

Mo Jihong*

El Derecho Administrativo en China

Sumario: I. El nacimiento y el desarrollo de la Legislación en materia de Derecho Administrativo en China. II. El cuerpo principal del sistema de Derecho Administrativo. III. La Reforma y la tendencia evolutiva del Derecho Administrativo en China. IV. Bibliografía.

I. El nacimiento y el desarrollo de la Legislación en materia de Derecho Administrativo en China

1. *El Derecho Administrativo nace en China, cuando al ciudadano se le da la posibilidad de entablar una demanda contra el gobierno, lo cual sucedió a través de la ley de Procedimientos Civiles de 1982.*

Antes de 1982, no hubo ninguna opinión legal sobre el derecho a los procesos administrativos en China. El individuo no tenía ninguna posibilidad de entablar una demanda en contra del gobierno, quien dominaba la totalidad de los asuntos administrativos. Fue hasta 1982 que la Ley de Procedimientos Civiles estableció el principio de que el individuo tiene el derecho a entablar una demanda en contra del gobierno¹, estableciendo que los tribunales populares tienen competencia en materia administrativa remitiéndose al proceso civil. Desde aquella promesa al litigio administrativo, los ciudadanos chinos comenzaron a comprender el significado de dicho derecho.

A lo largo del decenio de 1980, el creciente número de procesos estimuló la iniciativa y el celo de los ciudadanos chinos. En efecto, de 1982 a 1986, los procesos administrativos que fueron resueltos por los tribunales populares incluyeron principalmente ocho categorías: manejo higiénico de los alimentos, administración forestal, administración de la tierra, administración de la

* Primer vicepresidente de la Asociación de Investigación del Derecho Constitucional y profesor del Instituto de Derecho de la Academia China de Ciencias Sociales.

¹ Cf. Sección 2, Artículo 3, de la Ley de Procedimientos Civiles de 1982. Estipula que los procesos administrativos que sean determinados judicialmente por los tribunales populares podrán aplicarse de acuerdo con esta ley.

industria y el comercio, administración de patentes, administración de impuestos, administración de medicamentos y administración del medio ambiente oceánico. Según el Reglamento de Administración de Seguridad Pública de China adoptado por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN) en septiembre de 1986, los procesos relacionados con la administración de la seguridad pública podían ser llevados a los tribunales populares y ser juzgados por un tribunal administrativo especial remplazando al tribunal económico.

2. La Ley de Procedimientos Administrativos aprobada en 1989, fortaleció el principio de administración conforme a derecho

A finales de los ochentas, diversos expertos en Derecho Administrativo integraron con el apoyo de algunos de los dirigentes del comité de trabajo de la APN, un grupo académico sobre la legislación administrativa. Este grupo académico comenzó a elaborar el proyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos en febrero de 1987, y para el 4 de abril de 1989, pudo aprobarse la primera Ley Administrativa básica en la historia de la República Popular China. Esta ley presta mayor atención a la protección de los derechos humanos y al manejo de la relación entre la administración pública y la administración judicial.

En el informe sobre la presentación del proyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos de la República Popular China, el señor Wang Hanbin, ex vicepresidente del Comité Permanente de la APN, afirmó que los tribunales populares deben juzgar los casos en materia administrativa, respetando a la autoridad de la administración pública, y no pueden intervenir en los asuntos administrativos internos bajo el marco legal. A la luz del espíritu de esta ley, el alcance de los casos administrativos era limitado. Algunos comportamientos administrativos no podían ser sometidos a la revisión de los tribunales populares como lo eran las medidas administrativas abstractas y otras medidas estatales importantes. Por otra parte, si el ciudadano, las personas morales u otros órganos consideran que ciertas medidas administrativas son ilegales y violan sus derechos y sus intereses legítimos, conforme a esta ley, tienen el derecho a iniciar ante los tribunales populares un procedimiento contra el gobierno y las dependencias que llevaron a cabo dicho comportamiento ilícito.

La Ley de Procedimientos Administrativos marco un precedente, estableciendo que el poder que ejerce la administración pública y el poder público pueden ser limitados por el poder judicial a través de casos específicos. El individuo obtuvo para sí una condición legal equivalente a la de la administración pública ante el Derecho.

3. Un periodo de rápido desarrollo del Derecho Administrativo durante la década de 1990

Luego del nacimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos, diversas leyes y reglamentos en materia administrativa fueron aprobadas por la APN, su Comité Permanente y el Consejo Estatal. Entre ellos se encuentran: El Reglamento de Conciliación Administrativa (1990), la Ley de Compensación Pública (1995), la Ley de Sanciones Administrativas (1996), la Ley de Supervisión Administrativa (1997), y la Ley de Conciliación Administrativa (1999).

En 1994 se revisó el Reglamento de Conciliación Administrativa de 1990 y se le reemplazó en 1999 con la Ley de Conciliación Administrativa. Esta ley estableció el mecanismo de supervisión administrativa sobre las medidas basadas en mecanismos de monitoreo administrativo. Conforme a ella, el ciudadano, las personas morales y los demás órganos tienen el derecho de presentar quejas ante el Tribunal de Conciliación Administrativa, el cual revisa los actos administrativos ilícitos. En caso de que la decisión tomada por dicho Tribunal no sea acatada, tienen el derecho de llevar su queja ante el Tribunal Popular en busca de solución judicial, a excepción de algunos casos que pueden ser finalmente resueltos por el Gobierno. Por la vía de la supervisión administrativa interna, el agraviado tiene el derecho a solicitar al Tribunal de Conciliación Administrativa que revise las bases legales en las que pudo haberse ejecutado la medida administrativa concreta. Debe señalarse que en algunos casos procede en primera instancia la vía del procedimiento de conciliación, y en caso de no resolverse, pueden presentarse ante el Tribunal Popular a la luz de las disposiciones de esta ley.

La Ley de Compensación Pública, como una de las leyes administrativas fundamentales, establece un sistema nuevo para la protección del ciudadano y de la persona moral cuando sus derechos han sido violados por conductas ilícitas de órganos administrativos. De acuerdo con esta ley, una vez establecido que el órgano administrativo y su personal violaron los derechos y los intereses del ciudadano o de la persona moral, el agraviado tiene el derecho a solicitar una indemnización al órgano responsable y el monto de la indemnización debe pagarse de la hacienda pública. No obstante, si el servidor público que desempeñó la medida concreta comete errores al ejercer su cargo, estará obligado a pagar dicha indemnización.

La Ley de Sanción Administrativa es una ley importante, puesto que en principio regula las formas y los casos en que el gobierno puede castigar al ciudadano o a la persona moral cuando estos últimos hayan violado el Derecho Administrativo. De acuerdo con esta ley, las leyes aprobadas por la APN y su Comité Permanente sólo tienen competencia para determinar la pena para limitar la libertad personal; además, se deberá convocar a audiencia pública administrativa cuando se impongan sanciones severas a la empresa.

La Ley de Supervisión Administrativa es producto del Comité Permanente de la APN. Esta ley creó el poder supervisor del órgano administrativo especial, el cual le permite revisar y examinar la legitimidad y la constitucionalidad de las medidas administrativas que lleven a cabo el Gobierno y sus funcionarios.

En una palabra, en la década de los noventa la legislación administrativa se desarrolló con rapidez, convirtiéndose en una disciplina importante del campo administrativo.

4. Periodo de concretización del Derecho Administrativo desde el año 2000

Con la llegada del siglo *xxi* dio inicio la primavera del desarrollo del Derecho Administrativo. Fue en el año 2000 en particular cuando se adoptó la Ley del Proceso Legislativo y ésta comenzó a desempeñar su función al regular la competencia administrativa y salvaguardar los derechos de los ciudadanos. De acuerdo con la Ley del Proceso Legislativo, el Consejo del Estado tiene competencia para crear reglamentos administrativos; el ministerio y las comisiones bajo el poder del Consejo del Estado pueden promulgar normas administrativas, y los gobiernos provinciales, pueden adoptar leyes administrativas locales. Tanto los reglamentos administrativos, las normas administrativas y las normas administrativas locales, habrán de respetar la Constitución y las leyes promulgadas por la APN y su Comité Permanente, así como deberán mantener una armonía mutua.

En el 2003, el Comité Permanente de la APN aprobó la Ley sobre Licencias Administrativas para formular el orden de competencia del mercado, el cual respetaría y observaría el reglamento de la OMC. De acuerdo con esta ley, el ciudadano y la persona moral deben solicitar licencias administrativas para participar en ciertos temas especiales. No obstante, el límite de la licencia administrativa debe de minimizarse, así como habrá de protegerse y estimularse la libertad de competencia del mercado. Con el fin de eliminar el caos al otorgar licencias administrativas, este derecho se le dio al Ministerio, mientras que la Comisión del Consejo de Estado ya no tiene el poder para designar dichas licencias. Estas disposiciones otorgan en cierta medida un gran número de derechos al ciudadano y a la persona moral cuando realizan actividades de mercado.

El comité Permanente de la APN aprobó en el 2005 la Ley de Servicio Civil, en la cual se estableció la categoría de servidor público, corroborándose sus derechos y sus obligaciones. Con la redacción de esta ley se promovieron las iniciativas y las facultades creadoras del servidor público, así como se consolidó su sentido de la responsabilidad y su conciencia legal.

En el año 2007 apareció el Reglamento para la Transparencia de la Información Gubernamental, entrando en vigor el 1 de mayo de 2008. Este reglamento enfatizó el principio jurídico de la administración y creó un espacio muy

amplio para que el ciudadano y la persona moral disfrutaran y accedieran a la información de carácter público y gubernamental.

Al mismo tiempo, en los últimos diez años se han creado otras leyes y reglamentos administrativos particulares, dentro de los cuales pueden encontrarse: la Ley de Contratos Laborales, la Ley Contra la Secesión, la Ley de la Defensa del Estado, la Ley para la Prevención de Temblores y Atención de Desastres, etc.. Así como entraban en vigor varias leyes y reglamentos, se respetó cada vez más el concepto jurídico de la administración pública y fue así como el 22 de marzo de 2004, el Consejo del Estado proclamó el Programa para la Promoción Integral de la Administración Pública en Materia Jurídica y propuso la meta gubernamental de convertirse en un gobierno de Estado de Derecho en los próximos diez años. Se ha hecho hincapié en muchas medidas administrativas efectivas al considerar la legitimidad de la acción gubernamental. A la fecha, muchas leyes administrativas importantes se han tomado en consideración al momento de legislar; por ejemplo, la Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley de Ejecución Obligatoria Administrativa, la Ley de Cobro por Derechos Administrativos y la Ley Orgánica de la Administración, entre otras. Con el desarrollo de la construcción legal de China, la institución administrativa desempeñará cada vez más un papel relevante en la protección de los derechos humanos y en la propagación del Estado de Derecho.

II. El cuerpo principal del sistema del Derecho Administrativo

1. El sistema de legislación administrativa

De acuerdo con la Constitución de 1982 y la Ley sobre el Proceso Legislativo de 2000, los gobiernos centrales y locales tienen competencia para promulgar normas legales, con ciertas limitaciones. Específicamente, el Consejo del Estado tiene la facultad de promulgar reglamentos administrativos, mientras que los ministerios o las comisiones subordinados al Consejo del Estado y los gobiernos provinciales, tienen la facultad de promulgar normas administrativas. El contenido en detalle se explica a continuación:

A. Legislación del Consejo del Estado

En la Sección 1 del Artículo 89 de la Constitución de 1982, se establece que el Consejo del Estado posee la facultad de adoptar medidas administrativas, promulgar normas y reglamentos administrativos y emitir decisiones y órdenes de acuerdo con la Constitución y conforme a Derecho. Las materias específicas

sobre las cuales el Consejo del Estado puede decidir a través de los reglamentos administrativos, se mencionan en el artículo 56 de la Ley sobre el Proceso Legislativo, el cual señala lo siguiente: El Consejo del Estado, de conformidad con la Constitución y conforme a Derecho, deberá formular reglamentos administrativos. Los reglamentos administrativos podrán formularse para normar las siguientes materias: (1) Las que exijan la creación de reglamentos administrativos, en función de implementar las disposiciones jurídicas; y, (2) aquellas dentro de las funciones y facultades administrativas del Consejo del Estado, señaladas por el Artículo 89 de la Constitución.

B. Legislación de los ministerios o de las comisiones subordinada al Consejo del Estado

Se señala en el Artículo 90 de la Constitución de 1982, que los ministerios y las comisiones tienen la facultad de dictar órdenes, directivas y reglamentos dentro de su área de competencia, en términos de ley y bajo las reglas, reglamentos administrativos, y las decisiones y órdenes dictadas por el Consejo del Estado. Estas disposiciones vuelven a aparecer en la Ley sobre el Proceso Legislativo de la manera siguiente: los Ministerios y las Comisiones del Consejo del Estado, el Banco del Pueblo de China, la Administración de Auditoría Pública, así como otros órganos dotados de funciones administrativas directamente dependientes del Consejo de Estado, pueden, de acuerdo con las leyes, los reglamentos administrativos, las decisiones y las órdenes del Consejo del Estado, y dentro de los límites de sus facultades, crear normas. Los asuntos que deberán regir las normas de los departamentos, serán los relativos al cumplimiento de las leyes, los reglamentos administrativos, las decisiones y las órdenes del Consejo del Estado.² Sobre un asunto que corresponda a las facultades de dos o más departamentos dependientes del Consejo del Estado, el Consejo deberá formular el reglamento administrativo correspondiente, o ambos departamentos involucrados habrán de formular la norma de manera conjunta.³

C. Legislación administrativa de los Gobiernos Provinciales

El Artículo 73 de la Ley sobre el Proceso Legislativo manifiesta que los gobiernos populares de las provincias, regiones autónomas y municipalidades directamente dependientes del Gobierno Central, y las demás ciudades relativamente grandes, podrán conforme a las leyes, los reglamentos administrativos y los

² Cf. Artículo 71 de la Ley sobre el Proceso Legislativo.

³ Cf. Artículo 72 de la Ley sobre el Proceso Legislativo.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

reglamentos locales de sus respectivas provincias, regiones autónomas o municipalidades, formular normas para atender las siguientes materias: (1) Aquellas que exijan la formulación de normas para poner en práctica las disposiciones de leyes, reglamentos administrativos y reglamentos locales, y (2) asuntos administrativos específicos que pertenezcan a sus respectivos campos administrativos.

2. El sistema de organización administrativa y servicio civil

A. El Gobierno Popular Central

a) La condición jurídica del Consejo del Estado

De acuerdo con el Artículo 85 de la Constitución de 1982, el Consejo del Estado o el Gobierno Popular Central de la República Popular China, es la instancia ejecutiva del órgano superior del poder público; o sea, es el órgano superior de la administración pública.

b) La estructura del Consejo del Estado

El Artículo 86 de la Constitución vigente establece que el Consejo del Estado esta compuesto por: el Primer Ministro; los Vice Primeros Ministros; los Consejeros del Estado; los Ministros al frente de los ministerios; los Ministros al frente de las Comisiones; el Auditor General; y el Secretario General. El Primer Ministro asume la responsabilidad general del trabajo realizado por el Consejo del Estado, mientras que los Ministros asumen responsabilidad general del trabajo realizado por los ministerios y las comisiones. De esta manera, la organización del Consejo del Estado queda señalada por la ley.⁴

c) Duración del mandato del Consejo del Estado

El Artículo 87 de la Constitución vigente señala claramente que la duración del mandato del Consejo del Estado es la misma que la del Consejo Popular Nacional (5 años), y que el Primer Ministro, los Vice Primeros Ministros y los Consejeros del Estado no ejercerán sus funciones por más de dos periodos consecutivos.

⁴ Cf. Ley Orgánica del Consejo del Estado de la República Popular China (Aprobada en la 5ª. Sesión de la V Asamblea Popular Nacional y promulgada para entrar en vigor por la Orden No. 14 del Presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional el 10 de diciembre de 1982).

d) Funcionamiento del Consejo del Estado

De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución vigente, el Primer Ministro dirige las funciones del Consejo del Estado. El Vice Primer Ministro y los Consejeros del Estado auxilian al Primer Ministro en sus funciones. Las reuniones ejecutivas del Consejo del Estado deben ser atendidas por el Primer Ministro, los Vice Primeros Ministros, los Consejeros del Estado y el Secretario General del Consejo del Estado. Le corresponde al Primer Ministro convocar y presidir las reuniones ejecutivas y plenarias del Consejo del Estado. Asimismo, la Ley Orgánica del Consejo del Estado señala los siguientes renglones: El Primer Ministro firmará las decisiones, las órdenes, las normas y reglamentos administrativos emitidos por el Consejo del Estado, las propuestas entregadas por el Consejo del Estado a la Asamblea Popular Nacional o a su Comité Permanente y las designaciones o remociones de personal.⁵

Los Consejeros del Estado, por encargo del Primer Ministro, trabajarán en campos determinados o en tareas determinadas y podrán representar al Consejo del Estado en asuntos internacionales.⁶ Bajo las órdenes del Primer Ministro, el Secretario General del Consejo del Estado tendrá a su cargo el trabajo cotidiano del Consejo del Estado y éste instalará determinado número de Subsecretarios Generales que deberán auxiliar al Secretario en su trabajo. Por otra parte, el Consejo del Estado establecerá una dirección general que estará a cargos del Secretario General.⁷

e) La estructura de los ministerios y las comisiones subordinados al Consejo del Estado

De acuerdo con el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo del Estado, cada uno de los ministerios estará encabezado por un Ministro y contará con dos, tres o cuatro Vice Ministros. Todas las comisiones tendrán un Ministro, de dos a cuatro Vice Ministros y de cinco a diez miembros de la comisión. Los Ministros que tengan a su cargo los ministerios o las comisiones, asumirán la responsabilidad general del trabajo realizado por estos. Los Ministros a cargo de los ministerios o comisiones dirigirán el trabajo de sus respectivos departamentos; convocarán y presidirán las reuniones ministeriales o las reuniones generales y ejecutivas de las comisiones; firmarán las solicitudes importantes de instrucciones e informes que serán entregados al Consejo del Estado; así como firmarán las órdenes y las instrucciones emitidas a sus unidades subordinadas. Los Vice Ministros auxiliarán a los Ministros en su trabajo.

⁵ Cf. Artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo del Estado.

⁶ Cf. Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo del Estado.

⁷ Cf. Artículo 7 de la Ley Orgánica del Consejo del Estado.

B. Los Gobiernos Locales

a) La condición jurídica de los Gobiernos Locales

A la luz de la Constitución en vigor, los gobiernos populares locales en sus diferentes categorías, son los cuerpos ejecutivos de los órganos locales del poder público, así como los órganos locales de la administración pública en su nivel correspondiente. Gobernadores, Alcaldes y Jefes de Distritos territoriales, Jefes de Distritos, Jefes de Municipios y Jefes de Pueblos, asumen la responsabilidad general de los gobiernos populares locales en cada uno de sus diferentes niveles.⁸

b) El periodo de mandato de los Gobiernos Locales

El artículo 106 de la Constitución de 1982 señala que el periodo de mandato de los gobiernos populares locales es el mismo que el del Consejo Popular Nacional en cada uno de los niveles correspondientes. A la fecha el periodo es de cinco años.

c) Autoridad legal de los Gobiernos Locales

De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, los gobiernos populares locales en el ámbito municipal, o por encima de éste, dentro de su área de competencia, conducen el trabajo administrativo respecto a la economía, la educación, la ciencia, la cultura, la salud pública, la cultura física, el crecimiento urbano y rural, la hacienda pública, los asuntos civiles, la seguridad pública, asuntos de nacionalidad, administración de justicia, supervisión y planeación familiar en sus respectivos áreas administrativas; así como toman decisiones, dictan órdenes, nombran o retiran funcionarios administrativos, los capacitan y evalúan su desempeño, recompensándolos o castigándolos. Los gobiernos populares de los poblados pequeños, los poblados nacionales y los pueblos en general, deben ejecutar las resoluciones de la Asamblea Popular en el nivel que les corresponda, así como las decisiones y las órdenes dictadas por los órganos administrativos del Estado que se encuentren en el nivel superior inmediato y conducir las tareas administrativas que les correspondan conforme a sus respectivas áreas administrativas. Los gobiernos populares de las provincias y municipios dependientes directamente del Gobierno Central, pueden decidir sobre el establecimiento y división geográfica de poblaciones pequeñas, poblaciones nacionales y pueblos en general.

⁸ Cf. Artículo 105 de la Constitución de 1982.

d) Las relaciones entre los Gobiernos Locales de diferentes niveles

El Artículo 108 de la Constitución de 1982 señala que los gobiernos locales en el ámbito municipal o por encima de éste, dirigen las funciones de sus departamentos subordinados y de los gobiernos populares inferiores, además de que poseen la facultad de alterar o nulificar las decisiones inapropiadas de los mismos.

C. El sistema del servicio civil

El sistema del servicio civil se estableció con los principios de la Ley de Servicio Civil de la República Popular China.⁹ De acuerdo con esta Ley, el término de “servidores públicos” se refiere al personal que lleva a cabo funciones públicas conforme a la ley, que forma parte de la planta laboral administrativa del Estado y cuyas remuneraciones y seguridad social corren por cuenta de la hacienda pública. Los principios de transparencia, igualdad, competencia y selección de los mejores, se deberán respetar dentro de la administración de los servidores públicos. El servicio público deberá llevarse a cabo conforme a los poderes jurídicamente establecidos, la preparación para el puesto, los estándares y los debidos procedimientos.

Los requisitos para el puesto se manifiestan expresamente en la Ley del Servicio Civil de la siguiente forma:¹⁰ (1) Poseer la nacionalidad de la República Popular China; (2) haber alcanzado la mayoría de edad de 18 años; (3) defender la Constitución de la República Popular China; (4) ser ético; (5) gozar de un estado de salud apropiado para llevar a cabo sus funciones y obligaciones de manera normal; (6) tener la instrucción y la capacidad laboral que exige el puesto; y (7) cumplir con cualquier otro requisito que exijan las leyes.

Las obligaciones señaladas para los servidores públicos por dicha ley son las siguientes:¹¹ (1) desempeñar una función ejemplar en el cumplimiento de la Constitución y el Derecho; (2) realizar sus funciones y obligaciones con seriedad dentro de los límites de sus facultades y los procedimientos, y empeñarse en mejorar su eficiencia laboral; (3) servir denodadamente a la ciudadanía, con el alma y el corazón, y someterse a la supervisión del pueblo; (4) salvaguardar la seguridad, el honor y los intereses del Estado; (5) ser leal a sus obligaciones, ser diligente y piadoso, obedecer y llevar a cabo las decisiones y las órdenes de los

⁹ Esta ley fue adoptada en la 15ª. Sesión del Comité Permanente de la IX Asamblea Popular Nacional, el 27 de abril de 2005.

¹⁰ Cf. Artículo 11 de la Ley del Servicio Civil.

¹¹ Cf. Artículo 12 de la Ley del Servicio Civil.

órganos superiores; (6) no revelar los secretos del Estado y los secretos relacionados con su trabajo; (7) cumplir con la disciplina, mantenerse escrupulosamente dentro de la ética profesional y desempeñar una función ejemplar al observar la moral social; (8) ser honesto, aseado, justo y recto; (9) las demás obligaciones que dicten las leyes.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley del Servicio Civil, un servidor público disfruta de los siguientes derechos: (1) Gozar de las condiciones de trabajo necesarias para la realización de sus funciones y obligaciones; (2) no ser sujeto de despido, separación del cargo, expulsión o castigo sin una causa prescrita legalmente o sin que se hayan seguido los procedimientos legales correspondientes; (3) obtener la remuneración correspondiente y disfrutar de los beneficios de la seguridad social y de seguro; (4) participar en capacitaciones; (5) poder hacer críticas o sugerencias sobre el trabajo a los directores del órgano para el que trabaja; (6) presentar un recurso o una acusación; (7) solicitar su renuncia; y (8) cualquier otro derecho establecido por las leyes.

D. El sistema de licencias administrativas

Con el respaldo de la Ley sobre Licencias Administrativas,¹² el sistema de licencia administrativa se ha consolidado y perfeccionado gradualmente.

a) El significado de las licencias administrativas

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley sobre Licencias Administrativas, el término “licencias administrativas” se refiere a los actos que los órganos administrativos, luego de realizar un examen conforme a Derecho, permiten a los ciudadanos, personas morales u otras entidades, en función de las actividades propuestas.

b) El principio de otorgamiento de licencias administrativas

A la luz del Artículo 5, los principios de publicidad, igualdad de circunstancias e imparcialidad deben de respetarse al establecer y aplicar una licencia administrativa. Los reglamentos correspondientes en materia de licencias administrativas deberán hacerse públicos; los que no se den a conocer no deben servir de base para establecer una licencia administrativa. La implementación

¹² Esta ley fue adoptada en la 4ª. Sesión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional de la República Popular China el 27 de agosto de 2003.

de una licencia y los resultados de ello se harán públicos, con excepción de los relacionados con secretos de Estado, secretos comerciales o privacidad individual. Los solicitantes que cumplan con las condiciones legales y los estándares requeridos estarán habilitados para obtener los mismos derechos bajo una licencia administrativa y los órganos administrativos no deberán discriminar a ninguno de ellos.

c) Los límites de la facultad para otorgar licencias administrativas

En concordancia con la Ley sobre Licencias Administrativas, la facultad para conceder licencias administrativas de la que gozan diversos órganos del Estado deberá ser limitada en conformidad con el Estado de Derecho. El Artículo 14 de dicha ley, subraya los siguientes aspectos: en relación a las materias listadas en el Artículo 12 de esta ley, las licencias administrativas podrán ser establecidas por medio de las leyes. De no haber ley que rijan el tema de la licencia, podrán ser establecidas por medio de reglamentos administrativos. De ser necesario, el Consejo del Estado podrá adoptar la forma de emisión de decisiones para establecer licencias administrativas. Luego de su implementación, con excepción de los asuntos bajo licencias administrativas temporales, el Consejo del Estado propondrá oportunamente a la Asamblea Popular Nacional y a su Comité Permanente, que formule leyes o reglamentos administrativos en relación a dichos temas. El artículo 15 de la ley también vuelve a señalar que si no hay una ley o un reglamento administrativo que gobierne los temas señalados en el Artículo 12, podrá establecerse una licencia administrativa por medio de los reglamentos locales; y si no existiese ley, reglamento administrativo o reglamento local, y fuera verdaderamente necesario establecer la licencia administrativa para conducir el manejo administrativo de inmediato, podrá establecerse temporalmente por medio de un reglamento del gobierno popular de una provincia, de una región autónoma o de una municipalidad directamente dependiente del Gobierno Central. Si después de un año es necesario mantener vigente dicha licencia administrativa temporal, se propondrá a la Asamblea Popular y a su Comité Permanente del mismo nivel que formulen un reglamento local.

Por otra parte, en el mismo artículo, la ley establece que ningún reglamento local o norma gubernamental de las provincias, las regiones autónomas o las municipalidades directamente dependientes del Gobierno Central, podrán establecer licencias administrativas en relación a la determinación de los ciudadanos, personas morales u otras instituciones, cuando ésta corresponda al Estado; tampoco habrá de establecerse ninguna licencia administrativa o licencia pre-administrativa para el establecimiento y el registro de empresas u otras instituciones. Las licencias administrativas constituidas no deberán obstaculizar a los individuos, ni a las empresas de otras regiones cuando estos se ocupen de cierta producción, negocios u ofrecimiento de servicios en una región. De igual

manera no restringirán el paso de mercancías de una región al mercado de una región local.

d) Las materias objeto de licencias administrativas

El Artículo 12 de la Ley sobre Licencias Administrativas establece que puede establecerse una licencia administrativa en cualquiera de los siguientes casos: (1) sobre actividades especiales que traten de la seguridad del Estado, la seguridad pública, el manejo macro-económico, la protección del medio ambiente y las que se relacionan directamente con la salud humana, la seguridad de la vida y la propiedad, las cuales deben ser aprobadas de conformidad con los requisitos legales; (2) sobre el fomento y la utilización de recursos naturales limitados, la asignación de los recursos públicos y la entrada al mercado de industrias especiales que conciernen directamente a los intereses públicos, a los cuales deba otorgárseles derechos especiales; (3) sobre los oficios y los gremios que brinden servicios públicos y que estén relacionados directamente con el interés público, y los cuales necesiten de calificación, condiciones y preparación especial; (4) sobre los equipos, instalaciones, productos, artículos que tengan que ver directamente con la seguridad pública, la salud humana, la seguridad de la vida y de la propiedad, los cuales deban ser examinados y aprobados por medio de la inspección, de pruebas y de cuarentenas de acuerdo con los estándares y criterios técnicos; (5) el establecimiento de las empresas u otras instituciones que requieran determinar la calidad del sujeto; (6) otras materias, para las que se puedan establecer licencias administrativas en concordancia con las leyes y los reglamentos.

e) Materias sobre las cuales no pueden establecerse licencias administrativas

Con el fin de proteger el interés público, la Ley sobre Licencias Administrativas guarda especial atención en los casos en que deben prohibirse las licencias administrativas. En el Artículo 13, establece que las materias señaladas por el Artículo 12, pueden regularse en algunos casos de diferente manera, y por ello no es necesario establecer una licencia administrativa. Estas situaciones se explican del siguiente modo: (1) en aquellos casos donde las materias puedan ser decididas por los ciudadanos, las personas morales o cualquier otra institución; (2) en aquellos casos en que puedan ser reguladas efectivamente por los mecanismos de competencia del mercado; (3) en aquellos casos en que puedan estar sujetas a la dirección auto-disciplinaria de las organizaciones comerciales o de las instituciones intermediarias; (4) en aquellos casos en que las materias puedan resolverse por los órganos administrativos a través de la supervisión posterior o por otros métodos administrativos.

E. El sistema de sanción administrativa

El sistema de sanción administrativa quedó establecido de forma amplia a partir de la Ley sobre Sanción Administrativa de la República Popular China,¹³ mediante la cual se crearon las siguientes instituciones:

a) La doctrina y el principio de la sanción administrativa

La Ley de la Sanción Administrativa establece explícitamente en su Artículo 3º, la doctrina y el principio de la sanción administrativa. Éste establece que la sanción administrativa que deba aplicarse a un ciudadano, a una persona moral o a otros órganos por haber violado el orden administrativo, deberá haberse establecido por la ley, las normas o los reglamentos y ser impuesta por los órganos administrativos cumpliendo con los procedimientos prescritos por esta Ley, y que cualquier sanción administrativa que no sea impuesta de conformidad con ello, o que no acate los procedimientos legales será nula. También establece en el Artículo 4, que la sanción administrativa se impondrá de conformidad con los principios de justicia y transparencia, basándose en los hechos y correspondiendo a ellos en conformidad con la naturaleza y la gravedad de las violaciones a la ley y al daño inflingido a la sociedad. Los reglamentos de la sanción administrativa deberán ser publicados, y los que no se publiquen no podrán ser tomados como base para la sanción administrativa.

b) Las categorías de la sanción administrativa

El Artículo 8º de la Ley de la Sanción Administrativa incluye los diferentes tipos de sanciones, dentro de los cuales se encuentran: (1) advertencia disciplinaria; (2) multa; (3) confiscación de ganancias ilícitas o confiscación de propiedades u objetos ilegales de valor; (4) mandato de suspensión de producción o de la empresa; (5) suspensión temporal o rescisión del permiso, o suspensión temporal o rescisión de la licencia; (6) detención administrativa, y (7) otras prescritas por las leyes, y las normas y reglamentos administrativos.

c) Los límites de las facultades para formular Sanciones Administrativas

De conformidad con la Ley de Sanciones Administrativas, las sanciones administrativas deberán ser establecidas de acuerdo con el procedimiento legal correspon-

¹³ Adoptada en la 4ª. Sesión de la VIII Asamblea Popular Nacional el 17 de marzo de 1996, promulgada por la Orden No. 63 del Presidente de la República Popular China del 17 de marzo de 1996 para entrar en vigor el 1 de octubre de 1996.

diente, de lo contrario, no podrán ser válidas. La facultad para aplicar sanciones administrativas ha sido explicada por los Artículos 9, 10, 11 y 12 de dicha Ley.

De acuerdo con el Artículo 9, la ley puede establecer diferentes tipos de sanciones administrativas, sin embargo aquellas que comprendan la restricción de la libertad de la persona sólo podrán ser impuestas por ley.

Con base en el Artículo 10, las sanciones administrativas pueden establecerse en normas y reglamentos, con excepción de las que impongan la restricción de la libertad personal; si fuese necesario formular provisiones específicas respecto a violaciones legales para las cuales han sido formuladas penas administrativas dentro de las leyes, éstas pueden establecerse en normas y reglamentos administrativos, haciéndolo dentro de los límites de los actos sujetos a las sanciones administrativas y conforme a los tipos y rangos de dichas sanciones, como se establece por la ley.

Se reitera en el artículo 11 que las sanciones administrativas pueden legislarse por los reglamentos, con excepción de los que impongan la restricción de la libertad personal o la rescisión de una licencia de negocio de una empresa; en caso de que fuera necesario formular provisiones específicas respecto a las violaciones legales para las cuales han sido formuladas penas administrativas dentro de las leyes, las normas y los reglamentos administrativos, éstas pueden establecerse en reglamentos locales, haciéndolo dentro de los límites de los actos sujetos a las sanciones administrativas y conforme a los tipos y magnitudes de dichas sanciones, como se establece por las leyes, y las normas y reglamentos administrativos.

En el Artículo 12, la Ley de Sanciones Administrativas establece los siguientes requerimientos: Los ministerios y las comisiones subordinados al Consejo del Estado pueden, dentro de las normas que promulguen, formular disposiciones específicas en los límites de los actos sujetos a las sanciones administrativas y conforme a los tipos y magnitudes de las sanciones, como lo señalan las leyes y las normas y reglamentos administrativos; con respecto a las violaciones de carácter administrativo contra las cuales no se hayan promulgado leyes, ni normas o reglamentos administrativos, los ministerios y las comisiones dependientes del Consejo del Estado pueden constituir sanciones administrativas de advertencia disciplinaria, o asignar cierto monto de multa en las normas que promulguen, tal y como se señala en párrafos anteriores. Los montos específicos de las multas serán dictados por el Consejo del Estado y este puede autorizar que los departamentos directamente dependientes de él, puedan formular disposiciones sobre sanciones administrativas, de acuerdo con los párrafos primero y segundo de este artículo.

d) El hecho, razón de las sanciones administrativas

El Artículo 30 de la Ley de Sanciones Administrativas prevé que si los ciudadanos, las personas morales u otras organizaciones violan el orden administrativo,

deben ser sancionados administrativamente conforme a la ley. Sin embargo, los órganos administrativos deben determinar los hechos de violación y si estos no son claros, no se impondrá ninguna sanción administrativa.

e) El principio de audiencia para sanciones administrativas

En el Artículo 42, la Ley de Sanciones Administrativas enfatiza en que el órgano administrativo, antes de tomar una decisión en materia de sanciones que comprendan la orden de suspensión de la producción de negocio o de la empresa, la rescisión del permiso o de la licencia de la empresa, o la imposición de una multa de una cantidad comparativamente grande, deberá notificar al presunto infractor de su derecho a solicitar una audiencia. Si éste la solicitase, el órgano administrativo preparará la audiencia y correrá con los gastos de ésta.

La audiencia se preparará de conformidad con el siguiente procedimiento: (1) Para solicitar una audiencia, el presunto infractor lo hará dentro de tres días luego de recibir la notificación del órgano administrativo; (2) el órgano administrativo, siete días antes que se realice la audiencia, deberá notificar al presunto infractor de la hora y el lugar de la audiencia; (3) la audiencia será pública, excepto cuando se trate de secretos de Estado, empresariales o privados; (4) la audiencia será presidida por una persona que no sea el investigador del caso y que será designada por el órgano administrativo; si la parte piensa que esta persona tiene intereses directos en el caso, tendrá el derecho de solicitar el retiro de esa persona; (5) el presunto infractor puede participar en la audiencia en persona, o puede apoderar a una o dos personas para actuar en su nombre; (6) el investigador, cuando se lleve a cabo la audiencia, presentará los hechos relativos a las violaciones de la ley cometidas por el presunto infractor, la evidencia y la recomendación para la sanción administrativa; el primero podrá defenderse a sí mismo e interrogar a los testigos que presente el investigador; y (7) se llevará un registro escrito de la audiencia; el registro escrito deberá mostrarse a las partes para su revisión, y cuando reconozcan que el registro no contiene errores, lo firmarán o le pondrá un sello. Por otro lado, si el presunto infractor tiene objeciones a una sanción administrativa que comprenda la restricción de su libertad personal, deberán aplicarse las disposiciones correspondientes al Reglamento de las Sanciones Administrativas relativas a la Seguridad Pública.

F. El sistema de penalización administrativa en materia de seguridad pública

Las sanciones en materia de seguridad pública, son una medida importante para mantener el orden social y la autoridad administrativa. Para determinarla y aplicarla, la Ley sobre Penas Administrativas en materia de Seguridad Pública de

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

la República Popular China,¹⁴ que reemplazó al antiguo reglamento, establece una serie de instituciones específicas que, buscando proteger el derecho de los ciudadanos y de las personas morales, reafirman la competencia administrativa en relación a las penas administrativas en materia de seguridad pública.

a) La doctrina y el principio de penalización administrativa en materia de seguridad pública

La Ley sobre Penas Administrativas en Materia de Seguridad Pública de la República Popular China establece muy claramente en su Artículo 5° la doctrina y el principio de la Penalización en la materia. Se dice en este artículo que la penalización debe fundarse en hechos y ser apropiada a la naturaleza, las circunstancias y el alcance del daño causado a la sociedad por el acto que viole la administración de la seguridad pública, así como debe ser pública e imparcial y deberá de respetar y garantizar los derechos humanos y proteger la dignidad personal de los ciudadanos. De igual modo se preferirá combinar la educación con el castigo para combatir los casos que comprometan la seguridad.

b) Clasificación de las penas administrativas en materia de seguridad pública

De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley sobre Penas Administrativas en Materia de Seguridad Pública, las categorías de penalización se clasifican de la forma siguiente: (1) advertencia; (2) pena pecuniaria; (3) detención administrativa, y (4) revocación de la licencia otorgada por el órgano de seguridad pública. A todo extranjero que viole la administración de la seguridad pública podrá concedérsele un tiempo límite adicional para abandonar el país o ser expulsado de China.

A la luz del Artículo 19, el infractor de la administración de la seguridad pública, bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, recibirá un castigo atenuado o será eximido del castigo: (1) Cuando las circunstancias sean extremadamente indulgentes; (2) cuando el infractor haya eliminado o mitigado las consecuencias del acto ilícito por su propia iniciativa y haya obtenido la comprensión de la víctima; (3) cuando haya cometido la violación porque se haya visto obligado o inducido a hacerlo; (4) cuando se entregue por cuenta propia a la justicia y haga una declaración convincente sobre la violación al órgano de seguridad pública, y (5) cuando haya realizado servicios meritorios.

Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 20, un infractor de la administración de seguridad pública deberá recibir una pena mayor: (1) Cuando haya causado consecuencias graves; (2) cuando haya instigado, coaccionado o inducido a cu-

¹⁴ Adoptada en la 17ª. Reunión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional, el 28 de agosto de 2005.

alquiere otra persona a violar la administración de la seguridad pública; (3) cuando haya cobrado venganza de la persona que informó del caso al órgano de seguridad pública, sea el acusador, el informante o el testigo; (4) cuando haya sido ya sujeto a algún castigo de la administración de seguridad pública en un lapso de seis meses.

Por su parte, como excepción, el Artículo 21 de la Ley sobre Penas Administrativas en Materia de Seguridad Pública establece que un infractor de la administración de la seguridad pública, en el caso de merecer una pena de detención administrativa, no deberá ser sometido a ella si: (1) Es mayor de 14 años pero menor de 16; (2) tiene 16 años pero es menor de 18 y viola por primera vez la administración de seguridad pública; (3) tiene 70 años de edad o más, o (4) Es mujer y está embarazada o amamanta a su hijo de menos de un año.

G. El Sistema de conciliación administrativa

La Ley de Conciliación Administrativa de la República Popular China fue aprobada el 29 de abril de 1999,¹⁵ remplazando el reglamento elaborado por el Consejo del Estado en 1990, y que fue revisado en 1994. Esta ley suplió y corrigió los errores que existían en el reglamento y promovió la supervisión administrativa mediante el procedimiento de la conciliación.

a) El propósito de la conciliación administrativa

A la luz del Artículo 2 de esta Ley, se establece que la misma es aplicable al ciudadano, a la persona moral o a cualquier organismo que considere que sus derechos e intereses legítimos han sido infringidos por un acto administrativo específico, debiendo estos solicitar una reconsideración administrativa a un órgano administrativo, quien acepta la solicitud y decide sobre la misma.

b) La función de los órganos de conciliación administrativa

En el Artículo 3 de la Ley de Conciliación Administrativa se explica que a los órganos administrativos que realizan actividades de conciliación de acuerdo con esta Ley, se les denomina órganos de conciliación administrativa. Las dependencias encargadas de los asuntos legales dentro de los órganos de conciliación administrativa deberán manejar asuntos concretos relacionados con la

¹⁵ Adoptada en la 9ª. Reunión del Comité Permanente de la IX Asamblea Popular Nacional, el 29 de abril de 1999.

conciliación administrativa y realizar los siguientes deberes: (1) Aceptar las solicitudes de reconsideración administrativa; (2) recoger evidencia en poder de las organizaciones y personas involucradas, así como consultar documentos y materiales; (3) revisar la legalidad y lo apropiado de todo acto administrativo específico del cual se solicita la reconsideración administrativa, y redactar formular decisiones al respecto; (4) manejar o presentar solicitudes para la revisión de los asuntos señalados en el Artículo 7 de esta Ley; (5) presentar propuestas, de acuerdo con las autoridades y los procedimientos estatutarios, para deshacer actos que violen las disposiciones de esta Ley cometidos por órganos administrativos; (6) manejar asuntos que respondan a una medida, si se decide elevar una demanda ante la circunstancia de que hubo una negativa para emitir una decisión de reconsideración; (7) otras obligaciones prescritas por las leyes y reglamentos.

c) El principio de conciliación administrativa

De acuerdo con el Artículo 4 de la Ley de Conciliación Administrativa, los órganos de conciliación, deberán seguir los principios de legalidad, justicia, transparencia, oportunidad y conveniencia para el ciudadano al desempeñar sus funciones. De igual manera, deberán de insistir en corregir todo error y asegurar poner en práctica correctamente las leyes y los reglamentos.

d) La relación institucional entre la conciliación administrativa y los procedimientos administrativos

Se ha manifestado claramente en el Artículo 5, que si algún ciudadano, persona moral u otra organización se niega a aceptar una decisión de conciliación administrativa, puede, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Procedimientos Administrativos de la República Popular China, iniciar un juicio ante un tribunal popular, excepto si la decisión administrativa es, como establece la ley, de última instancia.

e) El ámbito de los casos de conciliación administrativa

De acuerdo con el Artículo 6 de la Ley de Conciliación Administrativa, un ciudadano, una persona moral o cualquier otro organismo, de acuerdo con esta ley, puede presentar una solicitud de conciliación administrativa bajo cualquiera de las siguientes circunstancias: (1) una sanción administrativa que se niega aceptar, como una advertencia, una multa, la confiscación de ganancias o propiedades ilícitas, orden de suspensión de la producción de negocio o de la empresa, suspensión o rescisión de licencia o permiso, embargo administrativo, etc.; (2) una medida administrativa obligatoria que se niega a aceptar, como una restricción de la libertad personal o la clausura, embargo o

congelamiento de la propiedad; (3) una decisión administrativa que se niega a aceptar, la cual altera, suspende o desecha certificados como licencias, permisos, certificados de crédito, credenciales, etc.; (4) una decisión administrativa que se niega a aceptar, la cual confirma la propiedad o el derecho de uso de recursos naturales, como tierras, recursos minerales, ríos, bosques, montañas, pastizales, tierras no reclamadas, playas, aguas marítimas; (5) infracción sobre la propia facultad de tomar decisiones gerenciales, la cual se considera que ha sido perpetrada por un órgano administrativo; (6) casos en los cuales se considera que un órgano administrativo, que ha alterado o nulado un contrato agrícola, ha infringido en los derechos e intereses propios; (7) casos en los que se considera que un órgano administrativo ha recolectado fondos, embargado propiedades, adjudicado cargos o exigido el pago de derechos de forma ilícita; (8) casos en los que se considera que un órgano administrativo ha manejado ilícitamente la emisión de un certificado (como permisos, licencias, certificados de crédito o credenciales), o examinado aprobado o registrado asuntos relativos, y sobre los cuales la persona se considera legalmente calificada para solicitarlos; (9) casos en los que se considera que un órgano administrativo no ha realizado su función estatutaria conforme a la ley, de proteger el derecho de la persona, de propiedad y el derecho a recibir educación, al haberse solicitado; (10) casos en los cuales se considera que un órgano administrativo no ha otorgado una pensión, dinero del seguro social o retribuciones para el mantenimiento mínimo de la subsistencia como ordena la ley, y (11) casos en los cuales se considera que otras medidas administrativas específicas de un órgano administrativo han infringido otros derechos e intereses legítimos.

f) La situación de un acto administrativo abstracto que puede ser impugnado por conciliación administrativa

A la luz del Artículo 7 de la Ley de Conciliación Administrativa, si un ciudadano, persona moral o cualquier otro organismo considera que cualquiera de las siguientes disposiciones, que son la base de un acto específico de un órgano administrativo, son ilícitas, puede, al presentar una solicitud de conciliación administrativa por un acto administrativo específico, también presentar una solicitud al órgano de conciliación administrativa para la revisión de éstas: (1) Disposiciones de los departamentos dependientes del Consejo del Estado; (2) disposiciones de los gobiernos populares locales en el ámbito municipal o por encima de éste y sus departamentos; (3) disposiciones de los gobiernos populares de pueblos o poblados pequeños.

Sin embargo, las disposiciones señaladas en el párrafo anterior no incluyen a las normas de departamentos y comisiones dependientes del Consejo del Estado y de los gobiernos populares locales. La revisión de éstas debe realizarse de acuerdo con las leyes y los reglamentos administrativos correspondientes.

H. El sistema del procedimiento administrativo

El Sistema del Procedimiento Administrativo se estableció en un principio con fundamento en el procedimiento civil de 1982 y se perfeccionó en 1989 a través de la Ley de Procedimientos Administrativos.¹⁶

a) Condición legal del procedimiento administrativo

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos, un ciudadano, una persona moral o cualquier otro organismo tiene el derecho a iniciar un juicio ante los tribunales populares como marca la ley, cuando considere que una medida administrativa específica, realizada por órganos administrativos o funcionarios, infringe sus derechos e intereses legítimos.

b) Los requisitos legales y el procedimiento ante los tribunales populares para juzgar casos administrativos

En el Artículo 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos se establece que los tribunales populares ejercen funciones judiciales de manera independiente en relación a los casos administrativos, y no deberán estar sujetos a la intervención de ningún órgano administrativo, organización pública o individuo. Los tribunales populares deberán establecer divisiones administrativas para la conducción de estos casos.

En el Artículo 4 de la citada ley se señala que en la conducción de los procesos administrativos, los tribunales populares deberán basarse en hechos y fundamentarse en el Derecho. El Artículo 5 subraya que los tribunales populares deberán examinar la legalidad de los actos administrativos específicos. El Artículo 6 hace hincapié en que en la ejecución del proceso administrativo, los tribunales populares deberán aplicar el mecanismo de panel colegiado, retiro de personal judicial y juicio público, así como un sistema en el que la segunda instancia sea la instancia final.

c) El derecho de las partes en el proceso del litigio administrativo

La Ley de Procedimientos Administrativos formula una serie de derechos que corresponden a las partes en el proceso de litigio administrativo, en función de mantener la equidad y la justicia. A la luz de esta ley, las partes de un proceso

¹⁶ Adoptada en la 2ª. Sesión de la VII Asamblea Popular Nacional el 4 de abril de 1989, promulgada por la Orden No. 16 del Presidente de la República Popular de China del 4 de abril de 1989 y que entró en vigor el 1 de octubre de 1990.

administrativo deberán ser legalmente iguales.¹⁷ Ciudadanos de todas las nacionalidades deberán tener el derecho de usar su idioma materno, oral y escrito dentro de las etapas del proceso. En aquellas zonas donde el pueblo de una nacionalidad minoritaria viva en comunidades concentradas o donde varias nacionalidades vivan juntas, los tribunales populares deberán conducir adjudicaciones y emitir documentos legales en el o los idiomas usados comúnmente por las nacionalidades locales. Los tribunales populares deberán proporcionar intérpretes para los participantes de un proceso que no entiendan el o los idiomas que se usan comúnmente en las nacionalidades locales.¹⁸ Las partes en un juicio administrativo tendrán derecho al debate.¹⁹ (En este punto, cabe hacer notar que China cuenta con cinco regiones y 56 etnias, que deben tomarse en cuenta en la interpretación de este párrafo).²⁰

d) Procuradores populares y la supervisión del litigio administrativo

En favor de la supervisión de los procedimientos administrativos, el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos, señala que los procuradores populares tendrán el derecho de ejercer supervisión legal sobre los procedimientos administrativos.

e) El alcance de los procesos administrativos que pueden llevarse ante los tribunales populares

De conformidad con el Artículo 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos, los tribunales populares aceptarán juicios llevados por ciudadanos, personas morales u otros organismos, en contra de cualquiera de los siguientes actos administrativos específicos:

- (1) Una sanción administrativa, como detención, multa, rescisión de una licencia o un permiso, orden de suspensión de producción o de la empresa o la confiscación de propiedad, que se niegan a aceptar;
- (2) Una medida administrativa obligatoria, como la restricción de la libertad de la persona o la clausura, el embargo o congelamiento de la propiedad, que se niegan a aceptar;
- (3) Infringir la facultad de toma de decisiones gerenciales, que se considera que ha perpetrado un órgano administrativo;
- (4) Negativa de un órgano administrativo a emitir un permiso o una licencia,

¹⁷ Cf. Artículo 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

¹⁸ Cf. Artículo 8 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

¹⁹ Cf. Artículo 9 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

²⁰ Nota del Editor.

para la que se considera que se cubren los requisitos legales, o no responder a la solicitud;

(5) Negativa de un órgano administrativo a realizar su función estatutaria de proteger el derecho de la persona y de la propiedad, como se ha solicitado, o por no responder a la solicitud;

(6) Casos en los que se considera que un órgano administrativo no ha entregado una pensión como marca la ley;

(7) Casos en los que se considere que un órgano administrativo ha exigido ilícitamente el desempeño de una obligación, y

(8) Casos en los que se considera que un órgano administrativo ha infringido otros derechos de la persona y de propiedad.

Además de las disposiciones contempladas en los párrafos anteriores, los tribunales populares aceptarán otras demandas administrativas que puedan procesarse de acuerdo con las disposiciones de las leyes y reglamentos correspondientes.

Por otra parte, como marca el Artículo 12, los tribunales populares no aceptarán juicios de ciudadanos, personas morales u otros organismos cuando se refieran a materia de los siguientes asuntos:

(1) Medidas tomadas por el Estado en rubros como la defensa nacional y las relaciones exteriores;

(2) Normas y reglamentos administrativos, reglamentos o decisiones y órdenes con carácter vinculante general formuladas y anunciadas por órganos administrativos;

(3) Decisiones que tome un órgano administrativo en relación con reconocimientos o castigos para su personal o por la designación o remoción de su personal;

(4) Medidas administrativas específicas que, como contempla la ley, serán decididos finalmente por un órgano administrativo.

f) La prueba, una responsabilidad del demandado en los procesos de litigio administrativo

A la luz del principio del Estado de Derecho, todo órgano administrativo debe tomar sus decisiones a partir de hechos y razones legales, por lo que sin pruebas no puede tomarse ninguna decisión. De acuerdo con esta jurisprudencia, la Ley de Procedimientos Administrativos establece la carga de la prueba para el demandado. De acuerdo con el Artículo 32, la carga de la prueba recae en éste, en relación con el acto administrativo específico que haya llevado a cabo, por lo cual deberá proporcionar las evidencias y los documentos normativos con base en los cuales haya llevado a cabo la medida. El Artículo 33 se centra en el prin-

cipio de que durante el proceso legal, el demandado no deberá recolectar por sí mismo evidencia del demandante ni de los testigos.

g) Fundamento legal de la facultad de los tribunales populares para juzgar sobre casos administrativos

De conformidad con el Artículo 52 de la Ley de Procedimientos Administrativos, los tribunales populares deberán tomar la ley, las normas y los reglamentos administrativos, así como los reglamentos locales, como criterio para juzgar casos administrativos. Los reglamentos locales son aplicables a procesos administrativos que se desarrollen dentro de las regiones administrativas correspondientes. Al juzgar casos administrativos de una región autónoma nacional, los tribunales populares también deberán tomar en cuenta los reglamentos autónomos correspondientes. En el Artículo 53 se establece que al juzgar casos administrativos, los tribunales populares deberán tener como referencia, según el caso, los reglamentos formulados y anunciados por los ministerios o las comisiones subordinados al Consejo de Estado (de conformidad con la ley, y con las normas y reglamentos administrativos), las decisiones y órdenes del Consejo del Estado y los reglamentos formulados y anunciados (conforme a la ley, las normas y reglamentos administrativos del Consejo del Estado), por los gobiernos populares de las provincias, las regiones autónomas y las municipalidades dependientes del Gobierno Central; de igual manera los tribunales populares deberán tener como referencia los reglamentos formulados y anunciados por las ciudades donde se encuentren ubicados los gobierno populares de las provincias y de las regiones autónomas, y por las ciudades más grandes aprobadas por el Consejo del Estado. También se subraya en el Artículo 53 que si un tribunal popular considera que los reglamentos formulados y anunciados por los gobiernos populares locales son inconsistentes en relación a los reglamentos formulados y anunciados por un ministerio o comisión subordinada al Consejo del Estado, el Tribunal Popular Superior deberá referir el asunto al Consejo del Estado para su interpretación o su fallo.

h) Forma en que los tribunales populares deciden sobre casos administrativos

A la luz del Artículo 54 de la Ley de Procedimientos Administrativos, luego de la audiencia dentro del proceso, el tribunal popular deberá pronunciar los siguientes dictámenes de acuerdo con las siguientes condiciones:

- (1) Si la evidencia para realizar el acto administrativo específico es irrefutable, será correcta la aplicación de la ley y de los reglamentos a dicho acto; el procedimiento legal se concretizará en estos términos y dicho acto deberá continuar por sentencia.
- (2) Si un acto administrativo específico se realiza bajo alguna de las siguientes

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

tes circunstancias, este será nulo o parcialmente nulo y será declarado así en juicio; se le podrá pedir al acusado que realice un nuevo acto administrativo:

- a. insuficiencia de pruebas esenciales;
- b. aplicación errónea de la ley o los reglamentos;
- c. violación del procedimiento legal;
- d. excederse en el ejercicio de la autoridad; o
- e. abuso de facultades.

(3) Si un acusado no desempeña o retrasa el desempeño de su obligación estatutaria, la resolución fijará un tiempo determinado para el desempeño de dicha obligación.

(4) Si una sanción administrativa es evidentemente injusta, puede ser enmendada en juicio.

En el mismo orden de ideas, conforme a la opinión del Tribunal Popular Superior en relación con la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, los tribunales populares tiene la facultad de confirmar o anular directamente un acto administrativo.

I. El sistema de compensación administrativa

Con el fin de hacer más efectiva la protección de los derechos humanos, el Estado debe asumir la responsabilidad correspondiente por las acciones de los órganos administrativos y de su personal, cuando éstas violen los derechos de los ciudadanos. En el proceso de desarrollar la ley administrativa, se estableció el régimen de compensación pública mediante la Ley de Compensación Pública de la República Popular China.²¹

a) Fundamento legal de la solicitud de compensación pública por parte del ciudadano

Conforme al Artículo 2 de la Ley de Compensación Pública, cuando los órganos del Estado o funcionarios del Estado, en violación de la ley, abusen de sus funciones y facultades infringiendo los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, personas morales u otras organizaciones, causándoles con ello daños, las víctimas habrán de tener el derecho a una compensación por parte del Estado. Dicha compensación deberá de otorgarla el órgano responsable como lo señala la misma ley.

²¹ Adoptada en la 7ª. Reunión del Comité Permanente de la VIII Asamblea Popular Nacional el 12 de mayo de 1994, promulgada por la Orden No. 23 del Presidente de la República Popular China del 12 de mayo de 1994 para entrar en vigor el 1 de enero de 1995.

b) Causas legales por las cuales los ciudadanos pueden solicitar compensación pública debido a la violación de sus derechos personales

Con base en el Artículo 3 de la Ley de Compensación Pública, la víctima tendrá el derecho de compensación si un órgano administrativo o sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones y facultades administrativas, cometen cualquiera de los siguientes actos infractores de los derechos personales de un ciudadano:

- (1) Detener a un ciudadano violando la ley o imponer medidas administrativas obligatorias ilegales que restrinjan su libertad personal;
- (2) Poner en custodia ilegalmente a un ciudadano o privarlo de sus derechos personales por otros medios ilegales;
- (3) Emplear o instigar el uso de violencia, como golpes, causando heridas corporales o la muerte de un ciudadano;
- (4) Empleo ilegal de armas o instrumentos de uso reservado a la policía, causando heridas corporales o la muerte de un ciudadano; u
- (5) Otros actos ilícitos que causen heridas corporales o la muerte de un ciudadano.

c) Causas legales por las cuales los ciudadanos pueden solicitar compensación pública debido a la violación de sus derechos de propiedad

En correspondencia con el Artículo 4 de la Ley de Compensación Pública, la víctima tendrá el derecho a la compensación si un órgano administrativo o sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones y facultades, cometen cualquier de los siguientes actos violando el derecho de propiedad:

- (1) Aplicar ilegalmente sanciones administrativas como la imposición de multas, revocación de certificados y licencias, órdenes de suspensión de la producción o de la empresa o la confiscación de la propiedad;
- (2) Aplicación ilegal de medidas administrativas obligatorias como clausura, detención o congelamiento de la propiedad;
- (3) Expropiación de propiedad o adjudicar gastos en violación de las disposiciones del Estado; u
- (4) Otros actos ilegales que causen daño a la propiedad.

d) Situaciones legales en las cuales no procede la compensación pública

En conformidad con el Artículo 5 de la Ley de Compensación Pública, el Estado no será responsable de ninguna compensación en las siguientes circunstancias:

- (1) Actos individuales realizados por un funcionario de un órgano administrativo, que no tengan relación alguna con el ejercicio de sus funciones y facultades;

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

- (2) Daño producto de medidas tomadas por ciudadanos, personas morales u otras organizaciones; u
- (3) Otras circunstancias previstas por la ley.

J. El sistema de supervisión administrativa

Existen muchas instituciones de supervisión establecidas en el sistema legal de China. La supervisión administrativa es la revisión interna y el mecanismo de equilibrio dentro de los órganos administrativos. Los centros de supervisión administrativa en sus diferentes niveles están vinculados a los gobiernos correspondientes. Con la intención de mejorar el funcionamiento de la supervisión administrativa, el Comité Permanente de la APN aprobó la Ley de Supervisión Administrativa en 1997.²² Esta ley ejemplifica las funciones específicas que desempeñan los centros de supervisión administrativa en sus diferentes niveles y ofrece importantes salvaguardas a la administración conforme a la ley.

a) Las características y la naturaleza legal de los órganos de supervisión

Conforme al Artículo 2 de la Ley de Supervisión Administrativa, los órganos supervisores son los que en nombre del gobierno popular y en apego a esta ley, supervisan a los órganos administrativos, a los servidores públicos y a otras personas designadas por los órganos administrativos del Estado. En el Artículo 3 se indica que los órganos supervisores deberán ejercer sus funciones y facultades conforme a la ley y no deberán estar sujetos a ninguna intromisión de ningún departamento administrativo, organizaciones públicas o individuos.

b) El Principio de supervisión administrativa

A la luz del Artículo 4 de la Ley de Supervisión Administrativa, la supervisión se hará cumplir apegada a los principios de búsqueda de la verdad a partir de los hechos, apoyándose en la evidencia, la investigación y el estudio, y en la aplicación de la ley y las normas de la disciplina administrativa a las personas en igualdad de condiciones. Además, en el Artículo 5, se enfatiza que, en materia de supervisión, el castigo deberá combinarse con la educación, y la supervisión y la inspección se llevarán a cabo con el propósito de mejorar el trabajo.

²² Adoptada en la 25ª Reunión del Comité Permanente de la VIII Asamblea Popular Nacional el 9 de mayo de 1997.

c) Entidades administrativas que habrán de se sometidas a la supervisión administrativa

De conformidad con el Artículo 15 de la Ley de Supervisión Administrativa, el órgano que depende del Consejo del Estado ejercerá la supervisión sobre los siguientes departamentos gubernamentales y personas:

- (1) Los diferentes departamentos subordinados al Consejo del Estado y los servidores públicos que trabajen en dichos departamentos;
- (2) Otras personas designadas por el Consejo del Estado y los diferentes departamentos subordinados a él; y
- (3) Los gobiernos populares de las provincias, las regiones autónomas y los municipios dependientes del Gobierno Central y los funcionarios de dichos gobiernos.

En el Artículo 16 de esta ley, el órgano de supervisión de un gobierno popular local en el ámbito municipal o por encima de éste, deberá ejercer su supervisión sobre los siguientes departamentos gubernamentales y personas:

- (1) Los diferentes departamentos dependientes del gobierno popular al que pertenecen y los servidores públicos que trabajen en dichos departamentos;
- (2) Otras personas designadas por el gobierno popular al que pertenecen y por los diferentes departamentos dependientes de este gobierno y
- (3) El gobierno popular en el nivel inmediato inferior y sus funcionarios.

El órgano de supervisión del gobierno popular de un condado, de un condado autónomo, ciudades no divididas en distritos o un distrito municipal, deberá ejercer además la supervisión sobre los servidores públicos que trabajen en el gobierno popular de los poblados pequeños, poblados nacionales y los pueblos que se encuentren bajo la jurisdicción del gobierno popular al que pertenecen, así como sobre otras personas designadas por el gobierno de esos poblados pequeños, poblados nacionales y pueblos.

d) Resultados y consecuencias de la supervisión realizada por los órganos supervisores

De conformidad con el Artículo 23 de la Ley de Supervisión Administrativa, un órgano de supervisión puede, a partir de los hechos descubiertos por la revisión y las investigaciones, emitir una recomendación de supervisión en cualquiera de las siguientes situaciones;

- (1) Cuando las partes involucradas se nieguen a cumplir las leyes o las normas y reglamentos o violen las leyes, las normas y los reglamentos así como las decisiones o los decretos del gobierno popular, lo cual deberá corregirse;

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

- (2) Cuando las decisiones, decretos o instrucciones emitidas por los departamentos dependientes del gobierno popular al que pertenecen o por los gobiernos populares de un nivel inmediatamente inferior, contravengan las leyes o las normas y los reglamentos o las políticas del Estado por lo que deberán ser modificadas o rechazadas;
- (3) Cuando los intereses del Estado o de la colectividad o los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos resultan perjudicados y deban tomarse medidas correctivas;
- (4) Cuando las decisiones tomadas con respecto al empleo, la designación, el retiro del cargo o los reconocimientos y castigos son evidentemente inapropiadas y hay que rectificarlas;
- (5) Cuando las partes involucradas debieran recibir sanciones administrativas de acuerdo con las leyes o normas y reglamentos correspondientes; u
- (6) Otras situaciones en las que sea necesario emitir una recomendación de supervisión.

Además, el Artículo 24 de la Ley de Supervisión Administrativa señala que un órgano de supervisión, con base en los descubrimientos hechos por la revisión y las investigaciones, podrá emitir una recomendación bajo cualquiera de las siguientes situaciones:

- (1) Cuando las partes involucradas violen las normas de disciplina administrativa y deba imponérseles sanciones administrativas de conformidad con la ley, como por ejemplo, una llamada de atención administrativa, el registro de un demérito, el registro de un demérito mayor, descenso en el escalafón de empleo, separación del cargo o relevo; o
- (2) Cuando las partes involucradas se apropian de dinero o propiedades en violación de las normas de disciplina administrativa, que deberán ser confiscados, recuperados o devueltos, o ser compensadas de acuerdo con las órdenes.

La decisión o recomendación de supervisión para la situación mencionada en el subinciso (1) del párrafo anterior, se hará en conformidad con los reglamentos del Estado, sobre los límites de la autoridad y los procedimientos para el manejo de personal.

K. El sistema de transparencia en la información pública

La administración moderna es una forma de gobernar expuesta al escrutinio público. En el desarrollo del Derecho Administrativo de China se ha analizado la transparencia de los mensajes gubernamentales, lo cual es un asunto social muy

debatido. El Reglamento de Acceso a la Información Gubernamental se adoptó el año pasado y entró en vigor desde el 1 de mayo de 2008.²³ El nacimiento de esta normatividad ha ocasionado preocupación en la sociedad y el público. Este reglamento propone diversas instituciones cuyo objetivo es que el gobierno quede abierto al escrutinio público bajo la jurisdicción del Estado de Derecho.

a) La información gubernamental

Conforme al Artículo 2 de este reglamento, el término “información gubernamental” se refiere a la información producida o adquirida y registrada o guardada en ciertas formas por los órganos administrativos en el cumplimiento de sus servicios.

b) El mecanismo de organización del Gobierno Popular para hacer pública la información gubernamental

De conformidad con el Artículo 3 de este reglamento, los gobiernos populares en sus distintos niveles deberán realizar un mayor esfuerzo al organizar y conducir el trabajo de hacer pública la información del gobierno. La Dirección General del Consejo del Estado es la dependencia encargada de los trabajos para hacer pública la información del gobierno para toda la nación y está a cargo de promover, guiar, coordinar y supervisar los trabajos para revelar la información gubernamental en toda la nación. Las direcciones generales de los gobiernos populares, ya sea a nivel municipal o por encima de éste, o cualquier otro departamento competente de la transparencia de la información gubernamental designado por el gobierno popular que se encuentre a nivel municipal o por encima de este, deberá ser responsable de promover, guiar, coordinar y supervisar los trabajos para hacer pública la información gubernamental en la región de su administración.

Además, en el Artículo 4 se enfatiza que los gobierno populares en sus distintos niveles, y los departamentos de los gobierno populares, a nivel municipal o por encima de éste, deberán establecer y mejorar los sistemas de trabajo para hacer pública la información gubernamental de sus respectivos órganos administrativos, y deberán designar una institución que será la encargada, como tarea cotidiana, de hacer pública la información gubernamental y de sus respectivos órganos administrativos.

²³ Cf. Disposiciones de la República Popular China sobre el Acceso a la Información del Gobierno, Orden del Consejo del Estado (No. 492).

Las Disposiciones de la República Popular China en materia de Revelación de Información del Gobierno, que se adoptaron en la 165ª reunión ejecutiva del Consejo del Estado del 17 de enero de 2007, son aquí promulgadas, y deberán entrar en vigor el 1 de mayo de 2008. Primer Ministro Wen Jiabao, 5 de abril de 2007.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

Las obligaciones específicas de las instituciones de trabajo que tienen a su cargo hacer pública la información gubernamental de un órgano administrativo serán:

- (1) Comprometerse con los temas específicos de divulgación de la información gubernamental del órgano administrativo;
- (2) Mantener y actualizar la información que este órgano administrativo hizo pública;
- (3) Organizar la compilación del directorio de información gubernamental divulgada del órgano administrativo, catalogar esta información y elaborar un informe anual de trabajo sobre la misma;
- (4) Conducir las revisiones sobre la confidencialidad de la información gubernamental que será revelada;
- (5) Otras obligaciones relacionadas con el acceso público a la información gubernamental que establezca este órgano administrativo.

c) El principio de divulgación de la información gubernamental

A la luz del Artículo 5 de este reglamento, un órgano administrativo deberá seguir los principios de imparcialidad, justicia y dar satisfacción al público cuando se revele la información gubernamental.

d) El mecanismo de responsabilidad para la divulgación de la información gubernamental

Se ha hecho saber en los Artículos 6, 7 y 8, que los gobiernos populares de los diferentes niveles asumirán la responsabilidad de revelar la información gubernamental en observancia estricta de las disposiciones de las leyes y de los reglamentos.

El Artículo 6 señala que un órgano administrativo deberá revelar la información gubernamental de forma oportuna y precisa. Si algún órgano administrativo encuentra información falsa o incompleta que ha afectado o pueda afectar la estabilidad social o que haya perturbado o pueda perturbar la conducción del orden social, deberá revelar la información gubernamental cierta y correcta en función de aclarar el tema, dentro de la esfera de su competencia.

El Artículo 7 requiere que se establezca un órgano administrativo y que se mejore el mecanismo de coordinación para hacer pública la información gubernamental. En el caso de que la publicidad de ésta sea competencia de cualquier otro órgano administrativo, deberá comunicarse con el órgano administrativo que maneja la información para pedir confirmación sobre la veracidad y consistencia de la misma antes de hacerla pública. En algunos casos será necesaria una aprobación para que un órgano administrativo revele información gubernamental, conforme lo establezcan las disposiciones estatales correspondientes. En dichos casos, no se revelará ninguna información sin la aprobación correspondiente.

En el Artículo 8 se menciona explícitamente que ningún órgano administrativo puede poner en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, la seguridad económica o la estabilidad social revelando información gubernamental.

e) El alcance de la información gubernamental que se hará pública

En el Reglamento de Acceso a la Información Gubernamental hay un capítulo especial llamado "Alcance de la información que se hará pública". De igual modo, en el Artículo 9 se establece que un órgano administrativo hará pública voluntariamente la información gubernamental que cumpla con las siguientes características:

- (1) Información concerniente a los intereses vitales de los ciudadanos, personas morales u otras entidades;
- (2) Información que deba ser conocida ampliamente por el público en general o que concierne a la participación de éste.
- (3) Información que refleje el orden estructural, las obligaciones, los procedimientos para atender asuntos y otras situaciones del órgano administrativo;
- (4) Otra información que deberá revelarse voluntariamente por el órgano administrativo como lo establecen las leyes, los reglamentos y las disposiciones estatales correspondientes.

En el Artículo 10, el reglamento señala que los gobierno populares, a nivel municipal o por encima de éste, y sus departamentos, de conformidad con las disposiciones del Artículo 9 y dentro de sus respectivas esferas de acción, determinarán la información gubernamental específica que se revelará de manera voluntaria y pone principal atención en la publicidad de lo siguiente :

- (1)Reglamentos administrativos, reglas y documentos normativos;
- (2) Plan de desarrollo de la economía nacional y del progreso social, planeación especial, planeación regional y las políticas que le sean relevantes;
- (3) Información estadística de la economía nacional y el progreso social;
- (4) Reporte del presupuesto fiscal y su informe final;
- (5) Partidas, bases de gravámenes y tarifas de gravámenes de las cuotas administrativas;
- (6) Catálogo de adquisiciones del gobierno centralizado, estándares y su implementación;
- (7) Temas sujetos a licencias administrativas, bases correspondientes, requerimientos, cantidades, procedimientos, tiempo límite y lista de todos los documentos que deberán entregarse en relación a ésta y el progreso del procedimiento;
- (8) Situación de la aprobación de grandes obras de construcción y su implementación;

- (9) Políticas y medidas para aliviar la pobreza, educación, atención médica, seguridad social y la promoción del empleo, etc., y su implementación;
- (10) Planes de emergencia, información oportuna de prevención y respuesta a situaciones de incidentes públicos inesperados;
- (11) Situación de la supervisión y la inspección de la protección ambiental, salud pública, producción segura, alimentos y medicinas, y calidad de los productos.

El Artículo 11 señala que la información gubernamental de los gobiernos populares de las ciudades divididas en distritos, así como los gobiernos populares de los condados y sus departamentos, deberá versar sobre los siguientes contenidos:

- (1) Asuntos principales de la construcción urbana y rural, y de su administración;
- (2) Situación de la construcción de establecimientos sociales y públicos de bienestar;
- (3) Situación de la requisición o uso de tierras, demolición de viviendas y sus correspondientes compensaciones, y el otorgamiento y uso de subsidios;
- (4) Situación de la administración, uso y distribución de fondos para atender emergencias y desastres, fondos para brindar cuidados especiales a servidores discapacitados y a familiares de mártires de la revolución y servidores públicos, así como fondos proporcionados a la sociedad.

En el Artículo 12 se prevé que el gobierno popular de una aldea (pueblo), conforme a las previsiones del Artículo 9 y dentro de su esfera de obligaciones, deberá determinar la información gubernamental específica que hará pública voluntariamente y enfatizará en divulgar lo siguiente:

- (1) La instrumentación de las políticas públicas relativas al trabajo rural;
- (2) Los ingresos y gastos gubernamentales, y la administración y uso de diferentes tipos de fondos especiales;
- (3) La planeación general del uso de la tierra y el examen y aprobación de zonas habitacionales en la aldea (pueblo);
- (4) La requisición o uso de tierras, demolición de viviendas y sus compensaciones correspondientes, así como el otorgamiento y uso de subsidios;
- (5) La situación de los derechos y deudas de acreedores, obtención de fondos y aportación de la fuerza laboral en la aldea (pueblo);
- (6) El otorgamiento de fondos para emergencias y desastres, fondos para brindar cuidados especiales a servidores discapacitados y a familiares de mártires de la revolución y servidores públicos y fondos contribuidos a la sociedad;
- (7) Contrato, renta o subasta conducida por empresas colectivas de la ciudad y otras entidades económicas de la ciudad;

(8) Situación en la que se encuentra la instrumentación de las políticas de planificación familiar.

f) El derecho a solicitar acceso a la información gubernamental

Con base en el Artículo 13 de este reglamento, se destaca que además de la información que el gobierno revele voluntariamente mediante órganos administrativos, de conformidad con los Artículos 9, 10, 11 y 12, los ciudadanos, personas morales y otras organizaciones pueden solicitar (a la luz de sus necesidades especiales de producción, vida o investigación científica), a los departamentos del Consejo del Estado, a los gobiernos populares locales en sus diferentes niveles y a los departamentos de los gobiernos locales que se encuentren a nivel municipal o por encima de este, tener acceso a la información gubernamental correspondiente.

g) Manejo de la situación entre mantener el secreto de Estado y hacer pública la información gubernamental

Este reglamento establece en detalle los asuntos relacionados al acceso a la información gubernamental. Sin embargo, también establece el principio de que el secreto de Estado debe mantenerse sobre la base de los intereses del Estado y de las disposiciones legales.

El Artículo 14 señala que un órgano administrativo deberá establecer y perfeccionar un mecanismo de revisión de confidencialidad para la publicidad de la información gubernamental, y aclarar los procedimientos y obligaciones correspondientes. Un órgano administrativo, antes de hacer pública la información gubernamental, deberá examinar de conformidad con la Ley de la República Popular China de Conservación de Secretos de Estado y otras leyes, reglamentos y disposiciones públicas correspondientes. Cuando un órgano administrativo no tenga la seguridad de que una información gubernamental deba revelarse, lo informará al departamento competente correspondiente o al departamento a cargo de la confidencialidad del mismo nivel para que se determine su estatus de conformidad con las leyes, reglamentos y las disposiciones estatales correspondientes. Ningún órgano administrativo puede revelar información alguna que incluya secretos de Estado, secretos comerciales o se refiera a la privacidad de los individuos. Pero en caso de que el órgano administrativo piense que no revelar dicha información tendría consecuencias mayores en el interés público, dicha información podría hacerse pública.

h) El mecanismo de acceso a la información gubernamental

Con el propósito de servir a los ciudadanos y al público, el Reglamento de Acceso a la Información Gubernamental establece varios canales de acceso a la información del gobierno.

El Artículo 15 declara que un órgano administrativo hará pública la información del gobierno que deba revelarse voluntariamente por medio de boletines, páginas de *internet*, comunicados de prensa, periódicos y revistas, radiodifusión, televisión y otros medios disponibles para el público en general. En el Artículo 16 se menciona que los gobiernos populares en sus diferentes niveles deberán establecer un lugar para la consulta de la información gubernamental en archivos nacionales y bibliotecas públicas y deberán proporcionar las instalaciones y equipos necesarios para brindar una mejor atención a los ciudadanos, las personas morales y otras organizaciones, en su acceso a la información gubernamental.

El órgano administrativo, a la luz de las necesidades reales, puede establecer lugares como salas de consulta públicas, lugares para solicitar documentos, mesas de información y pantallas electrónicas de información para revelar la información gubernamental. Éste, deberá proporcionar de manera oportuna, la información que haya hecho pública voluntariamente a los archivos nacionales y a las bibliotecas públicas.

III. La Reforma y la tendencia evolutiva del Derecho Administrativo en China

Desde 1982, el gobierno y el público comenzaron a aceptar el derecho administrativo. En los pasados veintiséis años, los ciudadanos, las personas morales y otras organizaciones han aprendido gradualmente a lidiar con las relaciones con el gobierno y la idea de controlar la competencia administrativa ha reemplazado a aquella que buscaba proteger a la autoridad administrativa. Además, la conciencia de proteger los derechos humanos mediante la administración, cada vez juega un papel más importante en la promoción de la evolución del derecho administrativo de China. Sin embargo, aún existen problemas que deben resolverse en el proceso de desarrollo de esta área del Derecho.

El Consejo del Estado aprobó el 22 de marzo de 2004 el Programa de Promoción General de la Administración Conforme a Derecho. De conformidad con este programa, el Consejo del Estado y los gobiernos de los diferentes niveles, están comprometidos a establecer un Gobierno con base en un Estado de Derecho en los próximos diez años. Con el fin de cumplir esta meta, en el futuro debería llevarse a cabo una profunda reforma en la esfera de la administración. En términos generales, la estrategia de completar un gobierno basado en un Estado de Derecho puede estimular la construcción de un Estado regido por la ley. Sin embargo, el gobierno de China tiene todavía un largo camino que recorrer para cumplir con todos los principios de la administración conforme a Derecho.

1. Importancia e imperativos para una reforma mayor al sistema de administración pública

Desde la fundación de la nueva China, el Comité Central del Partido Comunista Chino y el Consejo del Estado de China le han dado siempre gran importancia a la reforma del régimen de la administración pública. Desde la reforma y la apertura al mundo exterior, en especial durante la XVI Asamblea Nacional del Partido Comunista Chino, la reforma del régimen de la administración pública se ha fortalecido, la construcción del gobierno se ha reforzado y se han hecho avances significativos. Luego de años de esfuerzos, se han dado grandes pasos en la transformación de las funciones del gobierno, se han ampliado notablemente las funciones fundamentales del mercado en la asignación de recursos y la administración social y los servicios públicos se han reforzado; las estructuras de las organizaciones gubernamentales se han optimizado gradualmente y las estructuras de los servidores públicos han mejorado; el nivel científico y democrático de las políticas públicas se ha elevado continuamente, se ha fomentado constantemente la administración conforme a derecho y la supervisión administrativa se ha consolidado; la construcción de la integridad administrativa y el trabajo contra la corrupción han progresado. En términos generales, el sistema de la administración pública de China se ha adaptado a las exigencias del desarrollo económico y social, y ha salvaguardado el desarrollo de la reforma y la apertura y la conducción de la modernización socialista.

China, en la actualidad, se encuentra en un punto de partida histórico hacia la construcción general de una sociedad próspera, mientras que la reforma y apertura han entrado en una fase crítica. Ante las nuevas situaciones y las nuevas tareas, el régimen actual de la administración pública todavía no se ha adaptado bien en varios sentidos. La transformación de las funciones gubernamentales no es satisfactoria, el manejo de la micro-economía sufre aún de una intervención estatal excesiva, y la administración social y los servicios públicos siguen siendo frágiles; problemas como la superposición de funciones departamentales, la ineficiencia y el desprendimiento de los poderes y las responsabilidades, aun persisten; el establecimiento de oficinas gubernamentales no es muy razonable y la operación gubernamental junto con el régimen administrativo no son sólidos; los mecanismos supervisores y restrictivos de la administración necesitan mejoría y los fenómenos como el abuso de poder, el aprovechamiento del cargo para beneficio personal, el desfalco y la corrupción todavía existen. Todos esos problemas afectan directamente al gobierno en el cumplimiento pleno y correcto de sus funciones y limitan en cierto grado el progreso económico y social. Es imperativo reformar el sistema de administración pública.

La reforma de la administración pública es parte integral de la reforma del sistema político; es una exigencia necesaria del derecho objetivo que la superestructura concuerde con las bases económicas y pase por todas las vías de la re-

forma, de la apertura y por la conducción de la modernización socialista de China. Con una reforma más profunda, los obstáculos sistemáticos se eliminarían y los conflictos y los problemas visibles del progreso económico y social se resolverían tangiblemente, lo que impulsaría el progreso científico, promovería la armonía social y protegería mejor los intereses del pueblo.

2. Guía ideológica, principios fundamentales y objetivos generales de una futura reforma al sistema de administración pública

La reforma del régimen de la administración pública debe estar bajo la bandera del socialismo y la guía de la teoría de Deng Xiaoping y los ideales importantes de los “tres representantes”. La noción del progreso científico se tiene que poner en práctica con mayor ahínco y, de acuerdo con los requisitos para formar un gobierno de servicio, integro, que rinda cuentas y que se encuentre regido por el Derecho; deberá ponerse mayor atención en la transformación de las funciones, en el allanamiento de las relaciones, en la optimización de la estructura y en la mejora de la eficiencia, de manera que las facultades conlleven obligaciones, la división del trabajo sea razonable, la creación de políticas públicas sea científica, la ejecución de las funciones sea uniforme y la supervisión sea poderosa, para proporcionar de tal manera las salvaguardas sistemáticas para la construcción general de una sociedad próspera.

La próxima reforma del régimen de la administración pública tiene que poner en primer lugar los intereses del pueblo. Como punto de partida y plataforma de la misma, debe contemplarse que la administración es para el pueblo y para protección de los intereses fundamentales de éste. Debe ir conforme a los principios de consistencia con la mejoría del sistema de economía de mercado socialista y estar en coordinación con la construcción de un país democrático socialista que sea regido por el Derecho. Debe respetar los principios de libre pensamiento, búsqueda de la verdad, progreso a través del tiempo y el manejo adecuado de la relación entre sucesión e innovación, y entre partir de las condiciones nacionales o tomar la experiencia internacional. Debe adherir el principio de aplicar tanto iniciativas centrales, como locales y encomiar la reforma y la innovación en combinación con la realidad local bajo el liderazgo central uniforme. Tiene además que integrar los principios de actividad, permanencia y progreso, y concentrarse en combinar objetivos a largo y corto plazo, impulsos y grandes avances, así como debe de buscar manejar correctamente las relaciones entre reforma, desarrollo y estabilidad.

El objetivo general de la reforma del sistema de administración pública es el establecimiento de un régimen mucho más firme con características chinas para el año 2020. La reforma esta enfocada a realizar una transformación sustancial de las funciones del gobierno para crear un buen ambiente de progreso,

brindar servicios públicos de calidad y mantener la rectitud y la justicia social. De igual manera, busca realizar transformaciones sustantivas en los órganos y dependencias gubernamentales y en el reacomodo de su personal, así como transformaciones sustanciales de los mecanismos de operación administrativa y de los modos de administración gubernamental; todo ello en búsqueda de uniformidad, ordenamiento, apertura, transparencia, conveniencia para el pueblo, alta eficiencia y legalidad, en función de construir un gobierno con el cual el pueblo esté satisfecho. En los próximos cinco años, la transformación de las funciones gubernamentales deberá acelerarse, las dependencias gubernamentales deberán reformarse todavía más y la administración, conforme a Derecho y a la construcción del sistema, deberá reforzarse, de tal manera que se establezcan unos cimientos sólidos para alcanzar el objetivo general de una reforma más profunda del sistema de administración pública.

3. Aceleración de la transformación de las funciones gubernamentales.²⁴

La próxima reforma del sistema de administración pública tiene por eje la transformación de las funciones gubernamentales. Debe por ello promoverse la diferenciación entre estas funciones y la dirección de empresas; entre las funciones gubernamentales en la administración pública y ésta como contribuyente de recursos propiedad del Estado; debe impulsarse la separación entre el gobierno y las instituciones públicas; entre el gobierno y los intermediarios del mercado, para que los asuntos que no competan a la administración pública se desechen y los asuntos de su competencia sean efectiva y apropiadamente administrados. Esto de tal manera que, desde una perspectiva sistemática, se dé mayor presencia al papel fundamental que desempeña el mercado en la asignación de recursos, y sea mayor el papel que desempeñan los ciudadanos y las organizaciones sociales en la administración de los asuntos sociales y públicos, logrando una mayor efectividad dentro del gobierno.

Las funciones gubernamentales deberán realizarse plena y correctamente. En la mejora de la reglamentación económica, deberán utilizarse más recursos económicos y legales de tal forma que, con la ayuda de medios administrativos, estos se utilicen para regular las actividades económicas. Se deberá reforzar el carácter científico, la predecibilidad y la eficiencia del control de la macroeconomía, para hacer que la economía nacional progrese satisfactoria y rápidamente. La supervisión del mercado deberá reforzarse; deberá fomentarse el ingreso al mercado justo, el cumplimiento de la ley del mercado deberá estandarizarse y se fortalecerá la vigilancia de los ramos que involucran la vida y

²⁴ Cf. Opiniones sobre una Próxima Reforma del Sistema de Administración de Gobierno (Aprobada por la 2ª. Reunión Plenaria del XVII Comité Central del Partido Comunista Chino del 27 de febrero de 2008).

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

la seguridad de la propiedad. Se deberá fortalecer la administración social, así como las funciones del gobierno en la promoción del empleo y el ajuste de la distribución del ingreso; se deberá mejorar el régimen de seguridad social y el sistema de administración social para los desprotegidos, en función de mantener la estabilidad social. Se deberá poner mayor atención en los servicios públicos y enfatizar en la promoción del progreso sólido de causas sociales como la educación, la salud y la cultura. Se deberá buscar establecer y fortalecer un sistema de servicio público que sea justo, equitativo, benéfico para toda la nación, en un grado apropiado y sostenido.

Los diferentes niveles de los distintos gobiernos deberán destacar los principales campos administrativos y de servicios, conforme a los requerimientos para la aceleración de la transformación de las funciones de gobierno y tomando en consideración la realidad. El gobierno central deberá fortalecer la macro administración de los asuntos económicos y sociales, deberá reducir y delegar asuntos administrativos específicos, y concentrarse más en la formulación de estrategias, planes, políticas, reglamentos, normas y reglas, y en mantener la unidad del sistema legal nacional, la unidad de las órdenes gubernamentales y la unidad del mercado. Los gobiernos locales deberán asegurar el cumplimiento efectivo de las directrices y políticas centrales, y de las leyes y reglamentos nacionales, fortalecer la coordinación general entre la economía local y los asuntos sociales, reforzar sus obligaciones de supervisión de la ejecución y el cumplimiento de la ley, hacer un buen trabajo al proporcionar servicios y al administrar, manteniendo el orden del mercado, la equidad y la justicia social.

4. La atención al Derecho Administrativo en el futuro inmediato

En el proceso de la reforma administrativa, la tarea más importante a llevar a cabo es la de fortalecer la conciencia de administrar conforme a Derecho, la cual sostienen los gobiernos en todos los niveles y los servidores públicos. Por ello, en el futuro inmediato deberá enfatizarse un mayor control y normalización de la actividad administrativa y de los procedimientos administrativos. Con fundamento en debates académicos y conforme al plan legislativo, se deberán atender con especial consideración las siguientes leyes administrativas, al perfeccionar o reforzar la estructura del derecho administrativo.

A. Ley de Procedimientos Administrativos

La Ley de Procedimientos Administrativos se ha venido analizando durante los pasados quince años, tanto en el campo académico como dentro de la legislatura. Sin embargo, debido a que existen muchas disposiciones sobre los procedimientos

administrativos en diferentes leyes y reglamentos, y a que el mecanismo administrativo no se ha reformado en algunos aspectos importantes, el estudio de dicha ley se ha pospuesto varias veces. Para cumplir con la meta de llegar a un gobierno regido por un Estado de Derecho, todas las acciones que contengan decisiones e instrucciones administrativas deberán ser consistentes con ciertos procedimientos legales. Sin un procedimiento administrativo es muy fácil que el gobierno actúe al azar. Por ello, los esfuerzos académicos para fomentar una administración conforme a Derecho, deberán promulgarse en la Ley de Procedimientos Administrativos, que es la base para que el gobierno observe el Estado de Derecho.

B. Ley del ejercicio obligatorio de la Administración

En la actualidad, debido a la carencia de una Ley de Ejercicio Obligatorio de la Administración, las acciones del gobierno, en su aplicación de leyes y reglamentos, son pocas veces vigiladas de manera efectiva. Los derechos y los intereses de los ciudadanos y de las personas legales se violan y se limitan con facilidad. Por otra parte, debido a la falta de un ordenamiento legal en este sentido, no existe ninguna limitación explícita entre el ejercicio administrativo y el ejercicio judicial. Dicha situación provoca la expansión gradual del poder administrativo.

Con el fin de dominar la conducta del gobierno, es preciso en un futuro adoptar la Ley de Ejercicio Obligatorio de la Administración, en la que el poder gubernamental para ejercer leyes y reglamentos se encuentre legislado y regulado.

C. Ley de Derechos Administrativos

En la China contemporánea se presenta un fenómeno muy complejo que indica una vaga división entre administración fiscal y pago de derechos administrativos. A causa de irregularidades en la administración fiscal, el gobierno suele emplear a su arbitrio el pago de derechos administrativos. En ciertos casos, algunos gobiernos utilizan dichos pagos para complementar sus gastos sin ninguna vigilancia hacendaria por parte de la Asamblea Popular Nacional. Así, es imperativo para la APN promulgar la Ley de Derechos Administrativos, de tal forma que se vigile y limite el poder del gobierno para imponer cargas adicionales a los ciudadanos o personas morales.

D. Ley orgánica de la Administración

La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración es una tarea fundamental en la reforma de los mecanismos administrativos. A la fecha, debido a

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CHINA

que no existe ninguna ley orgánica de la administración y ningún reglamento al respecto, se han creado muchas oficinas administrativas provisionales y transitorias que juegan un papel importante en el campo de la mediación y la coordinación administrativa. La función y la condición jurídica de estas oficinas administrativas no se ha explicado claramente, lo que ha permitido que algunas cometan actos ilícitos de consecuencias negativas. Debido a la falta de una Ley Orgánica de la Administración, el gobierno ha podido decidir sobre sus propios órganos y operar sus mecanismos sin ninguna supervisión legal efectiva. La supremacía de la administración no ha cambiado en el decisivo campo de la política.

En conclusión, con el desarrollo de la reforma administrativa, la institución y la estructura del Derecho Administrativo se perfeccionarán y se completarán en un futuro cercano. A través del Derecho Administrativo, los derechos y los intereses de los ciudadanos y de las personas morales pueden ser protegidos de manera eficaz y amplia, mientras que los gobiernos en todos sus niveles, pueden observar el principio del Estado de Derecho.

IV. Bibliografía

Ley Orgánica del Consejo del Estado de la República Popular China.