puede garantizar la participación del público durante el proceso.

Mientras la primera opción planifica el control poslegislativo antes de la promulgación de la legislación, la segunda, incorpora el control aunque no exista un compromiso anterior, dependiendo de los puntos desencadenantes que puedan surgir después de la promulgación para la realización de la revisión. Ambas opciones son complementarias y juntas representan un conjunto de oportunidades para el Parlamento en lo que se refiere a la realización del control poslegislativo de una manera más sistemática. Al desarrollar el marco político del control poslegislativo, sería útil anticipar si se utilizarán algunas de estas dos opciones.

En los casos en los que no existe un requisito vinculante para la revisión de la ejecución de una legislación, se recomienda a los parlamentos identificar los puntos que puedan desencadenar un control o revisión poslegislativos con base en las solicitudes y la información suministradas por los ciudadanos, entre otros.



La presentación de la Fundación Westminster para la democracia de un estudio comparativo sobre las prácticas del control poslegislativo en Myanmar en julio de 2017.

EL ALCANCE

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

4 El control poslegislativo revisa no sólo la promulgación de la ley, sino también su impacto en la sociedad, contribuyendo a mejorar la ley en sí y bienestar de las personas.

Dado que el control poslegislativo es un concepto amplio, se reconoce que puede tener distintos significados para los diferentes parlamentos y partes interesadas. En una interpretación más rigurosa, un control poslegislativo analiza la promulgación de una ley para determinar si las disposiciones legales entraron en vigencia, cuál es la interpretación que le han dado los tribunales a dicha ley y el uso que los profesionales jurídicos y los ciudadanos le han dado a la ley en cuestión. En un sentido más amplio, el control poslegislativo examina el impacto que ha tenido la legislación; si se han cumplido los objetivos políticos para los que se promulgó la ley y la efectividad de la misma. El control poslegislativo tiene dos (2) dimensiones: (1.) evaluar el acceso técnico y la promulgación de un instrumento legislativo; (2) evaluar su relación con los resultados políticos esperados. Se recomienda a los parlamentos tratar de llevar a cabo ambas versiones del control poslegislativo, el relacionado con la promulgación de la ley y el que estudia su impacto en la sociedad, contribuyendo así a mejorar la ley y el bienestar de las personas.

5 Para aprovechar el tiempo y los recursos de la forma más efectiva, el Parlamento necesita contar con un proceso transparente que le permita identificar los instrumentos legislativos a seleccionar para una revisión poslegislativa,

Aunque en principio, la realización de un control poslegislativo en la mayoría de las leyes puede tener grandes ventajas, se necesita una selección minuciosa de la legislación que se debe revisar dados los requerimientos de tiempo y recursos, que representan un reto aun para los parlamentos con mayores recursos, pues es preferible que los limitados recursos se apliquen de manera de garantizar una revisión poslegislativa efectiva y de calidad de sólo unos pocos instrumentos legislativos al año, en lugar de evaluaciones menos exhaustiva de múltiples leyes. Esa es la razón por la que es mejor revisar

sólo una disposición o una sección de una ley, sobre todo cuando se trata de leyes muy extensas que contienen diferentes partes o sección y que sirven para una multitud de propósitos. La decisión de si una ley es una elección adecuada para una revisión se debe tomar considerando cada caso por separado.

Sin embargo, es posible identificar los tipos de leyes que, en términos generales, pueden o no ser la mejor opción para una revisión poslegislativa. Las legislaciones que suelen ser las más apropiadas para este tipo de revisiones incluyen:

1. las leyes de asignaciones;
2. la normativa legal de consolidación;
3. las leyes que sólo implican cambios tecnológicos menores; y
4. las leyes cuyo proyecto legislativo contiene su propio método de análisis independiente y de informe.

Por otra parte, las leyes relacionadas con el estado de emergencia de un país, en particular cuando afecta las libertades civiles, y las leyes adoptadas mediante los procedimientos rápidos deberían estar sujetas a un control poslegislativo.

Adicional a esto, sería útil tener en cuenta el efecto acumulativo de la legislación, para considerar, entonces, la revisión de varios instrumentos legislativos dentro de una misma área política.

6 Para comprender la ejecución y el impacto de una legislación, es útil revisar la legislación secundaria o delegada en simultáneo con la revisión de la ley principal.

Las leyes del Parlamento suelen otorgarles a los ministros facultades para formular legislaciones delegadas o secundarias. Lo ideal sería revisar la legislación secundaria después de su promulgación y al mismo tiempo que se está revisando la legislación principal de la cual se deriva su autoridad. Este es particularmente el caso cuando la mayoría de las disposiciones que le otorgan efecto a un instrumento legislativo están contenidas en una legislación secundaria, en lugar de la ley principal, lo que puede crear brechas o contradicciones. En algunos parlamentos, esta tarea

se la asignan a comisiones o comités para facultades delegadas, reformas reglamentarias, o reglamentos (Canadá). Al igual que con las leyes principales, quedará a juicio de los comités parlamentarios encargar una investigación en el impacto de una legislación secundaria específica o iniciar una consulta.

7 El control poslegislativo brinda la oportunidad de evaluar el impacto que tiene una legislación sobre los temas que trascienden diferentes leyes, como el género o las minorías.

Un sistema de control poslegislativo de legislaciones anteriores le permite al Parlamento analizar el impacto intersectorial al que ha decidido darle prioridad. Los temas interesantes a analizar podrían ser el género, los derechos humanos, los impactos ambientales o normativos, etc.

Por ejemplo, con frecuencia las iniciativas legislativas suelen afectar a los hombres y a las mujeres de forma diferente, por lo que un análisis sistemático

y una evaluación de las leyes y las políticas, basados en el impacto que tienen en las mujeres, los hombres y los demás grupos demográficos relevantes, podrían ayudar a identificar, prevenir o corregir cualquier desventaja potencial que pudieran crear. Este enfoque técnico, que hace referencia al análisis por género, también ayuda a garantizar que las mujeres y los hombres tengan acceso a las mismas oportunidades y protecciones legales. Así mismo, el por género se utiliza para salvaguardar la relación calidad - precio y promover la eficiencia y transparencia gubernamentales.

Este tipo de análisis exige la recolección y análisis de evidencia, con datos o evaluación cualitativas de los servicios gubernamentales desglosados por género; también le exige a los responsables de formular las políticas que cuestionen las premisas sobre la estructuración de los programas o servicios gubernamentales y que hagan preguntas detalladas sobre quienes se ven afectados por un problema y cuál es el impacto de las soluciones propuestas. Por lo tanto, es preferible planificar este proceso durante las etapas preliminares del proceso legislativo, antes de la adopción de la ley, para garantizar el funcionamiento de los sistemas para la recopilación y recolección de los datos, la información y la evidencia necesarios.



Compartiendo el enfoque del Reino Unido sobre el control poslegislativo con los representantes de Indonesia y de Myanmar, en abril de 2017.

LOS PARTICIPANTES

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

8 El Parlamento debería considerar si la responsabilidad del control poslegislativo debería recaer sobre las comisiones permanentes (fijas) o sobre un ente dedicado. El control poslegislativo debería ser un proceso incluyente que cuente con la participación de los grupos partidistas.

El Parlamento tiene que decidir el papel y las responsabilidades que asumirán sus comisiones permanentes (o fijas) ya existentes al momento de llevar a cabo una consulta de control poslegislativo, con la asistencia del personal de las comisiones o comités regulares (como en el caso de la Cámara de los Comunes del Reino Unido), y cuáles serían la utilidad de asignar competencias específicas de control poslegislativo a una comisión o comité en particular (como en los casos de Escocia y el Líbano) o a una comisión o comité ad hoc (como en el caso de la Cámara de los Lores del Reino Unido). En algunos parlamentos, como el de Indonesia, la Comisión Legislativa o Legal se encarga de realizar la revisión de la promulgación de una legislación, incluida cualquier legislación secundaria que se haya promulgado o cualquier sentencia jurídica relacionada con dicha ley, mientras que las comisiones o comités temáticos se encargan de evaluar el impacto de la ley y el cumplimiento de los objetivos. Cada opción tiene sus propios méritos y la selección del enfoque se basará en aspecto como las reglas del procedimiento parlamentario, la disposición y la capacidad de las comisiones o comités, la cultura de supervisión del parlamento, las prácticas establecidas y la disponibilidad de recursos humanos.

De igual forma, el control poslegislativo debería ser un proceso incluyente que cuente con la participación de todos los grupos partidistas, ya sea que estén en el gobierno o sean oposición, y dado que el control legislativo forma parte de las funciones de supervisión del Parlamento, un enfoque incluyente reforzaría la responsabilidad del sistema de gobernabilidad y mejoraría los servicios que se le prestan a los ciudadanos.

9 Para la conducción efectiva de una consulta de control poslegislativo del Parlamento, éste necesita empoderar a su recurso humano y capacitarlo para trabajar con las aplicaciones y sistemas de TIC apropiados y considerar la opción de crear un servicio parlamentario poslegislativo especializado o subcontrata un panel de revisión externo e independiente para llevar a cabo estas funciones con la obligación de reportar sus resultados al Parlamento.

Para lograr que el control poslegislativo tenga éxito en la obtención de beneficios a un costo razonable, en términos de tiempo y dinero, es importante que los parlamentarios faculten a su personal con la autoridad requerida para interactuar con las instituciones y partes interesadas pertinentes en el país y es importante por múltiples razones como para la recopilación de la información necesaria, la obtención de documentos en el idioma exigido o para la solicitud de traducciones cuando las circunstancias lo ameriten, como en el caso de una legislación antigua (de los tiempos de la colonia) que no está disponible en el idioma oficial actual del país.

Se debe prestar atención especial al entrenamiento y asignación del personal calificado para las actividades poslegislativas. La Fundación Westminster para la Democracia aprovecha al máximo la experiencia de los especialistas que conforman las comisiones o comités especiales y sus unidades o servicios de investigación.

Además de contar con las estructuras y los procesos administrativos adecuados, los parlamentos tienen que diseñar y operar correctamente las aplicaciones y los sistemas de TIC para capturar, mantener y manejar los datos necesarios para la realización de las actividades de control poslegislativo.

El Parlamento puede considerar la posibilidad de crear un servicio de investigación por secretaría aparte para el control poslegislativo (como en los casos de los parlamentos de Indonesia y Suiza). Como alternativa, el Parlamento también puede decidir encargarle a un ente o a un panel de expertos independientes la tarea de llevar a cabo la evaluación legislativa (como en el caso de Sudáfrica). Cada uno de los enfoques tiene su propia justificación y sus ventajas y queda de parte del liderazgo del Parlamento decidir cuál es el enfoque que mejor se ajusta a su contexto nacional y parlamentario específico.

10 La participación del público en el control poslegislativo facilita el acceso a fuentes adicionales de información, lo que incrementa la credibilidad en los hallazgos y mejora la confianza del público en las instituciones democráticas.

Cuando las comisiones o comités llevan a cabo consultas o audiencias públicas, como parte del proceso poslegislativo, por lo general suelen tener acceso a recursos adicionales de información que reafirman la credibilidad de los hallazgos de

la revisión poslegislativa. Así mismo, la consulta y participación del público puede mejorar la confianza de los ciudadanos en el parlamento y en las demás instituciones democráticas. Los resultados de los hallazgos de las actividades poslegislativas, es decir el informe, tienen que estar a disposición del público, utilizando, de ser posible, datos abiertos y documentos convencionales.

LOS PROCESOS

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

11 La inclusión del control poslegislativo en las reglas del procedimiento parlamentarias ayuda a generar claridad, propósito y recursos para las actividades poslegislativas.

Los diferentes países han creado un marco legal y político para el control poslegislativo en varios documentos, como la constitución (como en el caso de Suiza), en una Ley del Parlamento (como en Indonesia) o en las reglas del procedimiento u órdenes permanentes (como en el caso de Canadá). En el Reino Unido, el control poslegislativo forma parte de las prácticas de control parlamentario establecidas y de las funciones principales de las comisiones y comités, y existe un acuerdo con el ejecutivo sobre un proceso de asistencia para este trabajo parlamentario.

Cuando un parlamento tiene la intención de desarrollar o fortalecer sus actividades poslegislativas, la inclusión de dichas actividades en sus reglas del procedimiento parlamentario es de gran utilidad, ya que es un documento que le da claridad y propósito al control poslegislativo y con frecuencia permite la asignación de los recursos necesarios para su realización. No obstante, estos documentos formales no son un requisito previo para la conducción de un control poslegislativo, por lo que la ausencia de un marco legal o político separado, o su referencia en las reglas del parlamento, no debería impedirle a un parlamento el llevar a cabo un control poslegislativo como parte de sus funciones generales de supervisión. Sin embargo, es aconsejable que los parlamentos cuenten con una referencia explícita al control poslegislativo dentro de sus reglas del procedimiento.

12 Los procesos del control poslegislativo evitan la repetición de los argumentos políticos esbozados al momento de debatir los méritos de las leyes en cuestión.

Para que un control poslegislativo sea efectivo y sus hallazgos puedan contar con un amplio apoyo, debería evitar convertirse en una simple repetición de argumentos políticos que debaten las ventajas de una ley y concentrarse en la promulgación de la ley y el impacto de la misma, tomando en cuenta

las evidencias de cómo funciona en la práctica. Si bien la adopción de una ley y el debate sobre los méritos de la política pueden haber sido factores de división entre los partidos políticos y los miembros del parlamento en su momento, la discusión poslegislativa debería ahondar en el impacto de dicha legislación y analizar hasta qué punto se han alcanzado los objetivos. En algunos casos, como el de la revisión de una legislación antigua de Myanmar, este proceso puede actualizar la discusión para determinar si los objetivos eran los ideales.

Las legislaciones de emergencia pueden convertirse en una excepción a la regla, permitiendo una nueva evaluación de la política detrás de la ley, puesto que son legislaciones adoptadas sin el control parlamentario apropiado bajo circunstancias apremiantes en tiempo, por lo que es recomendable asegurar la inclusión de una cláusula de extinción en toda legislación de emergencia.

Por otro lado, al analizar el impacto de una legislación, es necesario tomar en cuenta el efecto acumulativo de la misma, además de las circunstancias que se han venido desarrollando dentro de un área política, bajo la influencia de diferentes instrumentos legislativos. Raras veces el impacto legislativo es el efecto de un solo instrumento legislativo; de ahí la ventaja de considerar el efecto acumulativo de una legislación.

13 Un control poslegislativo efectivo requiere acceso total y oportuno a la información gubernamental, así como a las opiniones de una gran variedad de partes interesadas, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.

Al momento de adoptar una legislación, el Parlamento tiene que definir los mecanismos de acceso a la información gubernamental sobre la ejecución de dicha legislación, uno de los cuales es asegurar que los departamentos gubernamentales proporcionen dicha información con regularidad o en momentos previamente acordados. En el Reino Unido, el departamento gubernamental pertinente se encarga de realizar una revisión inicial, tres (3) a cinco (5) años después de promulgada la ley, la cual es publicada en un informe que se presenta ante el Parlamento, donde el comité selecto correspondiente se encarga de revisar el informe y de llevar a cabo su propia investigación sobre el impacto de la legislación en cuestión, si lo considera pertinente. Si

no existe un marco referencial y es el Parlamento quien toma la iniciativa de recopilar la información necesaria, el acceso a la información gubernamental sigue siendo vital, pues el ejecutivo cuenta con un amplio aparato a su disposición, capaz de generar los datos requeridos para analizar la ejecución de una ley y su impacto, por lo que el Parlamento se beneficiaría al solicitarle al ejecutivo que presente sus evidencias ante el ente parlamentario encargado de la revisión, para incluirlas en dicha revisión. Otra fuente de información importante puede ser una auditoría a cargo de la Oficina de la Contraloría General o de un tribunal de cuentas.

La capacidad del parlamento para recibir, integrar y procesar los datos gubernamentales y todos los demás datos disponibles es vital, por lo que la interconexión con los bancos de datos gubernamentales, la incorporación de datos abiertos y la creación de un aparato administrativo para el apoyo parlamentario con prerequisites indispensables para una ejecución eficiente del control poslegislativo,

Además de los puntos de vista de una gran variedad de partes interesadas que incluya a las organizaciones de la sociedad civil; el parlamento debería buscar mecanismos y oportunidades de acceso a los puntos de vista e información de estas organizaciones.

Cabe destacar que, por lo general, los parlamentos son el centro de un sistema más amplio de control y que deberían tener acceso a dicho sistema y trabajar en estrecha cooperación con organizaciones externas, no sólo en el trabajo poslegislativo.

14 El Parlamento debería contar con procesos que le permitan asegurar que se tomarán en cuenta los hallazgos del control poslegislativo para hacer los cambios que sean necesarios en la legislación y la política, en el plazo debido.

Los parlamentos tienen que garantizar que abordarán los hallazgos de la revisión poslegislativa, pues pueden ser de gran utilidad como base para la redacción de las enmiendas dada la información que suministran sobre el nivel de ejecución de una legislación; estos hallazgos también pueden influenciar otras medidas parlamentarias, dando respuesta (oportuna) a las preguntas y mociones parlamentarias y a las solicitudes de información presentadas al ejecutivo y los ministerios. Por ejemplo, en el Reino Unido el plazo que tiene un ministerio gubernamental para presentar una respuesta escrita al informe poslegislativo es de tres (3) a seis (6) meses y dicha respuesta se considera un documento público de conformidad con la Ley sobre la Libertad de Información.

El Parlamento podría revisar el seguimiento a la recomendación presentada por el ente que llevó a cabo la revisión poslegislativa unos seis (6) a doce (12) después de su culminación.



Las comisiones y comités de Indonesia analizan la relación entre la revisión poslegislativa y los derechos humanos.

EL PLAZO

del control poslegislativo a cargo de los Parlamentos

15 El control poslegislativo suele llevarse a cabo al menos tres (3) años después de la promulgación de la ley en cuestión.

Si bien es difícil establecer un cronograma general para la revisión de todos los tipos de legislación tomando en cuenta todas las circunstancias, se recomienda que las leyes estén sujetas a revisión a partir del tercer año de su promulgación. Puede haber casos, como los de las legislaciones de emergencia, donde exista una fuerte presión política que exija una revisión anticipada, pero este tipo de revisión puede tener grandes desventajas

ya que puede no haber transcurrido el tiempo suficiente para emitir un juicio sólido sobre los efectos de la ley. Si una legislación suscitó una controversia política, una revisión anticipada puede convertirse en una continuación de los argumentos sobre la política detrás de la legislación, en lugar de una evaluación clínica de los efectos de su ejecución. Otro factor es que las leyes grandes suelen contener una serie de fechas de iniciación para las diferentes partes que conforman la ley, lo que puede traer como consecuencia que la ejecución de la legislación sea gradual, tomándose para ello varios meses o más de un año, en cuyo caso la revisión puede ayudar a identificar con claridad las partes que aún no han iniciado y las razones para ello.

PARA MAYOR INFORMACIÓN SOBRE EL MATERIAL DESARROLLADO POR LA FUNDACIÓN WESTMINSTER PARA LA DEMOCRACIA SOBRE EL CONTROL POSLEGISLATIVO

Este documento de "*Los Principios del control poslegislativo a cargo del Parlamento*" forma parte de una iniciativa más amplia propuesta por la Fundación Westminster para la Democracia para el control poslegislativo que incluye un «Estudio Comparativo sobre el Control Poslegislativo» y un documento guía denominado "Manual para el Control Poslegislativo en el Parlamento". De igual manera, la intención de la Fundación Westminster para la Democracia es ayudar a los parlamentos interesados a desplegar un proyecto piloto sobre el control poslegislativo.

Reconocimientos

El "*Los Principios del control poslegislativo a cargo del Parlamento*" es un proyecto desarrollado por Franklin De Vrieze a nombre de la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés). El autor quiere reconocer la revisión del documento que realizaron el Sr Crispin Poyser (Cámara de los Comunes del Reino Unido), Gary Cocker (Parlamento escocés), Felix Strelbel (Parlamento suizo), Dr. Fotis Fitsilis (Parlamento helénico), Andy Richardson (Unión Interparlamentaria, UIP), Tom Caygill (Universidad de Newcastle), Shannon O'Connell (Fundación Westminster para la democracia (WFD, por sus siglas en inglés) y la Dra. Victoria Hasson (Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés).



**FUNDACIÓN
WESTMINSTER PARA LA
DEMOCRACIA**