

*Mo Jihong**

El desarrollo legislativo en China durante los últimos cinco años (2007-2011)

SUMARIO: I. Marco y estructura del sistema legal con características chinas. II. Integración gradual de la participación pública en el proceso legislativo. III. Perfeccionamiento del mecanismo de registro de documentos normativos. IV. El Plan Legislativo y la modernización socialista. V. Conclusiones.

I. Marco y estructura del sistema legal con características chinas

Desarrollo legislativo a 2008 (Reporte Legal).

El 28 de febrero de 2008, la Oficina de Prensa del Consejo del Estado publicó el Reporte (libro Blanco) sobre la Construcción Legal en China realizada hasta el 2008. Con base en este informe, se reportaron 229** leyes creadas por la Asamblea Popular Nacional (APN) y su Comité Permanente, las cuales han jugado un papel muy importante en el establecimiento de un sistema jurídico socialista con características chinas. El actual sistema jurídico chino, establecido en categorías completas, en etapas claras, siguiendo una estructura coordinada y un mecanismo científico, está compuesto de siete familias legales y tres tipos de normas jurídicas. Las siete familias incluyen: el Derecho Constitucio-

* Subdirector del Instituto de Derecho de la Academia China de Ciencias Sociales; Profesor de Derecho Constitucional; miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

** Como lo señala el autor, la cifra de 229 leyes se refiere al año de 2008.

nal (y leyes relacionadas a la Constitución); el Derecho Civil y Mercantil; el Derecho Administrativo; el Derecho Económico; el Derecho Social; el Derecho Penal; y el Derecho Procesal y no Procesal. Los tres tipos de normas jurídicas son: la ley (creada por la APN y su Comité Permanente); los reglamentos administrativos (adoptados por el Consejo del Estado); y los reglamentos locales, los reglamentos autónomos y los reglamentos especiales (adoptados por los gobiernos locales a nivel provincial). Siguiendo el mecanismo legislativo mencionado, los órganos legislativos han adoptado un gran número de leyes, reglamentos administrativos y reglamentos locales, en un intento por promover la reforma socialista y el desarrollo social.

La Constitución de 1982 de la República Popular China

La Constitución de la República Popular China (RPC) garantiza los derechos e intereses básicos de los ciudadanos, incluyendo el derecho a votar y a ser votado; el derecho a la libertad de expresión; el derecho de prensa; el derecho de convocar a asambleas; el derecho de asociación; el derecho de procesión y manifestación; el derecho de libertad religiosa; la inviolabilidad de la libertad personal, de la dignidad humana y de residencia; la libertad y la privacidad de la correspondencia; el derecho a criticar y hacer sugerencias a cualquier órgano estatal o funcionario y el ejercicio de supervisión; el derecho al trabajo y al descanso, así como el derecho a la asistencia material por parte del Estado y de la sociedad en caso de vejez, enfermedad o discapacidad; el derecho a la educación; y el derecho a iniciar investigaciones científicas, creaciones literarias y artísticas u otras actividades culturales.

Adoptada en 1982, la actual Constitución de China ha sido enmendada cuatro veces; la última de ellas fue el 14 de marzo de 2004, cuando la APN votó por incluir garantías formales de los derechos humanos – “el Estado respeta y salvaguarda los Derechos Humanos” – y de la propiedad privada. El artículo sobre la protección de la propiedad privada coloca los bienes privados de los ciudadanos chinos en una condición de igualdad respecto a los bienes del sector público: “qué no sean invadidos”.

Otras enmiendas importantes a la Constitución incluyeron el papel rector de los “Tres Representantes”, un tema muy importante para la vida social y política nacional; la introducción del deseo de conseguir un desarrollo coordinado del progreso material de la civilización, la política y la cultura; la incorporación del término “constructores de socialismo”; y el perfeccionamiento del sistema de expropiación de la tierra.

La Ley Estatutaria de la APN y otros documentos legislativos

Durante los últimos cinco años y desde que se convirtió en miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a finales del 2001, China ha

intensificado su trabajo legislativo, y ha promulgado y revisado un gran número de leyes y reglamentos. Para finales del 2003, la APN y su Comité Permanente había promulgado alrededor de 440 leyes y decisiones;* el Consejo del Estado había emitido más de 1,000 reglamentos administrativos y se habían formulado 10,000 ordenanzas locales. Dichos documentos legales versaron sobre una amplia gama de áreas y ayudaron a establecer un sistema jurídico relativamente completo en China.

De esta manera, el 2003 fue un año decisivo para la historia jurídica del país. En primer lugar, el Comité Permanente adoptó por unanimidad la enmienda constitucional, que sería después aprobada en marzo de 2004 por la Asamblea Popular Nacional. En segundo lugar, las anteriores “Medidas de internamiento y deportación de vagabundos y mendigos urbanos” fueron remplazadas por las “Medidas para la Asistencia y Gestión de Personas sin Fuente Asegurada de Vida en las Ciudades”. Las palabras de los títulos reflejan el progreso social contenido dentro de las medidas. El primero de agosto de 2003, entró en vigor un reglamento que proveía el albergue voluntario para vagabundos y mendigos, demostrando el esfuerzo de China por salvaguardar los derechos civiles de los migrantes y los sin techo en las zonas urbanas. La nueva medida vino más de un mes después de que el Gobierno Central Chino aboliera un reglamento de 20 años de antigüedad que permitía a la policía detener a las personas que no contaran con identificación. Bajo el nuevo reglamento, la policía no está autorizada a apresar a los migrantes que no posean identificación considerándolos como vagabundos y ahora es su deber “informar a los vagabundos y mendigos de que pueden solicitar ayuda en los albergues”. Lo anterior subraya la voluntad de ayuda del nuevo sistema, más que el seguimiento del llamado “sistema de sujeción”, el cual se encontraba antes en vigor.

Por último y en tercer lugar, se promulgó el nuevo Reglamento del Registro Matrimonial, remplazando el antiguo reglamento considerado obsoleto. Bajo el nuevo documento, las parejas que deseen casarse solo necesitan mostrar sus identificaciones y sus papeles de residencia y deben firmar un documento declarando que no están casados y que no son parientes. Con ello se termina el involucramiento de “Danwei”, es decir, de las unidades de trabajo propiedad del Estado, las cuales eran esenciales anteriormente.

Tratados Internacionales

La Constitución de 1982 no especifica el trato que debe darse al Derecho Internacional en relación a las leyes de la RPC. Sin embargo, en la práctica, el en-

* N.R. Esta cifra suma Leyes nacionales y Decisiones emitidas por APN y su Comité Permanente.

foque legislativo ha sido incorporar automáticamente los tratados internacionales, con la salvedad de que si el gobierno ha hecho una reserva respecto a un tratado, dicha disposición no se implementa en el Derecho chino. De esta manera todos los tratados internacionales que han sido ratificados y aprobados por el Comité Permanente de la APN y por el Consejo del Estado, en particular aquellos relacionados a los derechos humanos, se observan estrictamente.

Por ejemplo, desde que China ratificó la Convención Internacional Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el 4 de octubre de 1988, ha presentado 3 reportes al Comité Contra la Tortura (CAT). El primero lo presentó en diciembre de 1989 (CAT/C/7/Add.5), junto con un reporte suplementario que proporcionó en diciembre de 1992 (CAT/C/7/Add.14). El segundo reporte fue presentado en diciembre de 1995 (CAT/C/20/Add.5) y fue examinado por el CAT en mayo de 1996. El último se entregó el 9 de mayo de 2000, y el CAT hizo comentarios sobre el mismo (UN:A/55%44/paras 116-122).

La actitud del gobierno chino al implementar los deberes procesales estipulados en las convenciones internacionales sobre Derechos Humanos es positiva y ha sido valorada por los organismos de las Naciones Unidas. Además, el 27 de octubre de 1997, se firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lográndose su ratificación por el Comité Permanente de la APN en 2001. El 5 de octubre de 1998, el gobierno chino firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero aún debe ser ratificado. Al día de hoy, China ha firmado 25 convenciones internacionales de Derechos Humanos.¹

¹ Hasta agosto de 2008, China es signataria de los siguientes tratados y convenciones de Derechos Humanos: Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, del 9 de diciembre 1948, 78 UNTS 277, firmada por China el 20 de julio de 1949 y ratificada el 18 de abril 1983; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, 189 UNTS 137, ratificada por China el 24 de septiembre de 1982; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, del 31 de enero de 1967, 606 UNTS 267, ratificada por China el 24 de septiembre de 1982; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del 07 de marzo 1966, 660 UNTS 195, ratificada por China el 29 de diciembre de 1981, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, del 30 de noviembre de 1973, 1015 UNTS 243, aceptado por China el 18 de abril 1983; la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989, 1577 UNTS 3, firmada por China el 29 de agosto de 1990 y ratificada el 02 de marzo 1992; Convenio sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, del 28 de mayo de 1953, 165 UNTS 305, ratificada por China el 28 de diciembre de 1990; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984, 1465 UNTS 85, firmado por China el 12 de diciembre de 1986 y ratificado el 4 de octubre de 1988; Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la condición de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en

Jurisprudencia

A diferencia de las jurisdicciones regidas por el Common Law, como Estados Unidos o Inglaterra, no existe el concepto estricto de precedente para la jurisprudencia. En teoría, cada caso permanece en su propia decisión y no será obligatorio para otra corte. Sin embargo, en la práctica, los jueces de las cortes populares inferiores a menudo tratan de seguir las interpretaciones de las leyes decididas por la Suprema Corte Popular. Por otra parte, los tribunales superiores pueden utilizar la firmeza de sus sentencias sobre los recursos, ya

campana, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 32, firmado por China el 2 de noviembre de 1950; Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la condición de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 86, firmado por China el 2 de noviembre de 1950; Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949, 75 UNTS Convención 288, firmados por China el 2 de noviembre de 1950; Convenio de Ginebra relativo al trato de prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 136, firmada por China el 02 de noviembre 1950; el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 7 de junio de 1977, 1125 UNTS 3, ratificada por China el 14 de septiembre de 1983; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo II), del 8 de junio de 1977, 1125 UNTS 609, ratificada por China el 14 de septiembre de 1983; Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), del 20 de junio de 1983, 1401 UNTS 235, ratificada por China el 2 de febrero de 1988; Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), del 12 de noviembre de 1921, 38 UNTS 153, ratificado por China el 27 de abril 1934; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre 1966, 993 UNTS 3, firmado por China el 27 de octubre de 1997 y ratificado el 27 de marzo de 2001; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, del 25 de mayo de 2000, 2171 UNTS 227, firmada por China el 06 de septiembre 2000 y ratificado el 3 de diciembre de 2002; Convención sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, del 17 de junio de 1999, 2133 UNTS 161, ratificada por China el 8 de agosto de 2002; Convenio sobre la fijación de la edad mínima para la admisión de los niños a los trabajos industriales, del 11 de julio de 1984, 40 UNTS 218, ratificada por China el 11 de julio de 1984; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del 18 de diciembre de 1979, 1249 UNTS 13, firmado por China el 17 de julio de 1980 y ratificado el 4 de noviembre de 1980; Convenio sobre la política del empleo, del 9 de julio de 1964, 569 UNTS 65, ratificada por China el 17 de diciembre de 1997; Convención sobre los Derechos del Niño, del 25 de mayo de 2002, 2173 UNTS 222, firmados por China el 29 de agosto de 1990 y ratificada el 31 de enero de 1992; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del 13 de diciembre de 2006, 46 ILM 443, firmados por China el 30 de marzo de 2007 y ratificado el 1 de agosto de 2008.

que tienen un efecto vinculante sobre las corte de primera instancia que dictaron la primera sentencia u orden.²

Características legislativas en 2007-2008.

Ha habido un obvio progreso en la esfera de la conducta legislativa. Durante los últimos cinco años, a través del plan, la democratización, la calidad, la supervisión y la participación de los expertos en la legislación, se han formado muchas ideas, instituciones y prácticas de renovación institucional en el contexto de la legislación China. Puede observarse, en particular, que el centro de atención de la legislación del país se ha transferido gradualmente en los últimos años de la “gestión social” a la “protección de los derechos humanos”.

Por ejemplo, en el 2007 la APN y su Comité Permanente, el Consejo del Estado, la Suprema Corte Popular, la Suprema Procuraduría Popular y otros órganos del Estado, aprobaron un conjunto de normas, reglamentos e interpretaciones judiciales con el fin de ofrecer normas jurídicas para cumplir con el principio de que “el Estado respeta y protege los Derechos Humanos”, estipulado en la Constitución, de conformidad con el poder legislativo (o el poder de interpretación jurídica) que les confiere la Carta Magna china o la Ley Legislativa. De entre ellas, las leyes más interesantes son la Ley de Derechos Reales, la Ley de Contratación Laboral y la Ley de Promoción del Empleo. La Ley de Derechos Reales, no solo afirma la institución base y el orden legal de los derechos reales en China, sino que también provee una garantía jurídica para el desarrollo sano de la economía socialista de mercado. Además, su adopción e implementación ofreció una salvaguarda efectiva y suficiente de la propiedad privada y proporcionó material confiable y garantía jurídica a los ciudadanos para conseguir los derechos protegidos por la Constitución y las Leyes.

La Ley de Contratación Laboral representa un texto muy importante para el ajuste de las relaciones laborales y su propósito principal es proteger los derechos humanos. En su artículo primero estipula que su objetivo es proteger los derechos e intereses legítimos de los trabajadores. De esta forma se establece una medida concreta para conseguir también la aplicación del precepto que señala que “el Estado respeta y protege los Derechos Humanos”, así como la base jurídica para proteger los derechos de los trabajadores.

La Ley de Promoción del Empleo, por su parte, establece un sistema de contratación laboral entre el gobierno, el trabajador y el empleador a través de la mano visible del gobierno, confirmando su responsabilidad en cuanto a la promoción del empleo y garantizando el cumplimiento de los

² Cf. <http://www.lawinfochina.com/Legal/>, última visita: 20 de marzo de 2011.

derechos de los trabajadores a través del establecimiento de todo tipo de políticas y medidas concretas.

Durante el 2007, también fueron adoptadas otras leyes importantes relacionadas con la protección de los Derechos Humanos, entre ellas el texto revisado de la Ley de Procedimientos Civiles y la Ley de Abogados, así como varias decisiones sobre la revisión de la pena de muerte, aprobadas a través de la Suprema Corte Popular. La Ley de Procedimientos Civiles intensificó la disponibilidad del derecho al acceso a los juzgados en el procedimiento civil y perfeccionó la protección de los Derechos Humanos ampliando el alcance de las razones jurídicas para recusar la sentencia. La Ley de Abogados plantea una defensa del ciudadano más efectiva a través de la normalización de los derechos relevantes para el negocio de los abogados y del aumento del nivel y calidad de los servicios ofrecidos por los mismos. En cuanto a las diversas decisiones sobre la revisión de la pena de muerte, estas ofrecen una protección judicial más efectiva y prudente del derecho a la vida. En la actualidad, la Suprema Corte Popular tiene la facultad de atraer y revisar las sentencias de pena de muerte.

Después de la creación de la XI Asamblea Popular Nacional, esta y su comité permanente han realizado un gran y meticuloso trabajo legislativo al intensificar la legislación para la protección de los Derechos Humanos. El haber revisado la Ley para la Prevención de Terremotos y la Mitigación de Desastres, es un importante ejemplo de ello. Dicha ley debía revisarse con el fin de resolver los diversos temas legales que surgieron después del catastrófico terremoto de la provincia de Sichuan (12 de mayo de 2008), dado que se debía brindar respuesta y ayuda urgente para garantizar el derecho a la existencia de la víctimas y era necesario lidiar con los problemas que surgían de la restauración y reconstrucción de las zonas afectadas. De esta manera, se estableció una institución más efectiva y competente para la rehabilitación y la gestión transitoria en la zona de desastre de Sichuan. En este último caso, la participación del público fue crucial. El Comité Permanente de la APN se apresuró en la deliberación del proyecto de revisión de dicha ley durante la quinta sesión y propuso un gran número de temas legales al consejo del público, abriendo el proyecto de conformidad con la situación y con base en los amplios requerimientos de la construcción legal socialista. El 29 de octubre de 2008, la oficina de trabajo del Comité Permanente de la APN publicó el Aviso sobre la Consideración de los Consejos respecto al Proyecto de la Ley de Prevención de Terremotos y Mitigación de Desastres, en la cual solicitaba que los comités permanentes de las asambleas populares a nivel provincial, se hicieran cargo de obtener el consejo y las opiniones de los diputados populares, los departamentos relativos y los centros de educación e investigación jurídica para enviarlos antes del 30 de noviembre de 2008, a la comisión de trabajo del Comité Permanente de la APN. El aviso exigía a todo el pueblo

que discutieran y expresaran sus propias opiniones sobre el tema y que las enviaran a los comités permanentes de las asambleas populares provinciales o a la comisión de trabajo del Comité Permanente; existía también la posibilidad de registrar las opiniones en el sitio web de la APN. De igual forma, los medios de comunicación como periódicos, estaciones de radio y de televisión, a nivel central y provincial, estaban obligados a publicar los distintos ensayos o artículos que surgieran sobre el proyecto de ley y a reportar la situación de la discusión y las opiniones.

Es importante señalar que el aviso del cual se ha hablado antes, es un resultado relevante de la legislación abierta seguida por la APN, y fue una medida para garantizar que la Ley de Prevención de Terremotos y Mitigación de Desastres fuera más adecuada para los requerimientos de las actividad de prevención. Por otra parte, la revisión de dicha ley no solo expresó el espíritu democrático de la legislación, sino que también manifestó el valor de la protección de los Derechos Humanos. Al haber tomado en consideración el motivo legislativo, fue posible intensificar la seguridad de la vida para las masas y mejorar las habilidades de protección de los Derechos Humanos en las zonas de desastre. Finalmente, este caso demostró la profunda transformación de las ideas legislativas y formas de la Asamblea Popular Nacional.

Desarrollo legislativo en el 2009

En el 2009, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional deliberó 23 proyectos de ley y decisiones sobre temas jurídicos relevantes; aprobó 12 leyes y tres decisiones, dos de ellas sobre la clasificación de leyes. Por su parte, el Consejo del Estado formuló 21 reglamentos administrativos y las asambleas populares locales con poder legislativo formularon 600 reglamentos locales, los cuales fueron presentados ante el Consejo del Estado para su archivo. En general, todos contribuyeron en gran medida a garantizar la formación de un sistema jurídico socialista con características chinas.

Planteamiento y revisión de leyes importantes

— *Ley de Responsabilidad Extracontractual*

La Ley de Responsabilidad Extracontractual es un documento civil muy importante que apoya el sistema jurídico socialista con características chinas, e incide en el interés inmediato de la sociedad. Esta ley fue aprobada por el Comité Permanente de la APN en su doceava reunión de diciembre del 2009. Partiendo de la realidad y la práctica china, esta ley específica, complementa y mejora el importante sistema establecido en los Principios Generales de Derecho Civil, señalando explícitamente que el sistema de responsabilidad

extracontractual adopta el principio de reconocer tanto la responsabilidad subjetiva como la objetiva. De la misma manera, dispone que en el caso de múltiples muertes por un mismo agravio, la compensación puede determinarse en partes iguales; y que en el caso de que un agravio que atente contra los derechos e intereses personales resulte en un serio daño psicológico, el agraviado pueda buscar compensación por este daño. Por otra parte, contiene disposiciones detalladas sobre negligencia médica, contaminación del medio ambiente, productos defectuosos, agravios ocasionados por Internet, accidentes de tráfico y daños ocasionados por animales; de todos define la correspondiente responsabilidad legal, así como su alcance y estándar de compensación.

— *Ley de Seguridad Alimentaria*

La Ley de Seguridad Alimentaria involucra la salud de las personas y la seguridad de la vida. Fue aprobada por el Comité Permanente de la APN en su séptima reunión de febrero de 2009. A la luz de la situación en la que un sistema de seguridad alimentaria y un sistema de supervisión incompletos daban como resultado accidentes alimentarios, esta ley enfatizó sobre el establecimiento de un sistema científico basado en la evaluación de los riesgos en materia de seguridad alimentaria, en la reglamentación de los procesos de producción y distribución, en el fortalecimiento de la responsabilidad de la manufactura y su distribución, en el perfeccionamiento del sistema de supervisión de los productos alimenticios, y en soluciones accesibles para los consumidores. En julio de 2009, el Consejo del Estado publicó las Disposiciones de Implementación de la Ley de Seguridad Alimentaria, las cuales ayudaron a hacer el sistema más práctico.

— *7a. Enmienda al Código Penal*

Esta enmienda fue aprobada por el Comité Permanente de la Asamblea Popular en su séptima reunión de febrero de 2009. Su objetivo fue perfeccionar el sistema de condena y sentencias en relación a crímenes como la corrupción y el soborno, la ruptura del orden de la economía de mercado socialista, la violación de los derechos de los ciudadanos, etc. De esta forma, se añadió una disposición sobre el delito de extorsión y aceptación de sobornos, tomando ventaja de la influencia de un funcionario; es decir, cualquier familiar cercano de un funcionario del Estado o alguna otra persona que estuviera relacionada cercanamente a él, que a través de aprovecharse del desempeño de sus funciones o del poder de su posición busque beneficios ilegítimos para una persona, o extorsione a esta última, o acepte de ella dinero o propiedades, deberá ser procesado por responsabilidad penal. Por otra parte, a través de la nueva en-

mienda, el acto de cualquier empleado de una institución financiera que haga uso de información no pública obtenida del aprovechamiento de su cargo en la oficina, en violación de las normas y las transacciones futuras relacionadas con dicha información, es hoy en día considerado un crimen que debe perseguirse por responsabilidad penal. Por último, también se considera un crimen el acto por parte de los miembros de ciertas entidades de obtener, vender o proveer información personal de los ciudadanos, y como tal debe ser perseguido por la justicia. También se añadieron nuevos crímenes, como la organización y la conducción de ventas piramidales ilegales.

— *Ley para la Protección de las Islas Chinas*

La superficie marina que se encuentra bajo la jurisdicción de China alcanza 3,000,000 de kilómetros cuadrados, y más de 6,900 islas que se encuentran sobre 500 kilómetros cuadrados de la misma. Esta ley fue aprobada por el Comité Permanente de la APN en su doceava reunión de diciembre de 2009. Bajo el contexto de que el desarrollo económico acelerado estaba provocando una seria destrucción del ecosistema de las islas de alta mar, esta ley establece explícitamente el principio de protección de las mismas a través de la planeación científica, la protección priorizada, el desarrollo razonable y el uso sustentable. Por otra parte, dispone que las islas de alta mar inhabitadas pertenecen al Estado; regula el sistema de administración de las mismas; y establece que debe existir un sistema de planeación para su protección y otro para la protección de sus ecosistemas, para su desarrollo y para su utilización, así como para su supervisión e inspección. En el mismo sentido, instituye un sistema de protección para las islas de uso especial y provee una mayor responsabilidad jurídica estricta en estos aspectos.

— *Ley de Estadística*

La Ley de Estadística se promulgó en 1983 y se hizo una importante revisión de la misma en 1996. En diciembre de 2009, en su doceava reunión, el Comité Permanente de la APN deliberó y aprobó el nuevo proyecto revisado de la ley a la luz de la nueva situación y los conflictos actuales. Los puntos clave de la revisión incluyeron el perfeccionamiento del sistema legal para la investigación, el reporte y la supervisión independiente hecha por los analistas; el agravamiento de la responsabilidad jurídica por actos en los que se interfiera en el trabajo estadístico sin autorización y por actos de fraude y engaño cometidos por las instituciones dedicadas a la materia y el establecimiento de un sistema de revisión y aprobación estricto para llevar a cabo investigación estadística, así como un sistema para la aprobación de la información de los objetivos de investigación.

Con el fin de evitar la interferencia con la labor estadística por vía administrativa, la nueva ley establece explícitamente que las personas responsables de los gobiernos populares locales en todos los niveles, de las instituciones dedicadas a las estadísticas, de los departamentos relativos de los gobiernos populares o de cualquier entidad no deben, a su propia discreción, modificar los datos estadísticos legalmente obtenidos y clasificados por las instituciones dedicadas a la materia. Por otra parte, dichas personas no deberán exigir a las instituciones, a los especialistas en la materia o a otras instituciones y personas, que forjen o manipulen la información, así como no deberán tomar represalias en contra del personal que realice sus funciones de conformidad con la ley o que se niegan u oponen a cualquier acto ilegal relacionado con estos temas.

— *Otras leyes*

Además de las anteriormente señaladas, el Comité Permanente de la APN ha promulgado la Ley del Personal Diplomático Establecido en el Exterior, la Ley de la Policía Popular Armada, la Ley de Mediación y Arbitraje de Controversias Relacionadas con la Contratación y Gestión de las Tierras Rurales, el texto revisado de la Ley de Seguros, la Ley Postal, las enmiendas de las Reglas de Procedimiento del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional y la Ley de Energía Renovable. También adoptó la Decisión sobre el Empoderamiento de la Región Administrativa Especial de Macao para ejercer jurisdicción sobre el Nuevo Campus de la Universidad de Macao en la Isla Hengqin, y deliberó sobre el proyecto de la Ley del Seguro Social, las enmiendas a la Ley Electoral, el proyecto de enmienda a la Ley de Compensaciones del Estado, el proyecto de ley sobre la ejecución forzosa administrativa, el proyecto de enmienda a la Ley Orgánica de los Comités de Aldeanos, el Proyecto de Ley de Movilización de la Defensa Nacional, el proyecto de enmienda a la Ley de Protección de Secretos de Estado y el proyecto de Ley sobre la Protección de Petróleo y Gas Natural.

Formulación y revisión de reglamentos administrativos

En 2009, el Consejo del Estado aprobó, conforme a la Constitución y las leyes, un gran número de reglamentos administrativos, incluyendo los siguientes:

Implementación de la Ley de Seguridad Alimentaria, el Reglamento sobre la Planificación Familiar que Involucra a la Población Migrante, el Reglamento sobre el Estado Físico a Nivel Nacional, el Reglamento sobre la Seguridad Social, la Disposición sobre la Administración de la Lotería y las Medidas Interinas para el pago compensatorio por la Transmisión de Fonogramas a tra-

vés de Estaciones de Radio y Televisión. Además, revisó el Reglamento de Seguridad sobre el Equipo Especial y el Reglamento sobre la Inspección y Reglamentación de Agencias Turísticas.

Respecto a la protección del medio ambiente, al aseguramiento y promoción de la conservación de la energía y a la reducción de vertidos de residuos: El Reglamento sobre la Administración del Reciclaje y la Eliminación de Productos Eléctricos y Electrónicos, el Reglamento sobre la Prevención y el Control de la Contaminación del Ambiente Marino por Barcos y Buques, el Reglamento sobre la Evaluación por Zonas del Impacto Ambiental, la Disposición sobre la Reglamentación y la Administración del Transporte Seguro de Sustancias Radioactivas y el Reglamento de Topografía Básica y Cartografía.

Respecto a la consolidación y fortalecimiento del estatus fundamental de la agricultura y el perfeccionamiento de la capacidad productiva agrícola: El Reglamento sobre la Lucha Contra la Sequía y la Disposición sobre la Reglamentación y Administración de la Seguridad de la Maquinaria Agrícola.

Respecto a la completa promoción y el desempeño correcto de las funciones y los deberes del gobierno: La Disposición sobre el Trabajo de los Consejeros Gubernamentales y la Disposición sobre el Trabajo de la Academia Administrativa, entre otras.

En el 2009, las asambleas populares con poder legislativo y sus comités permanentes, especialmente los comités permanentes de las asambleas populares provinciales, aprobaron diversos reglamentos locales, reflejo de las características locales y de la practicidad, con base en la necesidad de desarrollo económico y social de sus respectivas regiones y sin contravenir a lo establecido por la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos. Por ejemplo, a la luz de la situación en la que los pobladores en general reconstruyen casas sobre los sitios de sus hogares originales, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Municipal de Beijing, después de deliberar sobre el tema, adoptó el Reglamento para la Planeación Urbana y Rural, el cual explícitamente establece que los comités de pobladores deben gestionar la emisión de permisos con el fin de proteger prácticamente los derechos e intereses de los agricultores. Por otra parte, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Municipal de Shanghai adoptó el Reglamento para la Promoción de la Construcción del Centro Financiero Internacional, en un esfuerzo por crear un ambiente jurídico que conduzca a la innovación financiera, al desarrollo sistemático del mercado financiero y de nuevos talentos. De la misma manera, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Municipal de Shandong revisó el Reglamento para la Conservación de energía, que explícitamente esta-

blece un conjunto de estándares para obtener dicho objetivo, un sistema de servicio social, las iniciativas para la conservación de energía y la correspondiente responsabilidad jurídica, entre otras disposiciones.

En este mismo sentido, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Provincial de Jiangsu deliberó y adoptó el Reglamento sobre la Promoción de Patentes, el cual contiene diversas disposiciones locales sobre un número de aspectos, como la motivación a la invención y a la creación, la reglamentación de la administración de derechos IP y el perfeccionamiento de la protección de patentes. De igual manera, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Provincial de Zhejiang formuló el Reglamento para el Registro de Residencia de la Población Migrante, remplazando el sistema de permiso de residencia temporal por un sistema de credencial de residencia, jugando un papel activo en el fortalecimiento del desarrollo social y en la administración social, así como en el mantenimiento de la estabilidad social. Por otra parte, el Reglamento sobre la Seguridad de las Reservas de Granos, formulado por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Provincial de Guangdong, es el primer reglamento local que se establece de forma integral sobre este tema, siendo muy importante para la mejora del mecanismo del mercado, para el fortalecimiento del control macro del gobierno y para el perfeccionamiento de la responsabilidad gubernamental en relación a la seguridad de las reservas de granos.

Como último ejemplo, se puede dar el del Comité Permanente de la Asamblea Popular Provincial de Sichuan, el cual formuló el Reglamento sobre la Administración de la Descarga de Agua Urbana, siendo el primero en legislar el trabajo de mantenimiento del drenaje urbano.

Clasificación de las leyes existentes

En el 2009, los esfuerzos se concentraron en la clasificación de las leyes existentes y los resultados de ello fueron fructíferos para el periodo actual. Este trabajo fue muy importante para el sistema jurídico socialista con características china en el 2010, puesto que representa la demanda inherente de un sistema legal armonizado, integral y científico. De acuerdo con el plan de trabajo realizado por el Comité Permanente de la APN, empezando a partir de la segunda mitad del 2008, los comités especiales de la Asamblea, los cuerpos de trabajo de los Comités Permanentes, el Consejo del Estado, la Comisión Militar Central, la Suprema Corte Popular, la Procuraduría Popular Suprema y otros sectores relevantes, han ido ordenando a fondo todas las leyes existentes.

Después de una seria investigación y demostraciones constantes, el Comité Permanente de la APN clasificó y resolvió todos los problemas encontrados. En primer lugar, abrogó 8 leyes: El Reglamento para la Organización de la Estación de Policía Local; el Reglamento para la Organización de la

Oficina de Barrio Urbano; el Reglamento de Aplicación para el Uso de Páramos y Colinas Estériles por los Chinos de Ultramar; las Medidas para el Establecimiento de Escuelas con Donaciones de Chinos de Ultramar; la Decisión sobre la Autorización del Consejo del Estado para Reformar el Sistema de Impuestos Industriales y Comerciales; las Disposiciones Suplementarias Concernientes a la Imposición de Penas en Relación a las Ofensas por Evasión de Impuestos o Negativa de Pago de Impuestos; y las Disposiciones Suplementarias sobre el Castigo Severo de los Crímenes de Organización y Transportación de Personas para el Cruce Ilegal de las Fronteras Nacionales.

En segundo lugar, revisó en conjunto 59 leyes que involucraban 141 artículos; y añadió en su programa legislativo y en su plan legislativo anual otras leyes que necesitan definitivamente ser revisadas, tal cual se descubrió en la clasificación.

En tercer lugar, impulsó al Consejo del Estado a prestar atención a la formulación de reglamentos administrativos auxiliares relevantes; y dejó en claro que en un futuro, al determinar un proyecto legislativo o al proyectar una ley, si es necesaria la formulación de un reglamento administrativo auxiliar, se deben realizar esfuerzos para implementar dichos reglamentos al mismo tiempo que la ley en cuestión.

Promoción de una legislación democrática y científica

Legislar de manera democrática y científica es necesario para perfeccionar la calidad de las leyes y es importante que los ciudadanos participen extensamente, de una forma ordenada, en el proceso de creación legislativa. En el 2009, el Comité Permanente de la APN continuó explorando más métodos efectivos para promover positivamente la legislación científica y democrática.

La importancia del papel de los diputados de la APN en el Trabajo Legislativo: Al formular el plan legislativo, se hicieron arreglos especiales para escuchar la opinión de los diputados, estudiando y adoptando en consecuencia sus propuestas legislativas y sus sugerencias. En el 2009, de las 21 propuestas hechas por los diputados, 10 proyectos legislativos fueron enlistados en las agendas de las reuniones del Comité Permanente de la APN para su deliberación. Se invitó a estas reuniones (sin derecho a voto) a los diputados, especialmente a aquellos que habían presentado propuestas o sugerencias legislativas relevantes y además, fueron invitados generalmente por los comités especiales a asistir, también sin derecho a voto, a las reuniones plenarias, a las reuniones especiales, a simposios y a reuniones demostrativas, con el fin de que pudieran brindar sus comentarios.

Promoción de la participación extensiva de los ciudadanos en la legislación:

Conforme se establece en la Ley Legislativa, el sistema para la participación extensiva de los ciudadanos en el proceso legislativo incluye la publicación de proyectos de ley para solicitar la opinión de los distintos sectores de la sociedad, la realización de simposios legislativos, el establecimiento de audiencias y la participación en reuniones demostrativas. Estas actividades son también los medios para lograr que todos los estratos sociales y los grupos de interés puedan expresar completamente sus peticiones dentro del proceso legislativo, intentando prevenir con ello la competencia por el poder inter-departamental sobre intereses injustos y que los departamentos pertinentes legalicen dichos intereses. Los proyectos de ley y sus correspondientes notas explicativas deliberadas en el 2009 por el Comité Permanente de la APN fueron publicadas en la columna especial de la página web de la APN, y las discusiones sobre temas relacionados a los proyectos de ley fueron publicitados por medio de periódicos, radio, televisión, Internet, etc., intentando con ello motivar la completa participación de los ciudadanos. Durante los dos meses y medio en que estuvo publicado para opiniones el proyecto de la Ley de Seguro Social, se recolectaron más de 70,000 opiniones, de las cuales se integraron posteriormente al texto las opiniones públicas enfocadas a las pensiones de las personas mayores y al seguro médico, después de llevarse a cabo una investigación. Al formular la Ley de Responsabilidad Extracontractual, en cuanto al tema de cómo solucionar conflictos médicos, el departamento legislativo pertinente del Comité Permanente de la APN, no solo escucho directamente las opiniones de los departamentos correspondientes, de las instituciones médicas y de los pacientes, sino que también sostuvo discusiones y simposios, nacionales e internacionales, con el fin de escuchar las opiniones de los expertos y aprender de la experiencia de otros países.

En 2009, el Consejo del Estado continuó incrementando el número de proyectos de reglamentos administrativos expuestos a la opinión pública, publicando sucesivamente el texto de 24 reglamentos administrativos en la red de información legislativa de China. Al mismo tiempo, comisionó a los gobiernos locales, a los organismos autónomos populares de base, a las organizaciones populares, etc., a recolectar las opiniones públicas sobre ciertos proyectos de ley y de reglamentos administrativos.

Los congresos populares con poder legislativo continuaron expandiendo la democracia legislativa, solicitando públicamente proyectos legislativos, publicando los proyectos de los reglamentos locales y llevando a cabo simposios, reuniones demostrativas y audiencias, así como a través de otros medios.

La post-evaluación legislativa es un medio muy importante para garantizar la institucionalización, la cual es también un principio y requerimiento establecido en los Esquemas de Promoción de la Administración.

En el 2006, el Consejo del Estado comenzó a explorar el campo de la

post-evaluación legislativa y ha elegido 12 reglamentos administrativos, incluyendo el Reglamento sobre la Prevención y el Tratamiento del SIDA y el Reglamento de Seguridad e Inspección del Equipo Especial, para llevarla a cabo, siendo los resultados satisfactorios. En el 2009, se evaluaron además las Disposiciones sobre los Fondos Nacionales de Ciencias Naturales y 5 reglamentos administrativos.

Tareas y desarrollo legislativo en el 2010

El 2010 es un año clave para china en cuanto a la construcción de un sistema jurídico socialista con características chinas. En un intento por adaptarse al requerimiento de declarar el establecimiento formal del sistema jurídico, la APN y su Comité Permanente afianzaron sus tareas legislativas y llevaron a cabo muchos pasos efectivos para la promoción de este proceso. En su reporte,³ el presidente del Comité, Wu Bangguo describe tres importantes aspectos de dicha tarea.

— *Tareas Legislativas en el 2010*

La tarea del año 2010 y del “Onceavo Plan Quinquenal” es continuar construyendo una sociedad moderadamente prospera. En este sentido los requerimientos generales para el Comité Permanente de la APN fueron: la implementación integral del 17º Congreso del Partido Comunista y su Tercera y Cuarta Sesión Plenaria; considerar la Teoría de Deng Xiaoping y la “Triple Representatividad” como guías a seguir; continuar con la implementación del desarrollo científico; sostener la dirección del Partido y a la maquinaria estatal jurídica unificada estrechamente en torno al Partido y a los deberes de trabajo estatal conforme a la ley y tratar de mejorar la calidad de la legislación para garantizar la formación de un sistema jurídico socialista con características chinas; trabajar los objetivos bajo cronograma y enfocarse en el perfeccionamiento de la efectividad de supervisión para promover la implementación de las decisiones y planes centrales más importantes, así como impulsar un desarrollo económico rápido y estable; acelerar el patrón de desarrollo; y mantener la armonía y la estabilidad social para realizar nuevas y grandes contribuciones.

Garantizar la formación de un sistema jurídico socialista con características chinas; objetivos programados: Alcanzar este objetivo fue la tarea legislativa más importante de la Asamblea Popular Nacional en el 2010. Fue un imperativo

³ ‘Wu describes the three main tasks in 2010’, Cf. http://www.anxu.net/Lawyer/attorney_questions/lawyer_10854.html, última visita: 27 de febrero de 2011.

perfeccionar la calidad de la legislación y redoblar los esfuerzos; trabajar duro y prestar mucha atención al sistema jurídico inicial, para revisar su incompatibilidad con las leyes del desarrollo económico y social. Es necesario continuar fortaleciendo la legislación social, prestar más atención a la economía verde, a la legislación en materia de economía baja en carbón y completar las leyes y reglamentos que hagan falta para garantizar que se forme un sistema legal socialista con características chinas, conforme a lo planeado.

Prestar mucha atención al desarrollo de leyes nuevas: Es necesario completar la modificación del proyecto de ley del seguro social y perfeccionar el sistema legal de seguridad social, para evitar que la gente se preocupe, así como mantener de mejor manera la armonía y la estabilidad social; continuar considerando el proyecto de ley sobre ejecución administrativa, para promover aún más la administración conforme a la ley y salvaguardar de mejor manera los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos; deliberar sobre el proyecto de ley del IVA y perfeccionar el régimen tributario; estudiar y formular la ley de mediación popular y el derecho aplicable a las relaciones civiles, involucrando leyes internacionales; formular una ley de protección del patrimonio natural; presionar a los partidos a enfocarse sobre el proyecto de una ley de asistencia sanitaria y atención médica básica; crear un proyecto de ley de asistencia social, etc.

Revisar las leyes existentes: Es necesario cambiar la Ley de Organización de los Comités de las Aldeas con el fin de promover constantemente el sistema político socialista con características chinas, así como el perfeccionamiento y el desarrollo; modificar la Ley de Supervisión Administrativa para mejorar aún más el uso de los mecanismos de control de poder y supervisión para combatir la corrupción desde la fuente; revisar la Ley del Presupuesto para fortalecer la integridad del establecimiento del presupuesto, de su ejecución y seguimiento de seriedad normativa; continuar el proyecto de enmienda a la Ley de Consideración de Compensación Estatal; y estudiar y revisar la Ley de Gestión Territorial, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley de Prevención de Enfermedades Profesionales, La Ley de Oficiales de Reserva, entre otras leyes.

Promover activamente la ciencia y la democracia en el Consejo Legislativo: Primero, es necesario dar participación total al trabajo de los diputados en el rol legislativo. Tanto los argumentos y la agenda legislativa, como los proyectos de ley, deben considerar seriamente la moción de absorber los puntos de vista expresados. Se debe invitar a representantes relevantes a participar del trabajo legislativo. En segundo lugar, es necesario expandir la participación de los ciudadanos; perfeccionar el proyecto de ley sobre mecanismos públicos; fortalecer los foros y seminarios sobre legislación; observar los resultados de las

audiencias; y escuchar cuidadosamente los puntos de vista en los niveles básicos. En tercer lugar, es necesario lanzar a tiempo los proyectos piloto para evaluar la legislación y combinarlos con la inspección de la aplicación de la ley llevada a cabo por el Comité Permanente; se deben conducir experimentos de post-evaluación legislativa y explorar y establecer mecanismos para evaluar la legislación.

Supervisión y orientación del trabajo de reglamentación: Los reglamentos administrativos y los reglamentos y las leyes locales forman y son parte integral del sistema jurídico socialista con características chinas. A través del trabajo conjunto, al día de hoy se cuenta con más de 690* leyes y reglamentos administrativos en vigor y con 8,800* leyes y reglamentos locales, creados con el fin de asegurar la implementación efectiva de la ley, promoviendo la administración conforme a Derecho y logrando que la gestión de los asuntos locales juegue un papel importante.

Fortalecimiento de los documentos normativos para el registro y la revisión: En concordancia con la ley y con los reglamentos administrativos, los reglamentos locales, los reglamentos autónomos, los reglamentos independientes y las explicaciones judiciales del trabajo de los documentos regulatorios para el registro, se debe llevar a cabo la iniciativa para revisar las interpretaciones de la Suprema Corte y de la Procuraduría Popular Suprema.

Logros legislativos en 2010

En 2010, la APN y su Comité Permanente aceleró la integridad legislativa a través de la revisión y la aprobación de diversas leyes importantes, incluyendo: Ley Electoral (revisada), la Ley de Representantes (revisada), la Ley de Compensación Estatal (revisada), la Ley Orgánica del Comité de Aldeanos (revisada), la Ley de Mediación Popular, la Ley del Seguro Social, el Reglamento de Aplicación de la Ley de Relaciones Exteriores Civiles, la Ley de Conservación del Agua y el Suelo, entre muchas otras. A través de las actividades legislativas antes mencionadas, el marco y estructura del sistema jurídico socialista con características chinas ha sido consolidado y completado integralmente, garantizando con ello el desarrollo social y económico en el futuro.

Por otra parte, el Comité Permanente de la APN presentó un buen inicio en su trabajo legislativo a principios del año 2011, adoptando dos nuevas leyes. Una es la Ley de Protección de Patrimonio Intangible y la otra es la Ley del Impuesto sobre los Vehículos y los Barcos. Añadiendo las leyes aprobadas hasta el final del 2010, había 239 leyes (incluyendo la Constitución) antes de declarar formalmen-

* N.R. Estas cifras son a 2010 y suman las Leyes Nacionales y los Reglamentos Administrativos.

te la formación del sistema jurídico con características chinas, durante la Cuarta Sesión Plenaria de la Onceava Asamblea Popular Nacional. Con base en las leyes que constituyen el marco general del sistema jurídico con características chinas, el principio “Wu Fa Ke Yi” (no hay leyes explícitas y reglamentos para su implementación) será transformado en el futuro. La principal tarea para construir un Estado de Derecho Socialista se enfocará en la implementación de leyes y reglamentos.

II. Integración gradual de la participación pública en el proceso legislativo

La participación pública en el proceso legislativo es uno de los cambios más importantes en materia de democratización legislativa llevados a cabo en el país durante los últimos años. El canal para que el público participe en la legislación es muy amplio y las circunstancias son diversas. A la luz del artículo 5o. de la Ley Legislativa del año 2000, la legislación debe mostrar la voluntad del pueblo, así como hacer pleno uso de la democracia socialista y garantizar la participación de la población en el proceso legislativo a través de diversos medios. Conforme a la sección 1 del artículo 34 de la misma ley, los canales a los que hace referencia dicho artículo pueden ser las sesiones de discusión, los coloquios, las audiencias públicas, etc.⁴ De igual modo, la participación de los ex-

⁴ La sección 1 del artículo 34 de la Ley Legislativa establece que la ley que ha sido listada en la agenda de la conferencia realizada por el Comité Permanente de la APN, el comité jurídico, los comités especiales relativos y los órganos de trabajo del Comité Permanente, debe ser puesta a disposición de la opinión pública. Escuchar la opinión del público puede hacerse a través de sesiones de discusión, coloquios de prueba, audiencias públicas, etc. Además, a la luz de la sección 2 del artículo 90 de la misma ley, el público tiene el derecho de supervisar la legislación después de su adopción. En dicho precepto se establece que el Consejo del Estado, el Comité Militar Central, la Suprema Corte Popular, la Procuraduría Suprema Popular y los comités permanentes de todas las provincias, regiones autónomas y municipalidades directamente bajo el mando del gobierno central, tienen el poder de proponer, de forma escrita, que el Comité Permanente de la APN revise los reglamentos administrativos, los reglamentos locales, los reglamentos autónomos y los reglamentos autónomos especiales, si consideran que no son conformes con la Constitución y con las leyes. En dicho caso, los órganos de trabajo del Comité Permanente presentarán las propuestas a los comités especiales relativos para su revisión y planteamiento de opiniones. Los otros órganos del Estado y los grupos sociales, las empresas y los individuos tienen el derecho de presentar sus sugerencias de forma escrita al Comité Permanente en cuanto a la revisión de reglamentos administrativos, reglamentos locales, reglamentos autónomos y reglamentos autónomos especiales, si consideran que no son conformes con la Constitución y las leyes, y los órganos de trabajo del Comité Permanente, después de investigar dichas sugerencias cuando sea necesario, las presentará a los comités especiales para su revisión y planteamiento de opiniones.

pertos en el proceso legislativo, como una forma de participación pública, ha jugado un rol muy importante en la legislación del país; lo que resulta un poco distinto a lo practicado por sistemas jurídicos similares de otros países.⁵

La participación del público en el proceso legislativo ha implicado una serie de actividades de supervisión llevadas a cabo tanto por las personas físicas, legales y otras organizaciones involucradas, como por los actores poseedores de las facultades legislativas.

La participación pública, como parte importante de la democracia moderna, se fundamenta en el principio de que la Soberanía radica en el Pueblo, de igual modo que en el principio de Justicia Natural y de Procedimiento como salvaguarda, que se derivan de la teoría de “diálogo y consulta” que surgió a finales del siglo XX. Esta teoría, propuesta por Jürgen Habermas, llamada “democracia deliberativa”, pretende explicar que la efectividad de la norma jurídica presenta una estrecha relación con la participación y el acuerdo de toda la gente que se encuentra protegida por los principios democráticos en el proceso de creación de leyes. De esta forma, se trata de una aplicación típica de la teoría de “diálogo y consulta”, en el campo de la importante toma de decisiones públicas, como en este caso, la toma de decisiones legislativas, que constituye la base teórica para la participación pública en la legislación.⁶

Desde el punto de vista de la práctica jurídica, se ha formado ya la estructura legislativa de la democracia con características chinas, con base en la

⁵ El 11 de agosto de 2009, a las 9 a.m., se llevó a cabo la conferencia para establecer un comité experto en legislación y su primera sesión realizada por el Gobierno Popular de Beijing se llevó a cabo en el Quinto Hall del Gobierno. La Reunión fue presidida por el Sr. Zhou Jidong, director de la oficina jurídica del Gobierno Popular de Beijing. El Sr. Wang Jinshan, subdirector de la oficina legal, clamó la notificación sobre el establecimiento del comité de expertos en legislación por el Gobierno Popular de Beijing. El Sr. Liu Jiangping, subdirector de la Oficina de Asuntos de Personal anunció la lista de expertos contratados por primera vez, en total, treinta expertos de la Chinese Academy of Social Sciences, Beijing University, Tshinghua University, People University, China Politics and Law University, el Colegio de Administración del Estado y diversas firmas especialistas en Derecho. Los campos de los expertos fueron la jurisprudencia, el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Civil, etc. Los profesores Chen Su, Feng Jun y Mo Jihong fueron enlistados como expertos. Durante la reunión, el vice alcalde Liu Jingmin, entregó las licencias a los expertos. En esta reunión, se adoptó el Reglamento de Trabajo del Comité de Expertos para la Legislación, e implicó el establecimiento formal de este comité. Esta figura es rara en China, y refleja la importante característica de la participación del público en la legislación; inter alia, los expertos han jugado un papel más importante en la legislación. Cf. Profesor Chen Su, etc., fue señalado como experto en legislación por el Gobierno Popular de Beijing, <http://www.io-law.org.cn/showNews.asp?id=19369>, última visita, 27 de febrero de 2011.

⁶ Cf. Thinking of the Public's Participation in Legislation in China, Wang Hui, Legality and Society, Volumen 9 (2º parte), 2009, p. 1.

representación como núcleo y en la democracia deliberativa como suplemento. De esta manera, más de 20 leyes, creadas por la APN y por su comité permanente, han sido referidas a la participación del pueblo durante su proceso de creación. A partir de la adopción de la Ley Legislativa, el Consejo del Estado promulgó en 2001 el Reglamento Procedimental para la Creación de Reglamentos Administrativas y el Reglamento Procedimental para la Creación de Normas Administrativas; de esta manera la participación del público en la legislación en China se ha venido ampliando bajo la guía de la política y el Derecho.

En el marco jurídico actual, descrito como “un origen, dos niveles y muchas capas”, la figura de la democracia deliberativa a través de la participación pública juega un papel muy importante en el proceso de los organismos legislativos y administrativos, tanto a nivel central como local. La cantidad de proyectos de ley publicados cada vez es mayor; la frecuencia de su publicación es cada vez más rápida. Es así como la participación del público se está transformando de ser una discusión singular, a representar la coexistencia de audiencias públicas, coloquios y reuniones de discusión. Por supuesto, la figura más importante, al día de hoy, incluye que las asambleas legislativas escuchen la opinión pública y organicen coloquios administrativos. Por ejemplo, la Ley de Derechos Reales, adoptada por la APN en 2007, fue examinada siete veces por el Comité Permanente de dicha asamblea, y su aprobación incluyó la convocatoria de distintos coloquios legislativos celebrados por su presidente Wu Bangguo y por otros líderes de la APN.

En la celebración de los coloquios legislativos y en el proceso de sugerencias legislativas, el legislador ha escuchado honestamente un gran número de puntos de vista por parte del público y los ha hecho proyectos de ley. Por lo tanto, se puede decir que el proceso de elaboración de la Ley de Derechos Reales ha establecido un ejemplo de “legislación abierta”, ya que la política de reforma y apertura al mundo exterior fue establecida en 1978.⁷

⁷ El 26 de septiembre de 2005, el presidente Wu Bangguo señaló en relación a sostener y escuchar las opiniones revisadas sobre el proyecto de la Ley de Derechos Reales, que este proyecto había sido deliberado tres veces. La primera vez, en diciembre de 2002, el Comité Permanente de la IX Asamblea Popular Nacional analizó el proyecto de ley mediante la revisión de uno de los capítulos del Código Civil. En la segunda ocasión, en octubre de 2004, la XII Sesión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional deliberó honestamente la Ley de Derechos Reales. En la tercera revisión, en junio de 2005, la XVI Sesión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional analizó nuevamente la ley y publicó el proyecto a la sociedad el 10 de julio, conforme con las opiniones deliberativas propuestas por los miembros del Comité Permanente de la APN, con el fin de obtener consejo del público, lo que causó una gran reflexión en la sociedad. Después de publicar el proyecto, todos los miembros de la sociedad participaron y propusieron sugerencias positivas; la iniciati-

En octubre de 2007, en el reporte de trabajo del XVII Congreso del Partido Comunista Chino, se señaló explícitamente que la opinión del público debía ser escuchada primeramente cuando se tratará de la promulgación de leyes, reglamentos y políticas públicas relacionadas a los intereses del pueblo. En marzo de 2008, el primer ministro Wen Jiabao ratificó lo anterior, al afirmar en el reporte de trabajo del Consejo del Estado que, como principio, los proyectos de los reglamentos y las normas administrativas debían ser abiertos y debían escuchar los consejo del público cuándo se hiciera referencia a sus intereses. Posteriormente, en abril de 2008, se decidió que los proyectos de ley deliberados ante el Comité Permanente de la APN debían ser abiertos al público y a sus sugerencias, conforme a la resolución adoptada en la reunión de presidentes del mismo comité. En mayo de 2008, entró en vigor el Reglamento sobre la Transparencia de los Mensajes Gubernamentales, el cual consolidó las bases de la participación del público en la legislación, garantizando el derecho a conocer y supervisar el proceso legislativo. Vale la pena señalar que la ciudad municipal de Guangzhou estableció un precedente al promulgar el documento “Método de la participación pública en la promulgación de reglamentos e instituciones de la ciudad municipal de Guangzhou”, el cual ya se encuentra en vigor y ofrece un canal sistemático e institucional para que el público pueda participar en el proceso legislativo.

La búsqueda de la reforma y su puesta en práctica establecieron una base sólida para que el público pudiera participar en el perfeccionamiento de la institución legislativa, garantizado con ello un buen estado de desarrollo gradual en el proceso de interacción entre la participación positiva del público y el completo respeto al Derecho y a la democracia, en virtud de la apertura le-

va de las masas, tomando parte en la legislación y en la gestión, se demostró completamente. Hasta ese momento, el Comité Permanente de la APN recibió 11,500 cartas del público, así como muchas opiniones y sugerencias propuestas por los 26 comités permanentes de las asambleas populares a nivel provincial, regional o municipal, por lo 47 órganos estatales a nivel central, por las 16 empresas más importantes, por 22 académicos e institutos de educación y por los expertos jurídicos. La comisión jurídica de la APN y el comité de trabajo sobre la legalidad bajo el Comité Permanente de la APN prestaron más atención al resumen y análisis de dichas sugerencias y opiniones, provenientes de los canales antes mencionados, y concluyeron diez preguntas a ser discutidas, y propusieron un proyecto de ley revisado. Las preguntas se refirieron a los siguientes asuntos: el tema de los derechos reales; la prioridad del Estado sobre recursos naturales; las empresas invertidas por el Estado; la prioridad del municipio y la colectividad; la imposición y expropiación; la demolición y la mudanza; el continuo término del derecho a usar el terreno de construcción; la transferencia del derecho a usar un domicilio; hipoteca del derecho a la contratación de la tierra y el derecho a utilizar un domicilio; derecho real de concesión, etc. Cf. <http://www.law-lib.com/fzdt/newshtml/22/20070314153639.htm>, última visita: 27 de febrero de 2011.

gislativa; abriendo ya no solo un proyecto de ley individual, sino todos los proyectos, a través de una participación integral.⁸ Existen nuevos ejemplos respecto a los proyectos de ley que implican intereses directos del pueblo y que se han abierto para su consejo y sugerencia por el Comité Permanente de la APN, varios de los cuales se refieren a la Ley de Compensaciones del Estado (revisada), y a la Ley de Seguridad Social, entre otras.

Actualmente, el acuerdo, su alcance y el papel de la participación pública dentro del proceso legislativo en general, se presentan como un poco amplios, por lo que la Asamblea Legislativa está tomando medidas para perfeccionar su funcionamiento, dada su importancia dentro de la democratización del procedimiento legislativo. En el caso de la Ley de Derechos Reales, el texto se enfrentó a un sin número de dificultades al momento de ser redactado, e incluso cuando no reflejó el deseo o requerimiento del “grupo interesado” o de la “comunidad de intereses”, fue discutido el tema en cuestión, escuchando ampliamente las opiniones de la Suprema Asamblea Legislativa. De este modo, el método de tomar consejo del público es algo distinto al mecanismo de la “audiencia legislativa”. Es así como en estos casos, la gente que puede hacer un impacto sustantivo en la legislación, son los distintos expertos o investigadores que son invitados a participar en los coloquios legislativos. Las opiniones de la gente no experta deben presentarse ante el diputado del pueblo, para ser llevadas posteriormente como proyectos legislativos. En este sentido, la forma en que el público participa en el proceso tiene ciertas limitaciones y debe mejorarse aún más su efecto real en la legislación.

Existen algunas prácticas llevadas a cabo por las asambleas legislativas locales en el campo de la “audiencia legislativa” que es necesario tomar en cuenta. Por ejemplo, el 10 de diciembre de 2008, la audiencia legislativa convocada para revisar el proyecto del “Método para administrar el número de vías de la Municipalidad de Shangai” fue todo un éxito. En la audiencia tomaron parte un total de 23 diputados, donde estuvieron presentes diputados del Departamento de Seguridad Pública, del Departamento de Construcción y del Departamento de Gestión de Hogares; de igual modo que más de diez agencias de noticias cubrieron el evento y lo transmitieron en vivo. Dado el éxito de este proceso de Audiencia Pública, su método ha sido aprobado.

Haciendo una comparación con las características de las audiencias que se realizaban anteriormente, pueden concluirse algunos puntos sobre la nueva forma de llevarlas a cabo, en cuanto a la elección del tema, la introducción del asunto, la selección de los diputados y la participación concreta:

⁸ Cf. Thinking of the Public's Participation in Legislation in China, Wang Hui, Legality and Society, Volumen 9 (la 2ª parte), 2009 ,p. 1.

- Introducen primeramente el contexto del tema de la audiencia;
- Para la elección de los diputados se mezcla tanto la aplicación voluntaria como la invitación directa;
- Se filma el contenido del tema en formato PPT;
- Se discute y se argumenta agudamente;
- Se somete un reporte de la audiencia al procedimiento deliberativo y se envían en tiempo las opiniones de regreso a las partes.

Por supuesto, existen algunos puntos que merecen un análisis más profundo. Por ejemplo, ¿cómo se define el programa y el tema de la audiencia? ¿Es necesario escuchar la necesidad de una legislación? ¿Cómo se determinan los diputados de la audiencia? A partir de la práctica actual, existen algunos problemas que también deben considerarse. Por ejemplo, el tiempo de la audiencia es muy largo y la respuesta se limita solamente a un reducido ámbito de aplicación en cuanto a la solución total, pero no a la respuesta concreta.⁹ De esta manera, aún falta un largo camino por recorrer en el tema de la normalización e institucionalización de la participación en el proceso legislativo, quedando todavía muchos temas por discutir.

La participación de los expertos juega un importante papel en la legislación

En el proceso legislativo chino, la participación de los expertos tiene un valor muy importante. De forma concreta, el alcance del impacto de dicha participación dentro del sistema legislativo incluye los siguientes temas:

a) La participación de los expertos en el proceso legislativo puede proveer mejores temas a la Asamblea Legislativa y puede ofrecer una base científica al Plan Legislativo y a los proyectos creados por la misma

Las actividades en torno a la legislación, llevadas a cabo por cualquier Asamblea Legislativa, tienen estabilidad y continuidad, en cierta medida; sin embargo, existe un problema al alterar el término del órgano representativo, bajo la premisa de mantener sin cambios el sistema político básico, ya que la estabilidad y la continuidad del sistema legal no pueden ponerse en duda. La Asamblea Legislativa del siguiente periodo puede no revisar o puede derogar las leyes

⁹ Cf. the Public's Participation in Legislation and Analysis of Efficiency of Legislative Cost, the Concise Bulletin on Governmental Legality, Volumen 10, 2009 (100 Volúmenes totales), editado por la división de negocios sintetizados de la oficina jurídica de la municipalidad de Shanghai y por el Instituto de Legalidad Administrativa de Shanghai. Cf. La página web jurídica del Gobierno Popular Provincial de Sichuan, <http://www.scfz.gov.cn/display/displayNews.do?newsid=2579> , última visita: 20 de marzo de 2011.

adoptadas por la Asamblea Legislativa anterior, y al mismo tiempo, debe realizar un plan legislativo para su periodo en el marco legislativo original.

La Asamblea Legislativa, como un órgano representativo, es creado en base a un principio democrático y tiene un alto nivel político. Pero la expresión de la voluntad del pueblo debe tener continuidad y su éxito exige que una institución de este tipo garantice que exista un plan legislativo y proyecto de sistema que no se limite al término de una legislatura. La participación de los expertos en el proceso legislativo ha propiciado que esta falla del término de la legislatura sea superada proponiendo una meta legislativa efectiva y de largo plazo, de manera sistemática y exhaustiva. Por ejemplo, existe una propuesta presentada por los expertos de la Sociedad de Derecho Chino para el programa que corresponde al Plan Legislativo 2008-2013, el cual es adecuado al ya confirmado por el Comité Permanente de la APN. El grupo de investigación propuso sus sugerencias y opiniones a manera de una encuesta, tomando recomendaciones de los miembros del Consejo de la Sociedad de Derecho Chino y de expertos e investigadores de distintas universidades, institutos de investigación, órganos del estado y grupos sociales, en torno al proceso legislativo creado a partir de la reforma y apertura al mundo exterior de 1978 y en respuesta al Plan Legislativo 2008-2013. Esta encuesta tuvo un 22.1% de coeficiente de recuperación, con una relación de 114 de 516 artículos de investigación. A pesar de que el coeficiente de recuperación no fue muy alto, mostró representación suficiente. Dentro de los 114 artículos recuperados terminados por los expertos, aparecen 48 personas que trabajan en el Departamento legislativo, de práctica legal y legalidad gubernamental, ocupando un 42.1%, y 66 personas de las unidades de investigación científica y de educación legal, que representaron un 57.9%. De estos expertos, hay 61 profesores, 7 profesores asociados (ocupando un 59.6%), y 39 líderes de prefectura y nivel provincial (representando 34.2%). Todas estas personas respondieron honestamente al cuestionario de la encuesta y algunos organizaron coloquios para su discusión en sus unidades o departamentos. De forma general, la información, sugerencias y propuestas recopiladas a través de dicha investigación pueden concebirse como la base del análisis. Además, el grupo de investigación llevó a cabo una serie de simposios en Beijing, donde se escuchó la opinión de los expertos sobre el Plan Legislativo de los próximos cinco años, teniendo dichos encuentros un gran valor para la creación del reporte de investigación final.¹⁰ En la actualidad, el resultado obtenido por la Sociedad de Derecho Chino ha sido remitido al Comité Permanente de la APN y ha jugado un papel importante en la realización de un plan legislativo para la XI Asamblea Popular Nacional.

¹⁰ Cf. página web del departamento de finanzas e impuestos, http://www.cftl.cn/show.asp?a_id=7304, última visita: 27 de febrero de 2011.

b) Los expertos pueden ofrecer proyectos de ley comparativos, completos y sistemáticos a la Asamblea Legislativa; los artículos relacionados con los proyectos de ley que se presenten pueden confirmar una institución legal de un campo determinado, proporcionando una referencia más directa y efectiva

A partir de que se tomó una política de reforma y apertura, en aras de adecuar la construcción de la modernización socialista a los requerimientos del trabajo legislativo, la APN y su Comité Permanente solicitaron a los expertos presentar varios proyectos de ley sobre distintos temas. Posteriormente, conforme a la Constitución y a la ley, se tomaron dichos proyectos y siguiendo el procedimiento administrativo se transformaron en leyes formales. Por ejemplo, la Ley de Contratación Laboral y la Ley de Derechos Reales,¹¹ así como otras leyes, fueron redactadas inicialmente por expertos jurídicos autorizados por la Comisión de Trabajo del Comité Permanente de la APN. De hecho, se ha probado que dichas leyes derivan de los proyectos de ley sugeridos por los expertos y que su contenido básico proviene del diseño de los mismos. Es así como los proyectos de ley sugeridos por los peritos presentan varias ventajas, demostrando una concepción clara, una estricta lógica, una estructura razonable y un valor justo.¹²

c) La participación de los expertos en la legislación aumenta la eficacia del trabajo legislativo de la Asamblea Legislativa; procedimiento de Participación Directa de los Expertos en la Creación y Consulta de Proyectos Legislativos

¹¹ En la mañana del 16 de marzo de 2007, se adoptó la Ley de Derechos Reales por casi 3000 diputados que participaron en el Quinto Congreso de la X Asamblea Popular Nacional; de ellos, 2799 estuvieron de acuerdo, 52 estuvieron en contra y 37 se abstuvieron de votar. El trabajo inicial del proyecto de ley fue delegado por la Comisión de Trabajo del Comité Permanente de la APN al profesor Liang Huixing, del Instituto de Derecho de la Chinese Academy of Social Sciences, y al profesor Wang Liming, de la Escuela de Derecho de la People's University.

¹² En el caso particular, al realizar el proyecto de la Ordenanza para la Gestión de Activos Reales en el Gobierno Municipal de Chong Qing, algunos medios masivos señalaron que el abogado podía representar el interés de expresión del público. El primer orador, representante de los activos reales, el Sr. Wu Benxi, dio una gran importancia a este documento ya que consideró que había muchos contenidos reflejando el interés del público y otorgó 90 puntos al proyecto escrito por los abogados en una audiencia legislativa. Sin embargo, el director de los abogados, Han Deyun, negó el hecho de que el representara el interés del público. "El abogado solo asume la responsabilidad de la asamblea legislativa, el abogado debe asumir la responsabilidad de la asamblea legislativa pero sin representar los intereses de un partido, el debe objetivamente y justamente balancear los intereses de todos los partidos; todas las partes incluyen los objetos controlados por la ley, ser propensos a un lado es impropio." Cf. Legislation on Lawyers Meets Embarrassment at the first time in China, The Weekend of the South, 24 de octubre de 2004.

En la actualidad, diversos órganos del Estado, incluyendo las Comisiones de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente, el despacho jurídico del Consejo del Estado, los órganos jurídicos de las asambleas populares locales o de los gobiernos locales y los demás órganos del Estado,¹³ que tienen poder legislativo conforme a la Constitución y a la Ley Legislativa, han establecido como institución la participación de los expertos. Algunos de ellos incluyen dicha participación en los grupos de trabajo creados para redactar una legislación concreta, mientras que otros hacen uso de las reuniones consultivas y de los coloquios para escuchar ampliamente los puntos de vista y las sugerencias de los doctos en la materia.¹⁴ De esta manera, la figura del experto juega un papel muy importante en el perfeccionamiento de la calidad legislativa y en el impulso del desarrollo de la legislación en China, siendo un caso de ello el Grupo de Investigación sobre Legislación Administrativa, creado en abril de 1986, el cual participó en la creación de varias leyes, tales como: la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Compensaciones del Estado, la Ley de Sanciones Administrativas, la Ley Legislativa y la Ley de Licencia Administrativa.¹⁵

d) La participación de los expertos en el proceso legislativo puede proveer sugerencias dirigidas a la Asamblea Legislativa para su participación en la eva-

¹³ Por ejemplo, la “Asociación de Legislación Local de Qing Dao” fundada por el comité permanente de la asamblea popular de Qing Dao; el “Centro de Investigación de Legislación Local” de la provincia de Hu Bei, co-establecido por el comité permanente de la asamblea popular y la University of Finance and Law de Zhong Nan; el “Instituto Legislativo de Shanghai” establecido por el comité permanente de la asamblea popular de Shanghai; y la “Comisión Legislativa Consultiva de HAng Zhou” establecida por el comité permanente de la asamblea popular de Hangzhou. Cf. Legislative Consultant Commission: An Important System of Legislative Consultant, Lu Tongjiang, Asamblea Popular Nacional de China, Volumen 21, 2004.

¹⁴ La Sra. Wang Huiling, en su ensayo sobre el papel de los expertos en las audiencias legislativas, señala que cuando el experto participa en estas con el estatus de un participante independiente, pueden desempeñar las siguientes funciones: la primera, es ser el cerebro externo del legislador con el fin de hacer el conocimiento y el mensaje del legislador sea completo; la segunda, es ser testigo de una audiencia legislativa abierta y justa para perfeccionar la aceptación del público de la ley y promover la implementación de la misma. Cf. The Modern Legal Sciences, Volumen 1, 2007.

¹⁵ El 4 de octubre de 1986, fue establecido el Grupo de Investigación de Legislación Administrativa en el Gran Salón del Pueblo. Hubo 14 miembros en el grupo, principalmente provenientes de universidades, institutos científicos y departamentos prácticos. El jefe del grupo es el profesor Jiang Ping, los jefes adjuntos son el profesor Luo Haocai y el profesor Ying Songnian. Los otros miembros del grupo son: el profesor Zhu Weijiu, el profesor Jiang Mingan, el profesor Xiao Xun, el profesor Gao Fan, el juez Fei Zongwei, el profesor Zhang Yaozong, el profesor Fang Yan, el profesor Zhang Huangang, el profesor Wang Xiangming, el profesor Pi Chunxie y el profesor Guo Yang.

luación y clarificación legislativa, así como para ayudarle a identificar todo tipo de relaciones legislativas y a establecer un orden legislativo científico y razonable

El resultado de las investigaciones obtenidas por los expertos puede ser útil a la legislación. La propuesta más directa proviene de la investigación sobre determinadas cuestiones jurídicas, así como de los puntos de vista y el conocimiento comparativo sistemático basados en las investigaciones realizadas por los mismos. Después de que una ley es adoptada, generalmente pocas personas se preocupan por que esta se mantenga actualizada, mientras que los especialistas mantienen su atención en los problemas que se presentan en la práctica, enfocándose en si ha sido debidamente observada o si se mantiene en la línea del propósito legislativo, proponiendo medidas para intensificar su observancia y para mejorarla o solucionar los problemas que esta presente a la Asamblea Legislativa.

Los consultores contratados por la Asamblea Legislativa toman la responsabilidad de supervisar e investigar si las leyes y los reglamentos dictados por la unidad de contratación y el departamento se han aplicado generalmente. En este sentido, la participación de los expertos en el proceso legislativo no es solamente un mecanismo necesario dentro de la actividad legislativa y una importante herramienta para el perfeccionamiento de la calidad legislativa, sino también una garantía para la implementación efectiva de las leyes y los reglamentos.

e) La participación de los expertos en el proceso legislativo puede proporcionar base jurisprudencial a la Asamblea Legislativa para establecer un sistema legislativo científico y razonable, y ayuda a crear un régimen legislativo comparativamente estable.

Quedó expresamente formulado en el XV Congreso del Partido Comunista Chino que para el 2010 debía haber un sistema legal socialista con características chinas. El establecimiento del sistema legal socialista es un símbolo importante de la institucionalización, normalización y sistematización legislativa en China. Sin embargo, en el caso de establecer un sistema jurídico realmente eficaz, razonable y científico, además de acelerar el ritmo del trabajo legislativo y de promulgar todo tipo de leyes necesarias, con base en la demanda de la construcción de la modernización socialista, lo más importante es aprobar las relaciones entre las leyes adoptadas y las leyes necesarias, así como las relaciones entre la Constitución y el resto de las leyes. Con base en lo anterior, será importante proponer igualmente el plan legislativo total en el futuro y decidir que ley deberá promulgarse o adoptarse con antelación.

La investigación teórica legislativa no puede terminarse eficazmente solamente con el trabajo de la Asamblea Legislativa, es necesario organizar a expertos jurídicos, a expertos en materia legislativa y a otros expertos para que a través de un estudio conjunto pueda construirse un sistema legal que sea conforme con la realidad de China. Considerando las circunstancias actuales de la legislación en el país como ya se señaló, la APN y su Comité Permanente adoptaron y promulgaron 239 leyes hasta el inicio del 2011. Entre estas leyes pueden encontrarse siete familias jurídicas, las cuales constituyen el sistema jurídico chino, incluyendo las leyes relacionadas con la Constitución. Se han adoptado leyes muy importantes; sin embargo, debe señalarse que la estructura del sistema jurídico del país aún es algo disparejo, dado que la legislación en materia penal y civil es comparativamente mucho mejor que la legislación en materia social, la cual se encuentra un poco atrasada. Por ello, es necesario hacer uso de la ventaja que ofrece la participación de los expertos en la legislación para completar los trabajos legislativos realizados en relación al Derecho Social, introduciendo y sumando la experiencia de la legislación extranjera y combinándola con el contexto actual de China, impulsando los proyectos de ley sugeridos por los expertos y perfeccionando todo tipo de legislación en materia de Derecho Social, con el fin de corregir la base jurídica para mejorar el sistema de seguridad social.

Establecimiento de la audiencia legislativa, de la post-evaluación legislativa y de la clarificación de las leyes y reglamentos con el fin de garantizar la calidad legislativa

a) La audiencia legislativa garantiza la transparencia del trabajo legislativo y alcanza el principio de “legislación abierta”

El sistema de audiencia legislativa¹⁶ es un procedimiento jurídico que hace uso de métodos abiertos y transparentes, con el fin de escuchar completamente los intereses del público, cuando la Asamblea Legislativa promulga o adopta una ley en relación a derechos e intereses relativos al individuo, a la persona jurídica y a otras entidades jurídicas. Se trata de un mecanismo de “debido proceso” que funciona dentro del trabajo legislativo moderno y que se ha demostrado que favorece a la asignación equitativa de los recursos sociales, siendo también un canal importante para que los grupos más débiles puedan expresarse.¹⁷

¹⁶ Study on Legislative Hearing, Wang Quansheng, the Publishing House of Beijing University, 2003, pp. 2-3.

¹⁷ Legislative Hearing: the System of Expressing Interests in the Field of View of A Harmonious Society, Wang Xinyu, Probe of Economic Issue, Volumen 8,2008, p. 176.

En China, el sistema de audiencias entró al campo legislativo a principios de marzo del 2000, cuando la Ley Legislativa fue adoptada en la tercera sesión plenaria de la IX Asamblea Popular Nacional. Varias asambleas populares a nivel local valoraron el campo de la audiencia legislativa al crear la normativa local de conformidad con la Ley Legislativa. Conforme avanzó el tiempo, surgieron distintas experiencias que merecen una investigación profunda.

Analizando la situación de la audiencia legislativa en China, el fenómeno persistente es de desbalance entre las diferentes áreas del país. Cinco fue el número de provincias, municipalidades y regiones autónomas en las que hubo más audiencias legislativas hasta la primera mitad del 2006. De ellas y durante este tiempo, hubo audiencias cuatro veces en Shangai, Hunan y Tianjin; tres veces en Guangdong y Zhejiang. El 85% de las provincias, municipalidades y regiones autónomas practicaron las audiencias superficialmente, como fue el caso de las provincias de Jiangsu, Fujian, Hebei, Jiangxi, Anhui, Hubei, Shandong, Beijing, Gansu, Shanxi y Hainan, que solo las llevaron a cabo dos veces. En las provincias de Sichuan, Chongqing, Qinghai, Xinjiang, Liaoning, Henan, Helongjiang, Neimenggu y Ningxia se realizó solo una audiencia. Finalmente, cinco provincias no realizaron ninguna audiencia. De acuerdo a las estadísticas, la cantidad de audiencias legislativas realizadas en China a nivel provincial se representó de la siguiente manera: una en 1999, cinco en el año 2000, siete en el 2001, seis en el 2002, siete en el 2003, doce en el 2004, ocho en el 2005 y tres en la primera mitad del 2006. Como puede apreciarse, el 2004 fue un año importante, pero hubo una caída el año siguiente. Dicho fenómeno indica que el funcionamiento de las audiencias legislativas necesita de una revisión institucional más fuerte y de mejores normas jurídicas.¹⁸

b) El sistema de post-evaluación legislativa garantiza que la Asamblea Legislativa pueda darse cuenta correctamente de la eficacia real de las leyes y ayude a intensificar la calidad de las mismas

El sistema de post-evaluación legislativa se refiere a las actividades que desempeñan los departamentos encomendados o los órganos especiales de evaluación con el fin de analizar el efecto de aplicación de las leyes y los reglamentos a través de obtener una evaluación integral de los mismos, así como de valorar el diseño del sistema legal y corregir o revisar las fallas de la ley.

Muchos países occidentales han hecho uso de la post-evaluación legislativa por más de 20 años y han podido acumular muchas experiencias. La Unión Europea comenzó a utilizar herramientas relacionadas a la evaluación

¹⁸ Several Issues on Perfecting the Procedure of Legislative Hearing, Cui Yingnan, Bulletin of Postgraduate School of Chinese Academy of Social Science, Volumen1, 2009, p. 51.

de los efectos que produce la legislación; sin embargo, a mediados de los ochenta, se limitó de forma única a ciertos campos o aspectos, en particular a los relacionados con la economía y el medio ambiente. Posteriormente, publicó el reporte del “group of apricot” con el fin de optimizar la legislación, el cual ordenaba a los miembros de la Unión Europea a evaluar el efecto legislativo. En 2003, la Unión Europea importó el procedimiento de evaluación sintetizada y analizó la influencia legal en la economía, en la sociedad y en el medio ambiente. Existen al menos 20 o 30 nuevas leyes que han sido evaluadas después de haberse promulgado.

Los gobiernos de Alemania y Holanda también han establecido el sistema de evaluación de los efectos legislativos y en el 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, publicó el primer documento sobre este tema. Por otra parte, en 1985, el gobierno británico importó igualmente el sistema, basándose en principio en los costos legislativos. Los Estados Unidos hicieron que el sistema de evaluación fuera aplicable al campo legislativo dentro de su sistema jurídico y hoy en día tiende a aprobar leyes con una vigencia de corto plazo, decidiendo posteriormente si debe prolongarlas o alterarlas antes de que expiren. En el mismo sentido, Japón adoptó en el 2002 la Ley de Evaluación de Políticas Gubernamentales, en la cual se establece que todas las resoluciones importantes deben ser evaluadas en cuanto a su necesidad, eficiencia y efectividad antes de su promulgación. De esta manera, el sistema de evaluación ha sido ampliamente aplicado en el campo de la legislación y la administración.¹⁹

La idea de la post-evaluación legislativa se propuso primeramente en China dentro del Programa de Promoción de la Administración Conforme a la Ley, publicado por el Consejo del Estado en marzo de 2004. En marzo de 2008 se afirmó explícitamente en las Normas de Trabajo del Consejo del Estado que los reglamentos administrativos debían ser evaluados después de su implementación, con el fin de encontrar sus problemas y perfeccionarlos a tiempo.²⁰

A pesar de que existen aún muchas cuestiones que no han sido identificadas en sentido jurisprudencial sobre este tema, se ha creado un sistema aplicado universalmente por la Asamblea Legislativa en sus diferentes niveles. En 2001, el gobierno municipal de Huainan, de la provincia de Anhui, promulgó el Método Temporal de Seguimiento y Eficacia Legislativa, donde se establecen ciertos requisitos para evaluar los reglamentos locales y las normas locales gubernamentales. Por otra parte, en agosto de 2005, el gobierno municipal de Shangai se comprometió a examinar la razonabilidad, posibilidad, manipulación y dirección de la Ordenanza para Proteger los Distritos Cultu-

¹⁹ The Significance of Establishing the System of Local Legislative Quality in China, Bulletin of Broadcast and Television University of Shanxi, Du Li, volumen 1, 2009, p. 70.

²⁰ Several Considerations on Post-legislative Assessment, Wang Junhua, Jianghuai Rule of Law, Volumen 22, 2008, p. 55.

rales Históricos y los Edificios Históricos de Shangai, cuando haya habido alguna investigación, prueba, audiencia y revisión, generalmente antes de adoptar un reglamento, pero se carezca de una investigación y evaluación sobre el efecto implementado después de la legislación. Esta fue la primera práctica realizada en Shangai en nombre de la post-evaluación legislativa y fue llamada “voltea y mira”.²¹ En cuanto a como desempeñar la post-evaluación legislativa, durante el 26 y 27 de marzo de 2009, la Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN llevó a cabo un simposio sobre el tema en Beijing,²² en el cual participaron los líderes de las asambleas populares locales en las que se ha comenzado ya con el sistema de post-evaluación legislativa, así como investigadores y expertos jurídicos.

En cuanto al propósito, significado y naturaleza de la post-evaluación legislativa, algunos piensan que se trata de un acto continuo de comportamiento legislativo a través del cual se llevan a cabo actividades de auto resumen y auto evaluación, con el fin de perfeccionar e impulsar el trabajo de creación de las leyes. Algunos expertos piensan que la evaluación legislativa es un tipo de actividad social suplementaria que puede influenciar, pero no determinar la legislación; otros, que es un tipo de actividad legal interna dentro de la asamblea legislativa, mientras que algunos han demostrado que es una auto supervisión.²³ En una palabra, existe una común apreciación de que dicho sistema ayuda a mejorar la calidad legislativa y por lo tanto, de que debe extenderse en la práctica.

c) La clarificación de las leyes y los reglamentos puede garantizar que estos se adecuen a los requerimientos de la sociedad a través del tiempo, así como puede perfeccionar su autoridad

La clarificación de las leyes y los reglamentos, normalmente conocida como abrogación o derogación, se refiere a la actividad a través de la cual el Estado inspecciona los documentos normativos jurídicos en un determinado periodo de tiempo, en cierto ámbito de aplicación y reafirma su fuerza legal a la luz de determinado procedimiento jurídico.²⁴

²¹ Study on the post-legislative assessment of administrative legislation, institute of administrative legality of Shanghai, Study on Governmental Legality, Volumen 3, 2006, p. 2.

²² Esta reunión sobre post-evaluación legislativa fue realizada por la comisión de trabajo para la legalidad del Comité Permanente de la APN, con base en el programa cooperativo para “ el desarrollo justo y el gobierno público” con UE-PNUD.

²³ Summing up the Opinions of Symposium on Post-legislative Assessment Held by the Standing Committee of the NPC, Zheng Wenjin, Theoretical Probe, Volumen 9, 2008, p. 12.

²⁴ Tutorial of Jurisprudence, Sun Guohua, the Publishing House of the People’s University, 1994, pp. 405-406.

La APN y el Consejo del Estado han prestado, a lo largo del tiempo, más atención a la clarificación o depuración de los instrumentos jurídicos. Como un ejemplo de lo anterior, puede señalarse que después de la entrada de China a la OMC y con el fin de adaptarse a los requerimientos de grado de transparencia que exige esta organización, la tarea de clarificar los documentos normativos inconsistentes con sus reglas se volvió un trabajo muy importante. Desde 1994, las leyes y reglamentos han sido clarificados a la luz del principio de legalidad, no discriminación y transparencia. La APN, junto con su Comité Permanente, y el Consejo del Estado, con sus ministros y comisiones, han clarificado 1500 leyes y reglamentos al día de hoy.²⁵

De acuerdo con la conclusión y el resumen hecho por el área jurídica del Consejo del Estado, fueron más de diez los reglamentos administrativos depurados por este organismo desde 1950; en cuatro ocasiones se abrogaron y en los demás casos se hicieron derogaciones especiales. Sin embargo, a partir de 2007, la oficina de trabajo sobre legalidad del Consejo del Estado comenzó a clarificar 655 reglamentos administrativos promulgados desde la fundación de la nueva China, hasta el 2006, dividiéndolos en categorías, con el fin de hacer uso de las estadísticas y los análisis de una forma más conveniente. Dichas categorías fueron: Derecho Constitucional; Derecho Civil; Derecho Mercantil; Derecho Administrativo; Derecho Económico; Derecho Social; y Derecho Procesal. De ellas, 12 reglamentos administrativos se ubicaron dentro del área del Derecho Constitucional (2%); 46 en el Derecho Civil y Mercantil (7%); 244 en el Derecho Administrativo (37%); 306 en el Derecho Económico (47%); 42 en el Derecho Social (6%); y 4 en el Derecho Procesal (1%). De esto 655 reglamentos administrativos, 615 han sido propuestos para su abrogación y solo 40 han permanecido sin ninguna sugerencia. La decisión deriva de una investigación preliminar realizada por los órganos gubernamentales, por expertos en el tema y por el público en general. A través de una reexaminación legítima de la fuerza, contenido, ejercicio y calidad legislativa de los reglamentos, se obtuvo una investigación preliminar.²⁶

Las estadísticas muestran que 92 reglamentos administrativos fueron clarificados durante el proceso de la quinta revisión de reglamentos administrativos. De ellos, las decisiones y ordenanzas temporales fueron más de 34, ocupando el 37%. Por ejemplo, la Ordenanza Temporal sobre Transporte Militar por Tren fue promulgada en agosto de 1950 y fue implementada “temporalmente” por 58 años; y la Ordenanza Temporal sobre la Sanción

²⁵ Agencia de Noticias Xinhua: China implements the agreement with WTO and foreign promise, and cleared more than 1150 laws and regulations. Xinhua Daily, 29 de diciembre de 2001.

²⁶ Probing the Function of Clearing Administrative Regulations, GuJie, Review of Rule of Law, Volumen 6, 2008, p. 104.

Administrativa por Comprar y Vender en Especulación estuvo en vigor “temporalmente” desde 1987. Conforme a las estadísticas, de entre los 655 reglamentos administrativos actuales, 123 han sido implementados temporalmente, incluyendo los 8 documentos que fueron adoptados después de la creación de la Ley Legislativa en el año 2000, los cuales se refieren a impuestos, finanzas y comercio exterior, entre otros temas.

Después de que la XI Asamblea Popular Nacional se instaurara en marzo de 2008, su nuevo Comité Permanente comenzó a sistematizar los documentos normativos jurídicos en una mayor medida. En el plan legislativo del 2008 se señaló por primera vez el concepto de “clarificación de leyes y reglamentos”. Puede predecirse que las leyes que son inconsistentes con el sistema jurídico socialista y con la demanda de la construcción jurídica socialista, y que permanecen alejadas de la realidad social, serán depuradas para mejorar y garantizar la calidad legislativa de las leyes promulgadas por la APN, con el fin de conseguir un sistema jurídico socialista con características chinas.

III. Perfeccionamiento del mecanismo de registro de documentos normativos

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, el registro de documentos normativos implica que los órganos del Estado que crean dichos documentos los presenten ante el órgano estatal que tiene el poder de revisarlos para su registro, conforme a las disposiciones relativas. El objetivo del registro es corroborarlos, siendo el registro y la revisión distintos, ya que el primero es un tipo de acto posterior. De esta forma, el órgano que crea el documento normativo tiene la obligación de presentarlos, mientras que el órgano que tiene el poder de revisión debe aceptarlos y corroborarlos. Por otra parte, el órgano de revisión tiene el poder de exigir al órgano creador que se corrijan o deroguen las fallas del documento conforme a la ley.²⁷

Desde el punto de vista normativo, el “registro”, la “revisión” y “el registro y la revisión” de los documentos normativos, son términos confirmados en las leyes actuales de China. Sin embargo, debido a la falta de explicación unificada por parte de la asamblea legislativa estatal, es muy difícil definir los límites exactos entre dichas concepciones bajo el presente régimen legislativo. Aún así, para nosotros es posible deducir razonablemente el significado legal básico de estos tres términos jurídicos del fondo del texto legal.

²⁷ On Several Issues of Supervision of Record and Review of Normative Documents, Xu Ping, Study on the People’s Congress, Volumen 8, 2008, p. 37.

A la luz de la Constitución y las leyes, a pesar de que los “documentos normativos” tienen un alcance incierto de contenidos concretos, es posible ejemplificar el dominio de ellos en términos generales y señalar que se trata de la Constitución, las formas de Derecho básico, las formas de Derecho que van más allá del Derecho básico, los reglamentos administrativos, los reglamentos militares, las normas adoptadas por ministerios o comisiones, las normas militares, los reglamentos locales, los reglamentos gubernamentales locales, las resoluciones, las decisiones, las instrucciones, los reportes, los planes, los proyectos y otros más.

Analizando el texto de la actual Constitución, Ley Legislativa y Ley de Supervisión, puede señalarse que la “revisión”, el “registro” y el “registro y la revisión” de los documentos normativos son términos legales independientes. La Constitución trata al registro y a la revisión como conceptos separados, por lo que los documentos normativos que deben ser registrados no necesariamente deben ser revisados conforme al texto constitucional.

La Ley Legislativa incluye también ambos conceptos y ha profundizado en su significado. Sin embargo, el concepto que unifique a ambos en un solo proceso, en el cual sea necesario revisar los documentos normativos para su registro, no ha sido explícitamente confirmado y puede llegarse a él solamente a través de la interpretación de los artículos relativos.

A pesar de que la idea del proceso de registro y revisión ha sido afirmada claramente en el texto de la Ley de Supervisión, existen aún algunos temas al respecto poco claros. Tal es el caso de la pregunta en la que se plantea si todos los documentos normativos que deben registrarse deben ser revisados o de si todos los documentos revisados deben ser registrados primero.

Con el fin de intensificar el registro y la revisión de los documentos normativos, la Cuadragésima Conferencia de Presidentes del Comité Permanente, de la X Asamblea Popular Nacional, logró revisar el Procedimiento de Trabajo para el Registro y Revisión de los Reglamentos Administrativos, de los Reglamentos Locales, de los Reglamentos Autónomos, de los Reglamentos Especiales y de los Reglamentos de las Regiones Económicas Especiales (abreviado como el Procedimiento de Trabajo para el Registro y la Revisión de los Reglamentos). Por otra parte, también adoptó el Procedimiento de Trabajo para la Registro y la Revisión de las Interpretaciones Judiciales, y todo ello con la intención de establecer y perfeccionar el sistema y mantener la unidad del Estado.

Considerando que el Comité Permanente de la APN establezca un órgano especial a cargo del registro y revisión de los reglamentos, el texto del Procedimiento de Trabajo para el Registro y la Revisión de Reglamentos señala que el Consejo del Estado, el Comité Central Militar, la Suprema Corte Popular, la Suprema Procuraduría Popular y los comités permanentes a nivel provincial, tienen el poder de presentar los requisitos al Comité Permanente para su revisión, siempre que consideren que los reglamentos son contradictorios a la Constitución o a las leyes. Entonces, la oficina de trabajo del Comité Permanente

deberán aceptar y registrar dichos documentos, reportándolos posteriormente al Secretario General, quien deberá transferirlos a las comisiones determinadas, junto con la comisión de trabajo sobre la legalidad, para su revisión.

Excepto por los órganos mencionados anteriormente, los demás órganos del Estado, los grupos sociales, las empresas y los ciudadanos en general tienen el derecho de proponer sugerencias de revisión. La Comisión de Trabajo sobre la Legalidad tiene la responsabilidad de aceptarlas y registrarlas, así como de investigarlas cuando sea necesario, reportando al Secretario General para su aprobación, para finalmente ser presentadas ante las comisiones para su revisión.

El texto del Procedimiento de Trabajo para el Registro y la Revisión de Reglamentos también señala que las comisiones especiales pueden tener el poder de revisar los reglamentos presentados para registro en caso de que opinen que estos son inconsistentes con la Constitución o con las leyes, y junto con la Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente pueden proponer sus opiniones de revisión por escrito. La Comisión de Trabajo puede proponer y presentar sus opiniones independientemente al Secretario General para su aprobación, después de haberlas enviado a las comisiones especiales para su revisión y si encuentra inconsistencias o incongruencias en los reglamentos.

Respecto a la corrección de los reglamentos inconsistentes con la Constitución o con las leyes, el texto del Procedimiento de Trabajo antes señalado establece que existen tres pasos a seguir: primero es necesario hacer contacto y negociar con el órgano creador del reglamento; en segundo lugar, debe solicitársele que corrija el documento proponiéndole las opiniones por escrito de las comisiones especiales; y en tercer lugar, en caso de que el órgano se rehúse a hacer las modificaciones, deberá derogarse el reglamento inconsistente con base en la decisión del Comité Permanente de la APN.

Con el fin de mantener la unidad del sistema jurídico del Estado, fue aprobado el Procedimiento de Trabajo para el Registro y la Revisión de las Interpretaciones Judiciales. En el mismo se establece que la Suprema Corte Popular y la Suprema Procuraduría Popular deben enviar sus interpretaciones judiciales al Comité Permanente para su registro en un plazo de 30 días después de haberlas emitido. Conforme a este documento, el Consejo del Estado y otros órganos del Estado, así como grupos sociales, empresas y ciudadanos en general, tienen el derecho de proponer requisitos o sugerencias de revisión si en alguno momento piensan que alguna interpretación judicial no es compatible con la Constitución o con las leyes. De igual forma, el documento también especifica y profundiza sobre asuntos como la presentación y aceptación de las interpretaciones judiciales, la división de las obligaciones respecto al trabajo de revisión, las revisiones negativas o positivas y la coerción de las interpretaciones inconsistentes con el Derecho chino.

Como conclusión puede decirse que ambos Procedimiento de Trabajo han contribuido mucho al perfeccionamiento del sistema de revisión consti-

tucional y legal mencionado en la actual Constitución de China, así como a los establecidos por la Ley Legislativa y la Ley de Supervisión. Ambos procedimientos no solo han ayudado a ampliar el alcance de los documentos revisados, sino que también han normalizado el proceso y los pasos de la revisión jurídica y constitucional, confirmando las consecuencias de la misma y haciendo que al estar prescrita en la Constitución y las leyes posea autoridad legal y fuerza jurídica explícita. Vale la pena señalar que la adopción de estos procedimientos de trabajo ha jugado un rol instructivo al identificar las relaciones entre el registro y la revisión de los documentos normativos. Se ha concedido a los órganos de registro el poder de revisar positivamente los reglamentos, lo que significa que el “registro” establecido por la Constitución, por la Ley Legislativa y por la Ley de Supervisión, presenta una completa naturaleza de supervisión legislativa, no estando limitado a una actividad meramente de archivo.

IV. El Plan Legislativo y la modernización socialista

El plan legislativo es la base del trabajo legislativo de un país. Este combina la legislación con la práctica con el fin de prevenir una legislación ciega, poco científica y duplicada, y lo hace a través de la confirmación de un propósito legislativo de base en un periodo de tiempo determinado, midiendo la demanda de la legislación requerida por la práctica social y tomando en consideración las características del actual sistema jurídico del Estado.

El Comité Permanente de la APN, en las legislaturas pasadas, ha prestado más atención al plan legislativo. Durante los últimos 30 años se han creado 238 leyes (excluyendo a la Constitución) con base en los planes legislativos, las cuales se han referido al campo político, económico, cultural y social, incluyendo las leyes principales que pertenecen a siete familias jurídicas y que ofrecen la importante garantía de establecer un sistema legal socialista con características chinas. El Comité Permanente de la XI Asamblea Popular Nacional creó un plan legislativo comparativamente científico, bajo la premisa de sumar las experiencias de los planes legislativos anteriores, cumpliendo con el requisito de establecer un sistema legal socialista con características chinas y confrontando asuntos importantes relacionados a la seguridad social, la seguridad pública y la administración conforme a Derecho.

De conformidad con el nuevo plan legislativo, durante el término de la XI Asamblea Popular Nacional, se presentarán a deliberación 49 proyectos de ley, la mayoría de los cuales se refiere a la revisión y sustitución de leyes actuales (*Se acompaña al final del artículo la tabla 1*). Las demás leyes a ser

deliberadas por el Comité Permanente serán adoptadas por primera vez, siendo la mayoría relacionadas a la legislación social, incluyendo la Ley de Salvación Social, la Ley de Salud Mental, la Ley de Medicina Básica y Seguridad Social, la Ley de Actos de Caridad, etc. Lo anterior indica que la “legislación social” será el centro de la legislación realizada por la XI Asamblea Popular Nacional y su Comité Permanente.

Es así como este plan legislativo refleja las características del desarrollo social y económico de la etapa actual de China. Con el profundo avance y la reforma de la sociedad china, los temas de salvaguarda social se convierten en el punto focal que preocupa al gobierno y a la sociedad en general, así como en el énfasis del trabajo legislativo bajo diversas propuestas.

V. Conclusiones

Al visualizar la tarea principal del trabajo legislativo en China en el futuro, puede señalarse que será necesario insistir en la legislación abierta; ampliar la participación ordenada de los ciudadanos; intensificar la legislación sobre la protección de los Derechos Humanos; garantizar la unidad, la integridad y la coordinación del sistema de la legalidad socialista en el núcleo de la Constitución; y mejorar la legislación internacional con el fin de garantizar la aplicación de las convenciones internacionales aprobadas por China, en particular, para cumplir con las convenciones internacionales en el mecanismo jurídico interno. Los asuntos antes mencionados son muy importantes para profundizar la reforma del régimen legislativo en China y también constituyen los pasos básicos para ejercer la política de “Gobernar el Estado de conformidad con el Derecho, estableciendo un país socialista bajo un Estado de Derecho”. Incluso en el caso de que siempre se preserve una legislación democrática, científica y protectora de los Derechos Humanos, el trabajo legislativo puede ser siempre mejorado y puesto en un camino ordenado y saludable en el futuro próximo.

Tabla I
Programa Legislativo creado por el Comité Permanente de la XI Asamblea Popular Nacional (2008-2012)

Primera categoría del Programa: proyectos de ley que serán presentados para su deliberación durante el periodo

Nombre de la ley	Órganos de presentación o unidades de elaboración
I. La Constitución y las leyes relacionadas con la misma	
1. Ley Orgánica de los Comités de Aldeanos (revisada)	Consejo del Estado
2. Ley Orgánica de la Comisión de Residentes en Áreas Municipales (revisada)	Consejo del Estado
3. Ley para Elección de la Asamblea Popular Nacional y los Congresos del Pueblo a Nivel Local (revisada)	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
4. Ley Orgánica de la Asamblea Popular Nacional	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
5. Ley de Compensaciones del Estado (revisada)	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
II. Derecho Civil y Derecho Mercantil	
1. Ley de Seguros (revisada)	Consejo del Estado
2. Ley de Protección de los Derechos e Intereses de los Consumidores (revisada)	Consejo del Estado
3. Ley de Patentes (revisada)	Consejo del Estado
4. Ley de Marcas	Consejo del Estado
5. Ley de Responsabilidad Civil	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
6. Reglamento de Aplicación de la Ley de Relaciones Exteriores Civiles	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Com. Perm. de la APN.

III. Derecho Administrativo

1. Ley de Seguridad Alimentaria	Consejo del Estado
2. Ley del Personal Diplomático	Consejo del Estado
3. Ley de Protección de Patrimonio Intangible	Consejo del Estado
4. Ley de Movilización de la Defensa Nacional	El Consejo del Estado el Comité Central milit.
5. Ley de la Policía Popular Armada	El Consejo del Estado el Comité Central Militar
6. Ley del Servicio Militar Obligatorio (revisada)	El Consejo del Estado el Comité Central Militar
7. Ley de la Educación Superior (revisada)	Consejo del Estado
8. Ley de la Administración Médica (revisada)	Consejo del Estado
9. Ley de Prevención de la Polución del Aire (revisada)	Consejo del Estado
10. Ley Forestal (revisada)	Consejo del Estado
11. Ley de Administración de la Propiedad Municipal (revisada)	Consejo del Estado
12. Ley para la Prevención de Terremotos y la Mitigación de Desastres	Consejo del Estado
13. Ley de Respuesta a Eventos en Ráfaga (revisada)	Consejo del Estado
14. Ley de Supervisión Administrativa (revisada)	Consejo del Estado
15. Ley de Ejecución Administrativa	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN

IV. Derecho Económico

1. La Ley de los Activos Empresariales Propiedad del Estado	Comité Financiero de la APN
2. Ley de Fomento a la Economía Circular	Comité Ambiental de la APN
3. Ley Fiscal de Proliferación y otras leyes fiscales especiales	Consejo del Estado

4. Ley de Telecomunicaciones	Consejo del Estado
5. Ley de Cereales	Consejo del Estado
6. La Ley de Gestión de la Imposición de Impuestos (revisada)	Consejo del Estado
7. Ley de Publicidad (revisada)	Consejo del Estado
8. Ley Postal (revisada)	Consejo del Estado
9. Ley de Administración de la Tierra (revisada)	Consejo del Estado
10. Ley de los Recursos Minerales (revisada)	Consejo del Estado
11. Ley del Presupuesto (revisada)	La Comisión de Trabajo sobre el Presupuesto del Comité Permanente de la APN, El Ministerio de Finanzas

V. Derecho Social

1. Ley del Seguro Social	Consejo del Estado
2. Ley de Medicina Básica y Seguridad Social	Consejo del Estado
3. Ley de Salud Mental	Consejo del Estado
4. Ley de Salvación Social	Consejo del Estado
5. Ley de Actos de Caridad	Consejo del Estado
6. Ley de Protección de los Derechos e Intereses de los Adultos Mayores (revisada)	Consejo del Estado

VI. Derecho Penal

1. Las Enmiendas a la Código Penal (con base en la demanda de los casos y en la deliberación proyecto de enmiendas al Código Penal)	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del del Comité Permanente de la APN
---	--

VII. Derecho Procesal y no Procesal

1. Ley de Mediación y Arbitraje de Controversias Relacionadas con la Contratación y Gestión de las Tierras Rurales	Consejo del Estado
2. Ley de Mediación Popular	Consejo del Estado
3. Ley de Procedimientos Penales (revisada)	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN

4. Ley de Procedimientos Civiles (revisada)	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
5. Ley de Procedimiento Administrativo	Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN

Segunda Categoría del Programa: Los proyectos de ley que se organizarán para su deliberación cuando la condición de la investigación y de su redacción haya madurado

Nombre de la ley	Órganos de presentación o unidades de elaboración
1. Ley del Gremio y de la Cámara de Comercio	Consejo del Estado
2. Ley de Gestión de la Cuota de Administración	Consejo del Estado
3. Ley de la Movilización Económica Nacional	El Consejo del Estado, el Comité Central Militar
4. Ley de la Transportación de la Defensa Nacional	El Consejo del Estado, el Comité Central Militar
5. Ley Fronteriza	El Consejo del Estado, el Comité Central Militar
6. Ley de Ayuda Judicial	Consejo del Estado
7. Ley de Tránsito para Entrar o Salir del País	Consejo del Estado
8. Ley de la Medicinal Tradicional China	Consejo del Estado
9. Ley de Librerías	Consejo del Estado
10. Ley de Protección Habitacional	Consejo del Estado
11. Ley de Futuros	La Comisión de Finanzas y Economía de la APN, Consejo de Supervisión de los Valores
12. Ley de Evaluación de Activos	La Comisión de Finanzas y Economía de la APN
13. Ley para la Protección de las Islas Chinas	La Comisión Ambiental y de Recursos de la APN

14. Ley del Distrito de Protección Natural

La Comisión Ambiental y de Recursos de la APN

15. Ley de Rectificación de Actos Ilegales

Comisión de Trabajo sobre la Legalidad del Comité Permanente de la APN
