

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/SPS/W/4

12 de abril de 1995

(95-0891)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

CÓMO SE ELABORAN LAS REGLAMENTACIONES: GUÍA DE LOS PROCESOS DE REGLAMENTACIÓN EN EL CANADÁ

Comunicación del Canadá en la reunión de los días 29 y 30 de marzo de 1995

El Gobierno federal

I. Introducción

1. Todas las reglamentaciones proceden de una ley dada del Parlamento. En conjunto, las reglamentaciones constituyen una legislación "delegada" o "subordinada" porque derivan su naturaleza jurídica de una o más leyes del Parlamento.

2. La Ley de Instrumentos Normativos¹ define el término "reglamentaciones" y establece el proceso jurídico para su preparación. Define las reglamentaciones como instrumentos jurídicos que:

- los ministerios y organismos² utilizan para ejercer la facultad legislativa que les concede una ley del Parlamento;
- rigen los procesos judiciales o cuasi judiciales; o que
- tienen el potencial de "reglamentar" de manera significativa el comportamiento (esto es, modificar la forma en que actúen las personas) o de afectar de manera significativa a la economía.

Requisitos de procedimiento - algunos puntos principales

La Ley de Instrumentos Normativos establece también el proceso jurídico básico que el Gobierno federal debe seguir para elaborar reglamentaciones. Entre los requisitos previstos (con algunas excepciones de menor importancia) figuran los siguientes:

- La Sección del Consejo Privado del Ministerio de Justicia debe examinar los proyectos de reglamentación para determinar si cumplen sus obligaciones legales (en especial, en relación con la Carta de Derechos y Libertades).
- El encargado del Registro de Instrumentos Normativos debe registrar las reglamentaciones dentro de un plazo de siete días a contar desde la fecha de su aprobación.

¹Colección Legislativa revisada del Canadá, 1985, capítulo S-22.

²Se entiende por "organismos" las empresas de la Corona, las juntas y otras entidades que elaboran reglamentaciones en nombre del Gobierno federal.

- El Gobierno debe publicar sus reglamentaciones en la Canada Gazette, Parte II, dentro de un plazo de 23 días a contar de la fecha del registro.
- Las reglamentaciones tienen fuerza de ley tan pronto como están registradas. No obstante, sólo pueden aplicarse una vez que se han publicado en la Canada Gazette, Parte II, o después de que el Gobierno las haya notificado directamente a los interesados.

II. Política y proceso de reglamentación - Objetivos y principios generales

3. En 1986, el Gobierno federal introdujo algunas prescripciones relativas a la política y el proceso de reglamentación y designó un ministro encargado de los asuntos reglamentarios. En general, estas prescripciones refuerzan la adhesión del Gobierno a los principios de equidad y eficacia y tienen los siguientes objetivos:

- mejorar la gestión gubernamental del proceso de reglamentación federal;
- ayudar a los ministros a controlar con más eficacia el proceso de reglamentación;
- permitir que el público participe más activamente en las actividades reglamentarias federales; y
- aumentar la eficacia y equidad de las reglamentaciones y reducir al mínimo su carga sobre la economía y la sociedad.

4. Las bases de esta política figuran en el Código de Equidad Reglamentaria del Ciudadano. En virtud del Código, el Gobierno federal se compromete a observar ciertos principios relativos a las reglamentaciones, a saber:

- interferir lo menos posible en las libertades individuales, al tiempo que se protegen los intereses de la comunidad;
- permitir los aportes de los particulares, las empresas y los demás gobiernos al proceso reglamentario federal;
- explicar sin reservas las reglamentaciones y sus efectos en lenguaje claro;
- velar por que las reglamentaciones no afecten injustamente a determinados grupos o particulares;
- adecuar las sanciones por la infracción de las reglamentaciones a la gravedad de la falta;
- velar por que las decisiones de los organismos y ministerios reglamentarios se adopten de manera eficaz, pronta y previsible; y
- reglamentar sólo cuando haya pruebas claras de que existe un problema, se justifique la intervención del Gobierno, la reglamentación sea la mejor alternativa y los beneficios sean superiores a los costos.

Administración del proceso

5. En febrero de 1991 el Gobierno designó ministro encargado de asuntos reglamentarios al Presidente del Consejo del Tesoro del Canadá.

6. La Dirección General de Asuntos Reglamentarios de la Secretaría del Consejo del Tesoro tiene la responsabilidad de velar por que los ministerios y organismos apliquen la política reglamentaria del Gobierno. La Dirección General vigila la compatibilidad con esta política de las propuestas de los ministerios y organismos en materia de reglamentación y trata de prestarles asistencia para elaborar las mejores reglamentaciones posibles o concebir alternativas para alcanzar los mismos objetivos.

III. El proceso de aprobación

7. El proceso de elaboración de una reglamentación se inicia cuando un organismo o ministerio autorizado por el Parlamento para formular reglamentaciones decide que es necesaria una reglamentación. Toda reglamentación pertenece a una de las tres categorías siguientes:

- reglamentaciones del Gobernador en Consejo (la mayoría de las reglamentaciones pertenecen a esta categoría);
- reglamentaciones ministeriales (las reglamentaciones que un ministro está autorizado a elaborar de conformidad con una ley); y
- reglamentaciones ministeriales o del Gobernador en Consejo que afectan directamente a los gastos del Gobierno.

8. El proceso que se describe en las páginas siguientes se aplica a las reglamentaciones corrientes del Gobernador en Consejo. Como se ha señalado anteriormente, estas reglamentaciones representan la mayor parte de la actividad reglamentaria. El proceso relativo a las reglamentaciones ministeriales y a las que deben ser aprobadas (y no meramente examinadas) por el Consejo del Tesoro es algo diferente, tal como se describe en la página 5.

Planificación

9. Por conducto del Plan Federal en materia de Reglamentaciones, que se publica anualmente, un ministerio puede comunicar que tiene el propósito de elaborar una reglamentación. (Véase también la página 6.) El proceso de planificación incluye el estudio de la reglamentación propuesta para determinar si es necesaria o si existe alguna otra manera de alcanzar el objetivo previsto. (Conviene señalar que la política reglamentaria del Gobierno federal consiste, en parte, en reducir la cantidad de reglamentaciones.)

Redacción de la reglamentación

10. La redacción de la reglamentación corresponde al ministerio que la propone. Este ministerio prepara también un análisis del efecto de la reglamentación (RIAS), que explica la finalidad de la reglamentación propuesta, las alternativas que se han estudiado y los efectos previstos. También resume los resultados de las consultas realizadas con las partes interesadas y las respuestas del ministerio a las inquietudes planteadas.

Presentación

11. El viceministro del ministerio que ha elaborado el proyecto de reglamentación lo envía, junto con la documentación justificativa, al Jefe de la Sección del Consejo Privado del Ministerio de Justicia. También se remite una copia a la Dirección General de Asuntos Reglamentarios de la Secretaría del Consejo del Tesoro y a la Oficina del Consejo Privado.

Examen por los organismos centrales

12. La expresión "organismos centrales" se refiere a la Secretaría del Consejo del Tesoro y a la Oficina del Consejo Privado, que examinan la reglamentación, el RIAS y el plan de comunicaciones para la reglamentación.

Examen por la Secretaría

13. La Secretaría examina todas las propuestas con arreglo a los siguientes criterios:
- La reglamentación no debe obstaculizar las actividades del Gobierno.
 - La reglamentación debe ayudar a alcanzar los objetivos del Gobierno en vez de contribuir simplemente a la proliferación de reglamentaciones.
 - Se han examinado otras opciones.
 - Los beneficios son claramente superiores a los costos sociales y económicos.
 - Se han celebrado consultas adecuadas con el público que le permitan comprender la reglamentación propuesta y participar en el proceso.
 - El ministerio que propone la reglamentación ha cooperado con las provincias para contribuir a asegurar que las reglamentaciones federales y provinciales no se dupliquen ni superpongan, a fin de que la carga reglamentaria sobre los canadienses se reduzca al mínimo.

Examen por la Oficina del Consejo Privado

14. La Oficina del Consejo Privado también examina las propuestas para garantizar que satisfagan las siguientes exigencias, a saber:
- Que coincidan en general con las iniciativas del Gobierno.
 - Que el Ministerio que propone la reglamentación ha estudiado adecuadamente los aspectos de la misma relacionados con la comunicación.
 - Que las propuestas sean examinadas por el comité correspondiente del Consejo de Ministros (por lo general, el Comité Especial del Consejo).

15. Además, la Sección de la Oficina del Consejo Privado del Ministerio de Justicia debe examinar las reglamentaciones propuestas para garantizar que tengan una base jurídica apropiada, en especial con respecto a la Carta de Derechos y Libertades.

Aprobación ministerial

16. El ministro titular del ministerio responsable aprueba la reglamentación y la documentación justificativa y las somete a la Oficina del Consejo Privado (Sección de las Órdenes del Gobernador en Consejo) para su examen por el Comité Especial del Consejo.

17. Por lo general, la presidencia del Comité Especial del Consejo corresponde al Presidente del Consejo Privado de la Reina. No obstante, actualmente desempeña esta función el líder del Gobierno en la Cámara. El Ministro de Justicia es el Vicepresidente. Forman parte del Comité otros diez ministros.

18. La información de que disponen los ministros para la adopción de decisiones sobre las reglamentaciones propuestas incluye al menos el RIAS y un plan de comunicaciones. En el RIAS se describen:

- el objetivo de la reglamentación propuesta;
- las alternativas a la reglamentación que se han estudiado;
- el alcance y los resultados de las consultas realizadas;
- los probables efectos sociales y económicos de la aplicación de la reglamentación; y
- los mecanismos de aplicación de la reglamentación.

Publicación anticipada

19. A continuación, se publican de manera anticipada y en forma de proyecto la reglamentación y el RIAS en la Canada Gazette, Parte I, a fin de permitir la celebración de nuevas consultas con el público. (Véase también el punto IV.)

Presentación del texto definitivo

20. Tras la publicación anticipada del proyecto, el ministro titular del ministerio responsable presenta la reglamentación definitiva y el RIAS a la Oficina del Consejo Privado para su aprobación definitiva por el Comité Especial del Consejo. También se suministra la misma información a los miembros del Comité, como se indicó anteriormente.

21. Si el Comité Especial la aprueba, la reglamentación se registra. Por lo general, la reglamentación entra en vigor cuando se registra, a menos que se especifique una fecha posterior. Una larga demora tras la publicación anticipada puede dar lugar a una nueva publicación anticipada.

Registro y publicación

22. Tanto la reglamentación como el RIAS se publican en la Canada Gazette, Parte II. Como se ha indicado *supra*, un ministerio no puede aplicar una reglamentación antes de su publicación, a menos que se haya notificado directamente a todos los interesados.

Aprobación por el Parlamento

23. Por último, el Comité Mixto Permanente para el Examen de Reglamentaciones estudia todas las reglamentaciones. Puede recomendar modificaciones al Gobierno, informar al Parlamento sobre los problemas que hayan descubierto los miembros del Comité en relación con las reglamentaciones o proponer al Parlamento que no se apruebe una reglamentación.

Variaciones del proceso

24. El proceso de aprobación descrito *supra* se aplica a las reglamentaciones del Gobernador en Consejo. El proceso relativo a las otras dos clases de reglamentaciones es algo diferente, como se explica a continuación.

Reglamentaciones ministeriales:

En ciertos casos, la legislación autoriza a los Ministros de la Corona a establecer reglamentaciones. Para las reglamentaciones ministeriales no se requiere la aprobación del Gobernador en Consejo (o del Comité Especial del Consejo). No obstante, la Sección de la Oficina del Consejo Privado del Ministerio de Justicia y la Secretaría del Consejo del Tesoro deben examinar las reglamentaciones ministeriales propuestas.

Reglamentaciones que exigen la aprobación del Consejo del Tesoro:

Las reglamentaciones ministeriales o del Gobernador en Consejo deben someterse al Consejo del Tesoro si implican consecuencias financieras directas; por ejemplo, una reglamentación que prevea la imposición de un nuevo derecho al usuario (o el aumento, la reducción o la eliminación de un derecho existente) afectaría directamente a los ingresos del Gobierno. Por consiguiente, normalmente sería necesaria la aprobación del Consejo del Tesoro. Conviene

señalar, no obstante, que una reglamentación del Gobernador en Consejo (pero no una reglamentación ministerial) debe someterse al Comité Especial tras su aprobación por el Consejo del Tesoro.

IV. Notificación al público y consultas con el mismo

25. Mucho antes de que se conciba una reglamentación, suele realizarse un activo debate entre el público y el ministerio que propone el proyecto. De hecho, muchas veces son los grupos o los particulares quienes señalan inicialmente a la atención del Gobierno las cuestiones que podrían necesitar una reglamentación.

26. Análogamente, puede debatirse una reglamentación existente que tal vez sea necesario modificar. Estos debates pueden basarse en la aplicación anterior de la reglamentación. Por ejemplo, pueden centrarse en los motivos de que haya dado o no buenos resultados o en la forma en que se podría mejorar o prescindir de ella.

27. Cuando un ministerio u organismo ha decidido establecer una reglamentación, los principios de equidad y eficacia exigen que se siga un proceso de consultas. Se describe a continuación el proceso federal de consultas:

- Un ministerio puede indicar anticipadamente que tiene el propósito de establecer una reglamentación mediante la inclusión de una propuesta en el Plan Federal en materia de Reglamentaciones que publica la Secretaría del Consejo del Tesoro el mes de diciembre de cada año. La inclusión de la reglamentación en el Plan no significa necesariamente que el ministerio vaya a aplicarla en el curso de ese año.
- Cualquier ministerio puede publicar un "aviso de intención", firmado por el ministro, en la Canada Gazette, Parte I, cuando tiene el propósito de establecer una reglamentación. En este aviso se invita al público a participar desde el comienzo y se solicitan datos, especificaciones técnicas, observaciones de expertos y otras informaciones que ayuden a definir las cuestiones relacionadas con cualquier reglamentación propuesta.
- Se fomentan las consultas interministeriales e intergubernamentales.
- Los ministerios tienen sus propios mecanismos para la celebración de consultas con el público sobre las reglamentaciones propuestas. Se utilizan boletines, comités consultivos, debates informales, etc. Estas consultas se recogen en expedientes que se incluyen en el análisis del efecto de la reglamentación (RIAS), que se ha explicado en la página 3.
- El proyecto de reglamentación y el RIAS se transmiten luego al Comité Especial del Consejo para que se apruebe su publicación anticipada.
- Los proyectos de reglamentación y el RIAS se publican de manera anticipada en la Canada Gazette, Parte I, al menos 30 días antes de someterse al Comité Especial para su aprobación definitiva. (Véase también el punto III, Publicación anticipada.) Si el ministerio que la propone no hubiera incluido la reglamentación en el Plan Federal en materia de Reglamentaciones, se recomienda un plazo de 60 días.
- Por lo general, antes de la etapa de la publicación anticipada se consulta a la mayor parte de los grupos que se haya identificado puedan resultar afectados por la

reglamentación propuesta. No obstante, la publicación anticipada garantiza que todos reciban una notificación escrita de los propósitos del Gobierno, conozcan la redacción jurídica de la reglamentación y tengan una oportunidad final para formular observaciones. Las respuestas y las observaciones recibidas pueden dar lugar a la modificación sustancial (o incluso al retiro) del proyecto de reglamentación y a la repetición del proceso de publicación anticipada.

28. De todos modos, el RIAS habrá sido modificado antes de su publicación definitiva para dar cabida a las observaciones recibidas como resultado de la publicación anticipada. Contendrá una respuesta o una información de retorno a quienes hayan presentado observaciones.

29. Las reglamentaciones supeditadas al Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos o a la Ley de Protección del Medio Ambiente del Canadá deben ser publicadas de manera anticipada 60 días antes de someterse al Comité Especial del Consejo para su aprobación definitiva. Las reglamentaciones relativas a las normas que tienen que satisfacer los productos se deben publicar de manera anticipada con una antelación mínima de 75 días y se deben notificar a los interlocutores comerciales del Canadá por conducto del servicio de información sobre cuestiones relacionadas con la Organización Mundial del Comercio (OMC) establecido por el Consejo de Normalización del Canadá.

V. Evaluación de las reglamentaciones

30. Con arreglo a la política del Gobierno, los ministerios deben evaluar sus programas de reglamentación en la misma forma que otros programas, es decir, debe evaluarse su eficacia y su eficiencia al menos una vez cada siete años.

31. Determinados acontecimientos también pueden exigir una evaluación. Por ejemplo, la revisión de una política puede afectar a las reglamentaciones conexas. El Auditor General también puede determinar que es necesario mejorar un programa de reglamentación.