



FUNDACIÓN  
WESTMINSTER PARA  
LA EMOCRACIA



# CONTROL POSLEGISLATIVO

Estudio comparativo de las prácticas implementadas para el Control Poslegislativo en los parlamentos seleccionados y el papel estratégico que juegan dentro del programa de asistencia a la democracia

2017



# **CONTROL POSLEGISLATIVO**

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS PRÁCTICAS IMPLEMENTADAS PARA EL  
CONTROL POSLEGISLATIVO EN LOS PARLAMENTOS SELECCIONADOS Y EL  
PAPEL ESTRATÉGICO QUE JUEGAN DENTRO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA A  
LA DEMOCRACIA

**Franklin De Vrieze y Victoria Hasson**

Londres, 2017

El presente documento es producto del esfuerzo de la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés).

Contó con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido y la Mancomunidad de Naciones (FCO, por sus siglas en inglés), a través de una subvención de tres años. Los puntos de vista expresados en dicho documento pertenecen a los autores y no necesariamente cuentan con el apoyo o aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido y la Mancomunidad de Naciones o del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), quienes rechazan cualquier responsabilidad relacionada con dichos puntos de vista o información o sobre la veracidad de los mismos.

Cualquier persona que haga referencia o distribuya el contenido total o parcial del presente informe, deberá dar crédito a los autores, citar la página Web [www.wfd.org](http://www.wfd.org) como fuente y conservar el contenido original del texto, sin modificaciones.

Este estudio comparativo es parte de una iniciativa más amplia propuesta por la Fundación Westminster para la Democracia sobre el Control Poslegislativo que contempla el desarrollo de un manual para el personal parlamentario y la redacción un documento sobre políticas titulado "Principios para el Control Poslegislativo en el parlamento".

**Para mayor información sobre el trabajo desarrollado por la Fundación Westminster para la Democracia, visite la página [www.wfd.org](http://www.wfd.org) y síganos en [@WFD\\_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)**

## Reconocimientos

La redacción del estudio comparativo sobre el Control Legislativo Posterior estuvo a cargo de Franklin De Vrieze y Victoria Hasson. Los autores desean reconocer la contribución de los siguientes expertos en la preparación de los estudios de casos: Crispin Poyser (Reino Unido), Simone Ledermann (Suiza), Alberik Goris (Bélgica), Agus Wijayanto (Indonesia), Zafarullah Khan (Pakistán), Marko Susic (Montenegro), Simon Mouawad (Líbano), Shannon O'Connell (análisis de género), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión de Derecho del Reino Unido (introducción).

## TABLA DE CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ACRÓNIMOS .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>II. DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN PARA EL CONTROL POSLEGISLATIVO .....</b>  | <b>12</b> |
| 2.1. El Control Poslegislativo como facilitador legislativo .....   | 12        |
| 2.2. El Control Poslegislativo como una forma de supervisión ejecutiva .....  | 12        |
| 2.3. Las limitaciones del Control Poslegislativo .....  | 12        |
| <b>III. EL CONTROL POSLEGISLATIVO<br/>EN EL REINO UNIDO PARA UNA LEGISLACIÓN PRIMARIA.....</b>                                    | <b>14</b> |
| 3.1. El Parlamento de Westminster: el papel que juegan todas las comisiones durante el Control Poslegislativo .....               | 14        |
| 3.2. El Parlamento escocés: La auditoría pública y La Comisión para el Control Poslegislativo .....                               | 17        |
| <b>IV. EL ESTUDIO DE CASOS RELACIONADOS CON EL CONTROL POSLEGISLATIVO<br/>PARA UNA LEGISLACIÓN PRIMARIA A NIVEL MUNDIAL .....</b> | <b>21</b> |
| 4.1. Bélgica: El Control Poslegislativo como resultado de las peticiones, el Tribunal de Arbitrajes y el fiscal general .....     | 21        |
| 4.2. Canadá: La legislación con un período de vigencia para garantizar el Control Poslegislativo .....                            | 23        |
| 4.3. India: El papel que juegan la Comisión de Derechos y La Comisión de Garantías Gubernamentales.....                           | 23        |
| 4.4. Indonesia: La Comisión Legislativa y el Centro para el Control Poslegislativo .....  | 24        |
| 4.5. Líbano: La Comisión Parlamentaria Especial para el Control Poslegislativo .....  | 26        |
| 4.6. Montenegro: La Comisión y el debate plenario sobre el Control Poslegislativo.....  | 29        |
| 4.7. Pakistán: El papel que juegan las comisiones nacionales.....   | 31        |
| 4.8. Sudáfrica: El panel externo de expertos que reporta al parlamento .....  | 34        |
| 4.9. Suiza: El servicio parlamentario especializado a cargo de la conducción del Control Poslegislativo .....                     | 37        |
| <b>V. EL CONTROL POSLEGISLATIVO PARA LEGISLACIONES SECUNDARIAS .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>VI. LA INTEGRACIÓN DE UN ANÁLISIS DE GÉNERO EN EL CONTROL POSLEGISLATIVO.....</b>  | <b>44</b> |
| 6.1. La transversalidad de géneros y el Control Poslegislativo .....  | 44        |
| 6.2. El presupuesto en función del género.....  | 45        |
| 6.3. Las opciones para los profesionales parlamentarios.....  | 46        |
| <b>VII. CONCLUSIÓN: EL CASO DE UN CONTROL POSLEGISLATIVO<br/>DENTRO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA .....</b>          | <b>48</b> |
| 7.1. El Control Poslegislativo de Reformación .....   | 48        |
| 7.2. El Control Poslegislativo de Instrucción .....   | 49        |
| 7.3. El Control Poslegislativo Público .....  | 50        |
| 7.4. El Control Poslegislativo del proceso legislativo .....  | 50        |
| 7.5. Los programas de la Fundación Westminster para la Democracia relacionados con el Control Poslegislativo.....                 | 50        |

### Acrónimos

|       |   |
|-------|---|
| BALEG | La Comisión Permanente para la Legislación de la Cámara de Representante de Indonesia |
| CAG   | El Contralor y Auditor General (de la India)  |
| CCP   | La Comisión de Cuentas Públicas   |
| CPA   | El Control Parlamentario de la Administración (en Suiza)                              |
| CPL   | El Control Poslegislativo   |
| DFID  | El Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)                        |
| DPR   | La Cámara de Representantes de Indonesia  |
| FCO   | El Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido y la Mancomunidad de Naciones  |
| HoC   | La Cámara de los Comunes (Reino Unido)  |
| HoL   | La Cámara de los Lores (Reino Unido)  |
| MIR   | La Manifestación de Impacto Regulatorio   |
| MP    | Un miembro del parlamento (parlamentario)   |
| ONG   | Las Organizaciones No Gubernamentales   |
| OSC   | Las Organizaciones de la Sociedad Civil   |
| PNUD  | El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo                                  |
| RdP   | Las Reglas de procedimiento   |
| SEVAL | La Sociedad Suiza de Evaluación   |
| UE    | La Unión Europea  |
| UK    | El Reino Unido  |
| WFD   | La Fundación Westminster para la Democracia   |

### Recuadros:

- Recuadro 1: Las preguntas comunes sobre la evaluación ex post de una legislación
- Recuadro 2: Un resumen del Memorándum Departamental en el Reino Unido para su presentación ante las Comisiones Permanentes del Parlamento británico
- Recuadro 3: El Control Poslegislativo contemplado en la Ley sobre la Libertad de Información emitida por la Cámara de los Comunes del Reino Unido
- Recuadro 4: Los puntos desencadenantes que pudieron haber dado origen a la iniciativa del Control Poslegislativo en el Parlamento escocés
- Recuadro 5: Las reglas de procedimiento a seguir por la Comisión Parlamentaria de Bélgica con relación a la evaluación ex post de una legislación.
- Recuadro 6: La Comisión del Senado de Pakistán para una legislación delegada
- Recuadro 7: Un cuadro sinóptico multinacional sobre el Control Poslegislativo de una legislación primaria.
- Recuadro 8: Los criterios para la revisión de una legislación secundaria en Canadá
- Recuadro 9: El Control Poslegislativo de Reformación
- Recuadro 10: El Control Poslegislativo de Instrucción
- Recuadro 11: El Control Poslegislativo Público

# RESUMEN EJECUTIVO

Dado que la aprobación de leyes es responsabilidad del parlamento, éste también juega un papel importante en la supervisión de la aplicación de dichas leyes y en la evaluación de los resultados esperados de las leyes aprobadas. Como el proceso de aplicación es una tarea compleja que no se da de forma automática, la función del parlamento es la supervisión de la aplicación de las leyes. El acto de evaluar las leyes aprobadas por el parlamento es lo que se conoce como el Control Poslegislativo. La Comisión de Derechos del Reino Unido resume las cuatro razones principales para contar con un Control Poslegislativo más sistemático: para verificar el funcionamiento de las leyes en la práctica, basándose en su intención; para contribuir con una mejor reglamentación (leyes secundarias); para mejorar el énfasis en la aplicación y ejecución de los objetivos de la política; para identificar y difundir las buenas prácticas con el propósito de aprender las lecciones que se desprenden de los éxitos y fallas revelados en este trabajo de control. Así mismo, cabe mencionar la necesidad de actuar de forma preventiva ante los potenciales efectos negativos que pueden tener las leyes nuevas sobre los derechos fundamentales.

Este estudio comparativo describe con mayor detalle el proceso y las razones que justifican un Control Poslegislativo, presentando hechos y tendencias significativos en los países seleccionados e identificando oportunidades importantes para el programa de fortalecimiento parlamentario impulsado por la Fundación Westminster para la Democracia (WFD) y por otras organizaciones de asistencia a la democracia.

Este estudio examina las principales tendencias del Control Poslegislativo aplicadas por los parlamentos en el Reino Unido (el Parlamento de Westminster y el Parlamento escocés), Bélgica, Canadá, India, Indonesia, Líbano, Montenegro, Pakistán, Sudáfrica y Suiza. Se seleccionó el estudio de estos casos para demostrar varias prácticas importantes del Control Poslegislativo que tienen lugar en los diferentes sistemas parlamentarios y, en particular, para exponer aquellas prácticas que se utilizan en los parlamentos asociados con la Fundación Westminster para la Democracia. A continuación, las observaciones más resaltantes de dicho estudio:

- En el **Parlamento de Westminster del Reino Unido** (tanto en la Cámara de los Comunes y como en la Cámara de los Lores), todas las comisiones tienen la libertad de conducir cualquier Control Poslegislativo. Buena parte de las actividades de las comisiones permanentes incluye el trabajo de Control Poslegislativo, incluso si los miembros no lo describen así, de forma explícita. El trabajo regular de Control Poslegislativo llevado a cabo por las comisiones parlamentarias se complementa con un requisito formal que le exige al gobierno la publicación de un

memorándum sobre la aplicación de la ley después de un plazo de tres a cinco años de la sanción real. Dicho memorándum está dirigido principalmente al parlamento, y en especial a las comisiones permanentes de la Cámara de los Comunes. El departamento en cuestión presenta su memorándum sobre el Control Poslegislativo conjuntamente con la Comisión Permanente de la Cámara de los Comunes encargada de decidir si es necesario realizar una investigación complementaria. Este proceso está abierto a otras comisiones que estén interesados en participar.

- En el **Parlamento escocés**, las comisiones realizan el Control Poslegislativo como parte de su trabajo de exigirle redición de cuentas al Ejecutivo. La Comisión de Normas, Procedimientos y Nombramientos Públicos del Parlamento escocés consideró varias opciones antes de decidir cómo deben las comisiones establecer las prioridades para determinar si se debe someter una ley a revisión. Otra recomendación que puede serle útil a los demás es la necesidad de establecer "puntos desencadenantes" que lleven a las comisiones a activar el Control Poslegislativo. Asimismo, La Comisión sugirió la búsqueda de opiniones sobre las circunstancias en las que debe aplicarse el Control Poslegislativo, como parte de una iniciativa proactiva de las demás comisiones. Más recientemente, el Parlamento escocés decidió ampliar las competencias de la Comisión de Auditoría Pública, cambiándole el nombre a Comisión de Auditoría Pública y Control Poslegislativo.
- En 2007, el **Parlamento Federal belga** creó una comisión parlamentaria para la evaluación ex post de legislaciones. Hay tres "elementos desencadenantes" para la revisión de una ley por parte de la comisión parlamentaria. Primero, cualquier comité puede recibir una petición que resalte los problemas surgidos de la aplicación de una ley en específico, lo que puede conducir a un proceso de revisión mediante el Control Poslegislativo, si la aplicación de dicha ley tiene al menos tres años de vigencia. Segundo, la comisión parlamentaria puede llevar a cabo una revisión legislativa posterior siguiendo las recomendaciones presentadas en los fallos emitidos por el Tribunal de Arbitraje y/o por el Tribunal Constitucional concernientes a la aplicación de una ley en particular. Tercero, la revisión de una ley por parte de una comisión puede darse como respuesta a los problemas planteados en el informe anual presentado por el Fiscal General ante el parlamento, en el que se pueden resaltar los problemas relacionados con la interpretación o la ejecución de leyes específicas.



- En **Canadá**, la práctica (común) de establecer períodos de vigencia para las leyes habilita al parlamento federal para reexaminar leyes después de un tiempo determinado y reclasificarlas como temporales, si los resultados de la revisión revelan que las mismas ya no son útiles; o, por el contrario, el parlamento puede recomendar su continuidad si los resultados determinan que siguen siendo útiles y tienen vigencia.
- En la **India**, la evaluación ex post de las leyes no es obligatoria. Hay diversas comisiones ajenas al parlamento, como la Comisión de Derechos, encargadas de llevar a cabo revisiones de las leyes. La Comisión consulta con el público, organiza seminarios y talleres, y recaba evidencias. De igual forma, las comisiones permanentes del Parlamento de la India analizan varios puntos en su orden del día, incluyendo la política de supervisión y Control Poslegislativo. La Comisión de Garantías Constitucionales, que forma parte del Parlamento de la India, supervisa las políticas, por lo que está a cargo de hacerle seguimiento a los compromisos gubernamentales relacionados con la aplicación de la legislación.
- En **Indonesia**, la Cámara de Representantes (DPR), estableció una Comisión Permanente para la Legislación, denominada Badan Legislati (BALEG), que juega un papel preponderante en el proceso legislativo dentro de la Cámara de Representantes, sobre todo en la realización del Control Poslegislativo. La Comisión verifica si el gobierno promulga o no los reglamentos de implementación, supervisa si hay leyes impugnadas en el Tribunal Constitucional, y evalúa la aplicabilidad de las leyes a través de los organismos de ejecución y el impacto que dichas leyes tienen en la sociedad. La Comisión Permanente para la Legislación remite los resultados de su Control Poslegislativo a las comisiones específicas correspondientes para que éstas adelanten acciones adicionales con ministerios y/u organismos gubernamentales o judiciales dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por otro lado, la Cámara de Representantes creó el Centro para el Control Poslegislativo, que alberga a 17 analistas legales y responde a las solicitudes interpuestas tanto por la Comisión Permanente para la Legislación como por las comisiones específicas. Adicional a esto, el Centro desarrolla planes anuales para el Control Poslegislativo, en particular, para la supervisión y evaluación de las leyes de carácter nacional y urgente, como aquellas que tienen un fuerte impacto en el presupuesto nacional o las que están sujetas a impugnaciones por parte del Tribunal Constitucional. Por otra parte, el Control Poslegislativo se lleva a cabo a nivel administrativo dado que la presidencia de la Comisión Permanente para la Legislación frecuentemente solicita al personal especializado alguna forma de análisis del Control Poslegislativo.
- Recientemente, en el **Líbano**, el presidente del Parlamento creó una Comisión Especial para el Control Poslegislativo. No se trata de una comisión permanente, por lo que su mandato vence al finalizar el período parlamentario, aun cuando el presidente pueda reconstituirla con el siguiente parlamento. Si bien la Comisión Especial para el Control Poslegislativo no cuenta con personal a tiempo completo, siempre puede confiar en el apoyo de dos personas de la Secretaría del Parlamento. Después de cada sesión legislativa, el personal redacta un listado de las leyes que requieren una legislación secundaria o decretos para su ejecución, y distribuye copias del listado a todos los parlamentarios. La Comisión comunica y celebra reuniones con los ministros sobre la aplicación de las leyes relacionadas con sus ministerios, además de cooperar con todas las partes interesadas pertinentes, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los ciudadanos. Durante los últimos dos años, el trabajo de la Comisión ha impulsado la aprobación de textos reglamentarios y de ejecución relacionados con una cantidad limitada de leyes que estaban pendientes por razones políticas o administrativas.
- En **Montenegro**, el marco de adhesión de la Unión Europea apunta a una mayor inversión en el Control Poslegislativo. Con frecuencia, el control sobre la ejecución de una ley puede convertirse en una especie de "audiencia consultiva", a la cual se invita a representantes del gobierno, entre otros interlocutores participantes, para que presenten sus informes sobre la aplicación de la ley. Las Comisiones, como parte del seguimiento, pueden hacer sugerencias específicas a la Cámara o a la sesión plenaria. El objetivo principal de estas recomendaciones y su aprobación es prestar mayor atención a las disposiciones de la ley que no se están implementando o cuya implementación es sólo parcial. Si la Cámara adopta estas recomendaciones, la Comisión respectiva deberá supervisar su aplicación a partir de entonces. En algunos casos, las discusiones sobre la aplicación de una ley pueden resultar en enmiendas inmediatas a la legislación que propongan una intervención correctiva o un reajuste de las disposiciones iniciales para incorporar cualquier evento que pueda haber surgido desde el momento de la aprobación de la ley. Así mismo, hay ciertas leyes que obligan al parlamento a llevar a cabo medidas concretas con respecto al Control Poslegislativo. Por ejemplo, la Ley sobre la Elección de Consejeros y Miembros del Parlamento le exige a éste último supervisar la aplicación de la legislación electoral. A la fecha, la Comisión para la Igualdad de Género supera a todas las demás comisiones en cuanto a la medida en la que ha revisado la implementación de las leyes.
- En **Pakistán**, hasta hace poco, no existían listados ni textos originales de todas las leyes vigentes en el país en ninguna página Web o impresos con los que se pudiera consolidar un código legal, lo que afectó la capacidad de cualquier actor civil o gubernamental de evaluar la efectividad de la aplicación de las leyes. En marzo 2016, el Parlamento de Pakistán aprobó la Ley sobre la Publicación de las Leyes de Pakistán



buscando asegurar una impresión correcta y sin errores del texto de dichas leyes y que sean accesibles a los ciudadanos. De igual manera, el Parlamento de Pakistán adoptó una nueva legislación que incluye la Ley sobre la Comisión Nacional para los Derechos Humanos en el 2012, la Ley para la Comisión Nacional sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el 2012, y las leyes sobre el Derecho a la Información, con el objetivo de supervisar la legislación pertinente, aun cuando las comisiones tuvieran que enfrentar problemas por falta de recursos.

- En **Sudáfrica**, el Parlamento le encargó a un panel externo de expertos y especialistas la tarea de llevar a cabo un estudio sistemático de los efectos de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional desde el establecimiento de la regla de la mayoría sin distinción de raza en 1994. Mientras el trabajo del panel continúa, el proceso que se sigue en Sudáfrica ofrece una útil guía comparativa para otros parlamentos que puedan identificar un punto de arranque en el tiempo para examinar con detalle el impacto que tiene y ha tenido la legislación aprobada. Es igualmente útil, como elemento de comparación, para los parlamentos que si bien no tienen la capacidad interna para involucrarse con una revisión exhaustiva, si cuentan con fondos suficientes como para contratar expertos que evalúen los resultados de la legislación en un área específica. De igual forma, el caso de Sudáfrica demuestra que la concientización y la participación ciudadana consolidan y le confieren autoridad a la fuerza y al mérito del ejercicio de una revisión pos legislativa.
- En **Suiza**, la constitución establece que el parlamento tiene la obligación directa de evaluar la efectividad de la legislación y de todas las demás medidas adoptadas. En 1991, el Parlamento Federal estableció el Control Parlamentario de la Administración (CPA), que es un servicio especializado encargado de realizar todas las evaluaciones en nombre del Parlamento, trabajando bajo mandatos de las comisiones parlamentarias. La unidad no tiene autonomía a la hora de decidir sobre la realización de una investigación; cuenta con un personal mínimo (menos de cinco personas); emite unos tres informes de investigación (extensos) al año; tiene un presupuesto para la contratación de expertos y de terceros para realizar parte del trabajo; y sus métodos de evaluación se basan en las normas fijadas por la Asociación Suiza de Evaluación y por las demás asociaciones internacionales.

Además de incluir el estudio de casos del Control Poslegislativo a las leyes primarias de 10 países, el presente documento también toma en consideración los diferentes enfoques nacionales para la realización del Control PosLegislativo de la legislación secundaria o delegada, entre cuyas observaciones claves se pueden mencionar las siguientes:

- En Canadá, la Comisión Permanente para el Control de los Reglamentos examina las normativas presentadas por el ejecutivo para garantizar su conformidad con las leyes aprobadas por la legislatura.

La Comisión estableció un conjunto de criterios para la revisión de la legislación secundaria, que cuestionan la legalidad y la forma de los reglamentos en lugar de los logros de las normativas o la política que reflejan. La Comisión también tiene "poder de derogación" (o de un "procedimiento de resolución negativa"), que es uno de los medios tradicionales de los que disponen los parlamentos para controlar la elaboración de una legislación delegada, lo que significa que el parlamento puede rechazar una ley de rango inferior. El poder de derogación procede en todos los casos relacionados con los reglamentos y normativas remitidas a la Comisión.

- En Australia, muchas jurisdicciones revocan, de forma automática, cualquier legislación secundaria luego de un tiempo determinado de haber entrado en vigencia, mediante la aplicación de un principio que se conoce como *sunset* en inglés. Aun cuando las comisiones para el control legislativo no siempre participan de forma activa en este proceso, el establecer un período de vigencia para una legislación delegada es importante puesto que les exige a los redactores de la misma una revisión a medida que se acerca la fecha de terminación con la intención de determinar si aún es necesaria; de ser así, dichas comisiones deben determinar si la ley se vuelve a promulgar manteniendo su forma o amerita una enmienda.
- En la India, hay tres maneras de llevar a cabo el control de una legislación secundaria. La primera incluye un control sobre la legislación delegada a través de un debate en torno a dicha ley, a través de interpelaciones a miembros del gabinete del gobierno, y aprobando resoluciones y comunicados en la cámara. La segunda contempla un control especial sobre la legislación delegada a través de la técnica de "colocar" sobre la mesa de la Cámara, las normas y reglamentos redactados por la autoridad administrativa. La tercera comprende un control indirecto ejercido por el Parlamento a través de las Comisiones de Control.
- En Pakistán, el Senado creó una Comisión para Legislaciones Delegadas, que se encarga de verificar todas estas legislaciones, pasadas y presentes, y tiene la autoridad para recomendar su anulación, total o parcial, o para sugerir enmiendas de cualquier índole.

El presente estudio también incluye un capítulo sobre el análisis de género y el Control Poslegislativo que verifica los pasos a seguir para la incorporación de la transversalización del género dentro de los procesos legislativos. El capítulo demuestra que el análisis de género suele ser más común en las etapas *ex ante* del desarrollo de la política y de la redacción legislativa que en las etapas *ex post* del proceso de elaboración de las políticas. En muchos países, la recolección de datos y evidencia importantes sobre hombres y mujeres, así como otras distinciones demográficas, suele darse en la etapa inicial para informar sobre el desarrollo de la política y de la legislación. La aplicación de análisis de género desde el

inicio puede conducir al establecimiento de indicadores y objetivos específicos basados en el género para la revisión y evaluación posteriores de la política o de la ley. Sin embargo, no existen estructuras convencionales para el análisis de género, por lo que no se garantiza la presencia de dichos parámetros dentro del Control Poslegislativo. La única posible excepción a esta regla se puede encontrar en el proceso presupuestario, ya que un presupuesto en función del género implica el análisis y seguimiento de los gastos gubernamentales, de ahí su fácil aplicación tanto en las etapas *ex ante*, como en las etapas *ex post* de la toma de decisiones sobre dicha política.

El capítulo final del presente estudio discute los métodos utilizados por la Fundación Westminster para la Democracia en la identificación de nuevas áreas de apoyo a los parlamentos con los que trabaja. Con el objetivo de preparar un programa para el desarrollo de la democracia, el estudio identifica tres tipos de Control Poslegislativo: el Control Poslegislativo de Reformación, el Control Poslegislativo de Instrucción y el Control Poslegislativo Público. El estudio plantea sugerencias preliminares relacionadas con la planificación de programas que se pueden considerar dentro de estos tres tipos de Control Poslegislativo.

Si un parlamento, con el apoyo de la Fundación Westminster para la Democracia, desea considerar alguna forma para desarrollar sus prácticas de Control Poslegislativo puede encontrar, a continuación, algunas preguntas preliminares a tener en cuenta: (1.) ¿qué forma debería adoptar?; (2.) ¿cuál es el nivel de prioridad y/o de recursos con los que debería contar?; (3.) ¿cuáles son los procedimientos necesarios para determinar cuándo activar dicho proceso? El estudio espera ayudar a los parlamentos a iniciar una reflexión sobre estas preguntas, compartiendo una variedad de prácticas sobre la revisión legislativa que se llevan a cabo dentro de los parlamentos mencionados en dicho estudio. Los parlamentos que estén analizando el valor de un Control Poslegislativo, deberían considerar también los beneficios de medidas preventivas que les permitan asegurar un apoyo Poslegislativo, como la inclusión de una cláusula sobre un periodo de vigencia de la ley, convirtiendo las evaluaciones legislativas en un proceso obligatorio. También puede darse el caso en el que un parlamento considere la implementación de una legislación secundaria (reglamentos), además de revisar la naturaleza de los "puntos desencadenantes" para el inicio de dicho ejercicio.

Si el parlamento tiene la voluntad, mas no los recursos necesarios para llevar a cabo un Control Poslegislativo, podría considerar el desarrollo de un proyecto piloto con la ayuda y el apoyo de la Fundación Westminster para la Democracia, lo que le permitiría a evaluar la aplicación de un conjunto limitado de leyes (dos o tres) durante un tiempo determinado, luego del cual se podría evaluar el proyecto piloto e identificar las lecciones aprendidas para aplicarlas en un enfoque más general e institucionalizado. Por último, se aconseja demostrar la importancia que un Control Poslegislativo tiene para el público, bajo una conducción que permita la contribución de los ciudadanos en el proceso de evaluación de las leyes.

# I. INTRODUCCIÓN

---

Una de las funciones del parlamento es la creación de leyes destinadas a atender las necesidades de los ciudadanos del país, la cual se expresa mediante la elección del gobierno y se consolida como ley a través de una serie de procedimientos parlamentarios que buscan analizar dichas necesidades para darles una respuesta adecuada. Éste es el pilar fundamental de los parlamentos democráticos en la mayoría de los países.

Sin embargo, el parlamento también tiene la función de evaluar la efectividad de las leyes aprobadas en el logro de los resultados esperados. El Control Poslegislativo se refiere al momento en el que el parlamento se concentra en responder la pregunta sobre si las leyes del país están arrojando los resultados esperados o no, y por qué no.

A pesar de su importancia con respecto al estado de derecho, no es poco común que se omita el proceso de revisión de la aplicación de una ley. En muchos países, existe el riesgo de que las leyes se aprueben pero no se apliquen, que no se adopte la legislación secundaria o que no haya información suficiente que permita mantener informados a los ciudadanos sobre el estatus real de la aplicación de la ley y sobre sus efectos.

La ejecución de una ley es un asunto complejo que depende de la movilización de mecanismos, fondos y diferentes actores; un proceso que no se da de forma automática y cuyo curso puede verse afectado por diversos incidentes, en los cuales se pueden mencionar: cambios en los hechos que se suceden sobre el terreno, la desviación de recursos, modificaciones en los objetivos, resistencia por parte de las partes interesadas y cambios en el marco legal de otros ámbitos políticos afines.

A pesar de estos retos, hay cuatro razones generales que impulsan a los parlamentos a supervisar y evaluar la aplicación de una ley:

- (1.) garantizar que se cumplan los requisitos de una gobernanza democrática y se satisfaga la necesidad de aplicar las leyes de conformidad con los principios de legalidad y seguridad jurídica;
- (2.) evitar los efectos negativos de cualquier ley nueva de forma fácil y oportuna;
- (3.) apoyar un sistema de evaluación para verificar la efectividad de una ley en cuanto al control y respuesta de los problemas y fenómenos;
- (4.) apoyar las mejoras en la calidad legislativa

aprendiendo de la experiencia en términos tanto de lo que funciona o no, como de la relación que hay entre los objetivos y los resultados.

Las mejoras legislativas siguen siendo, en gran parte, un producto derivado del proceso legislativo de un parlamento. Es a través de la revisión de la inacción o las acciones gubernamentales y de las diferentes enmiendas que se le hacen a la legislación que un parlamento puede medir el alcance de las leyes del país en cuanto a su idoneidad, así como la efectividad de la gestión gubernamental en la aplicación y ejecución de sus políticas y en el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, este vínculo no siempre cuenta con un reconocimiento formal dentro del sistema parlamentario, por lo que no siempre se recopila, dirige y adapta información a tal fin.

De esta manera se justifica la realización de un Control Poslegislativo como una actividad independiente que le permite al parlamento un autocontrol y evaluación de su gestión mientras reflexiona sobre los aciertos de su quehacer democrático y su capacidad técnica interna. Muchos parlamentos, algunos de los cuales se mencionan en el presente estudio comparativo, están catalogando el Control Poslegislativo como un mecanismo aparte dentro del parlamento.

Sobre esta base, el Control Poslegislativo se convierte en un punto de partida útil para los practicantes de la democracia al momento de desarrollar las capacidades internas del parlamento, puesto que puede afianzarse en un área tangible de ejecución dentro del sistema a micronivel del parlamento, pero con importantes implicaciones en cuanto a cómo y cuán bien funciona un marco nacional de gobernanza más amplio. Los ejemplos presentados en este estudio comparativo dan testimonio de las interrelaciones entre el Control Poslegislativo y una posición democrática del parlamento más amplia.

## II. DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN PARA EL CONTROL POSLEGISLATIVO

Hay dos tipos de Control Poslegislativo: uno que se refiere a una amplia revisión legislativa con la finalidad de evaluar si la ley ha logrado el objetivo propuesto y su alcance; y otro control que hace referencia a una evaluación mucho más enfocada en el funcionamiento de la ley en la práctica, que tiende a ser una revisión netamente legal y técnica.

En consecuencia, la acción de un Control Poslegislativo tiene dos funciones distintas: (1.) una función de supervisión cuando en momentos específicos el parlamento suspende la ejecución de la ley y, sobre todo, la aprobación de la legislación secundaria necesaria, (2.) una función de evaluación cuando el parlamento busca asegurar que los resultados y efectos de las leyes reflejen el objetivo regulatorio de las políticas.

### 2.1. El Control Poslegislativo como facilitador legislativo

El impulso creciente de un Control Poslegislativo coincide con la racionalización del proceso legislativo y con una demanda cada vez mayor de mejorar la calidad de la legislación a revisar, así como de los procedimientos pueden apoyar a los parlamentos en su gestión de la "complejidad legislativa" contemporánea. La evaluación legislativa es un esfuerzo por apoyar esta gestión mediante la institucionalización y sistematización de un momento de análisis, y la evaluación centrada particularmente en mejorar la calidad de la legislación aprobada. Un acto como éste debería mejorar el conocimiento del parlamento sobre las relaciones causales entre una ley y sus efectos en la medida en que se comprueba la fiabilidad de las premisas de la legislación subyacente desde su promulgación, por lo que el Control Poslegislativo como una forma de evaluación legislativa es un proceso de aprendizaje que contribuye al conocimiento del parlamento sobre los efectos de una legislación y sobre cómo asegurar que la misma coincida con sus referentes. El Control Poslegislativo puede reducir de forma implícita cualquier ambigüedad y/o falta de confianza y permitir que el legislador aprenda haciendo.

En su informe histórico de 2006, la Comisión de Derechos del Reino Unido expuso las razones principales para contar con un

Control Poslegislativo más sistemático de la siguiente manera:

- para verificar si en la práctica, la legislación cumple con el objetivo previsto;
- para contribuir con una mejor reglamentación;
- para mejorar en enfoque en la aplicación y ejecución de los objetivos de la política;
- para identificar y difundir las buenas prácticas para obtener lecciones de los éxitos y fracasos revelados durante el trabajo de control.

### 2.2. El Control Poslegislativo como una forma de supervisión ejecutiva

Si bien el Control Poslegislativo se convierte en un mecanismo aparte dentro del parlamento, el proceso de evaluación es también un producto derivado de una supervisión ejecutiva efectiva y de la eficacia del parlamento como ente legislador. Es a través de la revisión de la inacción o las acciones gubernamentales y de las diferentes enmiendas que se le hacen a la legislación que un parlamento puede medir el alcance de las leyes del país en cuanto a su idoneidad, así como la efectividad de la gestión gubernamental en la aplicación y ejecución de sus políticas y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Sin embargo, el acto de llevar a cabo un Control Poslegislativo a título primario va más allá de una supervisión ejecutiva puesto que se convierte en un sistema de supervisión y evaluación mediante el cual el parlamento puede estudiar y analizar los logros de su propia gestión democrática, así como su capacidad técnica interna. Visto desde esta perspectiva, el Control Poslegislativo también permite al parlamento ver su función legislativa bajo una nueva luz, donde sus tareas no sólo se centran en la redacción y promulgación de leyes, sino que además puede convertirse en el vigilante legislativo del país.

### 2.3. Las limitaciones del Control Poslegislativo

La Comisión de Derechos del Reino Unido emitió tres comentarios sobre el Control Poslegislativo recomendando prudencia y precaución:

<sup>1</sup> La Comisión de Derechos, el Control Poslegislativo, publicado en LAW COM, No. 302, Octubre 2006. Pág. 62.

(1.) *El riesgo de la repetición de los argumentos:* El Control Poslegislativo debe concentrarse en los resultados de la legislación. A menos que la autodisciplina sea un ejercicio común entre los miembros del cuerpo de revisión y entre todos aquellos que suministran evidencias, se corre el riesgo de que dicho cuerpo degenera en una mera repetición de los argumentos ya presentados durante la aprobación de la Ley. Las revisiones deben llevarse a cabo de una manera constructiva y orientadas hacia el futuro, con la finalidad de garantizar la total identificación de los errores cometidos y el aprendizaje de las lecciones derivadas de estas revisiones.

(2.) *La dependencia en la voluntad política:* La evolución del Control Poslegislativo hacia un enfoque más sistemático dependerá de la combinación de juicio y voluntad políticas. Parlamento y gobierno comparten un interés común en el fortalecimiento del Control Poslegislativo, puesto que éste permite darle claridad a las políticas y sus objetivos; ayuda a garantizar que los innumerables recursos que se destinan a la legislación están generando buenos resultados.

(3.) *Las limitaciones de los recursos:* El Control Poslegislativo ejercerá una gran demanda sobre la disponibilidad de recursos y tiempo, por lo que los procedimientos de evaluación tendrán una mejor justificación si se asignan a legislaciones importantes, como por ejemplo, aquellas legislaciones que guardan relación el gasto de grandes sumas o las que tienen un impacto social significativo.<sup>2</sup>

Este tipo de evaluaciones no sólo acarrear un costo en tiempo y dinero, sino que por lo general dependen

de la recopilación de información de fuentes ajenas al gobierno y suelen requerir la asesoría de las partes interesadas principales para la obtención y correcta evaluación de datos sobre la efectividad de la legislación. Bajo estas circunstancias, los parlamentos descubren que la conducción de una evaluación sistemática de *todos* los esquemas legislativos es una tarea que está más allá de sus capacidades. No obstante, los resultados de las evaluaciones gubernamentales permiten establecer las bases sobre las cuales los parlamentarios pueden cuestionar y responsabilizar a quienes están a cargo de las políticas y de su implementación. En algunos casos, los parlamentarios pueden confiar a los comités departamentales selectos con la tarea de analizar el funcionamiento de algunos instrumentos legislativos, mientras que en otros, los parlamentarios crearon una Comisión Especial para el Control Legislativo. En cualquiera de los casos, las evaluaciones y los informes que éstas arrojan no pueden limitarse a un uso gubernamental interno, sino que deben ser del dominio público.

Por último, cabe mencionar la importancia que reviste el uso que se les den a los hallazgos del Control Poslegislativo, ya sea para modificar una legislación existente, para presentar una consulta parlamentaria, para enviarle un informe al Ejecutivo exigiendo respuesta dentro de un plazo determinado, o como fuente de información para la argumentación de un documento de exposición de motivos durante la preparación y elaboración de una nueva ley.

### Recuadro 1: Las preguntas comunes sobre la evaluación ex post de una legislación<sup>3</sup>

- ¿Se cumplieron los objetivos originales de la ley, en términos de calidad, cantidad y tiempo, cuando se hace la comparación con el caso base de lo que hubiera sucedido de no haber existido la ley?
- ¿Cuál es el alcance de la ley en cuanto al logro de los objetivos o sirvió para fomentar actividades que no se hubiesen dado de no haber existido dicha ley?
- ¿Existen factores externos que ejercieran algún tipo de efecto, negativo o positivo, sobre la aplicación de la ley?
- ¿Existen efectos secundarios inesperados importantes generados por esta ley?
- ¿Se hicieron todas las contribuciones exigidas por parte tanto del gobierno como del sector privado?
- ¿Hay desperdicio o malversación de los recursos asignados?
- ¿Representa la aplicación de esta ley la causa de alguna injusticia o desventaja para algún sector de la comunidad?
- ¿Había la posibilidad de utilizar un enfoque más rentable?
- ¿Cómo se podría modificar la ley y su aplicación para hacerla más efectiva o rentable?
- ¿Podemos decir, en términos generales, que la ley y su aplicación son los adecuados para el logro de los objetivos deseados?
- ¿Se confirmaron o descartaron las hipótesis planteadas durante la aprobación de la legislación (en cuanto a costos, tiempos o impacto), y por qué?

<sup>2</sup> En el 2004, la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores del Reino Unido expuso lo siguiente: "La Revisión Legislativa Posterior es como la maternidad y el pastel de manzanas en el sentido de que todos están a favor, pero ni el Parlamento ni el gobierno han destinado aun los recursos necesarios para hacer de la sistematización del Control Poslegislativo, una realidad." Biblioteca de la Cámara de los Comunes, el Control Poslegislativo, nota sobre la norma: SN/PC/05232; fecha: 23 de mayo de 2013. Autores: Richard Kelly y Michael Everett.

<sup>3</sup> Basado y detallado en: Patchett, K., Preparación, redacción y gestión de proyectos legislativos; documento para Taller sobre el desarrollo de un borrador legislativo, Beirut, 2003, pág. 35.



# III. EL CONTROL POSLEGISLATIVO DE UNA LEGISLACIÓN PRIMARIA EN EL REINO UNIDO

Este capítulo analiza el Control Poslegislativo en el Reino Unido, específicamente en los parlamentos de Westminster y Escocia.<sup>4</sup>

## 3.1. El parlamento de Westminster: el papel que juegan todas las comisiones durante el Control Poslegislativo

En el parlamento de Westminster se pueden identificar diferentes conceptos asociados con la evaluación de las políticas y la legislación, como la evaluación de las políticas, las revisiones posteriores a la aplicación de una ley y el Control Poslegislativo.

- *La evaluación* es uno de los términos más generales que hay y aplica para las políticas de regulación. Puede llevarse a cabo en cualquier etapa del proceso, de muchas maneras diferentes y busca ofrecer un conocimiento mucho más amplio sobre la efectividad de la aplicación de una política, el logro de sus objetivos y su impacto económico.
- *La revisión posterior a la aplicación (RPA)* atañe a cualquier política que haya pasado por una evaluación de impacto y se someta de nuevo a un análisis de las premisas subyacentes con la finalidad de verificar su validez e idoneidad; suele llevarse a cabo de tres a cinco años después de la aplicación o ejecución de la política; y tiene por objetivos: a) determinar si la política alcanzó los resultados deseados; b) determinar si los costos y los beneficios están en línea con las expectativas; c) informar sobre el desarrollo a futuro de la política; d) mejorar los métodos de ejecución; y e) desarrollar las técnicas a utilizar al momento de evaluar el impacto de las intervenciones políticas.
- El Control Poslegislativo verifica el funcionamiento de la

legislación primaria en la práctica y tiene por objetivos específicos: a) verificar si la legislación está funcionando en la práctica; b) contribuir con una mejor reglamentación; c) mejorar en enfoque en la aplicación y ejecución de los objetivos de la política; y d) identificar y difundir las buenas prácticas. El Control Poslegislativo es un análisis preliminar de la efectividad de la legislación que incluye una nueva revisión del alcance de la entrada en efecto de la ley y de su legislación secundaria, y un análisis de la legislación delegada emitida bajo dicha Ley. Todas las comisiones, tanto en la Cámara de los Comunes y como en la Cámara de los Lores, tienen la libertad de realizar un Control Poslegislativo. Una parte importante de

las actividades de la Comisión Permanente implican el trabajo de Control Poslegislativo, incluso si los miembros no se refieren a dicho control en esos mismos términos, de forma explícita. El trabajo regular de las comisiones dentro del Control Poslegislativo se complementa con un sistema de enfoque semiautomático, creado y promovido por el gobierno, que consiste en la



<sup>4</sup> Este capítulo tiene algunas bases en el documento: DeVrieze, F., Documento de la Política sobre el Control Poslegislativo en el Parlamento de Trinidad y Tobago, encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Puerto España, 2015; y una evaluación adicional en consulta con los funcionarios de los Parlamentos de Westminster de Escocia en 2017.

## Recuadro 2: Un resumen del Memorándum Departamental en el Reino Unido para su presentación ante las Comisiones Permanentes del Parlamento británico

El Memorándum sobre el proceso del 2008 incluye:

- información sobre el cuándo y el cómo entraron en funcionamiento las diferentes disposiciones de la Ley;
- información resaltando las disposiciones que no entraron efecto o los poderes habilitantes que no se utilizaron, acompañada de una explicación del por qué no;
- una breve descripción o un listado de las legislaciones delegadas asociadas, los documentos sobre lineamientos o cualquier otro material relevante preparado o emitido que guarde relación con la Ley;
- indicativos de cualquier dificultad específica legal o de redacción que haya sido un asunto de interés público (como cualquier problema que haya sido objeto de un litigio real o de un comentario emitido por las comisiones y comités parlamentarios), que haya sido resuelta;
- un resumen de las demás evaluaciones o revisiones legislativas posteriores conocidas que sobre dicha Ley condujera el Gobierno, el Parlamento o algún otro ente;

La selectividad del sistema se orienta hacia la economización de los recursos y el estudio de las características propias de las diferentes leyes, pero sin repetir los debates sobre las políticas, reflejando las circunstancias específicas de cada ley como complemento al control que ya se encuentra implementado a través de las actividades de la Comisión Permanente de la Cámara de los Comunes.<sup>5</sup>

El enfoque semiautomático del Control Poslegislativo involucra tanto al Ejecutivo como al Parlamento y combina en control departamental interno con el control parlamentario. Este proceso tiene dos pasos:

- *Paso 1: una revisión posterior a la promulgación.* Llevado a cabo por el departamento gubernamental competente de tres a cinco años después de la promulgación que se encarga de complementar el Memorándum con la información sobre el funcionamiento de las diferentes disposiciones de la Ley, las disposiciones que aún no entran en efecto, el material emitido relacionado con dicha ley, asuntos de interés público, otras evaluaciones y revisiones, y un estudio preliminar sobre el funcionamiento de la Ley.

- *Paso 2: revisión parlamentaria.* Se presenta el Memorándum ante la Comisión Permanente departamental correspondiente que lo revisa y decide si es necesario llevar a cabo un control o investigación complementarios, determinando el cuerpo o ente encarga de dicho control o investigación. Este procedimiento no excluye otras revisiones o la participación de expertos externos,

de modo tal que el Gobierno recopila los datos existentes y el Parlamento (las comisiones de la Cámara de los Comunes), decide si se realiza un Control Poslegislativo complementario. A pesar de la existencia de este sistema, todas las leyes se someten a un control preliminar dentro del Gobierno y se las estudia para determinar si requieren un control dentro del Parlamento, conformando un modelo que combina el control departamental con el control parlamentario.

Un ejemplo de esto es el Memorándum emitido por el Departamento de Salud sobre la Ley para la Salud Mental de 2007.<sup>6</sup> Con base en dicho Memorándum, La Comisión de Salud llevó a cabo un Control Poslegislativo y publicó su informe.<sup>7</sup>

Algunos de los demás cuerpos o entes parlamentarios puede tomar la decisión de realizar un Control Poslegislativo, y no es

<sup>5</sup> El Control Poslegislativo - El Enfoque Gubernamental. Actualización y mejoramiento del proceso legislativo, presentado ante el Parlamento por el Lord del Sello Privado, presidente de la Cámara de los Comunes y Ministro para las Mujeres y la Igualdad, Marzo 2008. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228516/7320.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228516/7320.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228522/8408.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228522/8408.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmhealth/584/584.pdf>

<sup>8</sup> Estas son figuras gubernamentales con las que el Parlamento no necesaria está de acuerdo y como no siempre es fácil decidir lo que forma parte del Control Poslegislativo, el Gobierno suele inclinarse por la interpretación más simple posible, de conformidad con la Unidad de Control de la Cámara de los Comunes.



la comisión competente la encargada de definir la agenda o el programa de trabajo de los demás cuerpos o entes. Si bien en la práctica la comisión competente suele hacer negociaciones informales para evitar duplicar el trabajo, siempre se darán casos en los que un ente parlamentario lleve a cabo un Control Poslegislativo sin el consentimiento de la Comisión Departamental correspondiente. Esto es muy común en las comisiones legislativas de la Cámara de los Lores que suelen escogerse meses antes de la planificación presentada por la Comisión Permanente de la Cámara de los Comunes.

Desde marzo 2008, la Oficina del Gabinete publica guías detalladas sobre el Control Poslegislativo para los departamentos. De igual manera, se implementó un sistema para asegurar que todos los departamentos presenten a los comités selectos, los Documentos Gubernamentales del Estudio Parlamentario sobre la aplicación de cada una de las Leyes aprobadas en el 2005, dentro de un plazo de tres a cinco años

desde su sanción real. En junio 2012, la Oficina del Gabinete publicó una nueva versión de la *Guía para la preparación y redacción de las leyes* que incluía una guía para la realización del Control Poslegislativo.

Entre los meses de diciembre 2008 y abril 2010, (la disolución del Parlamento de 2005), se publicaron siete (7) memorándums sobre el Control Poslegislativo. Durante el anterior gobierno de coalición y hasta enero 2014, se publicaron 58 memorándums gubernamentales sobre el Control Poslegislativo y sólo tres han sido sometidos a informes detallados por parte de las comisiones.<sup>8</sup>

### Recuadro 3: Estudio de un caso:

**El Control Poslegislativo de la Ley sobre la Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés) 2000, por la Comisión de Justicia de la Cámara de los Comunes del Reino Unido - Presidido por el Honorable Sir Alan Beith, Miembro del Parlamento.**

#### Extractos tomados del resumen del informe (2012)<sup>9</sup>:

*"La Ley sobre la Libertad de Información representa una mejora significativa de nuestra democracia. En términos generales, todos los testigos concuerdan con el buen funcionamiento de la Ley. La Ley sobre la Libertad de Información alcanzó sus tres objetivos principales, dejando pendiente su objetivo secundario de mejorar la confianza del público en el Gobierno; éste pareciera ser un objetivo muy difícil de lograr. (...)*

*Hay quienes consideran que el costo de administración de esta Ley es su "Talón de Aquiles". Sin embargo, el costo asumido por las autoridades públicas debe ponderarse con la creciente responsabilidad que brinda el derecho de acceso a la información. Así mismo, hay evidencias de ahorros tanto en los costos directos, cuando la solicitud de libertad de información reveló un gasto público falso, como en los costos indirectos a través de los cuales las autoridades públicas saben que estarán expuestas al escrutinio como resultado de la promulgación de esta Ley y del uso apropiado de los recursos. (...)*

*No recomendamos cambiar el sistema de "ceguera del solicitante" sobre el cual funciona la Ley, puesto que exigir la identificación de los solicitantes podría conllevar a la presentación de una identidad falsa, lo que elevaría los gastos de vigilancia del sistema y limitaría su efecto. De igual manera, el énfasis de la Ley está en la justificación de la difusión de la información, lo que significa que si se divulga información bajo los términos de la Ley, la identidad de quien solicita tal divulgación es irrelevante, aunque los solicitantes deberían estar conscientes de que el hecho de solicitar la información será del dominio público cuando las autoridades publiquen el registro de difusión. (...)*

*Hemos estudiado la evidencia que presentaron los testigos, en particular la presentada por los antiguos funcionarios públicos y ministros que sugería que la Ley sobre la Libertad de Información podría inhibir la grabación de las discusiones sobre políticas que se tienen lugar a altos niveles. Si bien este tipo de evidencia es difícil de conseguir, dada su naturaleza, queda claro que existe la percepción en algunos sectores de que ya no hay suficientes "espacios seguros" para sostener discusiones sobre políticas. Obviamente, la intención del Parlamento es que haya espacios seguros para la elaboración de políticas y las discusiones del Gabinete y le recordamos a todos los interesados que la sección 35 tiene la finalidad de proteger las discusiones de políticas de alto nivel. Reconocemos que puede haber momentos en los que se requiera el veto ministerial para mantener esos espacios seguros. Creemos que los funcionarios públicos y demás autoridades deben estar conscientes de la importancia que tiene estas disposiciones y de la protección que proporcionan.*

<sup>9</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmjust/96/9602.htm>

<sup>10</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217298/gov-resp-justice-comm-foi-act.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217298/gov-resp-justice-comm-foi-act.pdf)

### Comentarios:

- La Libertad de Información, además de ser vital, ha sido una pieza sumamente importante dentro del contexto de la legislación del Reino Unido puesto que representa un cambio en la relación entre el Gobierno y el público.
- El Control Poslegislativo de la Ley sobre la Libertad de Información del año 2000, realizado por la Comisión de Justicia de la Cámara de los Comunes, es un extenso y excelente trabajo conformado por 26 elementos de evidencias escritas y 114 pruebas no impresas; siete sesiones de pruebas y más de 30 testigos.
- Es un ejemplo de cómo el Control Poslegislativo puede proporcionar una plataforma sobre la cual Gobierno y Parlamento puede debatir las políticas, creando una sensación real de diálogo entre el Gobierno y la Comisión, en lugar de una demostración de posiciones inalterables. La respuesta del Gobierno estuvo disponible sólo 12 semanas después del informe de la Comisión y tanto el Gobierno y como el Parlamento se beneficiaron con la práctica de la Ley sobre la Libertad de Información (FOIA)
- Los informes de la Comisión (Volúmenes I, II y III), la respuesta del Gobierno al Informe 10 y el Estudio de Investigación Gubernamental para informar sobre los "Costos de la práctica" del Control Poslegislativo para la Ley sobre la Libertad de Información exponen estos puntos de forma exhaustiva.

El proceso parlamentario formal, mediante el cual el Gobierno presenta un memorándum dentro de un plazo de tres a cinco años después de otorgada la sanción real y la Comisión Permanente Departamental puede decidir si lleva a cabo una investigación complementaria, es sólo una de las formas de las que dispone la Cámara de los Comunes para realizar el Control Poslegislativo. Como ya se mencionó, los comités selectos suelen llevar a cabo el Control Poslegislativo de otras formas, conjuntamente, a veces, con una investigación más amplia en áreas relacionadas con políticas, aunque la denominación formal del procedimiento sea otra.

Uno de los resultados claves de estas investigaciones puede ser algunas recomendaciones para hacer cambios en los estatutos ya existentes, sin ninguna razón gubernamental para ello. Si tuviera que depender sólo de memorándums emitidos por el Gobierno para poder llevar a cabo el Control Poslegislativo, la Cámara perdería el control sobre las decisiones relacionadas con el momento de realizar el Control Poslegislativo y con las Leyes que deben someterse a dicho Control. Razón por la cual, muchas de las revisiones legislativas posteriores llevadas a cabo por la Cámara de los Comunes no son el resultado de la publicación de un memorándum.

En lo que respecta a la Cámara de los Lores, en un primer momento acordó establecer un comité selecto para revisar la legislación adoptada en el período 2012 - 2013. Luego de discusiones adicionales, se recomendó la creación de comisiones que se encargaran de realizar el Control Legislativo de algunos instrumentos legislativos específicos. Por ejemplo, en mayo 2012, se le encargó a una comisión la realización del Control Poslegislativo de la legislación que incluye la

ley y el proceso de aprobación en Inglaterra y Gales. La comisión recibió 85 pruebas escritas y 52 declaraciones juradas orales de testigos durante el curso de 14 sesiones, publicando su informe final en marzo 2013.<sup>11</sup> En la actualidad, la Cámara de los Lores revisa cada año una ley o un sector, como en el caso de la ley sobre adopciones o en el caso del sector de salud mental; y esto puede considerarse como un paso significativo para la asignación de más recursos destinados al Control Poslegislativo.

En términos de recursos humanos, el parlamento de Westminster cuenta con un personal de cerca de 250 empleados repartidos en 25 comisiones y/o comités, de los cuales la mitad son especialistas en sus temas. Dado que sólo algunos empleados trabajan medio tiempo en el Control Poslegislativo, es difícil calcular con exactitud cuánto recurso humano se dedica específicamente a este tipo de control.

### 3.2. El parlamento escocés: La Comisión de Auditoría Pública y el Control Poslegislativo

El Parlamento escocés publicó su propia Guía para las Comisiones<sup>12</sup>, así como la Guía para los Convocantes<sup>13</sup>. Los documentos contienen referencias específicas sobre el Control Poslegislativo como parte de las funciones de dichas comisiones. La referencia está dada en los siguientes términos: *"Las comisiones y/o comités llevarán a cabo investigaciones, además de las siguientes funciones en cuanto a asuntos de su competencia: Revisar e informar sobre la política y la gestión de la Administración Escocesa, incluyendo el Control Legislativo*

<sup>11</sup> Biblioteca de la Cámara de los Comunes, el Control Poslegislativo, nota sobre la norma: SN/PC/05232; fecha: 23 de mayo de 2013. Autores: Richard Kelly y Michael Everett.

<sup>12</sup> <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/20956.aspx>

<sup>13</sup> <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/20955.aspx>

<sup>14</sup> <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/56878.aspx>

## 18 CONTROL POSLEGISLATIVO

*Posterior ...*". Queda claro entonces, que en el Parlamento escocés, las comisiones realizan el Control Poslegislativo como parte de su trabajo de exigirle cuentas al Ejecutivo. Existen restricciones prácticas en cuanto a tiempo que pueden limitar la capacidad de las comisiones para llevar a cabo un programa estructurado de Control Poslegislativo. Aun así, existen varios ejemplos de Control Poslegislativo que proporcionan una perspectiva interesante sobre cómo llevar a cabo este trabajo. A todos los efectos y propósitos, no se puede distinguir el Control Poslegislativo de cualquier otro trabajo de investigación emprendido por cualquier comisión y/o comité del Parlamento escocés.

Los ejemplos sobre el Control Poslegislativo incluyen el trabajo llevado a cabo por el Gobierno Local y la Comisión de Transporte (investigación sobre problemas relacionados con la Ley de Transporte (Escocia) del 2001), la Comisión de Justicia Social (el Control Poslegislativo sobre la Ley de Vivienda (Escocia) del 2001), la Comisión de Justicia (el Control Poslegislativo sobre la Ley de Protección contra el Abuso (Escocia) del 2001), la Comisión Ambiental, de Asuntos Rurales y el Cambio Climático (la revisión del segundo borrador presentado por el Gobierno escocés del Informe de la Ley sobre las Propuestas y Políticas que surgen del Cambio Climático (Escocia) del 2009). Es importante resaltar que más allá de los informes sobre el Control Poslegislativo, mucho del trabajo rutinario de las comisiones del Parlamento escocés incluye elementos del Control Poslegislativo, aunque no se refieran a ellos en esos términos. Más importante aún es que muchas de las investigaciones llevadas a cabo por las comisiones y los comités incluyen algún elemento del Control Poslegislativo, puesto que suelen enfocarse en las mejoras que podrían hacerle al marco legislativo en el área de una política en particular.

Durante el período 2012 - 2013, la Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas del Parlamento escocés realizó una investigación sobre el Control Poslegislativo 14. Durante el desarrollo de la política para el Control Poslegislativo para el Parlamento escocés, la Comisión descubrió, en primer lugar, que las comisiones y/o comités deben adoptar un enfoque flexible en lo que se refiere al Control Poslegislativo, puesto que cuando hablamos de control podemos referirnos desde la revisión de la simple disposición técnica de una legislación secundaria hasta una revisión extensa de políticas importantes. En segundo lugar, se acordó por consenso que las comisiones deberían establecer prioridades en cuanto a cuáles leyes deberían someterse a una revisión, en lugar de pretender controlar grandes cantidades de instrumentos legislativos. Tercero, se sugirió que el Control Poslegislativo debería incluir un análisis de las legislaciones tanto primarias como secundarias.

Además, se reconoció que uno de los principales retos de las comisiones del Parlamento escocés es el establecimiento de prioridades en cuanto a cuáles son las legislaciones que deberían someterse a un Control Poslegislativo. Estas prioridades son necesarias porque no todas las leyes justifican este tipo de control posterior y porque las comisiones encargados de llevar a cabo el control tienen limitaciones en cuanto al tiempo y los recursos que se les asignan para dicho trabajo.

La Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas estudió diferentes opciones antes de decidir cómo deben las comisiones y los comités establecer las prioridades para determinar si se debe enviar una ley a revisión. Una de las sugerencias fue la creación de una comisión especial dedicada al Control Poslegislativo, pero la Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas concluyó que ésta no era la mejor opción a seguir, puesto que con la creación de una comisión especial podría duplicar esfuerzo si participaba en asuntos referidos a comités específicos, además de que podría carecer del conocimiento de los especialistas para llevar a cabo dicha función. Una comisión especial podría sentir la necesidad de reabrir debates sobre políticas ya discutidas sobre la base de que no participó en la aprobación de la ley original. La Comisión también expresó dudas sobre el enfoque de una comisión especial dedicada al Control Poslegislativo al momento de hacer recomendaciones a un comité específico para justificar este tipo de Control en instrumentos legislativos. Es posible que los comités específicos no estuvieran abiertos a que otra comisión o comité determinará las prioridades de su trabajo y se corría el riesgo de que ninguno de los dos asumiera la responsabilidad de llevar a cabo el Control Poslegislativo requerido.

Otra de las sugerencias estudiadas por la Comisión era que el Gobierno escocés presentara informes rutinarios al Parlamento sobre cómo estaba funcionando la legislación en la práctica y dichos informes podrían ser el resultado de una revisión interna del Gobierno escocés o de una investigación independiente. Las comisiones podrían revisar los informes y establecer prioridades en cuanto a cuáles leyes requerirían una revisión adicional.



Para el momento, la Comisión expresó no estar convencida de las ventajas de esta sugerencia y dijo que era mejor que el Parlamento se encargara de sus propios trámites y procedimientos para el Control Poslegislativo, en lugar de darle al Gobierno la posibilidad de aparentar que asumía el liderazgo en esta materia.

Como alternativa a estas propuestas, la Comisión consideró que sería mejor y más útil concentrarse en la identificación de los puntos desencadenantes que llevarían a las comisiones y los comités a recurrir a un Control Poslegislativo. Los puntos desencadenantes y el momento de decidir sobre la realización de un Control Poslegislativo varían. En el

caso de la Ley sobre Vivienda (Escocia), la identificación tuvo lugar durante la aprobación de la Ley y el proceso de investigación se inició de las primeras etapas. En el caso del Gobierno Local y la Comisión de Transporte, la propuesta surgió cuando la Comisión estaba estudiando su programa de trabajo y el punto llamó la atención de los electores y el interés de los miembros.

Un enfoque interesante y potencialmente útil dentro de las conclusiones de la Comisión es el principio de "los puntos desencadenantes" que pudieran inducir a las comisiones a realizar un Control Poslegislativo.<sup>15</sup>

#### Recuadro 4: Los puntos que pudieran haber dado origen a la iniciativa del Control Poslegislativo en el Parlamento Escocés

- ✓ Individuos u organizaciones presentaron unos alegatos sobre la necesidad de revisar un instrumento legislativo dado el impacto que tenía una política en particular. Como parte de esta revisión, las comisiones y/o comités podrían revisar las respuestas dadas por el Gobierno escocés a las inquietudes presentadas.
- ✓ La publicidad manejada por los medios indicaba la necesidad de realizar un Control Legislativo Posterior.
- ✓ Los miembros del poder judicial comentaron que debía revisarse de nuevo el instrumento legislativo.
- ✓ Se presentó una petición para la revisión de la legislación actual en un área específica.
- ✓ Un comité asume la responsabilidad de realizar una investigación que incluye el estudio de la legislación actual.
- ✓ Se incluye una cláusula temporal o una revisión estatutaria en la legislación que amerita una nueva evaluación por parte del Parlamento.
- ✓ Se aprueba una ley que le exige al Gobierno escocés presentar un informe sobre una disposición en particular ante el Parlamento.
- ✓ Las comisiones y/o comités deciden que asumirán la función de un control regular en la implementación de un instrumento legislativo (por ejemplo, la Ley sobre el Cambio Climático).

Según la visión de la Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas, los puntos desencadenantes, como los mencionados en el recuadro anterior, ayudarían a una comisión y/o comité a identificar los instrumentos legislativos que deberían someterse a un Control Poslegislativo, de entre los muchos que se han promulgados,

por lo que dicha Comisión recomendó a las comisiones que estudiaran cómo podía utilizar estos puntos desencadenantes de forma estructuradas para impulsarlos a realizar el Control Poslegislativo. Una opción sería que las comisiones incluyeran un punto regular en sus agendas o que durante las discusiones sobre el programa de trabajo tomaran en consideración la posibilidad de llevar a cabo un Control Poslegislativo. Podrían redactar un documento para sustentar dichas discusiones en el que se identificarían estos puntos desencadenantes (como una petición o una declaración presentada por una de las partes interesadas),

lo que impulsaría a una comisión o comité a realizar un Control Poslegislativo.

En la práctica, el uso de los puntos desencadenantes es un procedimiento informal y queda a juicio personal de los involucrados el determinar si hay lugar o no para un Control Poslegislativo. No hay un procedimiento automático para la realización de este tipo de Control una vez que se llega a un punto desencadenante.

La Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas también sugirió que las comisiones y/o comités podrían asumir un rol proactivo al momento de asumir la realización de un Control Poslegislativo. Por ejemplo, las comisiones y/o comités podrían consultar periódicamente con las partes interesadas si se requiere este tipo de Control y cuáles son las áreas que se deben revisar. Otra opción podría ser que una comisión o comité le encargara a un cuerpo de especialista en un área en particular, la presentación de un informe sobre las posibles opciones para un Control Poslegislativo dentro de sus funciones.

<sup>15</sup> <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/101216.aspx#j>



Es interesante acotar que en el 2016, la Comisión de Normas, Procedimientos y Asignaciones Públicas modificó su posición sobre si el gobierno escocés debería informar con regularidad al Parlamento sobre el funcionamiento de una legislación en la práctica. En su momento, la Comisión expresó no estar convencida de las ventajas de dicha sugerencia.

Sin embargo, en el informe presentado en enero 2016, sobre las Reformas de la Comisión, ésta recomendó que se le exigiera al Gobierno escocés la publicación de un informe legislativo posterior, dentro de los primero tres a cinco años de la sanción real, detallando la implementación de cada una de las leyes promulgadas por el Parlamento escocés. El Gobierno escocés aún no responde a dicha recomendación.

En septiembre 2016, se extendió la competencia de la Comisión de Auditoría Pública (CAP) y ahora se denomina Comisión de Auditoría Pública y Control Poslegislativo.<sup>16</sup> La función de la Comisión es controlar al Gobierno escocés en lo que se refiere a:

- La consideración de temas que surjan de las auditorías de las cuentas del Gobierno escocés y de los organismos públicos;
- El control del desempeño financiero del Gobierno escocés y los organismos públicos;
- El estudio de la economía, la eficiencia y la efectividad del sector público;
- La revisión de otros puntos relacionados con la gobernanza y el aspecto financiero que pudieran surgir de una Auditoría General para los informes de Escocia.
- El Control Poslegislativo.

Mientras otras comisiones siguen teniendo la posibilidad de analizar la implementación de la legislación, es importante tomar la decisión de avanzar con la sistematización de la práctica de un Control Poslegislativo con la finalidad de asignar las responsabilidades específicas de las comisiones permanentes.

La Comisión de Auditoría Pública y el Control Poslegislativo asumió un enfoque piloto, llevando a cabo una investigación a la Iniciativa sobre el Fraude Nacional, relacionada con ciertos actos dentro del sistema de justicia penal asociados a temas de fraude. El enfoque piloto les informará a los miembros de la Comisión de Auditoría Pública y el Control Poslegislativo sobre las políticas para el desarrollo a futuro de un Control Poslegislativo.

# IV. ESTUDIOS DE CASOS SOBRE EL CONTROL POSLEGISLATIVO DE UNA LEGISLACIÓN PRIMARIA A NIVEL MUNDIAL

Este capítulo examina el Control Poslegislativo de los parlamentos de Bélgica, Canadá, la India, Indonesia, Líbano, Montenegro, Pakistán, Sudáfrica y Suiza. Los países aparecen enumerados en orden alfabético. Para cada uno de los países, el texto resalta una de las prácticas más importantes, lo que no significa que dicha práctica no exista en los demás países. Por ejemplo, el capítulo sobre Canadá resalta la importancia práctica de las cláusulas temporales dentro de la legislación canadiense, pero esta práctica no se limita sólo a Canadá.

## 4.1. Bélgica: El Control Poslegislativo como resultado de las peticiones, el Tribunal de Arbitrajes y el fiscal general

En 2007, el Parlamento Federal belga creó una comisión parlamentaria para la evaluación ex post de una legislación. La base legal para el funcionamiento de la Comisión es la ley del 2007 sobre la Comisión, así como las Reglas y Procedimientos de la Comisión en sí.

La Comisión se creó como un comité parlamentario conjunto, compuesto por 22 miembros: once (11) miembros de la Cámara de Representantes y once (11) miembros del Senado.<sup>17</sup> Hay tres puntos desencadenantes para que la Comisión examine un instrumento legislativo.

Primero, la Comisión puede recibir una petición resaltando los problemas surgidos de la aplicación de una ley en específico, que ya haya tenido al menos tres años de vigencia. Estos problemas pueden guardar relación con (A) la complejidad del texto de la legislación, supuestas lagunas jurídicas, falta de coherencia en las leyes, errores dentro de la legislación, falta de claridad o de especificidad en las leyes y múltiples interpretaciones posteriores, así como un carácter legal obsoleto o contradictorio; (B) cuando la ley ya no se considera apropiada para abordar los problemas para los que fue creada (aunque ésta es una disposición bastante vaga).

Segundo, las sentencias del Tribunal de Arbitrajes y/o Tribunal Constitucional sobre la aplicación de una ley en particular que podrían afectar el sistema del estado de derecho, resaltan algunos problemas específicos. Por consenso, la Comisión tiene la potestad de proponer enmiendas a la legislación vigente.

Tercero, el fiscal general presenta un informe anual

ante el Parlamento, el cual, entre otros, resalta los problemas relacionados con la interpretación o ejecución de leyes específicas. Por consenso, la Comisión tiene la potestad de proponer enmiendas a la legislación vigente.

La revisión de las sentencias emanadas del Tribunal de Arbitrajes y/o del Tribunal Constitucional y de los informes anuales presentados por el fiscal general suele estar entre las funciones asignadas a la Comisión Permanente de Justicia y Relaciones Interiores. Por lo tanto, la Comisión para la evaluación legislativa debe tener cuidado al momento de abordar estos temas. Mas aún, pocos miembros de la Comisión para la evaluación legislativa tiene el conocimiento especializado sobre el sistema de justicia que tiene los miembros de las comisiones permanentes. Entonces, en la práctica, la Comisión para la evaluación legislativa se enfocará en las peticiones recibidas de las partes interesadas externas,

las cuales pueden provenir de cualquier ministerio, departamento o despacho oficial, de personas naturales o jurídicas, o de otros miembros del Parlamento. En la práctica actual, la mayoría de las peticiones vienen de ciudadanos que protestan algunos aspectos específicos de una ley. Hasta ahora, ninguna Organización de la Sociedad Civil (OSC) u Organización No Gubernamental (ONG) ha presentado peticiones ante la Comisión para la evaluación legislativa.

La Ley del 2007 para la creación de la Comisión establece que dicha Comisión determinará la prioridad de las peticiones legislativas relacionadas con el correcto funcionamiento del sistema legislativo y de estado de derecho, cuya aplicación podrían representar un gasto administrativo muy pesado para las personas tanto naturales como jurídicas.

La Administración del Parlamento analiza el contenido del tema en cuestión planteado por el autor de la petición y redacta un informe para la Comisión donde incluye la recomendación de una posible revisión de la legislación, otras acciones de seguimiento y una notificación al autor de la petición.

Con base en el análisis de la Comisión, se puede proponer una revisión de la legislación, pero sólo si la recomendación es aprobada por consenso dentro de todos los miembros de la Comisión. Este requisito eliminar los temas políticos más sensibles de la ecuación, puesto que se requiere del consenso de las partes gobernantes y de las partes de oposición.

Según los lineamientos internos del personal relacionado con el trabajo de la Comisión, los documentos se almacenan en un servidor común a la Cámara de Representantes y al Senado; y hay tablas

<sup>17</sup> <http://www.comitewetsevaluatie.be/indexN.html>

de revisión para las peticiones y los seguimientos llevados a cabo, un archivo analítico por petición, y un formulario estándar para las peticiones, tal y como lo establece la legislación vigente. Algunos de los problemas mencionados en las peticiones no tienen competencia

federal, pero pertenecen a las competencias de las regiones y comunidades en Bélgica, en cuyo caso, se le informa de este hecho al solicitante o la petición es remitida al (a los) parlamento(s) de las regiones y comunidades.

#### Recuadro 5: Las reglas del procedimiento a seguir por La Comisión Parlamentaria de Bélgica con relación a la evaluación ex post de una legislación.

La Comisión parlamentario para la evaluación ex post de una legislación tiene sus propias reglas de procedimiento. Algunos de los puntos relevantes en dichas reglas son:

- La Comisión tiene dos copresidentes y dos copresidentes suplentes, de cada una de las Cámaras del Parlamento.
- Las reuniones son públicas a menos que se decida lo contrario.
- El quórum para validar las decisiones exige la presencia de la mitad de los miembros.
- Las decisiones se toman por mayoría de votos entre los miembros de la Cámara de Representantes y los del Senado.
- La Comisión puede pedir la opinión o asesoría de las comisiones permanentes tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.
- La Comisión puede pedir la opinión o asesoría de expertos externos, así como de las Administraciones e instituciones estatales correspondientes.
- La Comisión nombra a uno (1) o más "relatores" para informar sobre sus procedimientos.
- La Comisión recibe información sobre los hallazgos de los seguimientos y recomendaciones.
- La Comisión prepara un Informe Anual que es un documento público dirigido al Parlamento.
- Las minutas de los reuniones se guardan en la Secretaría de la Cámara de Representantes y el Senado.
- La Cámara de Representantes y el Senado pondrán a disposición los recursos (humanos y financieros) para el correcto funcionamiento de la Comisión.

En ocasiones, se adoptan legislaciones que contemplan una cláusula de evaluación, por lo general por razones políticas, como estrategia para convencer a las parte gubernamental o a la de oposición de que apoyen la aprobación de la legislación, a pesar de las reservas que puedan tener sobre la misma. Con frecuencia, se pueden proyectar la evaluación de una legislación cuando se revisa un área de una política importante, tal y como sucedió cuando se llevó a cabo la revisión integral de la ley penal.

Para finalizar, cabe destacar que, luego de las últimas elecciones del 2014, no se ha reestablecido ninguna Comisión para la evaluación de la legislación, por diferentes razones.<sup>18</sup> Primero, porque la Cámara de Representantes ya no desea involucrar al Senado en la Comisión y tiene preparadas las enmiendas correspondientes a la Ley de 2007, aunque dichas enmiendas no están aprobadas todavía. Segundo, porque la Comisión no cuenta con un presupuesto especial o con los recursos humanos adicionales, pues no hay personal especializado en la evaluación de legislaciones. Queda por ver si el Parlamento reestablecerá la Comisión durante el siguiente período.



<sup>18</sup> Entrevista al Sr. Alberik Goris, del Departamento Legal de la Cámara de Representantes de Bélgica; marzo 2016.



## 4.2. Canadá:

### La legislación con un período de vigencia para garantizar el Control Poslegislativo

Mientras algunos países se adhieren a diversas disposiciones estatutarias de revisión o a procedimientos ad hoc para la revisión de la legislación, otros países han identificado métodos innovadores para mejorar el control de las leyes.

Las disposiciones estatutarias que exigen la revisión de la legislación luego de un plazo determinado parecen ser un lugar común en los estatutos canadienses, tanto en las provincias como a nivel federal.<sup>19</sup> Por lo tanto, un enfoque al Control Poslegislativo es incluir la revisión de la legislación por escrito como una "cláusula temporal" dentro de la legislación original. Una legislación temporal es un ejemplo moderno de un órgano legislativo que expresa su poder limitando la libertad de actuación del estado, sometiéndolo a una mayor supervisión legislativa.

En Canadá, por lo general, la cláusula temporal se incluye dentro de una provisión que contempla la interpretación de un estatuto federal o de una disposición legislativa, la prestación de un servicio, la presentación de un organismo, actividad, función, programa, etc. temporal.<sup>20</sup> Alternativamente, una cláusula temporal puede someter a dicha disposición, organismo, actividad, etc. a una nueva evaluación con miras a dejarla como temporal, si dicha evaluación determina que ya no es útil, o a mantenerla, si se determina su utilidad actual.

Las cláusulas temporales o de revisión se utilizan cuando las disposiciones promulgadas tienen la intención clara de ser temporales o cuando el Parlamento quiere revisar una legislación luego de cierto tiempo de su entrada en vigencia con la intención de realizar cualquier cambio necesario. Por ejemplo, la mayoría de las Leyes de las instituciones financieras contienen disposiciones temporales porque suele considerarse que la rápida evolución del sector financiero y sus diferentes prácticas exigen una revisión y actualización constante de la legislación.

También se utilizan en el diseño de esquemas legislativos totalmente nuevos cuyos efectos no son fáciles de predecir. En estos casos, la decisión del Gabinete suele especificar que la legislación propuesta incluirá disposiciones de revisión. En algunas ocasiones, estas disposiciones también se agregan cuando se somete una ley a una evaluación cláusula por cláusula por parte de la Comisión parlamentario. Por ejemplo, algunas de las partes interesadas pueden objetar la legislación si no hay el compromiso de evaluación su aplicación pasados algunos años. Así mismo, las disposiciones que contemplan revisiones pueden agregarse como parte del acuerdo para la aprobación de una Ley.

La legislación temporal también existe en la mayoría de las jurisdicciones tipo Westminster, incluyendo las que están en el Reino Unido.



## 4.3. India:

### El papel que juegan la Comisión de Derecho y la Comisión de Garantías Gubernamentales

La India es una república con un sistema parlamentario multipartidista y con un parlamento bicameral que se basa en el modelo de Westminster. El Rajya Sabha (o Consejo de Estado) cuenta con 245 escaños, mientras que el Lok Sabha (Cámara Baja), tiene 545 escaños

y tiene responsabilidad exclusiva en dos áreas. La Constitución especifica que el Consejo de Ministros responde, de forma colectiva, a la Cámara Baja, que además tiene prioridad en los asuntos monetarios. En todos las demás áreas, ambas cámaras tienen igualdad de derechos, teniendo ambas la potestad de proponer leyes y enmendar las leyes emanadas de la otra cámara. Todas las leyes, con excepción de las leyes monetarias, pasarán por Primera, Segunda y Tercera Discusión en ambas cámaras para luego recibir la aprobación presidencial.

La forma en que ha evolucionado la estructura de la comisión en el Parlamento de la India es diferente a la de muchos otros, pues en lugar de que la Comisión Permanente tenga una estructura separada en cada cámara, en la India ambas cámaras comparten la estructura de dicha Comisión, repartiendo la carga de trabajo y promoviendo el entendimiento y la camaradería entre los miembros de ambas cámaras.

La Comisión de Previsiones sólo incluye a miembros de la Cámara Baja, mientras que la Comisión de Cuentas Públicas incluye miembros de ambas cámaras; por regla, va presidida por un miembro de la oposición; y su función principal es la evaluación del informe del Contralor y Auditor General. Así mismo, ambas cámaras se dividen las responsabilidades sobre las comisiones permanentes relacionadas con los distintos departamentos, cuyo número varía en base a la cantidad de ministerios establecidos

<sup>19</sup> Esto sucede a pesar de la "Guía para la Elaboración de Leyes y Reglamentos Federales" (2001) publicada por el Despacho del Consejo Privado que sugiere el uso mesurado de las cláusulas temporales y de las disposiciones para las revisiones obligatorias, dado el potencial que tienen para crear lagunas jurídicas y de autoridad si el nuevo régimen legislativo no entra en vigor a tiempo. Ver: El Control Poslegislativo: un documento consultivo. Comisión de Derechos del Reino Unido, pág. 24.

<sup>20</sup> Documento presentado por Pat Barlow, director general y asesor principal de la Dirección de Políticas y Estrategias para los Asuntos Indios y del Norte de Canadá, preparado bajo el Programa de Cooperación Legislativo entre Canadá y China que implementó el Centro Parlamentario con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, en el 2008.

en el Consejo de Ministros, con una proporción que cae bajo la jurisdicción del presidente del Consejo de Estado y que equivale a un tercio del total, mientras que el resto cae bajo la jurisdicción del presidente de la Cámara Baja. Los miembros de ambas cámaras participan en todos los comités de las comisiones permanentes departamentales, sin importar bajo cuál cámara la jurisdicción.

En la India, la evaluación ex post de las leyes no es obligatoria, por lo que ni los responsables de formular las políticas ni los funcionarios ministeriales reciben pruebas y/o evidencias de forma sistemática sobre la eficacia de una ley. Los miembros del Parlamento utilizan anécdotas y evidencias obtenidas a través de fuentes no oficiales, como corporaciones, grupos defensores y Organizaciones No Gubernamentales, para argumentar a favor o en contra de la enmienda de una ley.

No obstante, hay algunos gobiernos que ya han dado los primeros pasos en aras de diseñar mejores leyes, imponiendo un control legislativo previo de las leyes obligatorio y público, con retroalimentación de los participantes, e identificando las leyes que se deben derogar.<sup>21</sup>

Existen mecanismos para llevar a cabo una evaluación de las leyes. Hay diversas comisiones ajenas al parlamento, como la Comisión de Derechos, encargadas de llevar a cabo las revisiones de la legislación. Desde su creación en 1956, la Comisión de Derechos ha presentado 236 informes, identificando las leyes que requieren enmiendas o su derogación. Durante la redacción de su evaluación de las leyes, la Comisión publica el borrador de su análisis e invita al público a participar a través de sus comentarios, a la vez que organiza seminarios y talleres en diferentes partes del país para recabar opiniones sobre las estrategias propuestas. Por ejemplo, en el 2011, la Comisión difundió un cuestionario en su página Web para que el público participara con sus comentarios sobre el artículo 498A del Código Penal de la India de 1860. En marzo de 2011, el Ministerio de Finanzas creó la Comisión de Reformas Legislativas para el Sector Finanzas con la finalidad de evaluar las leyes financieras de la India y con las competencias necesarias para recibir evidencias. La Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó para evaluar las garantías jurídicas de los derechos humanos y ésta lleva a cabo reuniones consultivas con diferentes Organizaciones No Gubernamentales y con expertos sobre los temas relacionados con los derechos humanos. La Segunda Comisión de Reformas Administrativas se creó con el objetivo de modernizar el sistema de administración pública; dicha Comisión evaluó diversas leyes y se asesoró con varios miembros de las partes interesadas durante la preparación de sus informes.

Adicional a esto, las comisiones permanentes del Parlamento de la India tomaron en consideración muchos de los temas incluidos en su agenda, incluyendo la supervisión de las políticas y el Control Poslegislativo.<sup>22</sup> Los últimos informes presentados por la Comisión incluyen la evaluación de la Ley sobre el Consejo Médico y la Ley Nacional para la Seguridad Alimentaria.<sup>23</sup>

La India también cuenta con una Comisión de Garantías Gubernamentales (parecida a la Comisión de Cuentas Públicas responsable de la supervisión financiera), que se encarga de supervisar las políticas y que pareciera hacerles seguimiento a los compromisos gubernamentales relacionados con la aplicación de las leyes.<sup>24</sup>

La Comisión de Cuentas Públicas tiene la responsabilidad de evaluar los informes del Contralor y Auditor General (CAG) de la India. Si bien los miembros de la Comisión de Cuentas Públicas suelen expresar que los ministros no toman en consideración sus recomendaciones, la Comisión como tal tiene algunas características que no contribuyen con su fortalecimiento institucional, como por ejemplo, que el período de la membresía a la Comisión varía (desde un (1) año hasta el período completo del parlamento); que las decisiones sobre los procedimientos de la Comisión recaen sobre quien la preside; y una falta de coherencia en el seguimiento de algunos de los temas incluidos en su agenda.<sup>25</sup>



#### 4.4. Indonesia: La Comisión Legislativa y el Centro para el Control Poslegislativo

Luego de décadas de autoritarismo, bajo el mandato de sus primeros dos presidentes, Soekarno (1945 - 1966) y Soeharto (1967 - 1998), Indonesia atravesó con éxito una reforma democrática, desde 1999. Privada de libertad de prensa y de derechos políticos para los ciudadanos, desde 1999, Indonesia disfruta de una prensa libre y de la libertad de crear partidos políticos. Las elecciones generales de 1999 contaron con la participación de 48 partidos políticos, lo que dio como resultado una Cámara de Representantes (DPR) dominada por miembros de los partidos políticos recién fundados y dirigida por figuras reformistas claves. Entre 1999 y 2002, la Constitución sufrió cuatro enmiendas con la finalidad de establecer una clara separación entre los poderes del gobierno, definiendo con precisión el control y equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, y devolviendo el poder legislativo, que solía estar bajo el dominio del presidente, a la Cámara de Representantes (DPR).<sup>30</sup> Para llevar a cabo sus funciones, se le otorgó a la Cámara de Representantes los derechos a investigar, cuestionar y declarar mociones. Los miembros individuales del Parlamento recibieron el derecho a la

<sup>21</sup> <http://www.livemint.com/Opinion/odwaOwPmUBhuRY86rFXq/Postlegislative-scrutiny-to-improve-quality-of-laws.html>

<sup>22</sup> <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/parliamentary-committees/subjects-selected-by-standing-committees-3451/>

<sup>23</sup> <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/report-summaries/committee-on-the-reform-of-the-indian-medical-council-act-1956-4412/> <http://www.prsindia.org/parliamenttrack/report-summaries/cag-report-on-implementation-of-national-food-security-act-2013-4312/>

<sup>24</sup> [http://164.100.47.193/Isscommittee/Government%20Assurances/16\\_Government\\_Assurances\\_37.pdf](http://164.100.47.193/Isscommittee/Government%20Assurances/16_Government_Assurances_37.pdf)

<sup>25</sup> Amitabh Mukhopadhyay, Destacando la Responsabilidad Financiera en la Gobernanza, en: El Replanteamiento de las Instituciones Públicas en la India (ed. Pratap Bhanu Mehta, Devesh Kapoor y Milan Vaishnav), Periódico de la Universidad de Oxford, marzo 2017, pág. 295 - 336.

inmunidad parlamentaria, protegiéndolos de cualquier persecución legal por las declaraciones o acciones que realizaran durante el desempeño de sus funciones.<sup>31</sup> Esto pone fin a la legislatura de los sellos de goma en Indonesia.

### *El poder legislativo de la Cámara de Representantes de Indonesia*

Para la ejecución de su poder legislativo, la Cámara de Representantes de Indonesia creó una Comisión Permanente para la Legislación, denominada Badan Legislasi (BALEG) o Consejo Legislativo, en 1999. En un primer momento, la Cámara de Representantes logró la creación de esta comisión a través de un Reglamento sobre las Reglas y Procedimientos. Sin embargo, desde el año 2004, todas las comisiones de la Cámara de Representantes, incluyendo la BALEG, se crean y regulan según los términos y condiciones establecidos en la Ley sobre el Parlamento, que se revisa y enmienda cada cinco años por los parlamentos nuevos. Esta ley regula no sólo el parlamento nacional, sino también todos los parlamentos locales. Según la Ley, las funciones de BALEG son las siguientes:<sup>32</sup>

1. Desarrollar el borrador de la Agenda Legislativa Nacional, que consiste en un plan legislativo a cinco años que se debe promulgar durante el período de cinco años de la Cámara de Representantes; y planificar las prioridades anuales de la Cámara de Representantes de Indonesia;
2. Coordinar la finalización de la Agenda Legislativa Nacional con el gobierno y con la Cámara Regional de Representantes (DPD);
3. Evaluar y afinar los conceptos y redacción de los borradores de las Leyes propuestas por las comisiones y por los miembros del Parlamento de manera que cumplan la Ley para los procesos de formulación de leyes, y harmonicen con la Constitución y las legislaciones existentes;
4. Prever la aprobación o rechazo de los borradores de las Leyes propuestas por las comisiones y por los miembros del Parlamento fuera de la Agenda Legislativa Nacional;
5. Debatir, enmendar y afinar las Leyes designadas por La Comisión Directivo de la Cámara de Representantes;
6. Supervisar y evaluar la legislación aprobada (el Control Poslegislativo);
7. Redactar, evaluar y mejorar todos los Reglamentos de la Cámara de Representantes;
8. Supervisar y evaluar, en coordinación con las comisiones especiales o los comités específicos, los debates sobre todas las Leyes entre el Gobierno y las comisiones y los comités;
9. Gestionar la socialización de la Agenda Legislativa Nacional;
10. Preparar el informe de desempeño del BALEG y un inventario de los problemas legislativos al final del período de la Cámara de Representantes como punto de partida para la nueva Cámara.

BALEG juega un papel central en el proceso de formulación de leyes, sobre todo en la planificación de la agenda legislativa nacional, la redacción de las Leyes y la realización del Control Poslegislativo. Para describir el contexto, el proceso legislativo de Indonesia comprende cinco etapas que son: planificación, redacción, debate, aprobación y promulgación.<sup>33</sup> Dentro de esas etapas, el BALEG juega un papel clave en la planificación y redacción de las leyes, mientras que en las etapas de debate

y aprobación, el BALEG sólo puede participar en el debate de una legislación tras recibir la asignación de parte de la Comisión Directivo de la Cámara de Representantes, que por lo general sólo le refiere una Ley al BALEG cuando La Comisión específico al que le corresponde la discusión de la Ley esta sobrecargado de trabajo.

En la etapa de planificación, el BALEG representa a la Cámara de Representantes durante los debates con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual representa al Presidente, con el fin de desarrollar una agenda de títulos y justificaciones de las legislaciones a ser promulgadas por la Cámara de Representantes y el Presidente durante su mandato. De igual forma, el Gobierno y el BALEG tienen que acordar las prioridades legislativas anuales. El desarrollo de la agenda legislativa a cinco años hace referencia al Plan de Desarrollo a Largo Plazo y al Plan de Desarrollo Presidencial a Mediano Plazo. El BALEG suele utilizar los resultados del Control Poslegislativo como aportes durante esta etapa de planificación.

En la etapa de redacción, el BALEG revisa y afina todos los borradores de las Leyes propuestas por las comisiones y los comités o por los miembros del Parlamento, presentando el borrador corregido ante la sesión plenaria. La Comisión Directivo referirá el borrador corregido de la Ley a los comités específicos correspondientes para su debate. Luego de que los comités específicos y sus contrapartes gubernamentales lleguen a un acuerdo en cuanto a todos los puntos debatidos de las Leyes, dichos comités y los ministros correspondientes presentarán el borrador final de las Leyes ante la sesión plenaria para su aprobación. Dentro un plazo máximo de 30 días, el presidente firmará las Leyes aprobadas y la Secretaría de Estado las promulgará.

### *El papel del Control Poslegislativo dentro de la Cámara de Representantes de Indonesia.*

Tal y como se describe en los párrafos anteriores, el BALEG se encarga de llevar a cabo el Control Poslegislativo, centrando su atención en los siguientes tres aspectos: (1.) verifica si el gobierno promulga o no los reglamentos de implementación; (2.) supervisa si hay leyes impugnadas en el Tribunal Constitucional; (3.) y evalúa la aplicabilidad de las leyes a través de los organismos de ejecución y el impacto que dichas leyes tienen en la sociedad.

El BALEG utiliza los resultados del Control Poslegislativo con tres fines: (1.) como aportes para la planificación de la agenda legislativa nacional; (2.) como material para la defensa de las Leyes impugnadas en el Tribunal Constitucional o para mejorarlas con base en la sentencia del Tribunal; y (3.) como aportes para la supervisión que realiza La Comisión específico a los organismos ejecutivos y judiciales correspondientes.

Si bien el papel principal del Control Poslegislativo recae en manos del BALEG, esta comisión no puede hacerle seguimiento directo a los hallazgos que dicho Control arroja relacionados con los poderes ejecutivo y judicial. La Comisión Permanente para la Legislación (BALEG) remite los resultados de su Control Poslegislativo a las comisiones específicos correspondientes para que éstos adelanten acciones adicionales con ministerios y/u organismos gubernamentales o judiciales dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los comités específicos de la Cámara de Representantes tienen las



siguientes tres funciones: (1.) proponer y debatir legislaciones con sus contrapartes gubernamentales dentro de sus jurisdicciones; (2.) debatir el presupuesto propuesto por las contrapartes del ejecutivo; y (3.) supervisar a sus contrapartes gubernamentales.<sup>34</sup> La función de supervisión de los comités específicos cubre tres áreas:

- Supervisar la aplicación de las Leyes, incluyendo la Ley sobre el Presupuesto Nacional y sus reglamentos de ejecución, de conformidad con su jurisdicción (Control Poslegislativo);
- Hacerles seguimiento a los hallazgos de la Junta Nacional de Auditoría dentro de sus jurisdicciones;
- Supervisar la efectividad de las políticas gubernamentales.

En el desempeño de sus funciones que incluyen el Control Poslegislativo, los comités específicos de la Cámara de Representantes y el BALEG tienen la potestad de utilizar cualquier de las siguientes cuatro vías: (1.) celebrar reuniones de trabajo con representantes del gobierno como ministros y jefes de organismos gubernamentales; (2.) realizar una audiencia con funcionarios gubernamentales; (3.) realizar una audiencia pública con expertos, académicos o las principales partes interesadas; (4.) organizar visitas de trabajo in situ.

#### *El personal de apoyo para el Control Poslegislativo.*

Para apoyar a las comisiones y a los miembros del Parlamento en el desempeño de sus funciones, la Cámara de Representantes cuenta con dos organismos de apoyo: La Secretaría General que presta apoyo administrativo y financiero, y el Organismo Parlamentario de Apoyo Especializado (Badan Keahlian Dewan o BKD), que proporciona soporte técnico y profesional. Este Organismo Parlamentario maneja los cinco centros que agrupan al personal profesional contratado y a los funcionarios públicos de la Cámara de Representantes de Indonesia, que incluye a investigadores, analistas de presupuestos, analistas legales y redactores jurídicos.

Para el Control Poslegislativo, el Organismo Parlamentario de Apoyo Especializado creó el Centro para el Control Poslegislativo que en la actualidad cuenta con 17 analistas legales. Este Centro trabaja en respuesta a las solicitudes presentadas por el BALEG o por los comités específicos. Adicional a eso, el Centro para el Control Poslegislativo desarrolla el plan de trabajo anual para este tipo de Control, sobre todo en lo que se refiere a la supervisión y evaluación de las leyes que llaman la atención nacional, las leyes que tienen un gran impacto en el presupuesto nacional y las Leyes que el público impugna en el tribunal constitucional. Además de obtener los datos y los análisis para el control de ciertas leyes, proporcionados por el Centro para el Control Poslegislativo, el presidente del BALEG también selecciona al personal de expertos que se encargarán de llevar a cabo el análisis para el Control Poslegislativo. Durante los últimos 15 años, el BALEG ha contado con el apoyo de un grupo de entre 10 y 15 expertos.

Aún falta mucho trabajo por hacer en la creación de relaciones entre las comisiones, y el Centro para el Control Poslegislativo y en términos de guiar al personal mediante un manual de procedimientos para el Control Poslegislativo.

Cabe mencionar que en Indonesia, sólo los miembros del Parlamento tienen derecho a introducir solicitudes oficiales de información ante las diferentes instituciones estatales, a diferencia de parlamento suizo, por ejemplo, donde el personal que labora en el parlamento puede solicitar información y enviar cartas a otras instituciones estatales.



#### **4.5. Líbano: La Comisión Parlamentaria Especial para el Control Poslegislativo**

El seguimiento que hace el Parlamento libanés a la aplicación de las leyes se basa, primero que nada, en la supervisión parlamentaria que se le hace a los ministros competentes, a través de cuestionarios e interpelaciones o mediante sesiones de audiencia pública, lo que reviste una importancia particular puesto que las leyes contemplan disposiciones principales y reglas generales, pero dejan de lado los detalles o aspectos prácticos del poder ejecutivo, a través de decretos regulares o de decretos emitidos por el Consejo de Ministros, o mediante decisiones tomadas por uno (1) o más ministros, dependiendo de sus competencias.

La mayoría de las leyes estipulan en sus disposiciones finales que los detalles de su aplicación y/o ejecución se definirán por vía de decretos emitidos por el Consejo de Ministros. Algunas leyes pueden prever los aspectos prácticos que no son parte de las competencias del poder legislativo, u otros aspectos que requieren cambios y modificaciones y que exigen enmiendas continuas, por lo que el Parlamento le otorga al Gobierno, o al ministro competente, el derecho de llevar esto a cabo por vía de un decreto o resolución.

#### *El plazo límite para la implementación de una ley en el Líbano*

La mayoría de las leyes en el Líbano no establecen un plazo límite para la emisión de textos reglamentarios por parte del Gobierno, sino que se limitan a indicar la fecha de emisión del texto legal, por ejemplo, el Artículo 44 (párrafo D) de la ley sobre los derechos de las personas con discapacidades (No. 220 / 2000), que estipula que se debe conformar una comisión mixta con representación del público y de las instituciones privadas vinculadas al transporte

y que dicha comisión se denominará "la Comisión para la movilización de los discapacitados" y la misma se encargará de revisar y decidir todos los aspectos relacionados con la facilidad de movimiento de los discapacitados; que dicha Comisión estará presidida por el director general del Ministerio de Transporte e incluirá a una persona con discapacidad que forme parte de la asamblea nacional.

Otro de los textos prevé que para los asunto de salud pública, tan pronto como se promulgue la ley, el Ministerio de Salud Pública emita una resolución que defina las calificaciones e las incorpore como parte de los términos y condiciones para la obtención de los permisos otorgados por dicho ministerio (Párrafo d del Artículo 30 de la misma ley).

Ninguno de estos texto fijan un plazo límite para la emisión de los decretos o resoluciones de ejecución, por lo que el Gobierno puede usar la ausencia de artículos de vinculación legal como pretextos para la aprobación de dichos textos. Este también es el caso cuando la base legislativa establece un plazo límite, tal y como lo prevé el Artículo 16 de la Ley sobre la Ejecución de Sanciones (Artículo 463, con fecha del 17 de septiembre de 2002), que expresa lo siguiente: "El decreto emitido por el Consejo de Ministros define el mecanismo para la ejecución de la reducción de una sanción, con base en una propuesta presentada por el Ministerio de Justicia, dentro de los primeros tres meses de la entrada en vigencia de la presente ley".

A pesar de la mención clara y precisa del plazo límite, éste no fue lo suficientemente vinculante para el Poder Ejecutivo que lo consideró, de forma errada, como un plazo a cumplir pero sin la obligación de emitir el correspondiente decreto sin retrasos,

lo que queda confirmado cuando el decreto relacionado con dicho artículo no fue emitido sino cuatro después de haber entrado en vigencia la presente Ley; el 6 de mayo de 2006 se emitió el Decreto No. 16910 con el objetivo de definir el mecanismo de ejecución de la Ley No. 463, fechada el 17 de septiembre de 2002, relacionada con la ejecución de las sanciones.

El Poder Ejecutivo puede tener prisa en cuanto a la aplicación de las disposiciones de una ley determinada dados los beneficios o ingresos financieros esperados con una aplicación acelerada, por lo que prepara los decretos de ejecución concernientes a dicha ley, incluso antes del proceso de votación en el Parlamento. Así, apenas se publica la ley, el Ejecutivo emite los textos de ejecución (decretos o resoluciones) para aprovechar el factor tiempo. Esto es lo que suele suceder con las leyes financieras y tributarias. Por ejemplo, el Parlamento emitió la Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado (No. 379), el 14 de diciembre de 2001, conformada por 63 artículos, y el Gobierno se abocó a la inmediata emisión de los decretos de ejecución de dicha ley, dentro de los primero 40 días de su entrada en vigencia (emitió 53 decretos y resoluciones).

### *La Comisión parlamentario a cargo del seguimiento a la aplicación de las leyes*

La idea de establecer un comité de seguimiento para las leyes que aún no tienen los textos de ejecución cuando los mismos definen la no ejecución de algunas de las leyes, como es el caso de la ley sobre la organización del sector eléctrico, la ley sobre la administración de la aviación civil, la ley sobre la seguridad de las aerolíneas y la ley sobre los derechos de las personas con discapacidades; todas estas leyes tienen diez (10) años, o incluso más, de vigencia. Se elaboró una lista con las cinco leyes a las que se les haría seguimiento.

Algunos de los miembros del Parlamento se comunicaron con el Presidente del Parlamento, el Sr. Nabeeh Berri, para sugerirle la conformación de una comisión especial. El Sr. Berri aprobó la propuesta y emitió una resolución para la conformación de la comisión en septiembre.

Durante la primera reunión de la Comisión, se les encargó a algunos de los miembros del personal la tarea de preparar un estudio con las leyes no ejecutadas y parece que el número es mayor al esperado, pues hoy hay más de 34 leyes.

Dado que ésta no es una comisión permanente, la Comisión para el Control Poslegislativo no cuenta con personal a tiempo completo; sólo dos personas ayudan al comité a organizar sus reuniones y su trabajo: El secretario, que apoya con la preparaciones para las reuniones de la comisión, incluyendo las invitaciones que se envían a los miembros del Parlamento y a los ministros, las comunicaciones con los ministros, departamentos y miembros del Parlamento, y la redacción de las minutas. El director general y/o asesor principal en el parlamento, que apoya a la comisión en la preparación de la lista de las leyes que aún no se aplican y/o ejecutan, en la actualización de dicha lista con las nuevas leyes adoptadas y dividiendo las leyes entre los ministerios correspondientes (por ejemplo: una lista con las leyes relacionadas con el Ministerio de Salud; o las leyes relacionadas con el Ministerio de Obras Públicas).

Con relación a este punto, cabe mencionar que, después de cada sesión legislativa, la administración parlamentaria asume la tarea de elaborar una lista con las leyes que requieren decretos o resoluciones para su ejecución, la cual incluye la redacción de los mecanismos requeridos por los textos de los artículos legales para su ejecución. Esta lista se distribuye a los miembros del Parlamento unos dos meses después de la fecha de aprobación de las leyes, para que estén informados y puedan exigirle al Gobierno la ejecución de los aspectos relacionados con la aplicación y ejecución previstos en estas leyes.

### *La meta de la creación de la Comisión*

El objetivo principal de la creación de una comisión es comunicar a los ministros, de forma directa, los aspectos relacionados con la aplicación de la legislación; vigilar a los ministros; hacerles seguimiento a sus acciones; y exhortarlos a aplicar las leyes. La práctica ha demostrado que esta iniciativa es vital

<sup>28</sup> Esta Comisión se creó por resolución emitida por el Presidente del Parlamento, el Sr. Nabeeh Berri, en septiembre de 2014, e incluyó a representantes de todos los bloques, tal y como se detalla a continuación: Miembro del Parlamento, Yaseen Jaber (coordinador); Miembros del Parlamento Marwan Hamadeh, Fareed Al Khazen, Mohammed Kabano, Ali Fayyad, Joseph Al Maalouf, Samer Saaadeh.

para el Parlamento porque que las sesiones de rendición de cuentas no se celebran con regularidad y eficiencia, dadas las circunstancias políticas, y no hay herramientas para sancionar las deficiencias gubernamentales en esta materia, a menos que lo haga el Parlamento, cuestionando la confianza e interrogando a cada uno de los ministros que fallan en la aplicación de la leyes, lo que no puede lograrse en la actualidad, dado lo crítico de la situación política actual. A través de esta iniciativa, el Parlamento busca jugar un papel fundamental, actuando como red de seguridad en sintonía con la realidad de su sociedad y trabajando por defender los intereses de todos los ciudadanos al tomar en consideración todas las contradicciones y reconciliar todas las orientaciones. Cada miembro del Parlamento representa a la nación entera, según la Constitución del Líbano, por lo que cada uno debe defender los intereses de todos los ciudadanos.

Se debe reconocer que el trabajo de esta Comisión no contradice en lo absoluto en derecho que tiene cada uno de los miembros del Parlamento de ejercer su papel de vigilancia, haciendo cuestionamientos, realizando interrogatorios y pidiendo la creación de comités parlamentarios de investigación. Esta comisión no tiene un plazo límite y, aunque no es una comisión parlamentaria permanente, es una comisión que suele crearse por resolución del Presidente del Parlamento con la finalidad específica de hacerle seguimiento a ciertos temas y, que si bien vence al finalizar el mandato del Parlamento, puede continuar si la situación para la cual fue creada persiste.

#### *La metodología de trabajo de la Comisión*

La Comisión se comunica y celebra reuniones con los ministerios relacionados la aplicación de las leyes asociadas a sus ministerios, además de cooperar con los ciudadanos y las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales, con la finalidad de hacerle seguimiento a las leyes que requieren textos para su ejecución que no han sido emitidos o a las leyes cuyos textos fueron emitidos pero aún no se nombran los miembros de los organismos constitutivos, como son los casos de la asamblea general de la aviación civil o de la Comisión regulador del sector eléctrico. En términos prácticos, estas leyes aún no entran en vigencia porque no se han emitido los decretos de ejecución; o dicho en otras palabras, los ministros obstaculizan o bloquean su ejecución.

#### *Los logros de la Comisión*

No cabe duda que las acciones de seguimientos llevadas a cabo por la Comisión a través de reuniones consecutivas con los ministros han conllevado a la aprobación de algunos textos reglamentarios y de ejecución relacionados con un número limitado de leyes que estaban pendientes por razones políticas o por obstáculos rutinarios o burocráticos dentro de la administración pública, conduciendo a la emisión de los textos de ejecución para un cierto número de leyes, entre los que están: El decreto No. 4067, fechado el 26 de septiembre de 2016, que guarda relación con la

la determinación de las indemnizaciones del presidente y de los miembros de la Junta de Administración de la Asociación Libanesa de Seguridad Alimentaria; los decretos No. 42 y 43, fechados el 19 de enero de 2017 (el primero relacionado con la partición de las aguas marinas que quedarán bajo la jurisdicción del Estado libanés en bloques, y la segunda relacionada con los términos de referencia de la ronda de concesiones marinas aguas afuera y el modelo del Contrato de Exploración y Producción (de la Agencia de Protección Ambiental)).

#### *Obstáculos que impiden hacerle seguimiento a la ejecución de la legislación*

Algunos de los obstáculos que impiden hacerle seguimiento a la ejecución de las leyes, especialmente cuando hay conflictos de intereses entre los muchos sectores involucrados en la legislación, pueden terminar bloqueando su aplicación o afectando su ejecución, lo que en algunos casos puede impedir su aplicación, socavando la credibilidad del proceso legislativo y evitando los logros de una buena legislación.

Los siguientes son tres ejemplos de cómo se obstaculizó la ejecución de la leyes:

- 1- La aplicación de *la ley sobre el "control y regulación de la fabricación, empaque y publicidad del tabaco y sus productos derivados"*, emitida en el año 2011 y que dio origen a una serie de conflictos entre las asociaciones y organismos que defendían la prohibición de fumar y los sindicatos de los dueños de restaurantes y cafés que consideraban que esta ley los perjudicaba, fue suspendida hasta que se aprobó una enmienda que garantizaba la satisfacción de todas las partes involucradas en el conflicto.
- 2- *La Ley sobre Alquileres* que dio origen a innumerables problemas desde el momento de su ejecución, pues exacerbó problemas ya existentes entre el propietario y el inquilino dada la falta de claridad de los gobiernos sucesivos en cuanto a la política de vivienda, aunado a la no ejecución del texto legal que le impuso al Gobierno la creación de Fondo con una cuenta especial para ayudar a los inquilinos de bajos recursos.
- 3- *La ley de "protección de la mujer y de los miembros de la familia contra la violencia doméstica"* que se adoptó luego su defensa por parte de varios sectores de la sociedad civil. A pesar de la noble espíritu mostrado por estas organización, tuvieron que enfrentar oposición por parte de los legisladores al momento de discutir el proyecto ante las distintas comisiones; hubo una Organización de la Sociedad Civil en particular que no quería ceder terreno y pretendía que se adoptara el texto ideal que presentaba sin ninguna discusión.



La situación se complicó y llegó al punto de difamar a los miembros del subcomité derivado de las comisiones parlamentarias conjuntas y que había trabajado con todas las partes en la búsqueda de un proyecto integral que diera protección a todos los miembros de la familia contra la violencia, sin contradecir los principios y las leyes vigentes. Al momento de iniciar su aplicación, surgieron muchos problemas sobre todo con los tribunales de familia, que evitaban la aplicación de la mayoría de los artículos contenidos en la ley.



#### 4.6. Montenegro: La Comisión y el debate plenario sobre el Control Poslegislativo

A consecuencia de las obligaciones que surgieron de las negociaciones de adhesión a la Unión Europea, el Parlamento de Montenegro se vio presionado a adoptar de forma efectiva una serie de leyes, cuyo número resultó bastante alto. Durante el mandato de cuatro años de la última convocatoria del Parlamento, se adoptó un total de 509 leyes, con una quinta parte de las mismas (91 leyes), adoptadas mediante un Procedimiento de Urgencia.<sup>27</sup> Este esfuerzo legislativo consumió muchos de los recursos del Parlamento, dejando muy poco para cubrir las funciones de supervisión y de Control Poslegislativo.

Sin embargo, la motivación para dedicarle más trabajo a este Control Poslegislativo vino a través de las reformas exigidas por la Unión Europea con el fortalecimiento del papel legislativo y de supervisión del Parlamento que era una de las siete (7) prioridades claves que fijó la Unión Europea como parte de las condiciones previas para las negociaciones de adhesión con

Montenegro,<sup>28</sup> puesto que se determinó que la capacidad general del Parlamento para garantizar una correcta supervisión del gobierno era limitada. En respuesta a las demandas de la Unión Europea, durante el período que inició con el último mandato del Parlamento de Montenegro (*la vigésima quinta convocatoria, del 2012 al 2016*), se logró un gran progreso en cuanto al Control Poslegislativo.

En el 2012, el Parlamento adoptó los cambios de sus Reglas de Procedimiento que, entre otras cosas, introducían requerimientos adicionales en las competencias de algunos organismos de trabajo en el área del Control Poslegislativo para "(...) con base en los informes gubernamentales, supervisar y evaluar la ejecución de las leyes adoptadas, con un énfasis especial en las leyes que establecen las obligaciones que cumplen con el Acervo Comunitario".<sup>29</sup> La introducción de esta obligación estuvo a cargo de siete (7) de las catorce (14) comisiones y comisiones existentes en el Parlamento, que fueron seleccionadas por tener un rol más directo en la legislación relacionada con la Unión Europea.<sup>30</sup>

Esta obligación general aparece más detallada en el Plan de Acción para el Fortalecimiento del Papel Legislativo y de Supervisión que es un documento de planificación anual desarrollado por el Parlamento con el objetivo de cumplir con los requerimientos impuestos por la Unión Europea. Una de las actividades claves de la sección de Supervisión establece que:

*Los organismos de trabajo celebrarán reuniones continuas, al menos una vez cada seis (6) meses, con representantes de los ministerios competentes, así como con representantes de otros organismos administrativos estatales, cuando el caso lo requiera, con la finalidad de estudiar la aplicación de políticas y la ejecución de leyes dentro de sus competencias.*<sup>31</sup>

La implementación de esta obligación por parte de las comisiones ha sido algo irregular, pues algunos han destacado mientras que otros se han quedado atrás. A la vanguardia está la *Comisión de Economía, Presupuesto y Finanzas*, que durante el año 2016, inspeccionó la aplicación de las siguientes cinco leyes:

- La Ley de Eficiencia Energética.
- La Ley de Salarios para el Sector Público.
- La Ley de Conversión de Francos Suizos a Euros.
- La Ley de Fondos de Inversión
- La Ley sobre los Pasivos Laborales de los Trabajadores de la Empresa *Aluminium Combine Podgorica*.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Supervisión y Evaluación del Estado de Derecho en Montenegro, Institut alternativa, noviembre 2016, ver pág. 10; disponible en <http://media.institut-alternativa.org/2017/01/monitoring-and-evaluation-of-rule-of-law-in-montenegro.pdf>

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2010/package/mn\\_opinion\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/mn_opinion_2010_en.pdf)

<sup>29</sup> Reglas del Procedimiento del Parlamento de Montenegro, texto consolidado, No. 00 - 63 - 2 / 13 - 44, 28 de noviembre de 2013, disponible en: [http://www.skupstina.me/images/documents/rules\\_of\\_procedure\\_00-63-2.pdf](http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf)

<sup>30</sup> Estas comisiones son: La Comisión para el Sistema Político, Judicial y Administrativo, la Comisión de Economía, Presupuesto y Finanzas, la Comisión para los Derechos Humanos y las Libertades, la Comisión para la Igualdad de Género, la Comisión para el Turismo, la Agricultura, la Ecología y la Planificación de los Espacios, la Comisión para la Educación, la Ciencia, la Cultura y los Deportes y la Comisión para la Salud, el Trabajo y el Bienestar Social.



La razón tras este volumen de actividades desarrolladas por esta Comisión para el Control Poslegislativo radica en el hecho de que el presidente de dicha comisión es un representante de la oposición y, por ende, tiene un interés mayor en el control sobre el ejecutivo. Esta comisión también es la más activa en los demás indicadores, como el número total de sesiones, el uso de mecanismos de control, el seguimiento de las conclusiones, etc. Es también la comisión con mayor área de interés, cubriendo los temas de economía, presupuesto y finanzas, que en otros parlamentos se reparten entre varios organismos de trabajo. La segunda comisión más activa en este área es la Comisión para el Sistema Político, Judicial y Administrativo.

El control sobre la aplicación de las leyes suele darse en forma de sesiones que se asemejan a una "audiencia consultiva",<sup>33</sup> a la cual se invita a representantes del gobierno, entre otros interlocutores participantes, para que presenten sus informes sobre la aplicación de la ley, aunque en ocasiones también se invitan a otros oradores para que participen, entre los que pueden estar las Organizaciones No Gubernamentales, las Cámaras de Comercio, los sindicatos de empleados o de comercio, expertos, representantes de las autoridades locales, etc. Las discusiones pueden basarse en el material recibido por la Comisión. Por ejemplo, en el caso de Ley de Salarios para el Sector Público antes mencionada, la motivación detrás del acuerdo fue la información enviada a la Comisión por el Alcalde de un municipio que estaba luchando con la aplicación de la ley.

Después de cada sesión de discusión sobre la aplicación de una ley, la Comisión prepara una minuta oficial con los detalles de la discusión. En algunos casos, como una forma de hacerle seguimiento de la sesión, la Comisión propone conclusiones específicas ante la plenaria, que pueden adoptarse para enfatizar la necesidad de prestarle mayor atención a algunas de las disposiciones de la ley que no se están aplicando o que están causando problemas. A veces, la plenaria rechaza estas conclusiones,<sup>34</sup> pero si las adoptan, la Comisión se dedica a supervisar su ejecución y puede convocar una nueva sesión para resumir su impacto luego de un plazo determinado. Sin embargo, hay casos en los que las discusiones sobre la ejecución de una ley pueden conducir a la propuesta de enmiendas a la ley mediante una intervención correctiva para abordar las deficiencias de las disposiciones iniciales o para tomar en cuenta los eventos que transpiran después de su aprobación.

Aparte de estas prácticas recién descritas, la Comisión para la Igualdad de Género tiene la responsabilidad de aplicar la mayor y más integral evaluación de la aplicación de la legislación. Con el apoyo

de los donantes y del Gobierno en sí (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Ministerio para los Derechos Humanos y de las Minorías), ha logrado incluir dos rondas del Control Poslegislativo dentro de sus instrumentos legislativos claves, como la Ley sobre la Igualdad de Género. El proceso se planificó combinando campañas de concientización con actividades de investigación,

sin imponerlo como una condición del donante, sino por cada una de las comisiones que dieron inicio al proyecto. Se contrató a una agencia de investigación externa para el desarrollo de las actividades de investigación gracias al financiamiento de la iniciativa por parte de los donantes. No obstante, uno de los objetivos del proyecto era incrementar las capacidades de la Comisión para la supervisión y evaluación de la ejecución y los efectos de la Ley para la Igualdad de Género, lo que significa que el presidente de la Comisión liderará el proceso, mientras que el personal parlamentario participará del proceso completo, quienes contarán con la ayuda de expertos e investigadores externos para utilizar el proceso para incrementar su propia capacidad para futuros trabajos.

La meta de la investigación era evaluar el grado de ejecución de la Ley para la Igualdad de Género (adoptada en el 2007) por parte de la administración pública, así como el nivel de conocimiento del personal dentro de las instituciones competentes sobre el área general que cubre la Ley. El proceso de investigación incluye una encuesta organizada en un número determinado de instituciones (en 61 instituciones en la primera corrida y 70 en la segunda), para evaluar la ejecución de la Ley para la Igualdad de Género.

La Comisión ha publicado dos informes, uno en el 2010 y otro en el 2014, que contienen no sólo los hallazgos del proceso de investigación, sino también algunas recomendaciones para el trabajo a futuro de la Comisión, que contemplan desde los cambios legislativos hasta las actividades que se pueden incluir en otros documentos estratégicos que resumen el plan para la aplicación de la igualdad de género en Montenegro.

El primer proceso de evaluación sirvió para diseñar el método de evaluación, para formular los parámetros para medir la aplicación de la ley y para muestrear las instituciones. Luego de un período de tres años, se repitió el proceso utilizando gran parte de la misma metodología con la finalidad de hacerle seguimiento a los cambios que se habían dado y de medir el progreso en la ejecución de la Ley.

El alcance del proceso va más allá de un simple seguimiento a la ejecución de la Ley para la Igualdad de Género e incluye una investigación general sobre las actitudes y el nivel de conocimiento presente en los actores de la administración pública sobre los principios fundamentales que rigen la

<sup>31</sup> Todas las ediciones, con excepción de la publicada en el 2016, están disponibles en: <http://www.skupstina.me/index.php/en/akcioni-plan>

<sup>32</sup> Ver: El Informe sobre el Trabajo de la Comisión de Economía, Presupuesto y Finanzas publicado en el 2016, pág. 11, disponible en: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/1633/4077-Broj:%2000-63-7-17-15.pdf>

<sup>33</sup> En contraposición a una audiencia de control, que no es más que un mecanismo de supervisión durante la cual la Comisión interroga a los representantes del poder ejecutivo, una audiencia consultiva se parece más a un debate sobre un tema específico que puede o no incluir representantes de una comunidad más amplia de expertos, Organizaciones No Gubernamentales, grupos de estudio, asociaciones, etc. Ver el Artículo 73 de las Reglas del Procedimiento del Parlamento de Montenegro, texto consolidado, No. 00 - 63 - 2 / 13 - 44, fechado el 28 de noviembre de 2013 y disponible en: [http://www.skupstina.me/images/documents/rules\\_of\\_procedure\\_00-63-2.pdf](http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf)

<sup>34</sup> Por ejemplo, la Comisión para el Sistema Político, Judicial y Administrativo supervisó la aplicación de la Ley para los Funcionarios Públicos y presentó cinco conclusiones ante la plenaria, donde las rechazaron todas.

igualdad de género. Este enfoque se utilizó porque la Ley para la Igualdad de Género fue la primera en su estilo dentro del sistema legal de Montenegro, y se aprovechó una base de evaluación más amplia para intentar medir no sólo los cambios formales en la ejecución de la ley, sino también la concientización de la administración sobre este tema.

Algunas de las actividades en el área del Control Poslegislativo se derivan de las obligaciones legales del Parlamento relacionadas con algunas leyes específicas, como es el caso de la *Ley sobre la Elección de Consejeros y Miembros del Parlamento* que le impone al Parlamento la obligación de supervisar la aplicación de la legislación electoral vinculada, en parte, con la cobertura que le dan los medios de comunicación a los partidos políticos durante la campaña,<sup>35</sup> lo que se logra creando una comisión especial temporal encargada de supervisar la aplicación de la legislación electoral a la cobertura de los medios de comunicación. Esta comisión no está facultada para imponer sanciones y su función principal es remitir sus hallazgos a las instituciones competentes, recibir las denuncias y reclamos, y servir de plataforma común para las inquietudes de los partidos y de los medios de comunicación.<sup>36</sup>



#### 4.7. Pakistán: El papel que juegan las comisiones para el Control Poslegislativo

El estatuto de Pakistán contempla tres tipos de leyes; primero, las leyes promulgadas durante el período colonial (1836 - 1947) y heredadas por el país; segundo, las ordenanzas presidenciales promulgadas durante los cuatro regímenes militares (1958 - 1971, 1977 - 1988 y 1999 - 2002) que sometieron al país desde su creación en 1947.<sup>37</sup> El grueso de estas ordenanzas se compensó sin un control parlamentario adecuado. La tercera categoría de leyes incluye las Leyes aprobadas por el Parlamento luego de debates, deliberaciones y seguimiento de los procesos parlamentarios,

lo que permite inferir que el sistema legal de Pakistán no es sólo producto de una función parlamentaria y es por ello por lo que en ocasiones surgen cuestionamientos sobre su compatibilidad con las aspiraciones democráticas de los ciudadanos de un estado independiente. La existencia de esta legislación múltiple en los estatutos convierte a

Pakistán en un país con exceso de leyes. Si bien el objetivo de la mayoría de las leyes promulgadas durante la colonia era el control de los súbditos, la intención de las ordenanzas promulgadas durante los regímenes militares era burlar el sistema, mientras que las leyes aprobadas durante los gobiernos parlamentarios legítimamente electos buscan la estabilidad política, económica y social de la sociedad. Con el avance de la democracia, el país comenzó a adoptar leyes basadas en los derechos modernos,

por lo que no es de extrañar que no existan listados ni textos originales de todas las leyes vigentes en el país impresos o en alguna página Web con los que se pudiera consolidar un código legal. Este aspecto salió a relucir durante una audiencia de un caso *suo motto* relacionado con las versiones incorrectas de varias leyes en el Tribunal Supremo de Pakistán desde el 2007. Según sentencia emitida por dicho Tribunal Supremo el 10 de febrero de 2016, en cualquier sistema civilizado de gobierno, la primera y principal obligación del gobierno es garantizar que todas las leyes aplicables estén a disposición de los ciudadanos en un lenguaje que ellos puedan entender.

El Tribunal Supremo catalogó de extraordinario el hecho de que no hubiera una publicación oficial impresa o en la Internet que proporcionara una versión clara, precisa y sin errores de las leyes de Pakistán incluidas en un compendio de fácil acceso. Hasta 1966, la compilación del Código de Pakistán se basaba en tradiciones, hasta esa fecha en la que se publicó un compendio de 16 volúmenes de leyes federales, en un formato adecuado y de fácil acceso, que contenía un índice cronológico y uno alfabético de las leyes contempladas por el estatuto, incluyendo la enmiendas que se le hicieron a dichas leyes a lo largo del tiempo. En el 2010, se publicó el Código de Pakistán, aunque el Tribunal lo catalogó de "inútil". La situación de los códigos de las provincias no era diferente, pues la última publicación del Código Sindh fue en 1956; del Código de Balochistan, en 1990; el Código de Khyber Pakhtunkhwa, en 2014 y ninguno contiene las leyes aprobadas entre los años 1988 y 2013. En el 2016, el Código Punjab estaba actualizado, pero el ministerio legal de la provincia reconoció ante el Tribunal que el Código contenía errores y omisiones que se estaban enmendando.

El veredicto del Tribunal Supremo fue la promulgación, por parte del Parlamento, de la Publicación de la Ley sobre la Legislación de Pakistán, en el 2016, y la creación de un centro especializado y una página Web bilingüe (inglés y urdu), lanzada por el Ministerio Federal de Derecho y Justicia con el objetivo de proporcionar una versión original y auténtica de las leyes, normas y reglamentos. Igual de frágil es la cultura de eliminar las leyes redundantes o latentes del estatuto. Por ejemplo, la Ley del Tribunal Federal de 1937 que se volvió redundante con la creación del Tribunal Supremo de Pakistán fue derogada en el 2014.

<sup>35</sup> Artículo 64.b. de la Ley sobre la Elección de Consejeros y Miembros del Parlamento (ley electoral)

<sup>36</sup> Ver: Elecciones Parlamentarias del 16 de octubre de 2016, Informe Final de la Misión de Observadores Electorales de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, pág. 14, disponible en: <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/295511?download=true>

<sup>37</sup> El 18,5% de las leyes provienen del período colonial, mientras que el 40,5% forman parte del legado de los regímenes militares de Pakistán.

La facultad para redactar los reglamentos de las leyes federales reside en el gobierno federal que puede establecer los reglamentos para la ejecución de una Ley con sólo publicarlos en la Gaceta Oficial. Sin embargo, en el casos de muchas de las leyes promulgadas, el gobierno no ha publicado los reglamentos dentro del período apropiado, obstaculizando la operacionalización de los saltos legislativos. Los gobiernos de las provincias tienen las mismas facultades en cuanto a las leyes provinciales y la situación no es distinta, En el 2015, se le informó al Tribunal Supremo de Pakistán que ni la Federación ni las provincias habían llevado a cabo la codificación de la legislación de rango inferior de conformidad con las facultades otorgadas a los ejecutivos por la legislación para la redacción de reglamentos. La codificación de las notificaciones y demás instrumentos estatutarios tampoco está disponible.

De acuerdo con las Normas Comerciales de 1973 del Gobierno Federal, el Ministerio de Derecho y Justicia es quien tiene la responsabilidad de publicar y traducir las leyes federales.

Anteriormente, en 1979, el régimen militar creó la Comisión de Derecho y Justicia, a través de una ordenanza, y se le asignó la tarea de estudiar y revisar, de forma continua, los estatutos y leyes, y de presentar recomendaciones a los gobiernos federal y provincial para su mejoramiento, modernización y reformas. Las ocho (8) funciones asignadas a la Comisión incluían la formulación o actualización de las leyes de conformidad con las necesidades cambiantes de la sociedad, siguiendo los lineamientos de la ideología de Pakistán y el concepto de justicia social islámico; la aprobación de procedimientos simples y efectivos para la administración de las leyes con el fin de garantizar una justicia expedita, asequible e real; el ajuste de la codificación y la unificación de las leyes con la finalidad de eliminar la multiplicidad de leyes, derogando las disposiciones legales obsoletas y/o innecesarias, simplificando las leyes para su fácil comprensión y estableciendo los pasos a seguir para crear una conciencia legal en la sociedad; la introducción de reformas en la administración de justicia; y la eliminación de incoherencias entre las leyes cuya competencia legislativa recae en el Parlamento y aquellas cuya competencia legislativa pertenece a la Asamblea Provincial. La Comisión tiene su sede en el edificio del Tribunal Supremo de Pakistán y raras veces tiene comunicación con el Parlamento.

En marzo de 2016, el Parlamento de Pakistán aprobó la Publicación de la Ley sobre la Legislación de Pakistán de 2016 para garantizar la publicación del texto de las leyes de Pakistán sin errores, con sus actualizaciones e impresiones para el fácil acceso de los ciudadanos a las mismas. A través de las resoluciones amparadas en el Artículo 144 de la Constitución, las asambleas provinciales de Balochistan, Khyber Pakhtunkhwa, Punjab y Sindh cedieron al Parlamento Federal sus competencias para regular la emisión de la publicación de las leyes por editoriales privadas. La ley exige un riguroso control interno por parte de los gobiernos federal y provinciales, el Parlamento y las

asambleas provinciales para garantizar la veracidad del texto de las leyes publicadas.

Según la ley, el Ministerio Federal de Derecho creó el Centro de Leyes de Pakistán para llevar un registro de las editoriales y supervisar la publicación de los libros y textos jurídicos. Ninguna editorial puede publicar las leyes de Pakistán a menos que esté registrada en el Centro y que éste revise la publicación propuesta, certificando su veracidad y actualización desde la fecha de emisión del certificado.

De conformidad con la ley, el gobierno federal recopila y mantiene una versión precisa y actualizada de las leyes federales de Pakistán con una traducción al urdu, tanto en formato físico como electrónico. El objetivo de este depósito central es, entre otros, determinar la precisión y veracidad del material presentado por la editorial para su revisión, de conformidad con los términos y condiciones de la Ley. Los gobiernos provinciales tienen una responsabilidad similar en lo que se refiere a las leyes provinciales. Así mismo, la ley les exige a los gobiernos federal y provinciales que garanticen la custodia de las Gacetas Oficiales de Pakistán y de las respectivas provincias que contienen las leyes federales y provinciales de Pakistán y la publicación de versiones veraces y actualizadas de las mismas.

En respuesta a este desafío, en el 2016, el Senado de Pakistán creó la Comisión para las Legislaciones Delegadas y esta nueva iniciativa parlamentaria se encargaría de verificar toda la legislación delegada pasada y presente, controlando así las leyes delegadas de los ministerios y/o divisiones para informar al Senado si las competencias para formular reglas, reglamentos, estatutos, normativas o cualquier otro instrumento estatutario, conferidas por la Constitución o delegadas por el Parlamento, se ejercen de forma correcta y oportuna, dentro de los parámetros del otorgamiento o delegación, según sea el caso.

Las funciones de la Comisión incluyen el examen de las leyes en base a ocho (8) parámetros de evaluación para luego recomendar su anulación parcial o total o sugerir enmiendas de cualquier índole. Para marzo de 2017, la Comisión había presentado tres informes trimestrales indicando que enfrentaba algunos problemas iniciales dado lo grande de la tarea y que requería muchos recursos humanos especializados, con experiencia legal y versados en el campo legislativo. La efectividad de esta Comisión marcaría el inicio de una nueva cultura de Control Poslegislativo y supervisión parlamentaria.

## Recuadro 6: La Comisión del Senado de Pakistán para una legislación delegada

De acuerdo con las Reglas del Procedimiento y Normas de Conducta del Senado de Pakistán, las funciones de la Comisión para las Legislaciones Delegadas deberían ser las siguientes o cualquier otra que pueda ser asignada de forma eventual:

- (i) La Comisión propondrá leyes y formulará políticas para la aprobación de cada norma, reglamento, estatuto, programa o cualquier otro instrumento estatutario (denominado de aquí en adelante como las Reglas), de conformidad con la Constitución y las funciones legislativas delegadas por el Parlamento a una autoridad subordinada.
- (ii) Ante la aprobación de reglas bajo estas condiciones, la Comisión estudiará, de forma particular:
  - (a) Si las Reglas cumplen con las disposiciones previstas en la Constitución o la Ley del Parlamento en base a las cuales se formularon;
  - (b) Si las Reglas contienen aspectos que en opinión de la Comisión, deberían manejarse mejor dentro de la Ley del Parlamento;
  - (c) Si las Reglas contienen la aplicación de un impuesto;
  - (d) Si las Reglas obstruyen, de manera directa o indirecta, la jurisdicción del Tribunal;
  - (e) Si las Reglas le otorgan un aspecto retrospectivo a alguna de las disposiciones no contemplado, de forma expresa, en la Constitución o en la Ley;
  - (f) Si las Reglas parecieran hacer un uso poco común o inesperado de las competencias o facultades otorgadas por la Constitución o la Ley en base a las cuales fueron formuladas;
  - (g) Si pareciera haber un retraso injustificado en la publicación o aprobación de las Reglas; y
  - (h) Si por alguna razón, es necesario aclarar la forma o el contenido de las Reglas.

Además de la creación de la Comisión, el Senado de Pakistán también publicó un 'Catálogo Alfabético de las Leyes Federales de Pakistán, desde 1836 hasta 2014', compilado por el Senador (R) Pres. Muhammad Anwar Bhinder en 2016.

Adicional a estos aspectos procedimentales, los mandatos constitucionales establecen que ninguna ley en el país será contraria a los preceptos del Islam, que es la religión del Estado, y que el Estado no formulará leyes que puedan eliminar o coartar los derechos fundamentales garantizados en el Capítulo sobre los Derechos Fundamentales y los Principios de las Políticas de la Constitución de Pakistán, 1973. Para evaluar el cumplimiento de los principios y preceptos del Islam, existe un organismo constitucional conocido como el Consejo de Ideología Islámica (CII), que suele denunciar que sus informes no se discuten en el Parlamento. Para el año 2012, no existía un mecanismo que permitiera determinar la conformidad de las leyes con los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, por lo que el único recurso disponible eran los tribunales. En 2012, el Parlamento creó la Comisión Nacional para los Derechos Humanos (CNDH), basada en una Ley que le encarga esta tarea a la Comisión que empezó a funcionar en el 2015. Aún no se comprueba la eficacia de estos mecanismos. Segundo, el Parlamento no participa de las conclusiones, firmas o ratificaciones

de los Tratados Internacionales, los cuales no se comunican de manera formal al Parlamento, quien lógicamente se encarga de sincronizar la legislación nacional con los compromisos y obligaciones internacionales del país. Se han realizado al menos cuatro intentos sin éxito, a través de proyectos de ley, para crear una función parlamentaria frente a los tratados internacionales.

En el siglo XXI, Pakistán se embarcó en una legislación moderna orientada a los derechos humanos, como es el caso de las leyes para la Comisión Nacional sobre los Derechos Humanos del 2012; la Ley para la Comisión Nacional sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2012; y las leyes sobre el Derecho a la Información. Estas medidas parlamentarias que apuntan a la civilidad de la población tienen que enfrentar grandes retos en cuanto a recursos. Es obvio que las leyes convierten a las comisiones en organismos estatutarios independientes y sus funciones incluyen una especie de supervisión sobre el ejecutivo, pero esta actividad jurídica se ve invariablemente reducida a consecuencia de las asignaciones presupuestarias, convirtiéndolas en sólo otra línea o departamento adjunto. Esta dependencia de recursos limita el desempeño de estas instituciones.

Una de las ventajas es que estas conversaciones han comenzado a aparecer en las agendas parlamentarias. Para poder lograr resultados satisfactorios tangibles, vale la pena seguir las siguientes recomendaciones.



- El Parlamento y las asambleas provinciales realizarán una revisión democrática de todas las leyes promulgadas durante la época de la colonia para adaptarlas incorporando el espíritu de una nación libre e independiente, lo que es muy importante puesto que el objetivo de la mayoría de las leyes de la colonia era el control de los súbditos;
- Asimismo, el Parlamento y las asambleas provinciales revisarán las ordenanzas que se promulgaron durante los regímenes militares y que luego se indemnizaron sin que el Parlamento controlara cada ordenanza. La mayoría de estas leyes contienen el vocabulario, el lenguaje y el glosario de los regímenes militares autoritarios, además de hablar de Órdenes Constitucionales Provisionales o proclamas de ley marcial, etc., por lo que es posible sólo referenciarlas y archivarlas, para limpiar la legislación;
- El trabajo de la Comisión Funcional para la Legislación Delegada del Senado debería recibir fondos suficientes y reforzarse para asumir sus funciones lo antes posible, puesto que la sincronización de las reglas con las leyes tendrá un impacto en la efectividad de su aplicación;
- El Parlamento debería participar en la ratificación y aplicación de los tratados internacionales y
- los ministros de derecho federales y provinciales deberían facilitar su trabajo recopilando versiones fiables de las leyes, traduciéndolas al urdu y demás idiomas regionales y explorando las posibilidad de preparar versiones en audio y video para los ciudadanos analfabetas;
- Deberían diseñarse campañas especiales para la socialización legal de las leyes entre la ciudadanía como un mecanismo para promover la cultura de un estado de derecho,
- incluyendo un entrenamiento especial para la internalización institucional y la consecuente operatividad efectiva de las leyes dentro del país; y
- Se deben mejorar los vectores comunicacionales dentro de la tricotomía de manera tal que se pueda establecer un sistema con una retroalimentación constante que ayude a mejorar el régimen legal del país. Hay un ejemplo de octubre de 2010 en el que el Tribunal Supremo le exigió al Parlamento que revisara algunos artículos de la Enmienda Constitucional No. 18 relacionada con la designación de los jueces del órgano judicial superior, lo que formaba parte de las obligaciones del Parlamento según la Enmienda Constitucional No. 19.

Todo esto es importante para la cultura de un Estado de Derecho en Pakistán y encauzar los beneficios civiles de una legislación formulada por mentes e instituciones parlamentarias, para lo cual es crucial contar con una cultura de control legislativo parlamentario posterior.



#### 4.8. Sudáfrica: El panel externo de expertos que reporta al parlamento

En enero 2016, el parlamento de Sudáfrica encargó a un panel de expertos la tarea de revisar los efectos de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional desde el establecimiento de la ley contra la mayoría no racial establecida en 1994. Las disposiciones de la nueva constitución de Sudáfrica, adoptada formalmente en 1991, que guardan relación con los servicios del estado, buscaban erradicar la pobreza y eliminar el racismo para, sobre esas bases, unificar al país como la "Nación del Arco Iris" luego de 40 años de división racial fundamentado en el sistema del apartheid.<sup>39</sup> La función subyacente de este panel de expertos es examinar el papel que la legislación ha jugado o dejado de jugar en la creación de una nación igualitaria y unificada

##### *Revisión de la metodología*

El Foro Nacional de Presidentes de Asambleas, un organismo conformado por los jefes de bancada de los tres partidos políticos principales del parlamento y por dos miembros del Parlamento que representen los intereses de todos los demás partidos políticos, le comisionó con toda formalidad a un "Panel de Alto Nivel, integrado por 17 miembros, para la Evaluación de la Legislación Clave y la Agilización de un Cambio Fundamental" Al panel lo preside el presidente del Parlamento, Kgalema Motlanthe.

La nueva era democrática de Sudáfrica ha proclamado más de mil leyes, siendo tarea del panel investigar su impacto en términos de las cuatro áreas de políticas claves: Pobreza, desempleo y desigualdad; la creación y distribución equitativa de la riqueza; la reforma, restitución, redistribución y seguridad de tenencia de las tierras; la creación de la nación y la cohesión social.

<sup>39</sup> la "Nación del Arco Iris" es un término utilizado por el primer presidente de la nueva República de Sudáfrica, Nelson Mandela, para transmitir el principio de que todas las personas son iguales sin distinción de raza, género o sexualidad.

El panel lo componen académicos destacados y especialistas en políticas, divididos en cuatro grupos de trabajo, cada uno enfocado a un área política en particular. En la actualidad, estos grupos conducen audiencias públicas en cada una de las nueve (9) provincias de Sudáfrica para pedir su opinión sobre el impacto negativo de ciertas leyes. Cada grupo tenía que reportar su hallazgos ante la Cámara a finales del año 2016 y presentar un informe final combinado ante el Parlamento en el 2017.

### *Un mandato basado en principios*

La normativa para el Control Poslegislativo se fundamenta en la historia política de Sudáfrica y la determinación de estas cuatro categorías se base en evidencias bien documentadas. Luego de 40 años de una autoridad ejercida por una minoría blanca, la nueva Asamblea Nacional de Sudáfrica tiene la tarea de garantizar que las leyes del país no tengan un alcance racial en su aplicación y que, además, sean capaces de revertir los efectos del sistema de gobierno racial anterior, defendiendo los principios claves de la nueva constitución. El reto de derogar las leyes del apartheid y de revertir las décadas del racismo que imponían de una manera no racial y a través de un proceso parlamentarios que contara con una importante participación pública consumió sobre todo los primeros dos períodos de la nueva Asamblea Nacional (1994 - 1999 y 1999 - 2004). Las leyes aclamadas durante este período fueron aclamadas por expertos internacionales, académicos y la sociedad civil como ejemplares en la garantía de los valores liberales, superando leyes emitidas por las naciones más avanzadas y contando con un proceso de inclusión respetado por la legislatura en la formulación de dichas leyes. Desde entonces, la Asamblea Nacional se ha dedicado a supervisar al gobierno y revisar el creciente número de solicitudes de enmiendas introducidas por el gobierno, pero sin embarcarse en un proceso de revisión introspectiva. Los procedimientos internos de la Asamblea Nacional sólo establecen un control de la legislación delegada, cuyos resultados, desde el inicio del nuevo parlamento, carecen de eficiencia y se caracterizan por listas interminables de legislaciones secundarias pendientes que aún tiene que revisar. La realización de este Control Poslegislativo es oportuno, 22 años después de iniciada la nueva democracia.

Así mismo, las cuatro áreas identificadas para la revisión legislativa se basan en evidencias de una involución del país en lugar de una evolución en las áreas claves. El área dedicada a la pobreza, el desempleo y la desigualdad, identificada como un área de revisión, habla de la necesidad que tiene los creadores de las políticas y el parlamento de entender por qué la cantidad de individuos viviendo en pobreza extrema en Sudáfrica creció desde el año 2009 de 31,3% a 35.9%.

La categoría de las leyes que afectan la creación de riqueza tiene una gran probabilidad de ser seleccionada para un Control Poslegislativo con base de una caída del índice

de crecimiento económico en los últimos años, así como en los informes internacionales que sugieren que las estructuras de gobernancia del país son la causa raíz del problema. El Banco Mundial clasificó al país en la posición número 73 entre los países del mundo por su facilidad para hacer negocios, mientras que se reforzaron ciertas leyes nacionales dificultando las inversiones o la creación de empresas dentro de organizaciones internacionales.

Las otras dos categorías de la legislación bajo revisión, como la relacionada con la reforma de tierras y la creación de la nación se derivan de la falta de efecto de las políticas gubernamentales evidenciada en estas dos áreas. En el área de redistribución de las tierras, por ejemplo, la población negra sólo ha recibido el 7,5% de las tierras, mientras que la proporción de distribución de tierras entre blancos y no blancos en 1994 era de 87% a 13%, respectivamente. Por último, aunque sólo el 9,6% de la población de Sudáfrica habla inglés, éste sigue siendo el idioma predominante en los medios de comunicación y en las instituciones del estado.

### *Reflexiones críticas*

Si bien es cierto que la normativa y los hechos que sirven de base para el Control Poslegislativo están claros, el alcance y funciones de dicho control no lo están. Por ejemplo, no queda claro si la calidad técnica de la legislación formará parte del proceso de revisión del panel o si éste se concentrará en la relación entre la composición técnica de la ley y sus resultados sociales, aunque éstos sólo se evidencien una vez que el panel haya recibido las presentaciones. La composición actual del panel, que no incluye redactores jurídicos o expertos en aplicación y ejecución, parece sugerir que el proceso se enfocará más en las políticas. Los comentarios públicos sobre el control también parecen transmitir esta impresión ante las presentaciones hechas por las ONG y la sociedad civil que indicando que el enfoque se concentra más en los principios de la legislación que en la calidad de su contenido y el grado de aplicación que tienen. Además, el enfoque adoptado por el panel de revisión es solicitar la participación del público en general en los temas identificados del programa, pero aunque importante, esta participación dificulta que el panel se concentre en la calidad técnica de las Leyes relevantes puesto que se enfocan en los problemas que representan los retos más críticos, disputados y discutidos a diario entre los políticos nacionales.

Quizás la naturaleza pública del proceso no permita aclarar cuál es el objeto referente de la revisión entre el gobierno como formulador de las políticas y el parlamento como legislador. Por otro lado, la respuesta que arroja este proceso de Control Poslegislativo si la legislación pos-apartheid ayuda o ha ayudado, y hasta qué punto, a erradicar la pobreza y a garantizar igualdad de acceso a las disposiciones básicas. Por lógica, este control es un reflejo del desempeño constitucional del parlamento, después de 1994,

puesto que detalla el éxito alcanzado por ciertas leyes aprobadas por la Asamblea Nacional al abordar las injusticias del pasado y transformar la vida de los ciudadanos, a lo cual el presidente del panel comentó que "si las personas sienten que sus áreas de interés tienen un exceso de control, nosotros tenemos que recomendar una alineación con (...) si las reglas son inconstitucionales, deben regresar al Parlamento para que éste haga los ajustes necesarios".

Por otra parte, dado que el control se basa en áreas temáticas más que, en todos los casos, en la identificación de Leyes o secciones de la legislación, pareciera más una selección basada en las políticas gubernamentales que en la redacción legislativa de políticas. Más aún, lo que se controla no es la redacción técnica sino la dirección de la políticas del gobierno. Por ejemplo, bajo el tema de la Reforma de las Tierras, se discuten los problemas relacionados con los derechos sobre las tierras con las ONG quienes alegan que los derechos de los individuos sobre las tierras deberían hasta 1913, lo que no es un punto relacionado con la calidad de la legislación sino con su idoneidad, por lo que para que las recomendaciones del informe pidan enfocarse en la causa del problema y en la identificación de las medidas puedan tener éxito, es necesario identificar los límites entre una directriz política y una redacción legislativa. Éste es un punto esencial al considerar que muchas de las leyes antes celebradas por expertos por su calidad y objetivo, que serán ampliamente discutidas como parte de este proceso, hoy en día tienen enmiendas originadas por los cambios en las políticas gubernamentales y por medidas autoritarias y sin participación pública. Un ejemplo clave de esto es la Ley de Relaciones Laborales del 2004.

*Conclusiones comparativas*

El proceso que se sigue en Sudáfrica ofrece una útil guía comparativa para otros parlamentos que puedan identificar un punto de arranque en el tiempo para examinar con detalle el impacto que tiene y ha tenido la legislación ya aprobada; y es igualmente útil, como elemento de comparación, para los parlamentos que si bien no tiene la capacidad interna para involucrarse con una revisión exhaustiva, si cuentan con fondos suficientes como para contratar expertos que evalúen los resultados de la legislación parlamentaria en un área específica. Vale la pena considerar el enfoque aplicado en la revisión del impacto de las leyes en Sudáfrica pues puede ser útil incluso cuando el enfoque de las revisiones sea substancialmente diferente o cuando no existan grietas recientes en el panorama legislativo nacional. Por ejemplo, las estructuras deliberantes y de información adoptadas para ofrecer un modelo que puede replicarse en diferentes contextos para demostrar cómo coordinar un control de esta índole.

El caso de Sudáfrica también demuestra que el desarrollo de una normativa sólida y concientización del pública conferir autoridad y reforzar

la fuerza y los beneficios de la práctica de un Control Poslegislativo. Una característica importante del control legislativo de Sudáfrica es que se basa en temas centrales de importancia actual que le permiten recibir atención pública, lo que a su vez le confiere protagonismo a un proceso que suele contar con la atención de un público muy limitado; un protagonismo que se ve reforzado por la designación de una figura líder del panorama político sudafricano como parte del panel.

Las participación del público, resultado de la concientización de la población, es crítica para la legitimación de un proceso como éste en Sudáfrica, dada la transición histórica que vivió para salir de un sistema de exclusión racial. No obstante, sin importar el contexto, entre más consciente esté la población sobre el control que se está llevando a cabo, mayores serán las posibilidades de llegar a conclusiones útiles sobre la aplicación y ejecución de las leyes, y mayores serán las probabilidades de que el Parlamento pueda entender a cabalidad las relaciones que existen entre la legislación y la realidad social, además de facilitar un abordaje posterior, efectivo y eficiente de los temas sociales, por parte del Parlamento, como un resultado democrático adicional. Sin embargo, como se mencionó antes, un Control Poslegislativo de este tipo tiene poca probabilidades de incluir hallazgos y recomendaciones de naturaleza técnica y un proceso excesivamente politizado podrían mermar su capacidad de participar en prácticas legislativas futuras si los prevalecen los problemas relacionados con las políticas sobre la calidad de la legislación.

En términos generales, para que el proceso de Control Poslegislativo de Sudáfrica pueda proporcionar un modelo comparativo más útil de aplicación externa se necesita una reflexión profunda en áreas importantes como la determinación del alcance y la función del programa, los criterios de revisión de las políticas y los términos de referencia, los arreglos para los fondos y las estructuras de pagos a los expertos y, finalmente, el papel que juegan los partidos políticos en su elaboración.





#### 4.9. Suiza: El servicio parlamentario especializado a cargo de la conducción del Control Poslegislativo

En el continente europeo, Suiza ocupa uno de los primeros lugares en cuando a la evaluación legislativa. Desde el año 2000, la Constitución Federal consolidó la evaluación en su Artículo 170, estableciendo una evaluación de la efectividad de la legislación adoptada como una obligación directa del Parlamento, e indirecta para la administración federal.

En la evaluación interviene una gran diversidad de factores y los organismos federales tiene la responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones con base en una estrategia de evaluación anual, tomando en consideración las áreas de prioridades determinadas por el Consejo Federal, y son los ministerios y demás instituciones, no el Parlamento, los encargados de llevarla a cabo. Sin embargo, los miembros del Parlamento tienen diferentes instrumentos para solicitarle información o un análisis a un ministerio sobre un tema en particular, que son más o menos vinculantes para el Consejo Federal (gobierno). Por ejemplo, los miembros del Parlamento pueden hacer preguntas, lanzar una interpelación, un postulado o una moción. El Consejo Federal informa al Parlamento sobre los resultados de la evaluación, aunque este proceso de información no es sistemático y el Consejo Federal no tiene obligación alguna de hacerlo.

La División de Metodología y Proyectos Legislativos del Despacho Federal de Justicia es el organismo responsable del desarrollo de los principios metodológicos relacionados con la redacción de las leyes y facilitar su aplicación, además de estar involucrado en la evaluación legislativa. En el área de evaluación, colabora con la Sociedad Suiza de Evaluación (SEVAL).

También existe una red de evaluación dentro de la administración federal, la cual es el resultado de una iniciativa de los miembros de la administración federal interesados en la evaluación, además de servir de foro para el intercambio de experiencias e información. No tiene una estructura permanente y está abierto a cualquier individuo relacionado con la gestión de todos los organismos estatales. Entre otras, la misión de esta red es a) facilitar los intercambios entre los especialistas, proponiendo reuniones sobre temas especializados relacionados con la evaluación; y

b) contribuir con una asistencia de calidad en el campo de la evaluación. Esta red existe desde 1995.

De conformidad con la Constitución Federal, el Parlamento suizo puede evaluar la efectividad de las medidas adoptadas por las autoridades federales y estas evaluaciones incluyen una supervisión de la aplicación de la legislación. En 1991, el Parlamento Federal estableció el Control Parlamentario de la Administración (CPA), que es un servicio especializado encargado realizar todas las evaluaciones en nombre del Parlamento.<sup>40</sup>

La CPA es una unidad especializada que lleva a cabo evaluaciones independientes del ejecutivo y apoya las

actividades de supervisión del Parlamento a través de evaluaciones científicas, analizando los conceptos, aplicación e impacto de las medidas tomadas por las autoridades federales, trabajando bajo los mandatos de las comisiones parlamentarios, y sus métodos de evaluación se basan en las normas fijadas por la Asociación Suiza de Evaluación y por las demás asociaciones internacionales.

Como unidad del Servicio Parlamentario, las bases legales de la CPA están incluidas en la Ley Parlamentaria y en la Ordenanza sobre la Administración Parlamentaria; en particular, los Artículos 67 y 153 de la Ley Parlamentaria y el Artículo 10 de la Ordenanza sobre la Administración Parlamentaria le otorgan a la CPA derechos a la información: a) la CPA trabajará de forma directa con todas las autoridades federales, organismos públicos y demás entes en la realización de las funciones asignadas por la Confederación y podrá solicitar a dichos entes toda la documentación e información que considere relevante; b) el principio de confidencialidad profesional no limita la obligación de las autoridades a suministrar la información; c) la CPA puede contratar los servicios de expertos ajenos a la administración federal, a quienes se les concederán los derechos necesarios. La Ordenanza también hace referencia a la independencia de la unidad. La contratación y designación del jefe del personal de la unidad se hará de conformidad con las reglas de contratación del servicio parlamentario.

Creada en 1991, la unidad llega a sus 25 años de existencia y fue creada en momentos en los que la percepción del público no exigía que la administración de los ministerios compartiera información. El Parlamento quiso fortalecer su papel de supervisión

y designó a la unidad como un grupo de expertos encargados de suministrar los estudios para las comisiones de supervisión del Parlamento. Los estudios se desarrollaban en base a los mandatos emanados de las comisiones de supervisión. La unidad no tiene autonomía a la hora de decidir sobre la realización de una investigación; si bien la unidad puede hacer sugerencia, son las comisiones los encargados de decidir a qué se le hará seguimientos. La CPA tiene una lista de criterios que debe cumplir para poder sugerir una evaluación, uno de los cuales es la identificación de una brecha en la información disponible o en el análisis de la misma. Otro de los criterios es la probabilidad de que las bases legales de una política bajo investigación no cambien durante los siguientes dos o tres años, por lo que los resultados de la investigación conservarían su vigencia una vez terminado el estudio.

La decisión de las comisiones y/o comités se basa en descripciones cortas de los temas que cumplen con los criterios. Una vez tomada la decisión sobre los temas a investigar, la unidad redacta el borrador de un proyecto de investigación que incluye la metodología a aplicar y las opciones (sobre el contenido) que se pueden desarrollar durante el estudio.

Desde la redacción del borrador del proyecto hasta el informe final, el tiempo de duración del proyecto es de unos 14 a 16 meses, aproximadamente, o de unos 150 a 220 días hábiles por persona.<sup>40</sup>

La unidad cuenta con un presupuesto para la contratación de expertos y de terceros para realizar parte del trabajo; La contratación de terceros puede darse de dos maneras: (1.) un experto le presta los servicios de entrenamiento a la unidad, dándole indicaciones y sugerencias sobre donde investigar para obtener datos y análisis. El tipo de entrenamiento contratado a terceros dependerá de los temas que trata la unidad en los cuales carece de conocimientos o experiencia laboral previa; (2.) un perito o institución experto conduce parte del análisis, que puede tener forma de entrevista, estudio de un caso o análisis estadístico. El proyecto de investigación ya incluye información sobre la tercerización y sobre el tipo de subcontratación que ha de realizar y la unidad toma la decisión con base en la legislación de contratación vigente.

La unidad cuenta con un personal mínimo (menos de cinco personas); emite unos tres informes de investigación (largos) al año; hace sugerencia a las comisiones (de 10 a 15 sugerencia o 2 a 3 por comisión o comité), quienes deben entonces decidir cuáles son las tres áreas temáticas que van a seleccionar. Necesitan tener presente las limitaciones en cuanto a los recursos y el tiempo disponibles. Los temas se discuten en el Grupo de Coordinación que reúne a los presidentes y vicepresidentes de las comisiones de control y a los presidentes de las subcomisiones y subcomités que conforman los comités de control. Una vez tomadas las decisiones, para a la sesión plenaria de los comités de control para su aprobación. Los comités tratarán de tomar sus decisiones por consenso.

Las normas de evaluación suizas se ciñen a las normas evaluativas de la Comisión Conjunta de Evaluación de los Estados Unidos de Norteamérica, en la que hay cuatro grupos de normativas: utilidad, factibilidad, exactitud o precisión e idoneidad.

Hay una estrecha relación entre la evaluación de una política y la evaluación legislativa. Por lo general, la unidad comienza con la evaluación de un área de la política que puede afectar diversas leyes y verifica las bases legales del quehacer de los ministros y si las leyes realmente tienen el efecto deseado.

La unidad tiene acceso a toda la información, con excepción de las minutas de las reuniones del Consejo Federal y la información clasificada. Con frecuencia, el punto es conocer el tipo de información que hay disponible y que se puede solicitar. La administración federal tiene que divulgar el tipo de información que está disponible y, dados los derechos a la información garantizados en la ley, suele suministrar la información solicitada.

El acceso a la información a nivel internacional es más complicado, pues depende de la información que tienen a disposición los demás países, pero suelen haber datos comparativos útiles asequibles a través de fuentes públicas como EUROSTAT.

La unidad no se encarga de hacerle seguimiento a los informes de las evaluaciones, pero sí presenta los hallazgos al

Comité y éste decide cuáles son las recomendaciones que puede deducir de la investigación. Las comisiones redactan sus propias recomendaciones. La unidad no interfiere en el proceso de compilar las recomendaciones, puesto que se trata de un proceso político, lo que contribuye a la independencia de la Unidad, pero sí lleva a cabo una revisión de los hechos para verificar que las recomendaciones se basen en la evidencia presentada por la investigación realizada.

Por último, es importante mencionar el papel que juega el Despacho de Auditoría Federal como el organismo superior de supervisión independiente que le brinda apoyo al Parlamento y al Consejo Federal. El Despacho de Auditoría (Artículo 5 de la Ley de Auditoría Federal), tiene la autoridad para realizar auditorías y evaluaciones de las políticas federales que tienen implicaciones financieras importantes. Este Despacho de Auditoría Federal cuenta con una unidad de evaluación.<sup>42</sup>



<sup>41</sup> Entrevista a Simone Ledermann del CPA, marzo 2016.

<sup>42</sup> Ver la presentación titulada "El Control Parlamentario de la Administración (CPA) Suizo y el Despacho de Auditoría Nacional (NAO, por sus siglas en inglés): similitudes y diferencias", 7 de diciembre de 2015, NAO, Londres, por Simone Ledermann, 19 pág.

|                                       | Las bases legales para un Control Poslegislativo                               | CLP Memorándum e informes del ejecutivo  | Puntos de tiempo y frecuencia de la revisión                | Comisión Especial para el Control Poslegislativo en el Parlamento | Papel que juegan las comisiones permanentes del Parlamento | Unidad de apoyo al CLP en el Parlamento y/o el gobierno          | Disponibilidad al público de los informes sobre el CLP                               |
|---------------------------------------|--|--|---|---|--|--|--|
| Reino Unido Parlamento de Westminster | Política gubernamental desde 2008, órdenes pendientes                          | Sí, por el departamento competente   | 3 a 5 años después Sanción real                             | No  | Sí   | Mejor Unidad Reglamentaria en los departamentos gubernamentales  | Sí, en la página Web del departamento y parlamento                                   |
| El parlamento escocés - Reino Unido   | Órdenes pendientes   | No   | Recomendación para 3 a 5 años después de la sanción real    | Sí  | Sí   | No   | Sí   |
| Bélgica                               | Ley sobre la Comisión para el CLP, RdP de la Comisión                          | No informes del ejecutivo. Sentencias del Tribunal de Arbitrajes o informes del fiscal general | 3 años a partir de la entrada en vigencia de la legislación | Sí  | No   | No   | Sí, informe anual sobre la Comisión para el CLP está en la página Web del Parlamento |
| Canadá                                | Órdenes pendientes   | Sin información  | No fija   | Comisión Conjunta para el Control de los Reglamentos              | Sí   | Centro de Excelencia para la Evaluación                          | Sí, en la página Web del departamento  |
| India                                 | Sin información  | Sin información  | Sin información   | Sin información   | Sin información  | Sin información  | Sin información  |
| Indonesia                             | Ley sobre la Cámara de Representantes del Parlamento                           | No   | No fija   | Comisión Legislativa, BALEG                                       | Sí   | Centro para el CLP en la Cámara de Representantes del Parlamento | A veces  |
| Libano                                | Reglas del procedimiento   | No   | No fija   | Comisión Especial sobre el CLP                                    | No   | No   | No   |
| Montenegro                            | Reglas del procedimiento   | Sí   | La comisión tiene discusiones semestrales                   | No  | Sí, 7 de las 14 comisiones                                 | Personal regular de la Comisión                                  | Sí, en la página Web del Parlamento  |
| Pakistán                              | Reglas del procedimiento y normas de conducta del Senado                       | No   | No fija   | La Comisión del Senado para una legislación delegada              | No   | No   | No   |
| Sudáfrica                             | Sin información  | No   | No fija   | Panel de expertos para solicitudes del parlamento                 | No   | No   | Sin información  |
| Constitución                          | de Suiza; Ley del Parlamento; Ordenanza sobre la Administración del Parlamento | No   | No fija   | No  | Sí   | Control Parlamentario de la Administración (CPA)                 | Sí, en la página Web del departamento y parlamento                                   |

# V. EL CONTROL POSLEGISLATIVO PARA LEGISLACIONES SECUNDARIAS

---

Una legislación delegada (o secundaria) es una ley formulada por los ministros con poderes otorgados por el Parlamento mediante una legislación primaria. La legislación delegada se refiere a la formulación de leyes que se lleva a cabo fuera de la legislatura y que se expresa a través de normas, reglamentos, estatutos, órdenes, decretos, programas, etc., y que sirven para enmendar, actualizar o ejecutar una legislación primaria sin que el Parlamento tenga de aprobar una nueva Ley.

A continuación se resumen los factores que conllevan al crecimiento de una legislación delegada:

- **Presión parlamentaria:** El grueso de las tareas del Parlamento se ha incrementado, por lo que con frecuencia no cuenta con el tiempo necesario para considerar asuntos técnicos y complicados.
- **Emergencias:** A veces pueden surgir algunas situaciones de emergencia que exigen la emisión de medidas especiales.
- **Los tecnicismos del tema tratado:** ciertos temas cubiertos por la legislación delegada son de naturaleza técnica por lo que requieren la participación de expertos. En esos casos, hay organismos administrativos apropiados a los que se les otorgan competencias que ejercen según los requerimientos del tema en cuestión.
- **Conveniencia y flexibilidad:** La práctica de una legislación da lugar a una flexibilidad jurídica, que permite prever todas las contingencias al momento de aprobar la promulgación de una ley.
- **Prueba piloto:** La práctica de una legislación delegada le permite al ejecutivo experimentar y realizar pruebas piloto con enfoques nuevos, lo que permite la rápida utilización de la experiencia y la aplicación de los cambios necesarios para la ejecución de las disposiciones a la luz de dicha experiencia.

A pesar de los beneficios, la legislación delegada también tiene sus desventajas; por ejemplo: no tiene una buena publicidad, a diferencia de los debates parlamentarios sobre los proyectos de ley; refleja la complejidad de la política y por lo tanto es imposible que una sola persona se mantenga al tanto de toda la legislación delegada.

En los parlamentos tipo Westminster, la legislación

delegada suele estar descrita por el término "Instrumentos Estatutarios", los cuales están sujetos a diferentes grados de control parlamentario,<sup>43</sup> que en orden jerárquico ascendente, son:

- Aquellos que sólo se formulan para entrar en efecto;
- Aquellos que deben presentarse ante el Parlamento luego de su formulación;
- Aquellos que deben presentarse ante el Parlamento luego de su formulación y que están sujetos a una disposición en la Ley original que establece que si alguna de las Cámaras decide, dentro de un plazo de cuarenta (40) días de audiencia, que los instrumentos deben anularse, éstos no entrarán en efecto (un procedimiento de resolución negativa);
- Aquellos cuyos términos en la ley original exigen la presentación del borrador ante el Parlamento y la aprobación de cada una de las Cámaras antes de que pueda entrar en efecto (un procedimiento de resolución positiva);
- Una pequeña categoría de instrumentos que se presentan ante el Parlamento ya redactadas, en lugar de presentar el borrador, pero que pierden su vigencia si no cuentan con la aprobación de cada Cámara dentro del plazo especificado en la Ley original;
- Los llamados instrumentos "super afirmativos" que, a excepción de ciertos casos urgentes, deberían ir precedidos de "propuestas" sujetas a consulta. Este procedimiento permite la propuesta de enmiendas por parte de las comisiones y/o comités parlamentarios o de otro tipo, que el ministro puede incorporar en el proyecto de decreto.

Siguiendo los ejemplos del país sobre los enfoques del Control Poslegislativo de una legislación primaria, este capítulo proporciona información sobre los enfoques de un Control Poslegislativo para las legislaciones secundarias o reglamentos, sobre todo en Canadá, Australia y la India.

Uno de los aspectos interesantes del Parlamento canadiense es su Comisión Permanente para el Control de Reglamentos,<sup>44</sup> cuyo mandato es controlar los reglamentos gubernamentales y demás instrumentos estatutarios. Cabe destacar que el Parlamento

<sup>43</sup> Breve Documento sobre la Sociedad Hansard, Aspectos de la Formulación de una Ley - Legislación delegada, Londres, pág. 8.

<sup>44</sup> <http://www.parl.gc.ca/mar/leamontpetit/DocumentViewer.aspx?Lang=E&Sec=Ch17&Seq=3>

cada vez delega más autoridad legislativa al Poder Ejecutivo Gubernamental a través de estatutos habilitantes que permite que los organismos gubernamentales formulen reglas, normas y reglamentos. El control legislativo de una legislación delegada refleja el reconocimiento de ese hecho dado el alcance que tienen los gobiernos modernos y el poder que le han conferido al ejecutivo para formular reglas. Si la percepción no es que el Parlamento ha

abdicado su función legislativa a favor del ejecutivo, entonces se hace necesario un control parlamentario adecuado que acompañe el crecimiento de la legislación delegada. Por tanto, con base en la Ley de Instrumentos Estatutarios (1970), la Comisión Permanente examina las normativas y reglamentos presentados por el ejecutivo para garantizar su conformidad con las leyes aprobadas por la legislatura.

#### **Recuadro 8: Los criterios para la revisión de una legislación secundaria en Canadá**

La Comisión Permanente de Canadá para el Control de los Reglamentos estableció un conjunto de criterios para la revisión de la legislación secundaria. Dicha Comisión verifica si los reglamentos o instrumentos estatutarios:

1. están o no autorizados por los términos de la legislación habilitante o si cumplen o no con cualquier condición estipulada en la legislación;
2. cumple o no con la Carta de Derechos y Libertades canadiense o con la Carta de Derechos de Canadá;
3. pretender tener un efecto retroactivo sin contar con la autoridad expresa para ello en la legislación habilitante;
4. impone un cambio en los ingresos públicos, exige un pago a la Corona o a cualquier otra autoridad, impone el monto de cualquier cargo o pago, sin tener la autoridad expresa otorgada por la legislación habilitante;
5. impone una multa, prisión o cualquier otra penalización sin contar con la autoridad expresa para ello en la legislación habilitante;
6. tiende a excluir de manera directa o indirecta, la jurisdicción de los tribunales sin contar con la autoridad expresa otorgada por la legislación habilitante;
7. cumplen o no con la Ley de Instrumentos Estatutarios en cuanto a su transmisión, registro publicación;
8. por alguna razón, parecieran infringir el estado de derecho;
9. transgreden de forma indebida los derechos y libertades;
10. crean una dependencia indebida de los derechos y libertades de una persona en la discreción administrativa o si son coherentes o no con la reglas de la justicia natural;
11. hacen uso poco común o inesperado de las competencias otorgadas por la legislación habilitante;
12. equivalen al ejercicio de un poder legislativo importante que es el objeto de una promulgación parlamentaria directa;
13. tienen defectos en su borrador o por cualquier otra razón, requiere una aclaratoria en cuanto a su forma o fondo

Los criterios de control en base a los cuales la Comisión revisa los instrumentos estatutarios manejan los asuntos legales y la forma de las legislaciones, mas no los beneficios de los reglamentos y políticas que reflejan.

La Comisión Conjunta tiene dos razones por las cuales siempre ha tratado de no participar en la revisión de los méritos o la política de los reglamentos. La primera está ligada a un deseo de mantener un enfoque no partidista; es más fácil evitar un exceso de partidismo si la

revisión de los reglamentos no incluye el cuestionamiento de las políticas gubernamentales que implementan. Este enfoque lo comparten los comités de control en la mayoría de las jurisdicciones de la Mancomunidad de Naciones. En segundo lugar, la revisión política de los reglamentos requiere un recurso humano que La Comisión no tiene. La selección de las políticas exige una experiencia profesional en el área temática relevante y La Comisión con cuenta con los medios para mantener un grupo grande de expertos



capaces de proporcionar el tipo de asesoría requerida en todas las áreas reguladas.

Por otro lado, hay que reconocer que algunos de los criterios de control de la Comisión requieren la consideración de algunos de los beneficios del reglamento. Por ejemplo, al determinar si el reglamento considera "un uso de poder poco convencional o inesperado", lo que puede exigir una investigación preliminar de la política que implementa. Así mismo, la decisión de que un reglamento equivale al ejercicio de un poder legislativo importante, apropiadamente sujeto a una promulgación parlamentaria directa, analizará las consideraciones de la política.<sup>45</sup>

La Comisión también tiene "poder de derogación" (o de un "procedimiento de resolución negativa"), que es uno de los medios tradicionales de los que disponen los parlamentos para controlar elaboración de una legislación delegada. Por lo general, este término se refiere a un procedimiento que les da a los parlamentarios la oportunidad de rechazar una ley subordinada formulada por un delegado del Parlamento. El poder de derogación procede en todos los casos relacionados con los reglamentos y normativas remitidas a la Comisión.

El procedimiento canadiense es único pues sólo la Comisión Conjunta para el Control de los Reglamentos puede iniciarlo. En los casos en los que la Comisión considere que una derogación es la mejor opción, podrá presentar un informe ante el Senado y ante la Cámara de los Comunes que incluya una resolución a efectos de la derogación de un reglamento "X" o de una porción del mismo. No obstante, antes de hacer eso, la Comisión Conjunta tiene que notificar a la autoridad que formuló el reglamento, con al menos 30 días de anticipación, de su intención de proponer la derogación del reglamento. Para que una derogación tenga efecto, tanto el Senado como la Cámara de los Comunes tiene que adoptar una resolución a tal fin, enfatizando que el voto sobre un informe no puede tratarse como una falta de confianza en el Gobierno.

Desde 1986 hasta 2002, el procedimiento general de derogación sólo se iniciaba mediante la emisión de Decretos Permanentes por parte de la Cámara de los Comunes. Durante ese período, hubo nueve (9) informes de derogación. En 1986, algunos individuos consideraron que el procedimiento tenía fallas o estaba incompleto porque no tenía bases legales (pues dependía de los procesos internos de la Cámara) y no contaba con la participación del Senado. En el 2002, se dotó de fundamento jurídico al procedimiento de derogación, incluyéndolo en la Ley sobre los Instrumentos Estatutarios. Además de proporcionar una base legislativa para la derogación, este nuevo procedimiento exigía que ambas Cámaras adoptaran el informe de derogación

emitido por el Parlamento. Se han presentado dos informes de derogación de conformidad con este nuevo procedimiento.<sup>46</sup>

La Comisión Conjunta para el Control de los Reglamentos cuenta con el apoyo de cuatro personas que son empleados de la Biblioteca del Parlamento y que son asignados a la Comisión a tiempo completo.

Por último, vale la pena mencionar que muchas de las jurisdicciones de Australia, Nueva Zelanda y del Reino Unido tienen comités parlamentarios cuyas funciones incluyen el control de los proyectos de ley con el objetivo específico de identificar las disposiciones que puedan constituir un exceso de delegación de poderes. En ocasiones, esto es parte de una función más amplia que se concentra en el impacto de una legislación propuesta sobre los derechos y libertades de un individuo.<sup>47</sup>

En la discusión del Control Postlegislativo de una legislación secundaria no se pueden dejar de mencionar las innovaciones del Parlamento australiano.<sup>48</sup> La Comisión de Reglamentos y Ordenanzas del Senado examina "todos los reglamentos, ordenanzas y demás instrumentos formulados bajo la autoridad de las Leyes del Parlamento, que están sujetos a la derogación o desaprobación del Senado y que tienen un carácter legislativo".<sup>49</sup> Los Decretos Permanentes del Senado requieren que la Comisión de Reglamentos y Ordenanzas examine cada reglamento, etc., para garantizar que: (a) cumplan con el estatuto; (b) no transgreda de forma indebida los derechos y libertades; (c) no cree una dependencia indebida de los derechos y las libertades de los individuos en las decisiones administrativas que no están sujetas a la revisión de sus beneficios por parte de un tribunales judicial o independiente; y (d) no contenga temas más apropiados para una promulgación parlamentaria.

Otra de las innovaciones australianas en el control legislativo es el concepto de "una evaluación del impacto reglamentario". En varias de las jurisdicciones australianas, las comisiones de control legislativo tienen una función supervisora de los requerimientos que someten a las legislaciones subordinadas a una evaluación de su impacto regulatorio antes de su formulación, lo que incluye la conducción de una evaluación de cada uno de los instrumentos de la legislación de rango inferior (que suele probarse mediante una "Manifestación de Impacto Regulatorio" o "DIN"), con el objetivo de determinar:

- ¿Cuál es el problema que se está abordando?
- ¿Cuán importante es el problema?
- ¿Por qué se requiere una acción gubernamental para abordar el problema?

<sup>45</sup> Bernhardt, Peter, Los reglamentos de un control parlamentario: una visión general. Documento preparado por los miembros de una Comisión Permanente Conjunta para el Control de los Reglamentos, Ottawa, enero 2016, pág. 8 - 9

<sup>46</sup> KIRKBY, Cynthia. La Comisión Permanente Conjunta para el Control de los Reglamentos, Biblioteca del Parlamento, Revistas de Investigación, abril 2014, pág. 4; disponible en <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2014-18-e.pdf>.

<sup>47</sup> Bernhardt, Peter, El Control Parlamentario para las Legislaciones Delegadas en Canadá: ¿Un poco tarde? en The Loophole - Publicación de la Asociación del Consejo Legislativo de la Mancomunidad de Naciones, Volumen No. 3 de 2014, págs. 73 - 84.

<sup>48</sup> Argument, Stephen, 'El Control Legislativo en Australia: ¿Sabiduría para Exportación?', 2011 32(2) Revisión del Estatuto Legal, págs. 116 - 148. <http://slr.oxfordjournals.org/content/32/2/116.short>

<sup>49</sup> [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Regulations\\_and\\_Ordinances](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Regulations_and_Ordinances)

- ¿Es una intervención gubernamental la mejor opción para corregir el problema?
- ¿Ya hay reglamentos relevantes vigentes?
- ¿Por qué se necesita una acción adicional?
- ¿Cuáles otros cursos de acción podrían lograr los resultados deseados?
- ¿Cuáles son los costos y beneficios asociados con cada una de las opciones?
- ¿Cuál es el impacto que tendrán cada una de las opciones en el negocio y en los individuos?

Otra de las innovaciones con las ramificaciones del control legislativo es la derogación por etapas de las legislaciones subordinadas. En varias de las jurisdicciones australianas, las legislaciones de rango inferior se derogan de forma automática luego de un tiempo determinado en vigencia; un proceso que se conoce como "ocaso", aunque los comités para el control legislativo no siempre participan de forma activa en este proceso. El ocaso de una legislación de rango inferior es importante puesto que les exige a los redactores de la misma una revise a medida que se acerca la fecha de su "ocaso" con la intención de determinar la vigencia o necesidad de la misma; de ser así, dichas comisiones deben determinar si la legislación mantiene su forma o requiere una enmienda.

Cabe señalar que no se cuestiona el valor y la efectividad del ocaso. Desde la perspectiva del asesor legal de los comités de control legislativo del Senado australiano y de la Asamblea Legislativa del Territorio Capital australiano (TCA), cualquier proceso que impone procedimientos burocráticos para determinar periódicamente si una legislación es de hecho necesaria, puede considerarse como algo bueno.<sup>50</sup>

En la India, el control parlamentario de las legislaciones delegadas se considera como parte de las funciones constitucionales del parlamento en la supervisión del ejecutivo. Hay tres tipos de supervisión.<sup>51</sup>

Primero, hay el control general pero directo sobre la legislación, que puede ejercerse a través del debate sobre la Ley que la contiene, con preguntas y notificaciones, mediante resoluciones y comunicados en la cámara.

La segunda contempla un control especial directo sobre la legislación delegada a través de la técnica de "colocar" sobre la mesa de la Cámara, las normas y reglamentos redactados por la autoridad administrativa. En el Reino Unido, se utiliza la técnica de colocación, basada en Ley sobre los Instrumentos Estatutarios (1946). La forma de colocación más común empleada en la Cámara establece que la legislación delegada entrará en vigencia de inmediato y que podrá ser anulada por una resolución adversa de la Cámara. En casi todos los países de la Mancomunidad de Naciones, se sigue

el procedimiento de "poner sobre la mesa" la legislatura, que tiene dos objetivos: primero, ayudar a comunicarle a la legislatura todo lo referente a las reglas emitidas por las autoridades ejecutivas durante la práctica de la legislación delegada; y segundo, sirve de foro para que los legisladores puedan cuestionar o impugnar la leyes existentes o propuestas. En la India, no hay una disposiciones estatutarias que exija que se analice toda la legislación delegada, por lo que La Comisión de Control del Parlamento de la India recomendó que todas las Leyes del Parlamento deberían exigir el análisis de las reglas de la Cámara "a la brevedad posible" y que el período de análisis debería ser siempre de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de publicación de las reglas.

En tercer lugar, hay un control indirecto ejercido por el Parlamento a través de los Comités de Control. En la India y en el Reino Unido, hay Comités Parlamentarios de Control para controlar la legislación delegada. La Cámara de los Comunes del Reino Unido tiene un Comité Selecto para los Instrumentos Estatutarios, conocida como La Comisión para las Legislaciones Subordinadas de la Cámara Baja, creado en 1953. Las funciones principales de la Comisión son examinar: (1.) si las reglas cumplen con el objetivo general de la Ley; (2.) si las reglas contienen algún tema que se podría manejar mejor dentro de la Ley; (3.) si es retrospectiva; (4.) si obstruye, de manera directa e indirecta, la jurisdicción de los tribunales y las preguntas.

El Servicio de Investigación Parlamentario (SIR) de la Cámara Baja contó que de las 1515 legislaciones subordinadas presentadas ante la Cámara Baja entre los años 2008 y 2010, la Comisión para las Legislaciones Subordinadas tomo en consideración un total de 44. El Consejo de Estado también tiene un Comité similar creado en el 1964, cuyas funciones son iguales a las funciones de la Comisión de la Cámara Baja.

<sup>50</sup> Argument, Stephen, 'El Control Legislativo: exportando sabiduría a Westminster (revisado), documento para la conferencia del Parlamento del Reino Unido, 2010, pág. 4.

<sup>51</sup> Shreeta Nath y Bharat Kumar Singh, Efectividad del Control Parlamentaria sobre la Legislación sobre la Legislación Delegada, Universidad Nacional para el Estudio y la Investigación de la Ley, Ranchi, India, <http://www.legalservicesindia.com/article/article/effectiveness-of-parliamentary-control-over-delegated-legislation-1894-1.html>

# VI. LA INTEGRACIÓN DE UN ANÁLISIS DE GÉNERO EN EL CONTROL POSLEGISLATIVO

---

La transversalidad de género en la política y la legislación se basa en comprender que las acciones y las intervenciones gubernamentales pueden afectar, y con frecuencia afectan, a los hombres y a las mujeres de forma diferente, por lo que se hace necesario un análisis y una evaluación sistemáticos de las leyes y las políticas, basados en el impacto que tienen sobre las mujeres, los hombres y los demás grupos demográficos importantes, con la finalidad de: 1) identificar y evitar cualquier potencial desventaja que puedan crear; 2) garantizar que tanto hombres como mujeres tengan acceso a las mismas oportunidades y protecciones legales; y 3) garantizar el valor del dinero y promover la eficiencia gubernamental asegurando que el diseño de las políticas se ajusta a las circunstancias y necesidades que afectan a dichos grupos.

El concepto de la transversalidad de género surge de la Plataforma para la Acción de Beijing de las Naciones Unidas de 1995 como un mecanismo político para abordar las permanentes y constantes desigualdades de género a nivel mundial. Desde entonces, numerosos gobiernos han adoptado formalmente este enfoque, aunque con grandes diferencias en cuanto a la interpretación de la transversalidad del género, así como en las herramientas específicas utilizadas por las distintas sociedades para cumplir con este compromiso.

Cuando se incorpora la transversalidad de género en los procesos legislativo, por lo general se hace a través de la aplicación de un Análisis de género, que consiste en un enfoque en el que se recopila la evidencia, como los datos de segregación sexual o la consulta de los hallazgos de los grupos de las partes interesadas, para garantizar que el producto final no cree desventajas no previstas para un grupo sobre otro, sobre todo para las mujeres y niñas. El Análisis de género también 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. Un ejemplo citado con frecuencia sobre cómo esto ha marcado una diferencia es el diseño y financiamiento de los sistemas públicos de transporte que solían ajustarse a los patrones de trabajo masculinos hasta que un estudio y análisis más amplios revelaron que son las mujeres las más propensas a utilizar el transporte público, que tienen patrones de viaje diferentes relacionados con sus trabajos y que lo utilizan con otros fines, además de ir y venir del trabajo.

## 6.1. La transversalidad de géneros y el Control

### Poslegislativo

Cuando la transversalidad de géneros y el Control Poslegislativo se dan en simultáneo, se pueden dar cualquier de los siguientes escenarios: 1) una obligación sistemática en todo el proceso de desarrollo de las políticas de todas las instituciones para incorporar el Análisis de género; y/o 2) la creación de comisiones y/o comités parlamentarios dedicados al tema de la igualdad de género. Ambos tienen sus ventajas. Los programas con Análisis de género ofrecen un enfoque integral para aplicar la perspectiva del género en las políticas, mientras que las comisiones y/o comités dedicados al tema de la igualdad pueden profundizar e invertir más tiempo en explorar sus procesos y problemas específicos. Algunos sistemas utilizan una combinación de estos dos métodos.

Canadá ofrece un ejemplo importante de la universalidad de la aplicación de Análisis de género con su política de Evaluación Basada en Género (GBA, por sus siglas en inglés),<sup>52</sup> que exige que todos los departamentos y organismos gubernamentales tengan acceso a las decisiones políticas y regulatorias relacionadas con el género para luego incorporar factores relacionados con multiplicidad de categorías sociales, económicas y culturas, conocidas como "identidades". Este proceso complementa el enfoque "temporal" que tiene Canadá del Control Poslegislativo, garantizando la identificación y medición de los temas relacionados con el género desde el inicio para poder evaluarlos de nuevo luego de un plazo predeterminado.

Nueva Zelanda creó un modelo similar, obligando a los responsables de la formulación de las políticas a desarrollar opciones basadas en la consideración de información específica sobre el género para un control retroactivo de la calidad de estas recomendaciones,<sup>53</sup> cuyos lineamientos establecen que la aplicación de las políticas debe supervisarse y evaluarse en términos de su contribución al logro de mejores resultados para las mujeres, y modificarse si no se llevan a cabo, pero no existe un mecanismo formal para desencadenar estas acciones.

Las comisiones y/o comités sobre la igualdad de género también ofrecen medios a través de los cuales se puede aplicar la perspectiva de género en los procesos legislativos. Por lo general, éstos son comités selectos con competencias específicas que incorporan el control de las iniciativas gubernamentales con la finalidad de estudiar sus contribuciones

<sup>52</sup> El Estatus de la Mujer en Canadá es el departamento gubernamental encargado de la implementación del GBA+. Los detalles pueden encontrarse en <http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acis/index-en.html>, consultado en abril 2017.

<sup>53</sup> La visión completa: Los Lineamientos para un Análisis de género, un juego de herramientas desarrolladas para ayudar a los departamentos y organismos gubernamentales de Nueva Zelanda, [www.ircwash.org/sites/default/files/MWA-1989-Full.doc](http://www.ircwash.org/sites/default/files/MWA-1989-Full.doc)

a la igualdad de género y a los derechos humanos. La Comisión para la Igualdad de Género en Croacia, por ejemplo, tiene la tarea de supervisar la inclusión de la igualdad de género en la legislación, incluyendo la ejecución de una Política Nacional relacionada con este tema. La Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos en el parlamento escocés evalúa el cumplimiento del gobierno de sus compromisos con los derechos humanos y la igualdad, incluyendo la incorporación de un control de la legislación. De igual forma, la Comisión para la Igualdad de Género de Corea del Sur lleva a cabo una auditoría anual en los principales ministerios gubernamentales.

Hay otras versiones o variaciones de estos métodos que también se están implementando. Algunos sistemas incorporan el Análisis de género, aunque sólo sea en instrumentos legislativos específicos, o sólo durante las etapas de creación y consulta del desarrollo de la política, lo que pudiera conducir a la generación de indicadores y objetivos basados en el género con los cuales evaluar las leyes y políticas posteriores, pero dado que este enfoque tiende a ser más ad hoc, no garantiza la existencia de parámetros basados en el género para ajustar el Control Poslegislativo,

y si bien es verdad que existen más de 150 comisiones parlamentarias con competencias para tratar los temas relacionados con el género de la población,<sup>55</sup> sólo unas 30 tienen la autoridad necesaria para supervisar la legislación y las obligaciones políticas, pero sólo están para hacer observaciones, dar recomendaciones o redactar informes temáticos. Algunos parlamentarios incluso dejan esta función totalmente en manos de grupos informales de mujeres que con frecuencia carecen de los recursos y estatus oficial necesarios dentro de las órdenes permanentes y, como tal, sus contribuciones tienden a ser fragmentadas y obviadas.

## 6.2. El presupuesto en función del género

Si bien hay una multiplicidad de enfoques para el Análisis de género en otros aspectos del trabajo parlamentario, cuando se trata del proceso presupuestario, pareciera estar surgiendo un método más estandarizado donde los presupuestos basados en el Análisis de género, o presupuesto en función del género, son un medio para evaluar cómo y dónde está gastando el dinero el gobierno, cuáles grupos sociales están recibiendo la inversión y qué significa esto en términos de oportunidades económicas y bienestar social desde una perspectiva del género. Los defensores argumentan que no existe un presupuesto en función del género neutro<sup>56</sup> y que las políticas económicas gubernamentales no reflejan la fría realidad de las finanzas, sino los valores y principios de la sociedad.<sup>57</sup>

Dado que el presupuesto en función del género implica el seguimiento y análisis de los planes de gastos y/o tributarios gubernamentales, éste puede aplicarse en las etapas ex post de la toma de decisiones sobre políticas, al igual que se hace en las etapas ex ante; es decir, cuándo y dónde planea el gobierno gastar el dinero o tener ingresos, así como dónde lo gasta o general ingresos en realidad. Adicional a esto, dado que un presupuesto en función del género puede vincular con mayor facilidad la igualdad de género con mejores resultados económicos, el apoyo a su aplicación crece cada día.

El enfoque que se aplica al presupuesto en función del género en la práctica depende del proceso presupuestario en sí, pero por lo general se trata de un proceso de seguimiento de adónde va el dinero y cuáles son las obligaciones y declaraciones políticas y sociales que se establecen a través del compromiso de los recursos o la liberación de aranceles. Los que tiende a varias de un país a otro el quién lidera el proceso. Hay tres modelos generales en uso: el liderado por el gobierno, el modelo de una alianza entre gobierno y la sociedad civil, y el liderado por la sociedad civil.

Australia<sup>59</sup> y Corea del Sur son ejemplos de un presupuesto en función del género liderado por el gobierno. En estos países, la responsabilidad de presentar los estados de cuenta de un presupuesto en función del género recae sobre el gobierno y la presentación de dichos estados suele darse a la par del presupuesto, ofreciendo opiniones sobre hasta dónde los compromisos financieros respaldan la visión política gubernamental. Ambos países, por ejemplo, están buscando, en la actualidad, incrementar la participación de las mujeres en fuerza laboral remunerada. Los estados de los presupuesto en función del género ofrecen evidencia y análisis sobre dónde se están haciendo las inversiones, como cuidado infantil e iniciativas que promuevan condiciones laborales flexibles para generar esos resultados.

La Iniciativa de Presupuesto de la Mujer de Sudáfrica (WBI, por sus siglas en inglés) es un modelo del enfoque de alianza, que comenzó en 1995 impulsado por la Comisión Parlamentaria Permanente para Finanzas (hoy conocida como la Comisión para el Estatus y la Calidad de Vida de la Mujer), en colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil para compartir la carga de trabajo y para garantizar cierto grado de conocimiento técnico. La WBI evalúa los presupuestos nacional, provinciales y locales desde la perspectiva del género, además de examinar varias iniciativas gubernamentales en retrospectiva como parte de un esfuerzo para medir los costos del apartheid en mujeres y niñas.

Los presupuestos del Reino Unido también tienen un control en términos de género, pero los esfuerzos más sólidos están liderados por la sociedad civil. El parlamento del Reino Unido y las asambleas de los territorios de Escocia, Gales e Irlanda

<sup>54</sup> Palmieri, Dr S., (2011), "Parlamentos Sensibles al Género: Una Visión Global de una Buena Práctica", Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>, consultado en abril 2017.

<sup>55</sup> Ver la base de datos de la Unión Interparlamentaria sobre los comités parlamentarios especializados <http://www.ipu.org/parline-e/Instancelist.asp>, consultado en abril 2017.

<sup>56</sup> Ver <http://theconversation.com/gender-neutral-policies-are-a-myth-why-we-need-a-womens-budget-55231> para un análisis de proceso presupuestario de Australia.

<sup>57</sup> El Grupo Presupuestario de Gales ofrece una visión interesante y una explicación sobre el presupuesto en función del género [http://www.assembly.wales/NAFW%20Documents/cyp\\_3\\_03-09\\_ade\\_01b\\_what\\_is\\_gender\\_budgeting\\_-\\_save\\_the\\_children\\_-\\_additional\\_information-2.pdf%20-%2006022009/cyp\\_3\\_03-09\\_ade\\_01b\\_what\\_is\\_gender\\_budgeting\\_-\\_save\\_the\\_children\\_-\\_additional\\_information-2-English.pdf](http://www.assembly.wales/NAFW%20Documents/cyp_3_03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2.pdf%20-%2006022009/cyp_3_03-09_ade_01b_what_is_gender_budgeting_-_save_the_children_-_additional_information-2-English.pdf), consultado en abril 2017.

<sup>58</sup> 'Tomando en Cuenta a las Mujeres,' *The Economist*, 23 de febrero de 2017, <http://www.economist.com/news/leaders/21717375-sexual-equality-makes-economic-sense-governments-should-measure-it-and-budgets-promote-it-why>, consultado en 2017.

<sup>59</sup> El gobierno de coalición liberal y nacional de Australia dio fin al compromiso gubernamental de presentar estados de presupuestos en función del género en el 2014.



del Norte tienen protecciones de igualdad en lo que se refiere a los planes de gastos e ingresos gubernamentales,<sup>60</sup> pero cada uno de los grupos de mujeres asignados a presupuestos en los diferentes países ofrece un Análisis de género mucho más completo de los estados financieros gubernamentales, evaluando el proceso presupuestario tanto en tiempos de entre como en su aplicación. Estos grupos presupuestarios son coaliciones formadas por académicos, investigadores y expertos que forman parte de la comunidad y que se ofrecen a trabajar en los problemas que afectan a las mujeres y las niñas, así como en las políticas relacionadas con el bienestar económico y social, además de defender el presupuesto en función del género como un proceso formal dentro del gobierno para establecer una normativa global para el Análisis de género como parte integral de las finanzas gubernamentales.

### 6.3. Las opciones para los profesionales parlamentarios

Al igual que el Control Poslegislativo, la integración parlamentaria de la transversalidad de género es un área que aún está en desarrollo y su aplicación se ve afectada por los procesos legislativo y reglamentario que busca mejorar, la capacidad del personal parlamentario y miembros del parlamento que emplea, los disponibilidad de recursos con los que cuenta para ponerlo en práctica y, no menos importante, el grado de voluntad política para que la igualdad de género no se quede en sólo palabras sino en acciones concretas para lograrla.

El objetivo general de los profesionales parlamentarios y democráticos es trabajar con socios para integrar este enfoque a todos los procesos parlamentarios, no sólo inyectarlo en algunos áreas. La Unión Interparlamentaria ofrece la siguiente descripción para la transversalidad de género:

La transversalidad de género implica, en parte, la realización de las siguientes actividades: la obtención de datos e información cualitativa clasificada por género sobre la situación real de los hombres y las mujeres; la conducción de un Análisis de género que resalte las diferencias entre mujeres, hombres, niñas y niños en términos de la distribución relativa de los recursos, las oportunidades, las limitaciones y el poder en un contexto predeterminado; y la institucionalización de una supervisión y de mecanismos de evaluación sensibles al género que incluyan la creación de parámetros para medir el alcance de los logros de los objetivos de la igualdad de género y los cambios alcanzados en las relaciones de género.

Tal y como lo demuestra este catálogo de actividades, las prácticas asociadas con la transversalidad de género imitar a las exigidas para un "buen parlamento"; es decir, un desarrollo sólido y completo de las políticas, altos niveles de responsabilidad y rendición de cuentas, enfoque rigurosos de transparencia y supervisión y un

compromiso comprobado con la optimización de los recursos, para así poder complementar la carga de trabajo asociada con los parlamentos efectivos y de alto desempeño, puesto que no añaden más carga.

La diversidad de enfoques para la transversalidad de género también refleja la existencia de un espectro de posibilidades sobre cómo abordar este tema, donde todas tienen beneficios. La identificación de las posibilidades a seguir comienza con una evaluación preliminar de la situación actual del parlamento y adónde pretende llegar durante su próximo período.

Los practicantes que buscan ayudar a los parlamentos en el logro de mejores resultados en cuanto a igualdad de género pueden optar por aplicar o adaptar algunas de las opciones que se describen a continuación, que son sugerencias basadas en áreas en las que suelen trabajar los profesionales parlamentarios y donde la integración de la transversalidad de género puede darse con facilidad. Las opciones se presentan sin un orden de prioridad específico y no pretenden tener una interpretación rígida sobre lo que funciona mejor en cada situación.

1. **Comenzar con el desarrollo de una política basada en evidencia y el acceso a los datos.** Los parlamentarios que practican el desarrollo de políticas basadas en evidencias utilizan un estándar que integra y ajusta el tipo de datos y los detalles necesarios para incorporar el Análisis de género. Un componente clave de trabajo en el desarrollo de políticas basadas en evidencias es el garantizar que los parlamentarios y el personal profesional que tiene acceso constante a datos confiables clasificados por géneros, entiendan la importancia de obtener y analizar este tipo de información para alimentar todos los procesos de desarrollo de políticas, y que dichos individuos tengan la experiencia y el conocimiento técnico necesario para interpretar los datos (o cualquier otra forma de investigación social o de comportamiento) y para establecer indicadores de medición para su aplicación en la política.
2. **Evaluación de las capacidades internas para un Análisis de género y proporcionar el apoyo para fortalecerlas.** Como se sugirió en el punto anterior, no es posible cultivar procesos sólidos para un Análisis de género si no existen las capacidades internas o no se asignan los recursos necesarios. Ruanda ofrece un ejemplo palpable de este caso. A pesar de estar a la vanguardia mundial entre los países con mujeres en el parlamento, una auditoría por género realizada en el 2009 al Senado de Ruanda reveló que el personal conocía la terminología relacionada con la transversalidad de género, pero no sabía cómo realizar un Análisis de género,<sup>62</sup> por lo que es vital asegurar que todo el personal profesional que labora en la legislatura cuente con las capacidades técnicas necesarias; que los investigadores, el personal de la comisión, los redactores legislativos y todos aquellos

<sup>60</sup> La Declaración sobre el Impacto de la Igualdad que acompaña al presupuesto, por ejemplo. Desde una perspectiva parlamentaria, la Comisión para los Derechos Humanos del Parlamento escocés emitió una declaración sobre el borrador del presupuesto gubernamental presentado en enero de 2017. La Comisión sobre la Mujer y la Igualdad del parlamento del Reino Unido recomendó que la Declaración sobre el Impacto de la Igualdad que acompaña la revisión de gastos otoñales del gobierno sea "evaluada de manera independiente", ya que fue considerada como "insustancial y carente de detalles". <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/news-parliament-2015/hm-treasury-equality-analysis-report-16-17/> consultado en abril 2017.

<sup>61</sup> 'Plan de Acción para los Parlamentos con Sensibilidad de Género,' (2012) Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>, consultado en abril 2017



que apoyen al Despacho de la presidencia cuenten con las capacidades y la información necesaria para garantizar que la legislación sea igualitaria y que las órdenes pendientes son las apropiadas para estos procesos. Los programas que buscan que apoyen al personal en estas áreas deberían auditar primero los recursos, las capacidades y los procedimientos actuales para identificar las brechas claves con la finalidad de diseñar programas de soporte que incluyan accesos a los recursos de aprendizaje para abordarlos.

- 3. Identificación del mecanismo que funciona mejor para este parlamento.** ¿Cuál es el mecanismo más apropiado para realidades de un ambiente parlamentario relevante? ¿Es una aplicación integración del Análisis de género el mejor enfoque? ¿Se deberían modificar las órdenes pendientes para crear una comisión especial para la igualdad de género con autoridad para controlar la legislación correspondiente? o, ¿hay un alcance que permita la integración completa de un Análisis de género en las estructuras existentes o emergentes para el Control Poslegislativo? Las opciones son limitadas y todas pueden adaptarse a las dinámicas que están en juego, siempre que haya un compromiso genuino de utilizar estos mecanismos como medios para atacar de forma efectiva la desigualdad de género.
- 4. Considerar el presupuesto en función del género como un posible punto de partida para el Análisis de género.** El presupuesto en función del género es una forma de Análisis de género y, bien realizado, puede ser muy poderoso, y puesto que se adapta a los procesos presupuestarios existentes, puede ofrecer una ruta más directa para la práctica de Análisis de género y para revelar algunas de las implicaciones de las decisiones políticas, además de complementar los esfuerzos para mejorar la supervisión financiera y la responsabilidad. Si el parlamento que pretende apoyar lucha con la aplicación de un enfoque más integral al Análisis de género considere si hay acceso al presupuesto en función del género y un punto de partida valioso para comenzar a integrar estos tipos de sistemas y comportamientos.

# VII. CONCLUSIÓN: EL CASO DE UN CONTROL POSLEGISLATIVO DENTRO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA

---

El presente estudio comparativo proporciona una visión general de las diferentes prácticas del Control Poslegislativo de las legislaciones primarias, además de una extensión limitada a las legislaciones secundarias, con dos objetivos principales: primero, proporcionar a los parlamentos de cualquier índole con ejemplos comparativos de cómo otros parlamentos llevan a cabo sus evaluaciones legislativas, alrededor del mundo, con la intención de apoyar las consideraciones de si se desarrollan dichas prácticas dentro de sus propios parlamentos y cómo desarrollarlas. Segundo, estas consideraciones se presentan para proporcionar una plataforma para la Fundación Westminster para la Democracia con el fin de discutir y analizar cómo apoyar a los parlamentos en el desarrollo de estas prácticas cuando lo requieran.

Las experiencias compartidas por los diferentes parlamentos que han ayudado a identificar tres tipos diferentes de marcos referenciales democráticos dentro del cual se puede llevar a cabo un Control Poslegislativo. Estos marcos de referencia [descritos en los puntos 7.1 al 7.4 que aparecen a continuación como el Control Poslegislativo de Reformación, de Instrucción y Público], proporcionan un punto de partida interesante sobre cómo desarrollar un programa prodemocracia en este área, además de identificar las diferentes formas en el programa de la Fundación Westminster para la Democracia podrían funcionar en dicho área [tal y como lo describe la sección 7.5 que aparece a continuación].

## **7.1. Control Poslegislativo de Reformación - investigación de las bases democráticas de un país**

Cuando el cambio en la autoridad gobernante del país refleja un cambio fundamental en las normas y valores

que sustentan el sistema de gobierno nacional, como son los casos de Sudáfrica, Tunes y Myanmar, donde los parlamentos funcionan en el contexto de unos marcos referenciales legales inapropiados, obsoletos e inservibles. El seguimiento de las estructuras gubernamentales existentes exige más que el reemplazo de ciertas leyes o las enmiendas de otras. Dentro de este contexto, el Control Poslegislativo es una práctica que puede ayudar a los parlamentos a ubicar las leyes existentes en una escala de insatisfactoria a obsoleta, para luego proporcionar una agenda legislativa que busque (re)construir las bases democráticas del país. A este tipo de revisión se le conoce como un Control Poslegislativo de Reformación.

Una de las ventajas que tienen los países que llevan a cabo una revisión legislativa posterior de reformación es que los ayuda a reiniciar el reloj en los sistemas gubernamentales obsoletos de manera que puedan impulsarlos a comprender las necesidades sociales actuales, además de apoyarlos en la redefinición de los términos de la estructura gubernamental del país de manera que les permita centrarse en el principio de soberanía popular, mediante el cual el parlamento puede vincular las necesidades de los ciudadanos con la gobernanza popular. Aquellos que forman parte del programa de asistencia pueden ayudarlos con la revisión legislativa posterior de reformación de muchas maneras. La tabla que aparece a continuación detalla algunas sugerencias.

En la actualidad, el Parlamento de Myanmar está revisando una serie de viejos instrumentos legislativos, incluyendo algunas leyes coloniales derogadas. Uno de los retos especiales es el hecho de que la legislación antigua no está disponible en el idioma oficial de Myanmar (puesto que está en inglés antiguo), por lo que sería necesario traducir dichas leyes al idioma oficial de dicha nación para poder llevar a cabo un proceso de Control Poslegislativo.

Recuadro 9: El Control Poslegislativo de Reformación

| El reto  | Oferta normativa  | Soluciones prácticas   |
|--|---|--|
| Bases legislativas limitadas o no apropiadas sobre las cuales garantizar y coordinar la gobernanza democrática | El Control Poslegislativo utilizado para promover y justificar una revisión del panorama legislativo del país | Apoyar la creación y el trabajo de una comisión de revisión legal, incluyendo los términos de referencia, marcos de tiempo, procedimientos deliberativos y enlaces referenciales con el parlamento (cuando sea el caso). |
|  |   | Desarrollar una imagen y resumen del código legislativo del país   |
|  |   | Entrenamiento y capacitación de los miembros y personal del Parlamento sobre el contenido del código legislativo   |
|  |   | Apoyar el desarrollo de los procedimientos del Control Poslegislativo dentro del proceso legislativo, incluyendo cualquier requisito de cambio de las reglas para una revisión legislativa de segunda etapa.             |

## 7.2. El Control Poslegislativo de Instrucción - conformación y consolidación de un lugar democrático en el parlamento

Un Control Poslegislativo de segundo tipo es un Control Poslegislativo de instrucción. La falta de memoria, educación y conocimientos institucionales limita la capacidad del parlamento de revisar y formular las leyes que responder a las necesidades sociales, con frecuencia de forma urgente, sobre una base contemporánea, sin mencionar las posibilidades de consolidar los recursos necesarios para realizar una revisión legislativa retrospectiva. Dentro de los muchos países en vías de desarrollo, la base del conocimiento requerido para la elaboración de leyes ajustadas al contexto no suele estar en manos del parlamento, que con frecuencia lucha por mantener actualizados los registros de los debates sobre los proyectos de ley pasados y su justificación normativa. Para que un parlamento pueda llevar a cabo una evaluación legislativa, es necesario que maneje el contexto histórico del país y su gobernabilidad. La realización de una asignación legislativa podría equipar al parlamento para responder a las necesidades

sociales inmediatas a través de enmiendas legislativas. El Control Poslegislativo de Instrucción tiene el potencial para desarrollar el conocimiento y las habilidades de una legislatura que pueda evadir las limitaciones de una interferencia por parte del Ejecutivo.

Dado que la rotación de los miembros del Parlamento y el predominio de conocimiento del Ejecutivo puede representar un reto para la capacidad del parlamento para evaluar la legislación, es importante que éste defina, lleve a cabo y consolide una asignación legislativa como la base para la evaluación de las leyes existentes y propuestas, dado que este tipo de actividades, como una inversión en la investigación y los sistemas de apoyo legislativo, no tiene control por parte del ejecutivo y como tal, es una inversión a largo plazo en la institución, que además representa una forma adicional de apoyo para cualquier parlamento emergente o uno que funcione dentro de un contexto de pleno desarrollo. Las siguientes sugerencias expresan lo que es este libro desde el punto de vista del programa.

Recuadro 10: El Control Poslegislativo de Instrucción

| El reto   | Oferta normativa  | Soluciones prácticas   |
|---|---|--|
| La capacidad técnica legislativa del Parlamento se ve socavada por el dominio ejecutivo o por mayores retos de gobernanza | Las prácticas y los procedimientos del CLP para desarrollar destrezas holísticas para la formulación de leyes que apoyen ambos extremos del proceso de la ley | El entrenamiento y la capacitación de los miembros y personal del Parlamento en el proceso de evaluación legislativa               |
|   |   | Apoyar el desarrollo de los mecanismos de retroalimentación para los hallazgos establecidos mediante otros procesos parlamentarios |
|   |   | Asesorar y entrenar en la conducción de un mapeo legislativo   |

### 7.3. El Control Poslegislativo Público - Reconfiguración de un contrato democrático

Muchos de los parlamentos en desarrollo funcionan dentro de un vacío democrático en el sentido de que hay muy poca historia reciente sobre el éxito de los parlamentos en satisfacer las necesidades legislativas de su gente. El proceso del Control Poslegislativo ofrece una vía para (re)construir un contrato democrático para el parlamento, si éste establece mecanismos legales y visibles de retroalimentación con sus ciudadanos con el objetivo de fortalecer el desempeño de los representantes de dicho parlamento. Este aspecto del Control Poslegislativo puede considerarse como un Control Poslegislativo público,

cuyo potencial democrático es que cualquier institución se beneficiaría con la implementación convencional de un sistema legislativo

posterior, además de los beneficios que se derivan de la apertura de estos procedimientos y trámites al público. Por ejemplo, un parlamento que ha creado una comisión para encargarse de la tarea de evaluar ciertas leyes en particular puede abrir sus actos, trámites y hasta los procedimientos al público.

Desde la posición de proveedor de asistencia internacional, para que se pueda dar un Control Poslegislativo público, el parlamento tiene que buscar procedimentar dicho Control de manera de fundamentarlo en formas de difusión pública que sean incluyentes, participativas y equitativas. En esencia, un Control Poslegislativo público, como el aquí planteado, implica apoyar al parlamento en la realización de una evaluación legislativa con apoyo adicional para permitir la participación de la sociedad y las relaciones públicas como parte del proceso. La tabla que aparece a continuación enumera algunas de las opciones a seleccionar.

| Recuadro 11: El Control Poslegislativo Público                                     |   |  |
|--|---|--|
| El reto  | Oferta normativa  | Soluciones prácticas   |
| Falta de efectividad o creación de relaciones entre el parlamento y sus ciudadanos | Los procesos de CLP para la indemnización de injusticias previas, promover la reconciliación y garantizar la legitimización del rol futuro del parlamento | Facilitar las audiencias públicas dentro del proceso de revisión |
|  |   | La publicación de los hallazgos y recomendaciones parlamentarias |
|  |   | Prácticas de apoyo o compromiso comunitario                      |

### 7.4. El Control Poslegislativo del proceso legislativo

Un cuarto tipo de Control Poslegislativo puede ser el proceso legislativo en sí, con las lecciones que se pueden aprender de la revisión del proceso y la aprobación de leyes. En algunos países en transición, el parlamento suele estar bajo mucha presión para aprobar y refrendar leyes, como respuesta a una emergencia o porque la misma forma parte de una agenda política supranacional (como en el caso de la agenda de integración europea de algunos países candidatos). Una de las potenciales lecciones que se pueden aprender sería que la aprobación acelerada de las leyes constituye un argumento en favor de la inclusión de cláusulas temporales o de revisión, que garanticen que la legislación recién adoptada sólo estará vigente por un período determinado (cláusulas temporales), o que debe someterse a una revisión obligatoria luego de un marco de tiempo establecido.

Cuando la Comisión Permanente de la Cámara de los Lores del Reino Unido para la Constitución, el Parlamento y el Proceso Legislativo debatió el marco de la política sobre el Control Poslegislativo, uno de los miembros abogó por una revisión legislativa posterior "en aras de iluminar y poder ver las lecciones que pueden aprenderse para el manejo futuro del proceso legislativo."<sup>63</sup>

### 7.5. Los programas de la Fundación Westminster para la Democracia relacionados con el Control Poslegislativo

Tal y como el presente estudio comparativo lo indica, la evaluación legislativa puede ser una obligación constitucional asignada al Parlamento y/o formar parte de las funciones de supervisión del mismo. Para cumplir con sus funciones, los Parlamentos puede crear comisiones o comités especializados para llevar a cabo sus propios análisis y/o depender de la información y los informes presentados por el Gobierno. El Gobierno y el Parlamento tiene funciones distintas y participan en diferentes etapas del proceso de evaluación, siendo el Gobierno responsable por la ejecución de las leyes, por lo que cuenta con los medios para recabar y compilar información sobre los resultados de la implementación de la ley, mientras que el Parlamento tiene la responsabilidad de supervisar este trabajo.

La Fundación Westminster para la Democracia, en su capacidad como asesor político y apoyo a los parlamentos, podría sugerir diferentes opciones para la introducción del Control Poslegislativo:

- (1.) Se le podría solicitar a los Ministerios que informaran al parlamento, con regularidad, sobre la implementación de las leyes,

<sup>63</sup> La miembro del Parlamento Margaret Beckett era miembro de la Comisión Permanente de la Cámara de Lores sobre la Constitución, el Parlamento y el Proceso Legislativo durante el período 2003 - 2004.



quizás sobre la base el modelo del Reino Unido donde los Ministerios desarrollan un Memorándum sobre dicha implementación, de tres a cinco años después de promulgadas las mismas.

- (2.) El Parlamento podría subcontratar o encargar la investigación sobre la implementación de la ley a instituciones externas, ya sean instituciones oficiales autónomas (como el Despacho del Auditor General) o instituciones externas independientes como las universidades.
- (3.) El Parlamento podría llevar a cabo sus propias investigaciones sobre la implementación de algunas leyes seleccionadas a través de la celebración de audiencias públicas, la recolección de evidencia y la conducción de una investigación interna a cargo del personal del Parlamento, como por ejemplo en los casos de investigaciones conducidas por la Unidad de Investigación o por la Unidad Legislativa.

Las preguntas prácticas y evidentes que surgen de estas posibles opciones de apoyo en cualquier parlamento que busque desarrollar este área de trabajo, incluyen:

- (1.) ¿Qué forma debería tener? (2.)
- ¿Qué prioridad debería tener? (3.)
- ¿Cuándo debería utilizarse?

Al contestar estas preguntas, el parlamento podría tomar en cuenta las experiencias de otros parlamentos, como las contenidas en el presente estudio comparativo, entre otras, lo cual, dentro de un proceso formal, podría implicar la asignación de tareas a una Comisión Permanente ad hoc, especial o existente. También podría considerar los beneficios de crear niveles adicionales de apoyo legislativo posterior mediante un marco referencial para la incorporación de cláusulas temporales en la legislación, que exijan evaluaciones legislativas, o de puntos desencadenantes que obliguen al parlamento a llevar a cabo una revisión específica.<sup>64</sup> Un último área a analizar podría ser el considerar si se evalúa la aplicación de una legislación secundaria (es decir, de reglamentos) y la metodología a seguir en dicha evaluación, que a su vez podrían contar con el apoyo del desarrollo de un marco referencial de puntos desencadenantes que den inicio al dicho ejercicio.

En los contextos en los que el parlamento tiene acceso limitado a los recursos para mantener un sistema totalmente integrado de Control Poslegislativo, la Fundación Westminster para la Democracia puede sugerir el desarrollo de un proyecto piloto mediante el cual el Parlamento examine la implementación de un conjunto limitado de leyes (dos o tres) durante un plazo determinado de, por ejemplo, dos años, luego del cual se podría evaluar el proyecto e identificar las lecciones aprendidas para aplicarlas en un enfoque más general e institucionalizado. Este proyecto piloto podría tener la forma de una Comisión para la revisión de los informes presentados por el Ministerio sobre la implementación de algunas leyes seleccionadas, de una Comisión de revisión de la investigación subcontratada

a instituciones externas o de una investigación interna liderada por una Comisión sobre la implementación de algunas leyes seleccionadas.

Un factor crucial al momento de considerar la supervisión y los resultados de la legislación es garantizar que haya un vínculo claro entre la preparación y la evaluación de la legislación. Las evaluaciones del impacto ex ante y otros materiales explicativos que acompañan la ley deben dejar en claro los parámetros de evaluación y cronogramas para su revisión y evaluación. Estos criterios y parámetros de evaluación deberían seguirse durante la revisión ex post.

Por último, el trabajo del Control Poslegislativo tiene que mostrar su importancia para el público y tiene que llevarse a cabo de forma tal que permita la contribución de los ciudadanos en el proceso de evaluación de la legislación.

<sup>64</sup> Una legislación temporal es un conjunto de leyes en las que el parlamento incluyó una cláusula que exige la revisión de una ley o de una sección de la misma luego de un plazo determinado con el fin de terminarla o enmendarla si ya no es legal o de darle continuidad en caso de que se compruebe que funciona bien. Una ley temporal proporciona una referencia automática para el parlamento sin intervención o discreción del poder ejecutivo.











Para mayor información sobre el trabajo desarrollado por la Fundación Westminster para la Democracia,  
visite la página [www.wfd.org](http://www.wfd.org) y siganos en @WFD\_Democracy



FUNDACIÓN  
WESTMINSTER PARA LA  
DEMOCRACIA