

Sinologia Hispanica, China Studies Review,
6, 1 (2018), pp. 53-88

Received: April 2018
Accepted: June 2018

中国立法进程中的分权、 制度化和协调：如何使项 目成为法律

Decentralization, Systematization and Coordination in the Legislation Process in China: How does a Project Become a Law?

潘灯

pandeng@vip.sina.com

Pan Deng*

中国政法大学比较法学研究院
北京 中国, 100088

*China University of Political
Science and Law*
College of Comparative Law
Beijing, China 100088

本文考察中华人民共和国对立法权在中央和地方之间的分配。鉴于特别行政区制度在中国乃至全球都颇具特色，香港特别行政区和澳门特别行政区的立法权问题专门进行阐述。之后，文章分析了法律规范层次结构和解决法律规范冲突的方法。最后，讨论了通过备案制度，避免上下级法律之间出现冲突，并且提及了对立法予以撤销的可能性。

This paper examines the allocation of the legislative authority of the People's Republic of China between the central and local bodies. Given that the special administrative region system is the most characteristic, both in China and globally, a part is retained for the legislation of Hong Kong and Macao. Next, the paper analyzes the hierarchy of legal norms and the method to resolve conflicts between legal norms.

* Pan Deng, Associate professor of the faculty of Comparative Law of China University of Political Science and Law (CUPL); Executive Director of the Ibero-American Law Institute of the same University, and Researcher of the Latin American Law Institute of China Law society.

[关键词] 分权；协调；中国；立法改革

Finally, the registration system is discussed to avoid contravention between the lower level law and the higher level, also, the possibility of cancellation is mentioned.

Key Words: decentralization; coordination; China; legislation reform.

1. La división de poderes legislativos en la constitución

A diferencia de los países con una doctrina de separación de tres poderes (Montesquieu, 1845), en China existe una combinación de los poderes legislativo y ejecutivo. En concreto, la forma institucional del Sistema de la Asamblea Popular constituye la esencia del sistema político de China. Es por ello que el concepto de autoridad legislativa de China no es igual en aspectos fundamentales a los de algunos sistemas jurídicos occidentales.

En este sistema, todo el poder pertenece al pueblo. Los órganos por medio de los cuales el pueblo ejerce el Poder Estatal son, la Asamblea Popular Nacional (APN) y las Asambleas Populares locales de los diversos niveles¹. El poder público de China, por lo general, se puede dividir en los órganos legislativo, administrativo, judicial, fiscal y militar. La APN² y su Comité Permanente³ son los principales órganos legislativos en el nivel nacional, para elaborar y modificar la Constitución (xianfa) y leyes (fa). Por

¹ El artículo 2 de la Constitución de la República Popular China.

² El artículo 62 de la Constitución de la República Popular China. La Asamblea Popular Nacional ejerce las siguientes funciones:

(1) Modificar la Constitución;

...

(3) Elaborar y modificar leyes básicas relativas a infracciones penales, asuntos civiles, los órganos del Estado y otros asuntos;

...

³ El artículo 67 de la Constitución de la República Popular China. El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional ejerce las siguientes funciones:

(1) Interpretar la Constitución y supervisar su aplicación;

(2) Elaborar y modificar leyes excepto las que deban ser elaboradas por la Asamblea Popular Nacional;

(3) Complementar y modificar en forma parcial las leyes elaboradas por la Asamblea Popular Nacional, en el tiempo comprendido entre los períodos de sesiones de esta última, pero sin contradecir los principios fundamentales de dichas leyes;

...

otra parte, el Consejo de Estado, como un órgano ejecutivo supremo del poder del Estado, es el órgano administrativo que tiene una facultad legislativa intrínseca para elaborar disposiciones administrativas (xingzheng fagui), emitir decisiones (jueding) y dictar órdenes (mingling)⁴. Esto es distinto a los países occidentales en los cuales los poderes se ejercen por diferentes autoridades (Bordalí Salamanca, 2008), existiendo un balance y un sistema de supervisión mutua entre ellos⁵.

Debajo del Consejo de Estado hay un gran número de ministerios, comisiones, administraciones, oficinas, departamentos y oficinas. Cada una de estas entidades también tiene facultades legislativas (Tanner, 1999) para dictar órdenes, directivas (zhishi) y normas (guizhang) dentro de sus respectivas competencias⁶.

Existe una división distinta de las entidades legislativas a nivel local. Las Asambleas populares de las provincias y de los municipios directamente subordinadas al Gobierno Central, así como, sus respectivos comités permanentes, pueden adoptar reglamentos de carácter local (difangxing fagui), que no deben contravenir la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos, cada vez que dichos reglamentos tendrán que ser puestos en conocimiento del Comité Permanente de APN para su registro⁷. Aunque los órganos administrativos locales de los diversos niveles tienen la facultad para emitir decisiones y dictar órdenes⁸, la Constitución es poco

⁴ El artículo 89 de la Constitución de la República Popular China. El Consejo de Estado ejerce las siguientes funciones:

(1) Adoptar medidas administrativas, elaborar disposiciones administrativas, emitir decisiones y dictar órdenes según lo estipulado por la Constitución y las leyes;

(2) Presentar proyectos de resolución a la Asamblea Popular Nacional o a su Comité Permanente;

...

⁵ Algunas valoraciones doctrinales niegan al poder judicial la condición de verdadero poder y plantean que el constitucionalismo moderno reconoce solos dos poderes: el legislativo y el ejecutivo. Vid. Pedraz, Ernesto. *Constitución, jurisdicción y proceso*. Madrid, Ediciones Akal, 1990: 29.

⁶ El artículo 90 de la Constitución de la República Popular China.

...

Los Ministerios y las Comisiones dictan órdenes, directivas y reglamentos en la esfera de su respectiva competencia, de acuerdo con las leyes, y las disposiciones administrativas, decisiones y órdenes emitidas por el Consejo de Estado.

⁷ El artículo 100 de la Constitución de la República Popular China.

⁸ El artículo 107 de la Constitución de la República Popular China. Los gobiernos populares locales de nivel del condado para arriba administran, de acuerdo con los límites de sus competencias establecidas por la ley, los asuntos en relaciones con la economía, la educación, la ciencia, la cultura, la salud pública, la cultura física, el desarrollo urbano y rural, finanzas, asuntos civiles, de seguridad pública, etnias, la administración judicial, la supervisión y la planificación familiar en sus respectivas áreas administrativas; emiten decisiones y dictan órdenes; nombran, destituyen, forman a los funcionarios administrativos, valoran su trabajo, y les otorgan recompensas o les imponen sanciones.

...

clara, ya que, el reglamento es un tipo de “ley” en su sentido amplio, pero por decisión y orden no tienen el sentido estricto de ésta.

Aun cuando China es un país con sistema unitario, el sistema de autonomía étnica territorial se mantiene⁹ a la par de un sistema de regiones administrativas especiales (RAE).

La Constitución actual se adoptó en el año 1982, quince años antes de la creación de la primera RAE, Hong Kong, y diecisiete años antes de la segunda, Macao (creadas en 1997 y 1999 respectivamente). Por eso, no contiene disposiciones específicas para la RAE, sino se estipula únicamente en el artículo 131 de la misma¹⁰. En la realidad, ambas regiones administrativas, Hong Kong y Macao, tienen una Ley Básica (jiben fa) legislada por la APN, con la cual se provee a la regiones de un alto nivel de autonomía, y disfrutando de poder legislativo en conformidad con lo dispuesto en la presente Ley Básica¹¹.

⁹ El artículo 4 de la Constitución de la República Popular China.

...

En las áreas donde viva alguna minoría étnica en compacta comunidad, se aplica la autonomía regional y se establecen órganos autónomos para ejercer los poderes. Todas las áreas étnicas autónomas constituyen parte inalienable de la República Popular China.

...

¹⁰ El artículo 31 de la Constitución de la República Popular China. El Estado puede establecer regiones administrativas especiales cuando sea necesario. Los sistemas que se instituyó en las regiones administrativas especiales deberán ser fijados por la ley promulgada por la Asamblea Popular Nacional, a la luz de las condiciones específicas.

La región administrativa especial (Tebie Xingzhengqu), es una región administrativa especial directamente subordinada al Gobierno Central. En la actualidad hay dos territorios especiales, Hong Kong y Macao, ex-colonias británica y portuguesa, respectivamente. Cada una tiene un representante ejecutivo y sus propias leyes orgánicas, indicando que el territorio es una “región administrativa local de la República Popular China, que gozará de un alto grado de autonomía y estarán directamente bajo el Gobierno Popular Central” (Traducción propia de «local administrative region of the People’s Republic of China, which shall enjoy a high degree of autonomy and come directly under the Central People’s Government.», artículo 12 de la Basic Law of Hong Kong y artículo 12 de la Basic Law of Macau) .

La disposición para establecer las regiones administrativas especiales apareció en la constitución en 1982, en previsión de las conversaciones con el Reino Unido sobre la cuestión de la soberanía sobre Hong Kong. Fue concebido como el modelo para la eventual reunificación con Taiwán y otras islas. Las regiones administrativas especiales no se debe confundir con las zonas económicas especiales, que son áreas en las que las leyes económicas especiales se aplican para promover el comercio y las inversiones.

Ambas regiones administrativas, Hong Kong y Macao (creadas en 1997 y 1999), tienen una Ley Básica con la cual se provee a las regiones de un alto nivel de autonomía, y un sistema político separado, todo esto bajo un sistema económico basado en el capitalismo. El principio aplicado es “Un país, dos sistemas” el cual fue propuesto por Deng Xiaoping. Donde se planificaron las concesiones para estas regiones, pues no se pueden hacer ciertos cambios administrativos ya que se funcionan bajo el sistema europeo por haber sido colonias de la Gran Bretaña y Portugal.

¹¹ El artículo 2 de la Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China. La Asamblea Popular Nacional autoriza a la Región Administrativa Especial de Hong Kong a ejercer un alto grado de autonomía y a disponer de un poder ejecutivo, legislativo y judicial independiente, éste incluso en la etapa de sentencia definitiva, de conformidad con lo dispuesto en la

Con el fin de organizar políticamente la República, el sistema de autonomía étnica territorial se divide en tres niveles, las regiones autónomas, las prefecturas autónomas y los condados autónomos. Las Asambleas Populares y gobiernos populares son los órganos autónomos en las áreas correspondientes¹². Todos los órganos autónomos de dichos tres niveles, ya sean legislativos o administrativos, ejercen su derecho de autonomía dentro de los límites de su competencia establecidos por la Constitución, la ley de la autonomía regional y otras leyes; y ponen en práctica las leyes y políticas del Estado según las condiciones específicas de cada localidad¹³. En relación al poder legislativo de los órganos autónomos, la Constitución sólo autoriza a las Asambleas Populares¹⁴ la capacidad de promulgar reglamentos de autonomía (zizhi tiaoli) y reglamentos específicos (danxing tiaoli) aplicables en sus áreas correspondientes.

2. Los cuerpos legislativos en la ley sobre los actos legislativos

En la reforma a la Ley de la Organización de las Asambleas Populares y Gobiernos Populares Locales de los Diversos Niveles (Ley de OAPGPLDN) del año 1982¹⁵, se dio la facultad para adoptar y emitir los reglamentos de carácter local¹⁶ a las Asambleas Populares de las provincias y de los municipios directamente subordinados al Gobierno Central, a la par que

presente Ley.

El artículo 2 de la Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China. La Asamblea Popular Nacional autoriza a la Región Administrativa Especial de Macao a ejercer un alto grado de autonomía y a disponer de un poder ejecutivo, legislativo y judicial independiente, éste incluso en la etapa de sentencia definitiva, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

¹² El artículo 112 de la Constitución de la República Popular China. Las Asambleas Populares y los gobiernos populares de las regiones autónomas, las prefecturas autónomas y los condados autónomos son los órganos autonómicos en las áreas étnicas autónomas.

¹³ El artículo 115 de la Constitución de la República Popular China.

¹⁴ El artículo 116 de la Constitución de la República Popular China. Las Asambleas Populares de las áreas étnicas autónomas tienen el poder para promulgar reglamentos de autonomía y reglamentos específicos de conformidad con las particularidades políticas, económicas y culturales de las zonas afectadas. Los reglamentos de autonomía y reglamentos específicos de las regiones autónomas se presentarán al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional para su aprobación antes de que entren en vigor. Los reglamentos de autonomía y reglamentos específicos de las prefecturas autónomas, antes de entrar en vigencia, se presentarán al Comité Permanente de la Asamblea Popular de la provincia o de la región autónoma correspondiente, y deben ser puestos en conocimiento del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional para su registro correspondiente.

¹⁵ La Ley de OAPGPLDN. Se adoptada en la 2ª reunión general de la 5ª Asamblea Popular Nacional el 1 de julio del año 1971, redactada en el año 1982, el año 1986, el año 1995, el año 2004 y el año 2015.

¹⁶ El artículo 100 de la Constitución de la República Popular China.

se expandió dicha facultad a las regiones autónomas. Mientras tanto, el objeto de su registro se amplió desde el Comité Permanente de APN hasta el Consejo de Estado¹⁷.

Además, como un pilote para delegar el poder legislativo hasta los niveles más bajos, y aprovechando de la modificación de esta ley, los municipios como capital de la provincia o de la región autónoma, y de “los municipios relativamente grandes” con la aprobación del Consejo de Estado, tienen la facultad de redactar (niding) el texto de los reglamentos de carácter local que sean necesarios en su municipio para la deliberación y elaboración del Comité Permanente de APN de su provincias o su región autónoma¹⁸. En 1982 China tenía veintidós provincias y cinco regiones autónomas¹⁹, en el año 1984, otros trece “municipios relativamente grandes” obtuvieron semejante facultad según la aprobación del Consejo de Estado.

La segunda modificación a esta Ley fue en el año 1986, “la facultad de redactar el texto”, se cambió como “adoptar (zhiding)” el reglamento de carácter local. Antes de que la norma de carácter local entrara en vigencia, era necesario presentarla ante el Comité Permanente de la Asamblea Popular de la provincia o de la región autónoma correspondiente para su aprobación, tras la cual esta era puesta a conocimiento del Comité Permanente de APN para su registro por el órgano de aprobación²⁰.

En la Ley sobre los Actos Legislativos (Ley sobre AL) adoptada en el año 2000, se reconoce que el sistema legal de China se compone por la Constitución, las leyes, las disposiciones administrativas, los reglamentos de carácter local y los reglamentos específicos. Paralelamente se reconoce la facultad de los órganos ejecutivos locales en específicos niveles para ejercer facultades legislativas según las normas de los gobiernos locales (difangzhengfu guizhang)²¹.

¹⁷ El primer párrafo del artículo 7 de la Ley de OAPGPLDN (1982).

¹⁸ El artículo 7 de la Ley de OAPGPLDN (1982).

...

Las asambleas populares de los municipios donde se encuentran los gobiernos populares regionales provinciales y regiones autónomas, y las asambleas populares de los municipios relativos grandes con la aprobación del Consejo de Estado, pueden redactar el texto de las reglamentos de carácter local que se necesaria en su municipios, para proponer a la deliberación y elaboración del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de su provincias o su región autónoma.

¹⁹ Taiwán también es una provincia según la Constitución de la República Popular China y su división política.

²⁰ El segundo párrafo del artículo 7 de la Ley de OAPGPLDN (1986).

²¹ El artículo 73 de la Ley sobre AL (2000).

El poder legislativo de las Asambleas Populares locales de los diversos niveles, “los municipios relativamente grandes” se extiende a todos los municipios donde se ubican las zonas económicas especiales. En aquella época, además de las provincias, los municipios directamente subordinados al Gobierno Central y las regiones autónomas con un total de veintidós municipios como la capital de la provincia, cinco municipios como la capital de la región autónoma, dieciocho “municipios relativamente grandes” y cuatro zonas económicas especiales²² contaban con un poder legislativo local.

Sin embargo, no fue hasta el año 2015 que la Ley sobre AL se modificó de forma considerable. Uno de sus cambios más importantes es que autoriza a todos los “municipios divididos en distritos”^{23 y 24} un poder legislativo local reconocido por la APN respecto de las cuestiones relativas a la construcción urbana, las condiciones de higiene y de la fisonomía de la ciudad, así como la protección del medio ambiente²⁵. A la par de dichas modificaciones, se

Los gobiernos populares de las provincias, las regiones autónomas, y los municipios directamente subordinados al Gobierno Central y los municipios relativos grandes pueden adoptar normas (guizhang) de locales, de conformidad con la legislación nacional, los reglamentos administrativos y los reglamentos de carácter local de su provincia, región autónoma, o su municipio directamente subordinado al Gobierno Central.

La normas de los gobiernos locales puede prever las siguientes:

- (i) los asuntos para aplicar una ley, la regulación administrativa o reglamentos de carácter local que se requiere la promulgación de normas;
- (ii) las cuestiones que estén dentro del alcance normativo de la jurisdicción local.

²² Hainan es la quinta zona económica especial se estableció en el año 1996, se ubica toda territorio de la provincia que tiene el mismo nombre.

²³ China tiene tres tipos de “municipio”. Según el artículo 30 de la Constitución de la República Popular China, Las divisiones administrativas de la República son las siguientes:

- (1) Todo el país se divide en provincias, regiones autónomas, y municipios directamente subordinados al Gobierno Central;
- (2) Cada provincia o región autónoma se dividen en prefecturas autónomas, condados, condados autónomos y/o municipios;
- (3) Cada condado o condados autónomos se dividen en cantones, cantones de minoría étnica, y/o aldeas.

Los municipios directamente subordinados al Gobierno Central y otros municipios de considerable tamaño se dividen en distritos y condados. Las prefecturas autónomas se dividen en condados, condados autónomos y/o municipios.

²⁴ El artículo 71 de la Ley de los Actos Legislativos (2015).

...

El término “municipios relativos grandes” en presente ley significan que los municipio como capital de la provincia o la región autónoma, los municipios donde ubica las zonas económicas especiales, los municipios relativos grandes con la aprobación del Consejo de Estado, y otros municipio divididos en distritos.

...

²⁵ El artículo 71 de la Ley sobre AL (2015). En la Ley sobre los Actos Legislativos (2000), no existen esta limitación. Ver el artículo 63 de la Ley sobre AL (2000).

refirma el principio del artículo 73 de la Ley sobre AL (2000) en el cual los órganos ejecutivos locales, en niveles específicos, tienen la facultad de ejercer poderes legislativos para las normas de los gobiernos locales²⁶.

Según el cambio de la Ley sobre AL (2015), las Asambleas Populares y gobiernos populares de todos los doscientos ochenta y dos municipios divididos en distritos obtienen el poder de legislar de manera local y progresiva²⁷.

3.1. El proceso legislativo de APN

Con la modificación de la Ley AL recientemente promulgada, el proceso legislativo de APN se divide en tres etapas: la presentación de un proyecto de ley, la consideración del proyecto de ley, y la presentación de la versión del proyecto de ley para su votación en la sesión plenaria. Tres tipos de entidades o grupos tienen facultad para presentar un proyecto de ley ante la APN.

El primero es el Presídium, que también decide si desea colocar este proyecto en la agenda de la APN para su votación²⁸.

El segundo es el Comité Permanente de la APN, el Consejo de Estado, la Comisión Militar Central, el Tribunal Popular Supremo (William, 1994), la Fiscalía Popular Suprema, y los comités especiales de la APN²⁹.³⁰Cada uno

²⁶ El artículo 81 de la Ley sobre AL (2015) repite el artículo 73 de la del año 2000.

²⁷ El artículo 71 de la Ley sobre AL (2015).

...

El pasos y el tiempo específicos que comienzan a dictar norma locales de dichos municipio divididos en distritos, se determinan por la asamblea popular de su provincias o regiones autónomas, según su población, su área geográfica, su desarrollo económico y social, y otros factores, y dicha determinación tendrán que ser puestos en conocimiento del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional para su registro.

...

²⁸ El artículo 14 de la Ley sobre AL (2015). El Presídium de la Asamblea Popular Nacional puede introducir un proyecto de ley al Congreso para su deliberación en su actual período de sesiones.

...

²⁹ El artículo 70 de la Constitución de la República Popular China. La Asamblea Popular Nacional establece la Comisión Étnica; la Comisión Jurídica; la Comisión Financiera y Económica; la Comisión de Educación, Ciencias, Cultura y Salud Pública; la Comisión de Asuntos Exteriores; la Comisión de Chinos Residentes en el Extranjero y otras comisiones especiales necesarias. Todas estas comisiones funcionan, en el período comprendido entre las sesiones de la Asamblea Popular Nacional, bajo la dirección del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.

Las comisiones especiales estudian, examinan y elaboran los proyectos de resolución de su competencia, bajo la dirección de la Asamblea Popular Nacional y su Comité Permanente.

³⁰ El artículo 14 de la Ley sobre AL (2015).

de estos órganos tiene derecho a presentar un proyecto de ley sobre los asuntos que entran dentro del ámbito de su competencia. Cuando el Consejo de Estado considera que un área requiere la promulgación de una ley básica y no puede ser objeto de reglamentos administrativos, el Consejo de Estado promueve la legislación para su aprobación y promulgación por la APN.

El tercero, es una delegación de treinta o más representantes de la APN sobre los asuntos que sean de su competencia³¹.

En la etapa de la consideración, un representante del cuerpo que presenta el proyecto de ley explica el proyecto en la sesión plenaria de la APN. A continuación, el comité especial o los comités especiales relevantes según los asuntos del proyecto, preparan un informe sobre este al Presídium³² para la deliberación de los representantes³³. Sobre la base de las opiniones expresadas por los distintos delegados y el comité especial o los comités especiales relevantes, la Comisión de derecho de la APN delibera otra vez, y se entrega al Presídium un informe sobre su deliberación y las principales opiniones divergentes y con la respectiva enmienda al proyecto de ley. Ese informe y la enmienda, después de la deliberación y la aprobación del Presídium, se imprimen y distribuyen a los representantes que asisten a la sesión plenaria³⁴. Si el Presídium decide aprobar el proyecto de ley, el proyecto será presentado a la Reunión Plenaria de APN, que puede aprobar el proyecto por mayoría de votos³⁵. Tras la aprobación por la APN,

...

El Consejo de Estado, la Comisión Militar Central, el Tribunal Popular Supremo, la Fiscalía Popular Suprema, y los diversos comités especiales de la Asamblea Popular Nacional puede introducir un proyecto de ley a la APN, que se puso a la agenda de la sesión actual por una decisión del Presídium.

³¹ El artículo 15 de la Ley sobre AL (2015). Una delegación, o al menos treinta representantes de la APN que actúan de manera conjunta, pueden introducir un proyecto de ley a la APN, y el Presídium decide si poner como proyecto de ley en la agenda de la sesión actual, o si se refieren como proyecto de ley para el correspondiente comité especial para la deliberación. Dicha comisión especial debe hacer una recomendación sobre si tal se somete a la agenda de la sesión actual, con lo cual, el Presídium decidirá si lo haga...

³² El artículo 19 de la Ley sobre AL (2015). El proyecto de ley que ha sido puesto en la agenda de la actual sesión plenaria de la Asamblea Popular Nacional se deliberó por el comité especial o los comités especiales relevantes, la cual o los cuales presentan sus opiniones al Presídium, y esas opiniones se imprime y distribuye a las delegaciones que asisten a la sesión plenaria.

³³ El artículo 18 de la Ley sobre AL (2015).

³⁴ El artículo 20 de la Ley sobre AL (2015).

³⁵ El artículo 24 de la Ley sobre AL (2015).

la ley es sancionada y promulgada por el Presidente de la República Popular China³⁶.

Cuando se trata de un proyecto con miras a la modificación de la Constitución, es necesario pasar un proceso más rígido. La facultad para presentar el proyecto se limita en el Comité Permanente o a propuesta de más de la quinta parte de los representantes a la APN, y tiene que ser aprobada por más de dos tercias partes de estos últimos³⁷.

Según la importancia del proyecto de ley en la agenda de la APN, el Presídium puede no poner a votación inmediata la ley mientras organiza una reunión entres todos jefes de las delegaciones que asisten a la sesión plenaria para escuchar distintas opciones y recabar las opiniones principales entre todos los representantes al respecto. El Presídium también puede reunir a los representantes pertinentes elegidos por varios delegados para discutir opciones especiales que participan en el proyecto de ley, con el fin de construir un consenso más fuerte antes de la votación³⁸.

Si todavía hay otras cuestiones sujetas a investigación o consideración, la APN puede autorizar a su Comité Permanente participar en futuras deliberaciones, con la cláusula de informar a la APN en su próxima sesión plenaria en el año siguiente o para proponer enmiendas al proyecto de ley bajo examinación de la APN en su próximo período de sesiones³⁹.

Hay que tener en cuenta que una vez que la APN otorgue su autorización, el Comité Permanente de la APN es capaz de promulgar una ley básica de su competencia y simplemente informar a la APN en su próxima reunión. La APN se compone por un período de cinco años. Prácticamente, se reúne en sesión plenaria de doce o dieciséis días según los temas objetos al comienzo de marzo de cada año. Y su Comité Permanente sesiona bimensual habitualmente. La ventaja de este método es que permite al Comité Permanente de la APN promulgar una ley básica, sin tener que esperar todo un año para la próxima sesión plenaria anual de la misma para considerar un proyecto de ley.

³⁶ El artículo 25 de la Ley sobre AL (2015).

³⁷ El artículo 64 de la Constitución de la República Popular China. La modificación de la Constitución debe hacerse a propuesta del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional o a propuesta de más de la quinta parte de los representantes a la Asamblea Popular Nacional y, con la aprobación de más de dos tercias partes de estos últimos.

Las leyes y otros proyectos de resolución son aprobadas por mayoría de votos correspondiente a más de la mitad los representantes a la Asamblea Popular Nacional.

³⁸ El artículo 21 de la Ley sobre AL (2015).

³⁹ El artículo 23 de la Ley sobre AL (2015).

3.2. El proceso legislativo del Comité Permanente de APN

Las entidades que tienen atribución para presentar un proyecto de ley ante el Comité Permanente de la APN son similares que las que tienen derecho a presentarlo a la sesión plenaria de la APN, a excepción de dos partes: la primera parte, esta conformada por un grupo de diez o más miembros de la Comisión Permanente a los cuales se les permite presentarse ante el Comité Permanente en lugar del grupo de treinta o más delegados en la APN, la segunda parte se conforma por el Presídium en la APN que se convierte en la Reunión Presidencial⁴⁰. El motivo para establecer esta disposición es que no se organiza el Presídium cuando se reúna la Comisión Permanente, y las sesiones se presiden por su Reunión Presidencial.

A deferencia de la función del Presídium en el proceso legislativo de la APN, la Reunión Presidencial mantiene un poder decisivo en el proceso de la Comisión Permanente en lo legislativo, que puede detener cualquier proyecto de ley a dar el voto, sin que exista algún mecanismo para revocar sus decisiones.

Generalmente, un proyecto de ley, después de la decisión para ponerlo en la agenda de la Comisión Permanente por la Reunión Presidencial, se somete a un proceso de tres discusiones, en distintas sesiones de la reunión de este órgano, antes de la votación. En la primera discusión, el promotor explica su opinión y el Comité Permanente se divide en varios sub-grupos para su consideración. En la segunda discusión, la Comisión de Derecho presenta su primer informe sobre las posibles enmiendas al proyecto y las cuestiones importantes que requieren mayor consideración, con el cual una nueva deliberación se efectuará por los grupos divididos. En la tercera discusión, el Comité de Derecho informa los resultados de su examen, y los integrantes del Comité Permanente lo deliberan para su votación⁴¹. Si la mayoría de la Comisión Permanente aprueba el proyecto,

⁴⁰ El artículo 68 de la Constitución de la República Popular China. El Presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional dirige la labor del Comité Permanente y convoca sus sesiones. Los Vicepresidentes del Comité y el Secretario General asisten al Presidente en su trabajo.

Las reuniones presidenciales se realizan con la participación del Presidente del Comité, los Vicepresidentes del Comité y el Secretario General y están encargadas de cumplir los importantes trabajos cotidianos del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.

⁴¹ El artículo 29 de la Ley sobre AL (2015).

esta pasa a ser ley y será sancionada y promulgada por el Presidente de la República Popular China.

En realidad, existen más elementos posibles y adicionales al proceso en la etapa de las discusiones. Por ejemplo, respecto a un proyecto se puede formar un consenso mayoritario, y ser llevado a votación después de dos discusiones, para un proyecto que modifica parcialmente de una ley y se ha obtenido un consenso mayoritario, puede ser suficiente sólo una vez de discusión⁴². Por otro lado, el comité especial o los comités especiales relevantes según los asuntos del proyecto, pueden convocar la sesión plenaria de sus comités para llevar a cabo la deliberación, en esta preparan un informe sobre sus opiniones para que se imprima y distribuya entre los miembros de la Comisión Permanente⁴³. En el curso de la deliberación, pueden invitar a los miembros de otra comisión especial, representantes de la APN no elegidos como miembros de su Comisión Permanente, y personas a cargo de órganos relevantes a la sesión de discusión para informar sobre antecedentes y dar sus comentarios. En cuanto a los problemas relacionados con un desacuerdo importante o cuando se trate de un gran cambio entre los intereses de las masas, la Comisión Permanente organizara la audiencia entre los representantes de base y de los grupos interesados, los órganos competentes, organizaciones sociales, asociaciones especiales y expertos⁴⁴. Por último, el proyecto de ley, junto con las instrucciones de su redacción y modificación, debe que ser presentado al público para comentarios vía internet y otros tipos de medio en una duración generalmente no menos de veinte días, salvo las excepciones por la decisión de la Reunión Presidencial. E igualmente, los comentarios recibidos deben ser informados al público⁴⁵.

En este sentido, el cambio más importante de la modificación de la Ley sobre AL en el año 2015 respecto a la etapa de legislar son las disposiciones para “la consideración pública” y “la participación ciudadana”. A pesar de que la APN y su Comisión Permanente, en el pasado, han puesto a disposición para consulta pública los proyectos de ley que se han consid-

⁴² El artículo 30 de la Ley sobre AL (2015).

⁴³ El artículo 32, el artículo 33 y el artículo 36 de la Ley sobre AL (2015).

⁴⁴ El artículo 36 de la Ley sobre AL (2015).

⁴⁵ El artículo 37 de la Ley sobre AL (2015).

erado de “especial importancia”⁴⁶, la “consulta pública” en el contexto de la ley pasada fue, principalmente a los patrocinadores del proyecto, a los representantes de APN, y a los jefes de los órganos públicos expertos. Es innegable que la “consulta pública” no fue “consulta al público” sino fue “consulta a las elites”. En la edición del año 2015, se define claramente las diversas circunstancias y el ámbito correspondiente de consulta. Además, las palabras como “los representantes de base”, “vía internet”, “deben ser informados al público” indican expresamente que “el hombre en el ómnibus de Clapham” o “el hombre de la calle” pueden participar en las actividades de legislación de la República.

Si una vez pasada a la tercer etapa de discusión de la sesión del Comité Permanente, un proyecto de ley todavía contiene problemas importantes que requieren más estudios o deliberaciones, previo a la moción de la Reunión Presidencial y a la aprobación de la sesión del mix-sub-grupos o a la sesión plenaria del Comité Permanente, la votación sobre el proyecto de ley puede ser pospuesta, y con ello el proyecto de ley será sometido a la Comisión de derecho y el comité de especial relevancia para su posterior deliberación⁴⁷. Para un proyecto de ley que ha sido puesto en la agenda de la sesión del Comité Permanente, si la deliberación sobre el proyecto de ley se ha aplazado durante dos años debido a las grandes diferencias entre los legisladores en cuestiones importantes sobre la necesidad o viabilidad de la promulgación de dicha ley, y/o no ha sido puesto en la agenda de la sesión del Comité Permanente durante dos años, la Reunión Presidencial debe presentar un informe a la Comisión Permanente, con el cual la deliberación sobre el proyecto de ley se dará por terminada⁴⁸.

4.1. El proceso legislativo del Consejo de Estado y sus subordinados

Además de la función de presentar proyectos de la ley a la APN o a su Comité Permanente, el Consejo de Estado tiene en su poder el elaborar disposiciones administrativas que se requieran a fin de aplicar una ley, o sobre los asuntos del artículo 89 de la Constitución de la República Popular China⁴⁹. Si un asunto que debe ser regulado por una ley promulgada por la

⁴⁶ El artículo 27, el artículo 29, el artículo 32 y el artículo 34 de la Ley sobre AL (2000).

⁴⁷ El artículo 40 de la Ley sobre AL (2015).

⁴⁸ El artículo 41 de la Ley sobre AL (2015).

⁴⁹ El artículo 89 de la Constitución de la República Popular China. El Consejo de Estado ejerce las

APN o su Comité Permanente, según la autorización de éstos, el Consejo de Estado tiene el poder para establecer disposiciones administrativas, en espera de las condiciones favorables para su promulgación como una ley⁵⁰.

De conformidad con el poder legislativo para las disposiciones administrativas y el poder de la iniciativa de la ley, el proyecto deberá ser elaborado por el Consejo de Estado. Sin embargo en la práctica, el anteproyecto legislativo es preparado habitualmente por un órgano subordinado específico del Consejo de Estado según el principio de que la legislación se inscribe en la competencia del órgano de que se trate.

Por ejemplo, el borrador del Reglamento de Museos es completado por el Ministerio de Cultura, debido a que el tema del reglamento está dentro del alcance de la autoridad de éste. Para las disposiciones administrativas en el ámbito de diversos órganos, todos los relacionados participan el trabajo del proyecto dirigidos por el más competente. El proyecto es revisado por la Oficina de Asuntos Legislativos (fazhiban, OAL) del Consejo de Estado, que juega un papel central en toda la legislación del órgano ejecutivo supremo, como el Comité de Derecho desempeña en el proceso

siguientes funciones:

...

(3) Definir las tareas y las atribuciones de los Ministerios y las Comisiones, dirigir de manera unificada los trabajos de estos y dirigir los trabajos administrativos de nivel nacional que no correspondan a los Ministerios y las Comisiones;

(4) Dirigir de manera unificada los trabajos de los órganos administrativos locales del Estado en los diversos niveles, delimitar concretamente la competencia de los órganos administrativos estatales del Gobierno Central, de las provincias, de las regiones autónomas y de los municipios directamente subordinados al Gobierno;

...

(6) Dirigir y administrar la labor económica y la construcción urbana y rural;

(7) Dirigir y administrar el trabajo en los asuntos relativos a la educación, la ciencia, la cultura, la salud pública, la cultura física y la planificación familiar;

(8) Dirigir y administrar los asuntos civiles, de seguridad pública, de la administración de justicia y la labor de supervisión;

(9) Manejar los asuntos exteriores y suscribir tratados y acuerdos con países extranjeros;

(10) Dirigir y administrar los asuntos de la defensa nacional;

(11) Dirigir y administrar los asuntos relacionados con las etnias, asegurar el derecho a la igualdad las minorías étnicas y el derecho a la autonomía de las áreas étnicas autónomas;

(12) Proteger los derechos e intereses legítimos de los chinos residentes en el extranjero, y proteger los derechos e intereses legítimos de los chinos que hayan vuelto a la patria y que vivían en el extranjero, así como de los familiares de los chinos quien residen o hayan residido en el extranjero.

...

(17) Examinar y determinar la composición y funcione de los órganos administrativos, y , de acuerdo con lo establecido en la ley, nombrar, destituir, formar a los funcionarios administrativos, valorar su trabajo, y otorgarles recompensas o imponerles sanciones; y...

(18) Ejercer otras funciones que le delegue la Asamblea Popular Nacional y su Comité Permanente.

⁵⁰ El artículo 65 de la Ley sobre AL (2015).

legislativo de la APN y su Comité Permanente. En algunos casos esto implica una legislación más importante⁵¹.

En este punto, el proceso legislativo del Consejo de Estado se desarrolla en los próximos pasos hacia dos direcciones dependiendo del tipo de legislación que esté involucrada. Si la legislación implica una ley, entonces, una vez que la Reunión Ejecutiva (changwu huiyi) o la Reunión Plenaria (quanti huiyi) del Consejo de Estado aprueban el proyecto, esta se presenta a la APN o su Comité Permanente para su revisión y aprobación. En el caso de ser reglamentos administrativos, que se encuentren dentro de la competencia legislativa intrínseca del Consejo de Estado, con la aprobación de su Reunión Ejecutiva o Reunión Plenaria, el primer ministro firma un decreto para la promulgación de la nueva legislación⁵², La cual se publica en el Boletín del Consejo de Estado y los periódicos de circulación nacional en el momento oportuno⁵³.

Tanto en la Ley sobre AL, como en la Ley de la Organización del Consejo de Estado (Ley de OCE)⁵⁴ no existe una regla detallada para las etapas del reglamento administrativo, únicamente contiene requisitos generales sobre la participación ciudadana en la Ley sobre AL. Por ejemplo, en el proceso de elaboración legislativo sobre asuntos importantes, el cuerpo de redacción debe reunir las opiniones de un amplio círculo de componentes tales como los representantes de las Asamblea Populares de distintos niveles, las Asamblea Populares locales, y los órganos, organizaciones y ciudadanos que tienen relaciones con el reglamento con varios métodos adoptados, como la mesa redonda, el seminario y la audiencia⁵⁵. Al igual que el Comité Permanente de la APN, el Consejo de Estado publica su proyecto del reglamento vía internet y a través de otros medios como parte de los procedimientos necesarios antes de su aprobación para escuchar las opiniones públicas, salvo las excepciones⁵⁶.

⁵¹ El artículo 67 de la Ley sobre AL (2015).

⁵² El artículo 70 de la Ley sobre AL (2015).

⁵³ El artículo 71 de la Ley sobre AL (2015).

⁵⁴ El artículo 69 de la Ley sobre AL (2015). El procedimiento de aprobación del reglamento administrativo debe cumplir con las disposiciones pertinentes de la Ley de la Organización del Consejo de Estado de la República Popular de China.

⁵⁵ El artículo 67 de la Ley sobre AL (2015).

⁵⁶ El artículo 67 de la Ley sobre AL (2015).

Las normas departamentales (bumen guizhang) emitidas por los ministerios, comisiones y otros departamentos subordinados siguen un procedimiento similar al utilizado por el Consejo de Estado, aunque en general, es más flexible. Existen pocas limitaciones sobre las etapas en la Ley sobre AL, con excepción de una oración en la que los procedimientos para la promulgación de la norma departamental de las entidades del Consejo de Estado y de la norma de los gobiernos locales, deben ser formuladas las reglas dictadas por el Consejo de Estado en referencia al Tercer Capítulo de esta ley⁵⁷.

Los ministerios y comisiones han establecido sus divisiones de asuntos legales para coordinar y liderar la elaboración de normas departamentales para la definitiva decisión de la Reunión de los directores de su órgano⁵⁸ y la firma del ministro o el director⁵⁹. Al cabo de la firma y promulgación, la norma departamental se publica en el momento oportuno en los periódicos de circulación nacional, y el Boletín del Consejo de Estado o el de su órgano.

Si un asunto entra en las autoridades de dos o más órganos del Consejo de Estado, el procedimiento se puede tornar un poco complicado. La primera elección es que los órganos competentes deberán solicitar al Consejo de Estado la autoridad para promulgar un reglamento administrativo. En la segunda, ambos órganos elaboran conjuntamente una norma departamental entre varias entidades⁶⁰. Dichas divisiones en los asuntos legales, serán dirigidas por el órgano más relevante, y se elaboraran en conjunto con otros órganos correspondientes. La versión final será presentada a una reunión mixta de varias entidades, tras la cual de manera análoga, tendrán lugar las sucesivas y respectivas firmas de los directores departamentales, así como la promulgación y la publicación.

Aprovechando el poder legislativo dado, tanto los departamentos del Consejo de Estado como los gobiernos locales, suelen querer ampliar sus competencias e incumplir sus obligaciones. Con el fin de erradicar ese fenómeno, la Ley sobre AL del año 2015 añade una limitación, que sin el fundamento de las leyes, de los reglamentos administrativos y de los de carácter local, los normas departamental y los de gobiernos locales no

⁵⁷ El artículo 83 de la Ley sobre AL (2015). El Capítulo Tres de esa ley con título de "Disposición Administrativa", regla el poder legislativo del Consejo de Estado y sus funciones.

⁵⁸ El artículo 84 de la Ley sobre AL (2015).

⁵⁹ El artículo 85 de la Ley sobre AL (2015).

⁶⁰ El artículo 81 de la Ley sobre AL (2015).

pueden establecer excepciones sobre el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, las personas jurídicas y otras organizaciones, ni aumentar sus obligaciones⁶¹. Para las normas departamentales posteriores, el elaborador o autor no puede sobrepasar del ámbito de su competencia en la promulgación de normas, ni aumentar sus competencias o reducir sus deberes⁶².

4.2. La legislación a nivel local

Los procesos legislativos a nivel local son similares a los que están en el nivel central (Cho, 2006). El reglamento de carácter local, es promulgado por las Asambleas Populares locales o sus Comités Permanentes, que corresponde a las leyes básicas o leyes a nivel nacional legislados por la APN o su comité permanente, así como a las normas de los gobiernos locales, dictadas por los gobiernos locales, que corresponden a los reglamentos administrativos del Consejo de Estado a nivel nacional. La única diferencia es, que los departamentos subordinados a los gobiernos locales tienen la facultad de publicar sus órdenes y decretos. Aunque las órdenes y decretos sean de carácter y efectos ejecutivos, semejantes instrumentos no se concluyen en el sistema de la legislación en China.

Todos los órganos a nivel local tienen un Comité de Derecho que corresponde a la comisión de mismo nombre en la APN, o un departamento legal (generalmente se llama la Oficina de de Asuntos Legislativos) como correspondiente a la OAL del Consejo de Estado, para ejercer los trabajos procesales en las actividades legislativas. Para que un proyecto se convierta en reglamento o norma en las Asambleas Populares y Gobiernos a nivel local, se lleva a cabo un proceso similar al establecido para deliberación en el Nivel Central.

Cabe señalar que existen pocas formalidades unificadas en el ámbito nacional sobre los procedimientos legislativos en nivel local, aunque un número de provincias ya las han establecido. La Constitución no detalla en su texto nada sobre el Poder Legislativo que aplicable a los gobiernos locales. Por otra parte, la ley de OAPGPLDN no menciona un proceso detallado al respecto, y únicamente la Ley sobre AL incluye unos artículos al respecto.

⁶¹ El artículo 80 y el artículo 82 de la Ley sobre AL (2015).

⁶² El artículo 80 de la Ley sobre AL (2015).

A los efectos de la división entre las Asambleas Populares locales y sus Comités Permanentes, cuando se trata de los asuntos principales especiales, el Poder Legislativo se atribuye exclusivamente a las Asambleas⁶³. Los reglamentos de carácter local de los municipios relativamente grandes necesitan ser revisados y aprobados dentro de un período de cuatro meses por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de su provincia o región autónoma antes de su aplicación⁶⁴. En lo que respecta a el reglamento de autonomía y reglamento específico promulgados por las Asambleas Populares de las zonas autónomas⁶⁵, se presentarán al Comité Permanente de la APN para su aprobación antes de que entren en vigor. Los requisitos más estrictos para los niveles bajos, las prefecturas autónomas y los condados autónomos, se presentarán ante el Comité Permanente de la Asamblea Popular de la provincia o de la región autónoma correspondiente, y los últimos serán entregados al Comité Permanente de la APN para su registro correspondiente⁶⁶.

La presentación de un proyecto, las consideraciones, discusiones y la votación, tanto de reglamentos de carácter local como del reglamento de autonomía y reglamentos específicos, son similares a los procedimientos legislativos que la APN y su Comité Permanente llevan a cabo⁶⁷. Después de la discusión y antes de la presentación en la agenda de la sesión, el órgano encargado de deliberación tiene la responsabilidad de presentar un

⁶³ El artículo 67 de la Ley sobre AL (2015).

⁶⁴ El artículo 89 de la Ley sobre AL (2015).

⁶⁵ Según el Libro Blanco del Sistema Legal Socialista con Características Chinas, China tiene ciento cincuenta y cinco zonas autónomas, incluido cinco regiones autónomas, treinta prefecturas autónomas y ciento veinte condados autónomos. El condado autónomo en las áreas donde viva etnia de Mongolia en compacta comunidad se llama "meng". El Libro Blanco del Sistema Legal Socialista con Características Chinas, la Oficina de Información del Consejo de Estado, el octubre de 2011. Ver www.gov.cn/jrzq/2011-10/27/content_1979498.htm.

⁶⁶ El artículo 116 de la Constitución de la República Popular China y El artículo 66 de la Ley sobre AL (2015).

⁶⁷ El artículo 77 de la Ley sobre AL (2015). El procedimiento para presentación de un proyecto, las consideraciones y la votación, tanto del reglamento de carácter local como del reglamento de autonomía y reglamento específico, deberá ser formulado por el órgano que promulga el norma, de acuerdo con la Ley de la Organización de las Asambleas Populares y Gobiernos Populares Locales de los Diversos Niveles, así como por referencia a las disposiciones de las Secciones Dos, Tres y Cinco del Capítulo Dos de esta Ley.

...

El Capítulo Dos de esta ley con título de "Ley Nacional" regla el poder legislativo del APN y su Comité Permanente. (Secciones Dos, El Proceso Legislativo de la Asamblea Popular Nacional. Sección Tres, El Proceso Legislativo del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional. Sección Cinco, Otras Disposiciones).

informe de resultados sobre la discusión con la enmienda del proyecto de norma⁶⁸.

Con la aprobación de su votación, las normas se promulgarán según su tipo, los reglamentos de carácter local de las Asambleas Populares de la provincia o región autónoma, por sus Presídiums; los de sus Comités Permanentes por éste; los de municipios relativamente grandes, por sus Comités Permanentes de Asamblea Popular, después de la revisión por parte del órgano de nivel superior directo; mientras que el reglamento de autonomía o reglamento específico, deberá ser aprobado por la entidad correspondiente, su Comités Permanentes de Asamblea Popular⁶⁹.

En lo que respecta a las normas de los gobiernos locales, el proceso es muy similar al que se lleva a cabo con las normas departamentales de las entidades del Consejo de Estado. Los procedimientos legislativos deben ser formulados, y las reglas dictadas por el Consejo de Estado en referencia al Tercer Capítulo de la ley⁷⁰. La decisión por la Reunión Ejecutiva o la Reunión Plenaria del Gobierno, la firma de su presidente y la promulgación en su nombre⁷¹.

Tras la promulgación, dicha norma se publicará en el Boletín de la Comisión Permanente de la Asamblea Popular de su nivel, en los referentes al Gobierno Popular local por las normas de los gobiernos locales, y los periódicos de circulación dentro de dicha jurisdicción en el momento oportuno⁷².

Obviamente, semejantes disposiciones sobre la legislación a nivel local son demasiado simples. Hasta el año 2014, todas las divisiones administrativas de nivel provincial (las provincias, las regiones autónomas, y los municipios directamente subordinados al Gobierno Central), todas las zonas autónomas (las regiones autónomas, las prefecturas autónomas y los condados autónomos), y todos los municipios relativamente grandes (como la capital de las divisiones administrativas de nivel provincial, los que cuentan con la aprobación del Consejo de Estado y los que se ubican en las zonas económicas especiales) han obtenido esta facultad, tanto dentro de sus Asambleas Populares como en su gobiernos ejecutivos. Según los datos del

⁶⁸ El artículo 77 de la Ley sobre AL (2015) en su segundo párrafo.

⁶⁹ El artículo 78 de la Ley sobre AL (2015).

⁷⁰ El artículo 83 de la Ley sobre AL (2015). Ver la nota 61.

⁷¹ El artículo 84 y el artículo 85 de la Ley sobre AL (2015).

⁷² El artículo 79 y el artículo 86 de la Ley sobre AL (2015).

Libro Blanco del Sistema Legal Socialista con Características Chinas, a finales de agosto de 2011, China había promulgado doscientos cuarenta leyes nacionales, setecientos seis reglamentos administrativos y más de ocho mil seiscientos reglamentos de carácter local⁷³. Según la estadística en tiempo real, hasta el trece de diciembre de 2015, doscientos sesenta y un leyes, setecientos dieciséis reglamentos administrativos, nueve mil ocho cientos diecinueve reglamentos de carácter local, y doce mil tres cientos cuarenta y dos normas departamentales y de los gobiernos locales⁷⁴.

El creciente aumento en el volumen de la legislación local indican un incremento en la importancia de la legislación local en el sistema legal de China, en el cual el Poder Legislativo se está ampliando a todos los municipios divididos en distritos, ya sea respecto a sus Asambleas Populares como a sus gobiernos ejecutivos. Sin embargo, las divisiones administrativas a nivel de condado (excepto de los condados autónomos), así como los distritos en el municipio, los municipios sin división en distrito, y el nivel más bajo como cantón o aldea, no disfrutaban esta facultad. En este sentido, el condado es un nivel de la administración muy importante en China, por término medio, cada uno tiene más de seiscientos sesenta mil personas; por ello la tendencia hacia una descentralización a nivel más bajo y en círculo más amplio es inevitable en el futuro previsible. En concordancia con este aumento en la elaboración de leyes hay un aumento geométrico de personas y de los recursos en distintos niveles y tipos de los órganos legislativos de la República.

4.3. La legislación de Hong Kong y Macao

Uno de los temas menos controvertidos durante las negociaciones para las transferencias de la soberanía sobre Hong Kong y Macao entre los poderes y China, fue el establecimiento de los sistemas jurídicos y judiciales de estas dos zonas. Para ambos la Declaración Conjunta⁷⁵, respecto de los sistemas que se establezcan en Hong Kong y Macao —el corazón del

⁷³ El Libro Blanco del Sistema Legal Socialista con Características Chinas, la Oficina de Información del Consejo de Estado, el octubre de 2011. Ver www.gov.cn/jrzq/2011-10/27/content_1979498.htm.

⁷⁴ Según la estadística de www.chinalawindex.cn.

⁷⁵ La “Declaración Conjunta del Gobierno de la República Popular China y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la cuestión de Hong Kong” firmada en el día de diecinueve de diciembre del año 1982, y la “Declaración Conjunta del Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República de Portugal sobre la cuestión de Macao” firmada en día veintiséis de marzo del año 1987.

documento— se presentan en la forma de una declaración unilateral por parte de China. En ellas destaca que las leyes vigentes en Hong Kong y Macao “seguirán existiendo básicamente sin cambios” como parte de las políticas básicas en dichas zonas⁷⁶. Los anexos I de estas dos Declaraciones contienen elaboraciones detalladas de aquellas políticas. Por ejemplo, China establece la Región Administrativa Especial según el artículo 31 de su Constitución⁷⁷. El gobierno y la legislatura de las RAEs integrados por habitantes locales, está constituida mediante elecciones en Hong Kong y que consta de una mayoría elegida en Macao. Para fines del ordenamiento jurídico, cada RAE tiene su legislación, las leyes anteriormente vigentes se mantendrán salvo que contravengan su Ley Básica o la modificación de su Poder Legislativo, para ello necesitaran informar las leyes promulgadas al Comité Permanente de la APN para su registro⁷⁸. Además, otras disposi-

⁷⁶ Ver el párrafo tres del Artículo Tres de la Declaración Conjunta Sino-Británica, el párrafo cuatro del Artículo Dos del Sino-Portuguesa.

⁷⁷ Ver la nota 13.

⁷⁸ El II de ANEXO I (la Aclaración del Gobierno de la República Popular China de sus Políticas Básicas en Relación Con Hong Kong) de la Declaración Conjunta Sino-Británica.

...

Después del establecimiento de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, las leyes anteriormente vigentes en Hong Kong (es decir, las leyes comunes, las reglas de equidad, las ordenanzas, la legislación subordinada y los derecho consuetudinario) se mantendrán, salvo que contravengan la Ley Básica o sujetos a cualquier enmiendas de la legislatura de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

El Poder Legislativo de la Región Administrativa Especial de Hong Kong será ejercido por la legislatura de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. La legislatura podrá, por propia autoridad promulgar leyes de acuerdo con las disposiciones de la Ley Básica y los procedimientos legales, y les informará al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional para el registro. Las leyes promulgadas por la legislatura que están en conformidad con la Ley Básica y los procedimientos legales se considerarán válidas.

Las leyes de la Región Administrativa Especial de Hong Kong serán la Ley Básica y las leyes anteriormente vigentes en Hong Kong y las leyes promulgadas por la legislatura de Hong Kong Región Administrativa Especial de que el anterior.

El III de ANEXO I (la Aclaración del Gobierno de la República Popular China de sus Políticas Básicas en Relación con Macao) de la Declaración Conjunta Sino-Portuguesa.

...

Después de la creación de la Región Administrativa Especial de Macao, las leyes, los decretos-leyes, los reglamentos administrativos y otras disposiciones normativas anteriormente vigentes en Macao se mantendrán, salvo que contravengan la Ley Básica o sujetos a cualquier enmiendas de la legislatura de la Región Administrativa Especial de Macao.

La legislatura de la Región Administrativa Especial de Macao puede, por sí solo, hacer leyes, de conformidad con las disposiciones de la Ley Básica y los procedimientos legales. Las leyes creadas se les informará al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional para el registro. Las leyes promulgadas por el poder legislativo de la Región Administrativa Especial de Macao que están en conformidad con la Ley Básica y los procedimientos legales se considerarán válidas.

El ordenamiento jurídico de la Región Administrativa Especial de Macao estará constituido por la Ley Básica, las leyes anteriormente vigentes en Macao y los ya mencionado creado por la Región Admi-

ciones sobre la aplicación de los acuerdos internacionales en las Regiones Especiales, las Declaraciones y sus anexos serán mencionadas en las siguientes partes⁷⁹.

China, procedió rápidamente a cumplir sus promesas de poner en práctica sus políticas básicas hacia Hong Kong y Macao en las leyes a ser aprobadas por la APN. La autoridad específica de la APN para establecer las RAEs y formular la estructura y competencias de la región proviene de Artículo 62 de la Constitución⁸⁰. La Ley Básica de Hong Kong⁸¹ fue adoptada

nistrativa Especial de Macao.

⁷⁹ El VIII de ANEXO I la Aclaración del Gobierno de la República Popular China de sus Políticas Básicas en Relación con Macao) de la Declaración Conjunta Sino-Portuguesa.

...

La aplicación a la Región Administrativa Especial de Macao de los acuerdos internacionales de los que la República Popular China es una de las partes, será decidida por el gobierno central, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de la Región Administrativa Especial de Macao, y después de recabar la opinión del gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao. Acuerdos internacionales de los que la República Popular China no es un partido, pero que se aplican en Macao, puede permanecer implantado en la Región Administrativa Especial de Macao. El Gobierno Popular Central autorizará o apoyará, dependiendo de las circunstancias y necesidades, el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao para hacer los arreglos apropiados para la aplicación en la Región Administrativa Especial de Macao de otros acuerdos internacionales relacionados con los mismos.

...

El XI de ANEXO I (la Aclaración del Gobierno de la República Popular China de sus Políticas Básicas en Relación Con Hong Kong) de la Declaración Conjunta Sino-Británica.

...

La aplicación a la Región Administrativa Especial de Hong Kong de los acuerdos internacionales de los que la República Popular China es una de las partes, será decidida por el gobierno central, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, y después de recabar la opinión del gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao. Acuerdos internacionales de los que la República Popular China no es un partido, pero que se aplican en Hong Kong, puede permanecer implantado en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. El Gobierno Popular Central autorizará o apoyará, dependiendo de las necesidades, el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong para hacer los arreglos apropiados para la aplicación en la Región Administrativa Especial de Hong Kong de otros acuerdos internacionales relacionados con los mismos.

...

El XIII de este ANEXO.

...

Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su aplicación a Hong Kong permanecerán en vigor.

...

⁸⁰ El artículo 62 de la Constitución de la República Popular China. La Asamblea Popular Nacional ejerce las siguientes funciones:

...

(13) Decidir sobre el establecimiento de las regiones administrativas especiales así como los sistemas que allí se instituyen;

...

⁸¹ La Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China (LB de Hong Kong), aprobada en la Tercera Reunión del Séptimo Asamblea Popular Nacional, promulgada por Decreto N° 26 del Presidente de la República Popular China el día 4 de abril del año 1990 y efectiva a partir del día primer de julio del año 1997.

por la APN el día 4 de abril del año 1990 y la de Macao por la misma organización el día 31 de marzo del año 1993⁸².

La función más evidente de los Órganos Legislativos de las dos RAEs, llamado Consejo Legislativo en Hong Kong y Asamblea Legislativa en Macao, son promulgar leyes⁸³. A pesar de que sus poderes legislativos se indican en términos amplios, existen varias restricciones; debido a que no son el único órgano legislativo en la RAE. En primer lugar, los proyectos de ley aprobados por los Órganos Legislativos no se convierten en ley hasta que hayan sido firmados por el Jefe del Ejecutivo⁸⁴; y el Jefe del Ejecutivo puede negarse a firmar y devolver la propuesta al Órgano Legislativo si él o ella considera que “no es compatible con los intereses generales de la Región”⁸⁵.

En segundo lugar, el alcance de los poderes legislativos del consejo está limitado por las Leyes Básicas. Por lo tanto, las leyes promulgadas a través de los Órganos Legislativos deberán de ser compatibles con las Leyes Básicas, tanto en lo que se refiere a la división de la autoridad entre la Regiones Administrativas Especiales y las autoridades centrales, como en cuanto a las limitaciones de las que el Órgano Legislativo pueda legislar válidamente según la división entre los poderes dentro de cada RAE.

En tercer lugar, las leyes nacionales pueden aplicar en Hong Kong sin la intervención de los Órganos Legislativos de RAE, cuando se ponen en práctica por la autoridad central, en situaciones de emergencia⁸⁶.

⁸² La Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China (LB de Macao), aprobada en la Primera Reunión del Octavo Asamblea Popular Nacional, promulgada por Decreto N° 3 del Presidente de la República Popular China el día 31 de marzo del año 1993 y efectiva a partir del día 20 de diciembre del año 1999.

⁸³ El artículo 73 de la LB de Hong Kong y el artículo 71 de la LB de Macao.

⁸⁴ El artículo 76 de la LB de Hong Kong, y el artículo 78 de la LB de Macao.

⁸⁵ El artículo 49 de la LB de Hong Kong, y el artículo 51 de la LB de Macao.

⁸⁶ El artículo 18 de la LB de Hong Kong.

Las leyes vigentes en la Región Administrativa Especial de Hong Kong serán la presente Ley, las leyes anteriormente vigentes en Hong Kong conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley, así como las leyes aprobadas por la legislatura de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Las leyes nacionales no se aplican en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, excepto los indicados en el anexo III de la presente Ley. Las leyes que en ella se aplicarán localmente mediante promulgación o acción legislativa de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional podrá añadir o eliminar de la lista de leyes en el anexo III previa consulta a su Comité de la Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Hong Kong y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Estas leyes deben limitarse a las que se refieren a cuestiones de defensa y relaciones exteriores, así como otros asuntos fuera de los límites de la autonomía de la región, en virtud de esta Ley.

En el caso del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional decide declarar el estado de guerra o, a causa de los disturbios dentro del Región Administrativa Especial de Hong Kong que ponga

Por último, el Gobierno de la RAE tiene competencia para redactar reglamentos administrativos u otras formas de legislación subordinada⁸⁷. La

en peligro la unidad o la seguridad nacional y está fuera del control del gobierno de la Región, decidir la Región se encuentra en un estado emergencia, el Gobierno Popular Central puede emitir una orden de aplicación de las leyes nacionales pertinentes en la Región.

Según el anexo III de la LB de Hong Kong, las siguientes leyes nacionales que debe aplicarse en la Región Administrativa Especial de Hong Kong a partir del primer día julio del año 1997 por medio de la promulgación de su Órgano Legislativo:

- (1) La Resolución sobre la Capital, Calendario, Himno Nacional y la Bandera Nacional de la República Popular China;
- (2) Las Resolución sobre el Día Nacional de la República Popular China;
- (3) El Orden por el Gobierno Popular Central sobre el emblema nacional de la República Popular China;
- (4) La Declaración del Gobierno de la República Popular China sobre el Mar Territorial;
- (5) La Ley sobre la Nacionalidad de la República Popular China;
- (6) El Reglamento relativa a los Privilegios e Inmunidades Diplomáticas de la República Popular China.

El artículo 18 de la LB de Macao.

Las leyes vigentes en la Región Administrativa Especial de Macao serán la presente Ley, las leyes anteriormente vigentes en Macao conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la presente Ley, así como las leyes promulgadas por el poder legislativo de la Región Administrativa Especial de Macao.

Las leyes nacionales no se aplican en la Región Administrativa Especial de Macao, excepto los indicados en el anexo III de la presente Ley. Las leyes que en ella se aplican localmente mediante promulgación o acción legislativa de la Región Administrativa Especial de Macao.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional podrá añadir o eliminar de la lista de leyes en el anexo III previa consulta a su Comité de la Ley Básica de la Región Administrativa Especial de Macao y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao. Estas leyes deben limitarse a las que se refieren a cuestiones de defensa y relaciones exteriores, así como otros asuntos fuera de los límites de la autonomía de la región, en virtud de esta Ley.

En el caso del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional decide declarar el estado de guerra o, a causa de los disturbios dentro del Región Administrativa Especial de Macao que ponga en peligro la unidad o la seguridad nacional y está fuera del control del gobierno de la Región, decidir la Región se encuentra en un estado emergencia, el Gobierno Popular Central puede emitir una orden de aplicación de las leyes nacionales pertinentes en la Región.

Según el anexo III de la LB de Macao, las siguientes leyes nacionales que debe aplicarse en la Región Administrativa Especial de Macao a partir del día veinte de diciembre del año 1999 por medio de la promulgación de su Órgano Legislativo:

- (1) La Resolución sobre la Capital, Calendario, Himno Nacional y la Bandera Nacional de la República Popular China;
- (2) Las Resolución sobre el Día Nacional de la República Popular China;
- (3) La Ley sobre la Nacionalidad de la República Popular China;
- (4) El Reglamento relativa a los Privilegios e Inmunidades Diplomáticas de la República Popular China.
- (5) El Reglamento relativa a los Privilegios e Inmunidades Consulares de la República Popular China.
- (6) La Ley de la Bandera Nacional de la República Popular China;
- (7) La Ley del Emblema Nacional de la República Popular China;
- (8) La Ley sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua de la República Popular China;
- (9) La Ley de la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental de la República Popular China;
- (10) La Ley del Estacionamiento de las Tropas en la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular de China;
- (11) La Ley sobre la solicitud de medidas legales coercitivas de los bancos centrales extranjeros para sus bienes de la República Popular China.

⁸⁷ El artículo 62 de la LB de Hong Kong, y el artículo 64 de la LB de Macao.

restricción más importante no está en el ámbito de su jurisdicción, como en el procedimiento de iniciativa legislativa (Wesley-Smith, 1994). A los miembros de los Órganos Legislativos no se les permiten presentar proyectos de ley “que se refieren a los gastos públicos o la estructura política o el funcionamiento del gobierno”. Tampoco pueden presentar proyectos de ley “en relación con las políticas del gobierno” sin el consentimiento por escrito del Jefe del Ejecutivo⁸⁸.

En cuanto a la votación, en la RAE de Macao, el quórum para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa no puede ser menos de la mitad de todos sus miembros. Salvo las disposiciones en contrario de su Ley Básica, los proyectos de ley y las resoluciones de la Asamblea Legislativa se aprueban con el voto de más de la mitad de todos sus miembros⁸⁹. En Hong Kong, el quórum para el funcionamiento del Consejo Legislativo también es de no menos de la mitad⁹⁰, pero el cálculo es un poco más complejo. El Consejo Legislativo está conformado por los miembros electos por circunscripciones funcionales, y los electos por circunscripciones geográficas mediante elecciones directas⁹¹. Cuando se lleva a cabo la votación de mociones o propuestas legislativas por parte del Poder Ejecutivo, toda la legislatura vota junta, y estas se aprueban con el voto de más de la mitad de todos (siendo la mayoría simple necesaria). Pero cuando la votación de mociones o propuestas por un miembro del Consejo Legislativo, incluidas las propuestas de enmiendas sobre un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, los miembros de las circunscripciones funcionales votan por separado de la otra categoría de miembros, y una mayoría de cada tipo es necesario⁹².

Las leyes de las RAEs entrarán en vigor después de haber sido firmada y promulgada por el Jefe del Ejecutivo. Dichas leyes tienen que ser puestas al conocimiento del Comité Permanente de APN para su registro. Al cabo de recibir el registro, el Comité Permanente de la APN, en consulta con el Comité de Ley Básica de Hong Kong o Macao, considera que cualquier ley promulgada por la legislatura de las RAEs no cumple con las divisiones

⁸⁸ El artículo 74 de la LB de Hong Kong y el artículo 75 de la LB de Macao.

⁸⁹ El artículo 77 de la LB de Macao.

⁹⁰ El artículo 75 de la LB de Hong Kong.

⁹¹ Desde el día diez de octubre del año 2012, el Consejo Legislativo de RAE de Hong Kong entró en su quinta sesión con un período de cinco años. Entre los setenta miembros, treinta y cinco miembros devueltos por circunscripciones funcionales, y otra mitad, mediante elecciones directas.

⁹² La Parte III de anexo II de la LB de Hong Kong.

entre la autoridad central y la RAE estipuladas en respectiva Ley Orgánica, puede volver a dicha ley, pero no modificarla. La ley devuelta por el Comité Permanente de la APN pierde su validez de forma inmediata.

5. La cooperación basada en la división de los cuerpos legislativos

Las diferentes fuentes y tipos de legislación, acompañadas con la tendencia del dramático aumento de la cantidad de leyes promulgadas por las entidades locales, ha dado lugar a un sistema legal, en el cual pueden existir muchos conflictos e inconsistencias entre las distintas normas legales (Head, 2009). Por ejemplo, los reglamentos de carácter local, dictados por las Asambleas Populares locales o sus Comités Permanentes para implementar la aplicación de una ley promulgada por la APN, es posible que cambien, amplíen, o sean incompatibles con la ley original (Cho, 2002). Y las normas departamentales emitidas por distintos ministerios y comisiones del Consejo de Estado pueden ser inconsistentes o competidas entre sí.

Con el fin de evitar y cambiar esta situación, la Ley sobre AL ofrece aclaraciones sobre el poder de diversas autoridades, como la Asamblea Popular Nacional, su Comité Permanente y el Consejo de Estado. Por Ejemplo, la APN promulga y modifica, las leyes penales, civiles, orgánicas estatales y otras básicas. El Comité Permanente, promulga y reforma las otras leyes que no se promulgan por la APN, y Complementa o modifica, en forma parcial, las leyes elaboradas por la APN, en el tiempo comprendido entre los períodos de sesiones de esta última, pero sin contradecir los principios fundamentales de dichas leyes⁹³. En detalle, la Ley sobre AL ha definido estrictamente el alcance del Poder Legislativo que se atribuye exclusivamente a la APN y su Comité Permanente⁹⁴. La facultad legislativa del Consejo de Estado se observa en tres partes:

⁹³ El artículo 67 de la Constitución de la República Popular China y el artículo 7 de la Ley sobre AL (2015).

⁹⁴ El artículo 8 de la Ley sobre AL (2015). Los asuntos relacionados con los siguientes sólo pueden ser promulgada en la forma de ley:

- (1) La soberanía del Estado;
- (2) La creación, organización y la autoridad sobre las Asambleas Populares, los Gobiernos Populares, los tribunales populares y las fiscalías populares de distintos niveles;
- (3) El sistema de autonomía de las regiones étnicas, el de región administrativa especial, y el de autonomía en el nivel de base;
- (4) Las delincuencia y las sanciones penales;
- (5) La privación de los derechos políticos de los ciudadanos, o medidas coercitivas y sanciones que implican la restricción de la libertad personal;
- (6) La expropiación o la requisición de las riquezas no estatales;
- (7) El sistema civil en lo fundamental;
- (8) El sistema económico en lo fundamental y, los fiscales, de aduanas, financieros y internacional comerciales lo fundamental.

(I) La promulgación de los reglamentos administrativos para aplicación de una ley.

(II) La promulgación de los reglamentos administrativos sobre los asuntos sujetos a las competencias del Consejo de Estado en virtud del artículo 89 de la Constitución⁹⁵.

(III) La promulgación de los reglamentos administrativos según la autorización por la APN o su Comité Permanente, cuando espera las condiciones favorables para ello⁹⁶. Excepto cuando el asunto se refiere a los delitos y sanciones penales, la privación de los derechos políticos de los ciudadanos, las medidas coercitivas y sanciones que implican la restricción de la libertad personal, y el sistema judicial⁹⁷. La Ley sobre AL (2000) definió que la decisión de la autorización tiene que especificar el objetivo y el alcance, mientras que el cuerpo autorizado debe ejercer tal poder en el estricto cumplimiento de éstos⁹⁸, por otra parte, el autorizado no puede delegar sus atribuciones a ningún otro órgano⁹⁹. La autoridad competente para legislar respecto de la cuestión se da por terminada cuando las condiciones sean favorables para la promulgación de una ley y la APN o su Comité Permanente la promulguen en el momento oportuno¹⁰⁰. La Ley sobre AL (2015) ha confirmado dichos principios, y añade que la decisión de la autorización debe componerse con el propósito, las materias, el alcance, la duración, la forma que ejerce por el cuerpo autorizado y el principio que debe seguir. La duración de la autorización no podrá exceder cinco años, con excepción a las disposiciones existentes en contrario por la decisión de autorización. Convendrá además, sin duda alguna, antes del período de seis meses de la expiración de la duración, el cuerpo autorizado deberá informar a la aplicación de la decisión de autorización, y proponer la necesidad de desarrol-

(9) Los impuestos, los contribuyente, los objeto del impuesto, la base impositiva, la tasa impositiva, la administración de recaudación de impuestos, y otros asuntos relacionados con el fundamental sistema tributario;

(10) Los sistema sobre el litigios y el arbitraje;

(11) Otros asuntos cuya regulación se deben realizar a través de la promulgación de la legislación por la APN o su Comité Permanente.

⁹⁵ El artículo 65 de la Ley sobre AL (2015).

⁹⁶ El artículo 9 y el artículo 65 de la Ley sobre AL (2015).

⁹⁷ El artículo 9 de la Ley sobre AL (2015).

⁹⁸ El artículo 10 de la Ley sobre AL (2000) y el artículo 10 de la Ley sobre AL (2015).

⁹⁹ El artículo 12 de la Ley sobre AL (2000) y el artículo 12 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁰ El artículo 11 de la Ley sobre AL (2000) y el artículo 11 de la Ley sobre AL (2015).

lar, modificar o derogar la norma promulgada por aquél. La APN o su Comité Permanente pueden continuar con la autorización según la necesidad y la opinión del autorizado¹⁰¹.

El Poder de promulgar los reglamentos administrativos del Consejo de Estado no es incontrolado o arbitrario. Para ello el Consejo de Estado necesita preparar un programa anual de trabajo legislativo, de acuerdo con la planificación nacional de desarrollo (Kenneth, Yeung & Tong, 1978) y el plan legislativo formulado por el Comité Permanente de la APN¹⁰². Cuando la entidad subordinada al Consejo de Estado considera que es necesario que se promulgue un reglamento administrativo, deberá de informar al Consejo de Estado para su aprobación.

Analógicamente, las entidades directamente subordinada al Consejo de Estado que ejercen funciones reguladoras, podrán dictar normas administrativas dentro del ámbito de su competencia, de conformidad con los reglamentos administrativos, así como las decisiones y órdenes del Consejo de Estado, pero no pueden establecer excepciones sobre el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, las personas jurídicas y otras organizaciones, ni aumentar sus obligaciones¹⁰³.

En cuanto a los reglamento de carácter local, su ámbito sólo se limita en los asuntos que son de naturaleza local y que requieren la promulgación de un decreto local, y los asuntos para aplicar una ley nacional o regulación administrativa según la situación real de la jurisdicción¹⁰⁴. De manera más detallada:

(I) La Asamblea Popular y el Comité Permanente de la provincia, la región autónoma, el municipio directamente bajo el Gobierno Central, pueden promulgar reglamentos de carácter local que no se contravengan cualquier disposición de la Constitución, la legislación nacional y los reglamentos administrativos.

Específicamente, en relación con cualquier asunto para el cual el Estado no ha promulgado legislación nacional o reglamento administrativo excepto de las materias enumeradas en el artículo 8 de la Ley sobre AL, la Asamblea Popular y su Comité Permanente de la provincia, la región autónoma, y el municipio directamente bajo el Gobierno Central puede

¹⁰¹ El artículo 10 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰² El artículo 66 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰³ El artículo 80 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁴ El artículo 73 de la Ley sobre AL (2015).

promulgar algún reglamento local según sus situaciones específicas y necesidades reales. Al entrar en vigor la ley nacional o regulación administrativa promulgada por los órganos de nivel nacional, cualquier disposición en el decreto local que contravenga a las normas nuevas será inválidas, y aquel órgano deberá modificarlo o derogarlo¹⁰⁵.

(II) Los municipios relativamente grandes, además de en estricta conformidad con las disposiciones anteriores en el párrafo de arriba, sólo pueden promulgar reglamentos sobre los asuntos relacionados con la construcción urbana, las condiciones de higiene y la protección del medio ambiente¹⁰⁶. Tales reglamentos entran en vigor después de la revisión y aprobación por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de su provincia o región autónoma de una duración no más de cuatro meses si tales no contraviene cualquier disposición de la Constitución, la legislación nacional, los reglamentos administrativos y los reglamentos de carácter local de su territorio de nivel provincial¹⁰⁷.

Cuando semejantes cuerpos legislativos ejercen su poder bajo circunstancias del párrafo segundo del punto uno anterior, aparte de cumplir con las pertinentes disposiciones. También se limita en la construcción urbana, las condiciones de higiene y la protección del medio ambiente¹⁰⁸.

(III) Además, los reglamentos locales dictados por el cuerpo legislativo de la ciudad donde se encuentra una zona económica especial, de conformidad con la autorización por la APN, sólo son aplicables dentro de la zona económica especial¹⁰⁹.

El reglamento de autonomía y el reglamento específico son normas dictados por los cuerpos legislativos en los territorios étnicos, según sus características políticas, económicas y culturales, aplicables en dichas jurisdicciones. No son lo mismo que otros reglamentos de carácter local, estos dos pueden variar las disposiciones de una ley o un reglamento administrativo, siempre que dicha variación no viole los principios básicos de la misma, no se permite la variación con respecto a cualquier disposición de la Constitución, de la Ley de Área Étnica Autónoma, o de cualquier otra

¹⁰⁵ El artículo 73 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁶ El artículo 71 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁷ El artículo 72 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁸ El artículo 73 de la Ley sobre AL (2015).

¹⁰⁹ El artículo 74 de la Ley sobre AL (2015).

ley o reglamentos administrativos que se dedican a las cuestiones relativas a las áreas autónomas étnicas¹¹⁰. Por último, hay que hacer una adición, ya que tales reglamentos entran en vigor después de la revisión y aprobación por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de su nivel inmediato superior¹¹¹.

Las normas de los gobiernos locales se dictan por el Gobierno Popular de la provincia, la región autónoma, el municipio directamente bajo el Gobierno Central, el municipio como la capital de la provincia o de la región autónoma, la ciudad donde se encuentra una zona económica especial, el municipio relativamente grandes requieren de la aprobación del Consejo de Estado. Su ámbito sólo se limita a los asuntos que estén dentro del alcance normativo de la jurisdicción local, y los asuntos para los que la promulgación de normas locales se requiera a fin de aplicar una ley, la regulación administrativa o el reglamento de carácter local¹¹². Los Gobiernos Populares de los municipios como, la capital de la provincia o de la región autónoma, la ciudad donde se encuentra una zona económica especial, y municipios relativos grandes requieren de la aprobación del Consejo de Estado para promulgar normas sobre los asuntos relacionados con la construcción urbana, las condiciones de higiene y la protección del medio ambiente¹¹³. En cuanto a los asuntos donde no se ha promulgado el reglamento de carácter local, pueden formular las normas locales según la urgente necesidad de la administración. Cuando la aplicación de dichas normas dura únicamente dos, y es necesario seguir aplicando las medidas administrativas previstas en la norma, el Gobierno local debe presentar a la Asamblea Popular o a su Comité Permanente la solicitud para legislarla como un reglamento de carácter local¹¹⁴.

En un sistema legislativo tan complicado, la APN y su Comité Permanente tienen un papel nuclear. La Ley sobre AL (2015) enfatiza que la APN y su Comité Permanente fortalecen la organización y coordinación del

¹¹⁰ El artículo 66 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹¹ El artículo 66 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹² El artículo 82 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹³ El artículo 82 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹⁴ El artículo 82 de la Ley sobre AL (2015).

trabajo legislativo¹¹⁵ formulan el plan y el programa legislativo anual¹¹⁶. Ellos tienen derecho de autorizar al Consejo de Estado y a los órganos de las divisiones políticas para ejercer la facultad legislativa en un ámbito específico; recibir el registro, revisar y aprobar las normas dictadas por otros cuerpos legislativos en el país; así como decidir que, según la necesidad de la reforma y el desarrollo, la suspensión de la aplicación de algunas disposiciones de la ley en algunas áreas¹¹⁷. Además, las leyes promulgadas por la APN y su Comité Permanente se ocupan en el nivel más alto en la jerarquía normativa de toda la legislación.

6. Los conflictos entre las normas y sus coordinadores

La Constitución tiene la máxima autoridad legal, y ninguna ley, regulación ni norma puede contravenir la Constitución¹¹⁸. Por consiguiente, las leyes tienen mayor autoridad legal que los reglamentos administrativos, reglamentos locales y normas departamental o locales; y los reglamentos administrativos, mayor que los últimos¹¹⁹. En consecuencia, los reglamentos de carácter local, cuentan con una jerarquía mayor a las normas emitidas por los gobiernos en el mismo nivel y el nivel inferior. Es así que las normas locales emitidas por los gobiernos, cuentan con una jerarquía mayor a las que emitidas por el gobiernos de nivel más bajo¹²⁰. Finalmente, cuando los reglamentos de autonomía y los reglamentos específicos en los territorios étnicos, o cuando los reglamentos o las normas de una zona económica especial en virtud de una decisión favorable, varían las disposiciones de una ley, un reglamento administrativo o una norma, lo dispuesto en los reglamentos o las normas prevalecen en dicha zona¹²¹.

En cuanto a las normas departamentales y locales, ellas tienen la misma autoridad legal, y se implementan dentro de sus respectivos ámbitos de competencia¹²². En el caso de la diferencia entre la norma departamental,

¹¹⁵ El artículo 51 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹⁶ El artículo 52 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹⁷ El artículo 13 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹⁸ El artículo 87 de la Ley sobre AL (2015).

¹¹⁹ El artículo 88 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁰ El artículo 89 de la Ley sobre AL (2015).

¹²¹ El artículo 90 de la Ley sobre AL (2015).

¹²² El artículo 91 de la Ley sobre AL (2015).

o entre las normas locales y las normas departamentales en relación con el mismo asunto, la decisión sobre prevalencia es tomada por el Consejo de Estado¹²³. Pero en el caso de una diferencia entre la norma departamental y el reglamento de carácter local, donde no se pueda decidir la disposición aplicable, el Consejo de Estado emite su dictamen, cuando el Consejo de Estado considera que debe aplicarse el reglamento de carácter local, se aplica; cuando considera que debe aplicarse la norma departamental, solicita al Comité Permanente de la APN tomar la decisión¹²⁴.

En el caso de la diferencia entre la nueva disposición y la anterior promulgadas por el mismo órgano, la disposición especial prevalece sobre la disposición general. Según dicho principio, más detallado, la nueva disposición prevalece¹²⁵. Si todavía existe el problema de la aplicación entre la nueva y la anterior, se toma la decisión por la entidad que las emite. Específicamente, entre las leyes, por el Comité Permanente de la APN; entre los reglamentos administrativos, por el Consejo de Estado, etc.¹²⁶. Pero si la diferencia surge entre una ley y la disposición administrativa adoptada en virtud de una autorización, el Poder de la decisión pertenece al Comité Permanente de la APN¹²⁷.

El sistema de registro (*bei'an zhidu*) es muy favorable para conocer los conflictos entre las normas. Dentro de los treinta días de la promulgación, el reglamento administrativo, el reglamento de carácter local, el reglamento de autonomía y el reglamento específico, la norma departamental o local se presenta al órgano competente para su registro. En las operaciones concretas, los reglamentos administrativos, al Comité Permanente de la APN; los reglamentos de carácter local de la provincia, la región autónoma, el municipio directamente bajo el Gobierno Central, al Comité Permanente de la APN y el Consejo de Estado; los reglamentos de carácter local de otros niveles, al Comité Permanente de la APN y el Consejo de Estado vía el Comité Permanente de la Asamblea Popular de su provincia o su región autónoma; el reglamento de autonomía y los reglamentos espe-

¹²³ El tercer párrafo del artículo 95 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁴ El segundo párrafo del artículo 95 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁵ El artículo 92 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁶ El artículo 94 de la Ley sobre AL (2015) y el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁷ El último párrafo del artículo 95 de la Ley sobre AL (2015).

cíficos de las prefecturas autónomas y los condados autónomos, al Comité Permanente de la APN y el Consejo de Estado vía el Comité Permanente de la Asamblea Popular de su provincia, su región autónoma o su municipio directamente bajo el Gobierno Central, con la explicación de sus variaciones; las normas departamentales, al Consejo de Estado; las normas de los gobiernos locales, al Consejo de Estado y al Comité Permanente de la Asamblea Popular de su nivel, específicamente, las de los municipios relativamente grandes. Mientras tanto, al Comité Permanente de la Asamblea Popular y el Gobierno Central de su provincia o su región autónoma; el reglamento o la norma promulgado en virtud de una decisión de autorización, al órgano que la decide¹²⁸.

Con base en este sistema de registro, los comités especiales o las oficinas subordinadas a los Comités Permanentes de la APN puede revisar todas las normas presentadas. Cuando el Consejo de Estado, la Comisión Militar Central, el Tribunal Popular Supremo, la Fiscalía Popular Suprema, los Comités Permanentes de la Asamblea Popular de diversas provincias, regiones autónomas y municipios directamente bajo el gobierno central considere que una norma legal contraviene la Constitución, puede hacer una demanda por escrito al Comité Permanente de la APN para su revisión. Otros órganos y grupos sociales, empresariales o no-empresariales, instituciones, y cualquier ciudadano que no sea parte de los órganos enumerados anteriormente, pueden hacer una propuesta por escrito al mismo Comité. El último distribuye dicha demanda o propuesta a los comités especiales pertinentes para su revisión y comentarios¹²⁹.

Cuando los Comités Permanentes de la APN consideren que las normas presentadas contravienen la Constitución o una ley, pueden presentar una revisión comentada por escrito al órgano de promulgación, o citarlo para dar explicaciones. Dicho cuerpo necesita presentar su opinión sobre si se hace una enmienda dentro de los dos próximos meses. Si no, el órgano de revisión puede presentar a la Reunión Presidencial una revisión por escrito o un proyecto de ley para su cancelación, y la Reunión decide si llevarlo a la sesión del Comité Permanente para deliberación y cancelación¹³⁰. En consecuencia, es posible que los comités especiales o las oficinas subordi-

¹²⁸ El artículo 98 de la Ley sobre AL (2015).

¹²⁹ El artículo 99 de la Ley sobre AL (2015).

¹³⁰ El artículo 100 de la Ley sobre AL (2015).

nadas de los Comités Permanentes de la APN que revisan la norma legal, respondan al órgano o ciudadano que ha iniciado la demanda o propuesta de revisión¹³¹.

Una de las razones de modificación o cancelación de una norma legal es si esta contraviene la Constitución o a una ley de nivel superior. En paralelo, el artículo 96 de la Ley sobre AL (2015) enumera otras razones, incluyendo que (I)excede el ámbito de la competencia del órgano de promulgación; (II)las diferentes disposiciones existen en relación con el mismo asunto entre normas, y de conformidad con una decisión hecha por el órgano competente, una de las disposiciones debe ser modificadas o canceladas. (III) la provisión de una norma se considera inadecuada y debe ser modificada o cancelada; (IV) se viola el procedimiento legalmente establecido¹³².

El órgano competente para modificar o cancelar dichas normas en virtud de las facultades otorgadas en distintos niveles¹³³.

(I) La legislación dictada por el Comité Permanente de la APN, y el reglamento de autonomía o el reglamento específico aprobado por esta entidad. La facultad de modificación o cancelación pertenece a la APN.

(II) El reglamento administrativo, el reglamento de carácter local, y el reglamento de autonomía o el reglamento específico aprobado por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de la provincia, la región autónoma, el municipio directamente bajo el Gobierno Central, pertenece al Comité Permanente de la APN.

(III) La norma departamental y local, pertenece al Consejo de Estado.

(IV) El reglamento de carácter local dictado o aprobado por el Comité Permanente de la Asamblea Popular de la provincia, la región autónoma, el municipio directamente bajo el Gobierno Central, pertenece a su Asamblea Popular.

(V) La norma dictada por el gobierno local, pertenece al Comité Permanente de su Asamblea Popular.

(VI) La norma dictada por el gobierno local más bajo del nivel provincial, pertenece al gobierno de la provincia o la región autónoma.

¹³¹ El artículo 102 de la Ley sobre AL (2015).

¹³² “La ley de nivel inferior contraviene una ley de nivel superior” es el punto dos de las razones de la modificación o cancelación, en el artículo 96 de la Ley sobre AL (2015).

¹³³ El artículo 97 de la Ley sobre AL (2015).

(VII) La adoptada en virtud de una autorización, pertenece al cuerpo permitiendo la autoridad. En caso necesario, el cuerpo permitido puede revocar la autorización.

7. Conclusión

El concepto de autoridad legislativa de China difiere en aspectos fundamentales al de algunos sistemas jurídicos. A nivel nacional, la APN y su Comité Permanente, y el Consejo de Estado ejercen un Poder legislativo intrínseco. Como consecuencia, para los niveles locales, el poder legislativo se divide más estrictamente.

Acompañado con la descentralización en ese campo, el gran volumen de la legislación local y la tendencia de un dramático aumento respecto a la cantidad de leyes promulgadas por las entidades locales indican la importancia de la división y la coordinación de legislación. En este sentido, la nueva Ley sobre AL aclara qué entidad tiene el poder para resolver los conflictos entre distintas normas jurídicas.

En general, cada tipo de los cuerpos legislativos tienen poder en áreas específicas con diversos alcances, en consecuencia la autoridad de más alto nivel en la jerarquía tiene la facultad de invalidar o derogar la legislación promulgada por las entidades debajo de ella en la cadena de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Bordalí Salamanca, A., 2008. La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 30: 185-219.
- Cho, Y. N., 2002. From 'rubber stamps' to 'iron stamps': the emergence of Chinese people's congresses as supervisory powerhouses. *The China Quarterly* 171: 724-740.
- Cho, Y. N., 2006. The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congresses. *The China Quarterly* 187: 592-609.
- Head, J. W., 2009. Feeling the Stones When Crossing the River: The Rule of Law in China. *Santa Clara Journal of International Law* 7 (2): 25-83.
- Kenneth L., Yeung, S.C., & Tong, J., 1978. Central Documents and Politburo Politics in China. *Michigan Papers in Chinese Studies*, No. 33. Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan.

- Montesquieu, 1845. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Biblioteca Auxiliar del Jurisconsulto y Publicista.
- Pedraz, E., 1990. *Constitución, jurisdicción y proceso*. Madrid: Ediciones Akal.
- Tanner, M. S., 1999: *The Politics of Lawmaking in China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects*. Oxford: Oxford University Press.
- Wesley-Smith, P., 1994. *Constitutional and Administrative Law in Hong Kong (2nd ed.)*. Hong Kong: Longman Asia.
- William C. Jones, The significance of the opinion of the Supreme People's Court for Civil Law in China, Potter, P. B. *Domestic Law Reforms in Post-Mao China*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1994: 97-108.