

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN SUDÁFRICA: SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DEL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL GOBIERNO

Nic Olivier

## PARTE I: INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objeto servir de introducción al tema de relaciones intergubernamentales y solución de conflictos en Sudáfrica, según lo dispuesto por la Constitución de Sudáfrica, *Ley 108 de 1996*. Luego de una breve presentación de las tres esferas de gobierno, se consideran, en primer lugar, las disposiciones constitucionales relativas al gobierno cooperativo, que constituyen la base de las relaciones intergubernamentales (RIG) en Sudáfrica y, en segundo lugar, las estructuras reglamentarias (formales) más importantes para las RIG previstas por la ley. También se hace referencia a las estructuras no previstas por la ley (informales) que se han establecido. Asimismo se ofrece información, cuando se dispone de ella, sobre cómo funcionan realmente las estructuras de las RIG. Luego se examinan los mecanismos de solución de conflictos que se han creado a fin de superar diferencias dentro del poder legislativo del gobierno. La conclusión contiene un breve resumen de las principales deficiencias del sistema actual en lo que respecta a las RIG y la solución de conflictos en Sudáfrica, así como algunas recomendaciones sobre cómo avanzar en el proceso de mejoramiento de las RIG y de la solución de conflictos.

## PARTE 2: ANTECEDENTES

El 27 de abril de 1994 entró en vigor la Constitución Interina de Sudáfrica, *Ley 200 de 1993*. En ella se preveían tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local) y la asignación de ciertos poderes a las provincias, algunos de los cuales eran del dominio exclusivo de las legislaturas provinciales. Dentro de estas áreas funcionales provinciales se asignaba a los gobiernos provinciales la administración de la legislación (nacional, provincial y territorial) anterior a 1994.

La Constitución definitiva, la Constitución de la República de Sudáfrica, *Ley 108 de 1996*, entró en vigor el 4 de febrero de 1996. En ella se estipula la continuación de toda la legislación del antiguo régimen, anterior a 1994, así como la del régimen interino, promulgada durante la vigen-



cia de la Constitución Interina, Ley 200 de 1993, sujeta a cualquier enmienda o revocación, o la conformidad con la Constitución de 1996.<sup>1</sup>

Sudáfrica es un único Estado con 9 provincias.<sup>2</sup> Se ha establecido una división entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno. Se reconocen tres esferas de gobierno: nacional, provincial y local.

Los principios básicos del Estado de Sudáfrica se enuncian en el Artículo 1 de la Constitución:

La República de Sudáfrica es un Estado único soberano y democrático fundado en los siguientes valores:

- (a) La dignidad humana, el logro de la igualdad y la promoción de los derechos y libertades humanos.
- (b) Ausencia de racismo y del sexismo
- (c) Supremacía de la Constitución y estado de derecho .
- (d) Sufragio universal de los adultos, un padrón de votantes nacional para todos, elecciones regulares, sistema de gobierno democrático multipartidario para garantizar la rendición de cuentas, la capacidad de reacción y la apertura.

La Constitución de la República de Sudáfrica, Ley 108 de 1996, es la ley suprema de la nación y cualquier otra ley (legislación, derecho anglosajón o derecho consuetudinario) o práctica administrativa (u otra) que discrepen con ella no tiene validez. Asimismo, las instituciones y los individuos deben cumplir las obligaciones que ella impone.

### **PARTE 3: EL GOBIERNO COOPERATIVO Y LAS TRES ESFERAS DE GOBIERNO: MARCO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

La Constitución la República de Sudáfrica, Ley 108 de 1996, estipula una distinción entre la autoridad legislativa, la ejecutiva y la judicial. Tanto la autoridad legislativa como la ejecutiva están ligadas a las esferas de gobierno establecidas por la Constitución. El esquema de la Constitución trata las cuestiones importantes en el orden siguiente:

- Disposiciones fundamentales (Capítulo 1)
- Carta de derechos (Capítulo 2)
- Gobierno cooperativo (Capítulo 3)
- El Parlamento (Capítulo 4)
- El Presidente y el poder ejecutivo nacional (Capítulo 5)
- Las provincias (Capítulo 6)
- Los gobiernos locales (Capítulo 7)
- Los tribunales y la administración de justicia (Capítulo 8)
- Las instituciones estatales de apoyo a la democracia constitucional (Capítulo 9)
- Administración pública (Capítulo 10)
- Servicios de seguridad (Capítulo 11)
- Jefes tradicionales (Capítulo 12)



- Finanzas (Capítulo 13)
- Disposiciones generales (Capítulo 14)
- Anexo 1 (La bandera nacional)
- Anexo 2 (Juramentos y declaraciones solemnes)
- Anexo 3 (Procedimientos de elecciones)
- Anexo 4 (Áreas funcionales de competencia legislativa concurrente nacional y provincial)
- Anexo 5 (Áreas funcionales de competencia provincial exclusiva)
- Anexo 6 (Acuerdos transitorios)
- Anexo 7 (Leyes revocadas)

El Capítulo 3 de la Constitución de la República de Sudáfrica dispone el establecimiento de las esferas de gobierno así como la relación entre ellas:

40(1) En la República, el gobierno está constituido por las esferas nacional, provincial y local, que son distintas, interdependientes e interrelacionadas.

Sudáfrica, en consecuencia, está constituida de tres esferas de gobierno:

- La esfera nacional
- La esfera provincial
- La esfera local.

Dentro de la *esfera nacional*, la autoridad legislativa se ha conferido al Parlamento, compuesto de la Asamblea Nacional (NA) y del Consejo Nacional de las Provincias (NCOP). El poder ejecutivo está compuesto del Presidente y el Gabinete (integrado por el presidente, el o los vicepresidentes y los Ministros). En el Artículo 92 de la Constitución se estipula que el Gabinete tiene obligación de rendir de cuentas y es responsable ante el Parlamento en el ejercicio de sus poderes y funciones. Los Ministros pueden asignar cualquier poder o función a un miembro del Consejo Ejecutivo Provincial o del Consejo Municipal.<sup>3</sup> Se establecen disposiciones específicas para la intervención del Ejecutivo Nacional cuando una provincia no puede cumplir o no cumple sus obligaciones ejecutivas según los términos de la Constitución o la legislación.<sup>4</sup>

Dentro de la *esfera provincial* la Legislatura Provincial es la autoridad legislativa. La autoridad ejecutiva se asigna al primer ministro provincial, y es ejercida por él, conjuntamente con los Miembros del Consejo Ejecutivo (MEC) de las provincias.<sup>5</sup> El poder de la Legislatura Provincial para adoptar legislación abarca cuestiones a las cuales se hace referencia en el Anexo 4, sobre áreas funcionales de competencia legislativa concurrente nacional y provincial; y en el Anexo 5, sobre áreas funcionales de competencia provincial exclusiva (ver las consideraciones que se presentan más adelante). La implementación de la legislación provincial es “un poder ejecutivo exclusivamente provincial”<sup>6</sup> con respecto, entre otras cosas, a las cuestiones a las cuales se hace referencia en la Parte A del Anexo 4 y la Parte A del Anexo 5. Los gobiernos locales administran las áreas funcionales a las cuales se hace referencia en la Parte B de ambos anexos (véase más adelante). En el Artículo 133 se reglamenta la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad ante la legislatura

provincial. Los miembros del Consejo Ejecutivo Provincial pueden asignar cualquier poder o función a un miembro del Consejo Municipal.<sup>7</sup> Asimismo hay disposiciones sobre la intervención del gobierno provincial cuando una municipalidad no puede cumplir o no cumple sus obligaciones ejecutivas según los términos de la ley.<sup>8</sup>

La esfera de gobierno local corresponde a las municipalidades.<sup>9</sup> Tanto la autoridad ejecutiva como la legislativa de una municipalidad se confieren al Consejo Municipal. Ni el gobierno nacional ni el provincial respectivo pueden actuar de tal manera que comprometan o anulen la capacidad de una municipalidad para ejercer sus poderes o desempeñar sus funciones. Los consejos municipales son organismos integrados por miembros electos.<sup>10</sup> Las municipalidades deben administrar y pueden establecer los reglamentos relativos a las áreas funcionales enunciadas en la Parte B del Anexo 4, así como en la Parte B del Anexo 5 de la Constitución (véanse las consideraciones más adelante). Además, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional deben asignar cualquier asunto señalado en la Parte A del Anexo 4 y de la Parte A del Anexo 5 (véanse las consideraciones más adelante) si tal asunto es administrado más eficientemente por la municipalidad en cuestión, y si ésta tiene la correspondiente capacidad.<sup>11</sup>

#### **PARTE 4: GOBIERNO COOPERATIVO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

El Capítulo 3 de la Constitución establece que la filosofía fundamental y el lema que determina las relaciones en el gobierno de Sudáfrica y su conducta es el gobierno cooperativo. La noción de gobierno cooperativo implica que todas las estructuras de gobierno y los sistemas administrativos, tanto en sus relaciones como en el cumplimiento de sus funciones y sus obligaciones, deben cumplir y materializar el principio fundamental de la cooperación con entidades de la misma esfera así como con las de cualquier otra esfera (o con las otras dos esferas).

La característica fundamental de la relación entre las tres esferas de gobierno se describe en el Art. 40(1) de la Constitución como siendo:

- distintiva;
- interdependiente, e
- interrelacionada.

El Artículo 41 de la Constitución exige que todas las esferas de gobierno y los organismos del Estado<sup>12</sup> dentro de cada esfera conduzcan sus asuntos y actúen de acuerdo con los principios del gobierno cooperativo tal como se establecen en el Artículo 41 de la Constitución.<sup>13</sup> En lo que respecta a las relaciones intergubernamentales, los cuatro últimos principios son los más importantes del Artículo. Las esferas deben:

- respetar la situación constitucional, las instituciones, los poderes y las funciones de gobierno de las otras esferas, Art.41(1)(e);
- no asumir ningún poder o función que no le haya sido conferidos en virtud del de la Constitución, Art.41(1)(f);



- ejercer sus poderes y cumplir sus funciones de manera tal que no se socave la integridad geográfica, funcional o institucional del gobierno de ninguna otra esfera, Art 41(1)(g); y
- cooperar unas con otras con confianza mutua y de buena fe
  - (i) promoviendo relaciones amistosas;
  - (ii) asistiéndose y apoyándose entre sí;
  - (iii) informándose y consultándose sobre cuestiones de interés mutuo;
  - (iv) coordinando sus respectivas medidas y sus leyes;
  - (v) adhiriéndose a procedimientos acordados; y
  - (vi) evitando procedimientos judiciales contra las otras, Art.41(1)(h).

El Artículo 41(3) contiene una orden clara que obliga a todos los organismos del estado implicados en un conflicto intergubernamental a tomar todas las medidas razonables para solucionarlas mediante los mecanismos y procedimientos adecuados y agotar todos los recursos antes de recurrir a un tribunal para que resuelva la controversia.<sup>14</sup> Un tribunal que debe decidir sobre un litigio tiene la opción de reenviar el caso nuevamente al organismo en cuestión si considera que no se ha cumplido con los requisitos de dicho Artículo 41(3).<sup>15</sup>

El Artículo 41(2) prevé explícitamente la adopción de legislación nacional para el establecimiento de estructuras e instituciones que promuevan y faciliten las relaciones intergubernamentales así como para la creación de mecanismos y procedimientos apropiados para impulsar la solución de los conflictos intergubernamentales.<sup>16</sup> Sin embargo, la legislación sobre las relaciones intergubernamentales todavía no ha sido aprobada por el Parlamento.

Además de las disposiciones constitucionales mencionadas anteriormente, las otras fuentes de relaciones intergubernamentales son las leyes, los acuerdos internacionales y acuerdos nacionales entre organismos del Estado en Sudáfrica.<sup>17</sup> Este contexto normativo de, y para, las relaciones intergubernamentales se ha traducido a veces en el carácter inmóvil de las relaciones intergubernamentales.

Carstens, en sus consideraciones sobre el carácter cualitativo y dinámico de las relaciones intergubernamentales, hace referencia a los cambios que éstas sufren con el tiempo, o lo que se llama el carácter dinámico de las relaciones intergubernamentales.<sup>18</sup> Su descripción del aspecto cualitativo es la siguiente:

La opinión subjetiva de los políticos y los funcionarios públicos sobre lo que supone la calidad de una relación entre ellos es el principal determinante de la naturaleza cualitativa de una relación intergubernamental.

La relación entre las esferas de gobierno y los organismos de estado dentro de las esferas se caracterizan por la simetría y la asimetría, conceptos que corresponden a las relaciones establecidas constitucionalmente entre las esferas de gobierno y los organismos de estado dentro de las esferas.<sup>19</sup> Dentro de este contexto se puede decir que:<sup>20</sup>

- Las relaciones intergubernamentales simétricas manifiestan que la Constitución asigna los mismos poderes a todos los gobiernos de una determinada esfera; y que
- existen relaciones asimétricas entre las tres esferas del gobierno debido a las diferentes tareas, poderes y funciones que se asignan en virtud de la Constitución en el ámbito

nacional, provincial y local. La asimetría también puede ser temporaria, por ejemplo, si un gobierno nacional utiliza los poderes de intervención que le asigna el Artículo 100 cuando un gobierno provincial no puede cumplir o no cumple con sus obligaciones ejecutivas, o si un gobierno provincial utiliza los poderes de intervención que le asigna el Artículo 139 cuando una municipalidad no puede cumplir o no cumple con sus obligaciones ejecutivas.

## **PARTE 5: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: ESTRUCTURAS Y SISTEMAS ESTABLECIDOS Y NO ESTABLECIDOS POR LA LEY**

En ausencia de una legislación nacional exigida por la Constitución se han establecido dos de categorías de estructuras de RIG:

- se han establecido estructuras de RIG reglamentarias según los términos de la Constitución y la legislación nacional, llamadas estructuras de RIG formales, y se han desarrollado sistemas para su funcionamiento, y
- también se han constituido estructuras de RIG no reglamentarias o informales en ausencia de legislación que las autorice explícitamente.

Estas estructuras de RIG tienen por objeto la coordinación de las relaciones intergubernamentales dentro de una determinada esfera, o entre dos o más esferas.<sup>21</sup> Además estas estructuras también se pueden clasificar según estén compuestas por:

- representantes de las tres esferas, por ejemplo, el Consejo Nacional de Provincias (NCOP) y la Comisión Financiera y Fiscal.
- representantes de un mínimo de dos esferas, por ejemplo, el Consejo de Ministros de Educación, en el ámbito político, y el Comité de Jefes de Departamentos de Educación, en el ámbito administrativo; y
- representantes de una esfera, por ejemplo, la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica (SALGA), que interactúa con las otras dos esferas de gobierno en relación con cuestiones de gobierno local.

Se pueden distinguir las siguientes categorías de estructuras de RIG:

### *A. De coordinación en la esfera nacional:*

- El *Consejo Nacional de Provincias (NCOP)*, parte de la autoridad legislativa nacional que representa los intereses provinciales (ver consideraciones más adelante).
- El *Consejo del Presupuesto*, establecido en virtud del Artículo 2(1) de la *Ley 97 de 1997, sobre relaciones intergubernamentales en materia fiscal*, está compuesto por el Ministro de Finanzas como presidente y los nueve MEC de Finanzas (miembros de consejos ejecuti-



vos provinciales) y el presidente la Comisión Financiera y Fiscal. El Consejo del Presupuesto debe ser consultado por los gobiernos nacional, provinciales y locales con respecto a la esfera provincial, legislación o políticas propuestas que afectan a las provincias y cuestiones relativas a la administración o control de las finanzas provinciales. No hay ninguna disposición relacionada directamente con el establecimiento de un mecanismo de aplicación.

- El *Consejo de Ministros de Educación (CEM)*, establecido en virtud del Artículo 9(1) de la *Ley 27 de 1996 sobre política nacional de educación*, está compuesto por el Ministro y el Viceministro de Educación y los nueve MEC de Educación, en su calidad de jefes políticos en el ámbito de la educación provincial. Además participan, en calidad de observadores, el Director General de Educación de la nación y los presidentes de los Comités de la Cartera de Educación de la Asamblea Nacional y el Comité Restringido de Educación del NCOP. Sus funciones abarcan la promoción de las políticas de educación nacional, el intercambio de información y la coordinación de las cuestiones de interés común de los gobiernos nacional y provinciales. Además, el Ministro debe consultarlo antes de que las propuestas de legislación sobre educación se sometan al Parlamento. No hay ninguna disposición relacionada directamente con el establecimiento de un mecanismo de aplicación.
- El *Comité de Jefes de Departamentos de Educación (HEDC)*, establecido en virtud del Artículo 10(1) de la Ley 27 de 1996 sobre de la política nacional de educación, está compuesto por el Director General y otros funcionarios del Departamento de Educación nacional y los nueve jefes de los departamentos de educación provinciales. Sus funciones comprenden impulsar el desarrollo de un sistema nacional de educación, coordinar las actividades administrativas y asesorar al Departamento de Educación nacional en cuestiones de importancia. No existe un mecanismo específico para la ejecución de las decisiones.
- El *Departamento de Asuntos Exteriores: Dirección Intergubernamental y Protocolo Provincial*, establecido en virtud de la legislación general de autorización que prevé el Servicio Público de Sudáfrica, Artículo 197(1)-(2) de la Constitución. Sus funciones incluyen coordinar las visitas de funcionarios extranjeros, promover los gobiernos locales y provinciales, capacitar en cuestiones de protocolo a los funcionarios de las esferas de gobierno nacional, provincial y local, impulsar los acuerdos internacionales y de cooperación, mantener contactos con otras estructuras de RIG como por ejemplo, los NCOP y SALGA, y establecer las directrices para la coordinación de la inversión y la asistencia extranjeras.
- La *Comisión Financiera y Fiscal*, establecida en virtud de la *Ley 99 de 1997 sobre la Comisión Financiera y Fiscal*, está integrada por un presidente, un vicepresidente y otras nueve personas designadas por el Presidente, nueve miembros propuestos por el Consejo Ejecutivo de cada provincia y dos personas nombradas por SALGA.<sup>22</sup> Sus funciones incluyen actuar como entidad asesora y de consulta para los organismos del Estado en las esferas nacional, provincia y local en cuestiones financieras y fiscales, proporcionar asesoramiento durante el proceso de elaboración del presupuesto y responder a consultas en materia de préstamos.

- *El Consejo de Coordinación del Presidente (PCC)*, organismo no reglamentario, compuesto por el Presidente, que actúa además como presidente del PCC, los nueve Primeros Ministros provinciales y el Ministro de Gobierno Provincial y Local. Se reúne dos veces al año y sus funciones incluyen aumentar la capacidad de los ejecutivos provinciales de hacer aportes a la formulación de políticas nacionales, promover el dialogo interprovincial, solucionar los conflictos tanto en el ámbito interprovincial como entre las provincias y el gobierno federal, mejorar la cooperación entre las esferas del gobierno nacional y provincial (también en lo que respecta al fortalecimiento de los gobiernos locales), y coordinar los programas combinados, por ejemplo, de desarrollo rural y renovación urbana. Como el PCC no es un organismo formal, sus decisiones no son vinculantes ni de cumplimiento obligatorio.
- *El Foro de Directores Generales Provinciales*, un organismo no reglamentario (informal), compuesto por el Director General de Gobierno Provincial y Local, que actúa como presidente, el Director General de la Oficina del Presidente y los nueve Directores Generales Provinciales. Funciona como un organismo de apoyo técnico para el PCC.
- *El Foro de Directores Generales de Sudáfrica (FOSAD)*, un organismo no reglamentario, compuesto por el Director General de la Oficina del Presidente, que lo preside, el Director General de Gobierno Provincial y Local, todos los Directores Generales de los departamentos nacionales, así como los nueve Directores Generales Provinciales. Funciona como un organismo de apoyo técnico y administrativo al PCC y participa en la coordinación de cuestiones de ámbito combinado, interdepartamental e intergubernamental, tales como desarrollo rural y renovación urbana, asimismo hace recomendaciones al Gabinete en esta materia. Es también responsable de finalizar el programa para los dos retiros anuales del Gabinete.
- *El Comité de Coordinación de Préstamos*, establecido en virtud de la *Ley 48 de 1996 sobre poderes de los gobiernos provinciales en materia de préstamos*, está compuesto por el Ministro de Finanzas y los nueve MEC provinciales responsables de las finanzas de las provincias. Sus funciones abarcan la coordinación de las exigencias de los gobiernos provinciales en materia de préstamos y la presentación de informes a la Comisión Financiera y Fiscal (FFC) con respecto a la situación de la deuda correspondiente a las provincias. (Este organismo no está en funcionamiento actualmente.)
- *El Foro del Presupuesto de los Gobiernos Locales (LGBF)*, establecido en virtud de la *Ley 97 de 1997 sobre relaciones intergubernamentales en materia fiscal*, está compuesto por el Ministro de Finanzas y los nueve MEC provinciales responsables de las finanzas de las provincias. Sus funciones comprenden actuar como entidad de consulta en cuestiones fiscales, financieras y presupuestarias que afectan a la esfera de gobierno local. Se lo consulta para la toma de decisiones es de carácter consultivo y no hay mecanismos específicos para la aplicación de la ley.

*B. Coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y dentro de los gobiernos provinciales:*

- Se ha establecido un cierto número de *MINMEC informales*,<sup>23</sup> integrados por el Ministro correspondiente y los MEC provinciales. Los MINMEC se ocupan en general de áreas funcionales dentro de los ámbitos de jurisdicción nacional y provincial concurrente (véase más abajo el análisis del Anexo 4), y tienen un papel importante en lo que respecta a la coordinación de la formulación de políticas y a la implementación de políticas y leyes. En la mayoría de los casos su acción es complementada por los así llamados MINMEC Técnicos, integrados por un alto funcionario del departamento nacional correspondiente y funcionarios superiores de supervisión de los gobiernos provinciales. Dan apoyo técnico y administrativo, así como asesoramiento, a los MINMEC políticos. No existen disposiciones que hagan obligatoria la ejecución de las decisiones de estos organismos.
- También se ha establecido un cierto número de *estructuras informales de coordinación provincial* en vistas al mejoramiento de la coordinación e implementación de políticas dentro de la provincia interesada. Estas estructuras están ubicadas unas a nivel político y otras a nivel oficial superior y en algunos casos se han institucionalizado como oficinas de RIG dentro de la oficina del primer ministro provincial. Algunos ejemplos son:
  - El Foro Político Intergubernamental de la Provincia de El Cabo Oriental
  - El PROVLOC, gobierno provincial-local político, en la provincia del Estado Libre de Orange
  - El Foro Intergubernamental de la Provincia de Gauteng
  - El Comité de Grupos de la provincia de Mpumalanga
  - La Subdirección de Relaciones Intergubernamentales Internacionales de la provincia del Cabo Septentrional
  - Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales y Protocolo de la Provincia del Norte Dirección de Relaciones Internacionales e Intergubernamentales de la Provincia del Noroeste.
  - El Foro Asesor Provincial de la Provincia de El Cabo Occidental.

*C. Coordinación dentro de la esfera de gobierno local, y entre ella y las dos otras esferas de gobierno:*

- La *Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica (SALGA)*, reconocida en el Artículo 163 de la Constitución, con referencia al Artículo 2(a) de la *Ley 52 de 1997 sobre gobierno local organizado*, como el organismo nacional que representa a las municipalidades, está integrada por las asociaciones provinciales de gobiernos locales y por las municipalidades que son miembros de tales asociaciones. Su organismo máximo para la adopción de decisiones es la Conferencia Nacional que se realiza cada dos años y a la que asisten 200 delegados de las provincias, nombrados según una proporción predeterminada para cada una de ellas. El Ejecutivo Nacional es la más alta autoridad de SALGA entre las conferencias nacionales y la reunión del Consejo General (en la cual todos los miembros participan luego de la última conferencia nacional para aprobar los informes financieros y el

presupuesto). Además, SALGA cuenta con varios grupos de trabajo, entre otros, el Grupo de Trabajo sobre Relaciones Intergubernamentales.

SALGA cumple varias funciones importantes. Debe ser consultada por el Ministro de Asuntos de Gobierno Provincial y Local en toda cuestión de gobierno nacional y provincial que afecte al gobierno local. Puede dirigirse a cualquier ministro, consultar cualquier organismo estatal y proponer a la consideración del Presidente candidatos a puestos en la Comisión Financiera y Fiscal. Puede designar hasta un máximo de diez personas, escogidas entre los delegados provinciales, para que participen como asesores en las deliberaciones del Consejo Nacional de Provincias cuando ellas tengan por objeto temas de gobierno local. Aunque la Ley no contiene disposiciones específicas en materia de ejecución, se puede suspender o expulsar a un miembro si ha actuado de manera perjudicial para los intereses de SALGA.

## **PARTE 6: SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL PODER LEGISLATIVO DE LAS ESFERAS DE GOBIERNO NACIONAL, PROVINCIAL Y LOCAL**

En la *esfera nacional de gobierno* se hace la distinción entre el poder legislativo (Parlamento), el ejecutivo (el Presidente y el Ejecutivo Nacional) y el judicial.

De conformidad con el capítulo 4, el Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Provincias. La Asamblea Nacional está compuesta por no más de 400 y no menos de 350 miembros, elegidos cada 5 años según el sistema de representación proporcional (Artículos 46 y 49). Sus funciones principales son:<sup>24</sup>

- enmendar la Constitución;
- aprobar la legislación nacional<sup>25</sup> relativa a cualquier asunto, con inclusión de un asunto del área funcional del Anexo 4, dentro del campo de la legislación concurrente del Parlamento y las legislaturas provinciales, pero con exclusión de un asunto del área funcional del Anexo 5,<sup>26</sup>
- asignar cualquier facultad legislativa, excepto la de enmendar la Constitución a otros organismos legislativos de otras esferas de gobierno, a saber, las legislaturas provinciales y los consejos municipales;
- tratar la legislación estudiando, aprobando, enmendando o rechazando cualquier proyecto de ley presentado para su consideración; y
- promover o preparar legislación, excepto las leyes relacionadas con cuestiones de finanzas.<sup>27</sup>

Además, la Asamblea Nacional debe ofrecer los mecanismos para garantizar que los organismos del estado en la esfera nacional le rindan cuentas y supervisar la autoridad ejecutiva nacional, con inclusión de lo relativo a la implantación de legislación, y de todos los organismos del estado.<sup>28</sup>

El Consejo Nacional de Provincias está compuesto de 10 delegados por provincia, elegidos sobre una base de representación proporcional de los partidos políticos en cada provincia, con inclusión del primer ministro provincial o su delegado, miembros ordinarios del ejecutivo provincial y

seis miembros permanentes<sup>29</sup> que pueden no ser miembros de la legislatura provincial en cuestión simultáneamente, y que podrán asistir y participar pero no votar en dicha legislatura.<sup>30</sup> Sus principales funciones son:<sup>31</sup>

- participar en la enmienda de la Constitución, tal como se estableció en el Artículo 74;
- aprobar, en conformidad con el Artículo 76, que trata de las leyes ordinarias que afectan a las provincias, la legislación relativa a cualquier cuestión del área funcional del Anexo 4, así como cualquier otra cuestión que según los términos de la Constitución deba ser aprobada en conformidad con el Artículo 76; y
- considerar, en conformidad con el Artículo 75, que trata de leyes ordinarias que no afectan a las provincias, cualquier otra legislación aprobada por la Asamblea Nacional.

Además el Consejo de Provincias puede:<sup>32</sup>

- en conformidad con el Capítulo 4 de la Constitución, sobre el Parlamento, considerar, aprobar, enmendar, proponer enmiendas o rechazar cualquier legislación presentada para su consideración; y
- comenzar o preparar legislación relativa a las áreas funcionales de competencia legislativa concurrente nacional y provincial del Anexo 4, u otra legislación a la cual se hace referencia en el Artículo 76(3).<sup>33</sup>

No obstante, no puede iniciar o preparar proyectos de ley sobre cuestiones de finanzas.<sup>34</sup>

Varias disposiciones reglamentan, dentro de la esfera nacional de gobierno, la solución de posibles conflictos entre la Asamblea Nacional y el NCOP con respecto a la aprobación de legislación:

- Proyectos de enmiendas a la Constitución:
  - las enmiendas al Artículo 1, Disposiciones Fundamentales<sup>35</sup> y el mismo Artículo 74(1), requieren, en el caso de la Asamblea Nacional (NA), un voto de apoyo de por lo menos el 75% de los miembros; y en el caso del NCOP, el apoyo de por lo menos 6 provincias<sup>36</sup>
  - las enmiendas al capítulo 2,<sup>37</sup> Carta de Derechos, o cualquier otra disposición<sup>38</sup> de la Constitución requieren: dos tercios de los votos de los miembros en la NA; y, en el caso del NCOP, el voto de apoyo de por lo menos seis provincias<sup>39</sup>
- Proyectos de ley ordinarios que no afectan a las provincias, Artículo 75: La Asamblea Nacional puede decidir ignorar cualquier enmienda a los mismos o su rechazo por parte del NCOP y aprobar la legislación.
- Proyectos de ley ordinarios que afectan a las provincias, Artículo 76: como regla general estos proyectos se deben aprobar por simple mayoría tanto en la NA como en el NCOP; si el NCOP rehúsa aprobarlos, la NA puede aprobarlos con una mayoría de dos tercios.<sup>40</sup> Se prevé un mecanismo de solución de conflictos, el Comité de Mediación,<sup>41</sup> para solucionar las controversias entre la NA y el NCOP con respecto a los proyectos.
- Proyectos de ley de finanzas: se tratan de manera similar a las leyes ordinarias que no afectan a las provincias, Artículo 77; véase más arriba.

*Dentro de la esfera provincial* la autoridad legislativa se atribuye a las legislaturas provinciales (Capítulo 6).<sup>42</sup> Éstas tienen poderes legislativos con respecto a los siguientes asuntos:<sup>43</sup>

- constitución provincial;<sup>44</sup>
- legislación dentro de las áreas funcionales de competencia legislativa concurrente nacional y provincial (Anexo 4);<sup>45</sup>
- legislación dentro de las áreas funcionales de competencia legislativa provincial exclusiva (Anexo 5);<sup>46</sup>
- asuntos no contemplados en ámbitos funcionales de los Anexos 4 o 5, asignados expresamente a la provincia en cuestión por la legislación nacional; y
- cualquier otra cuestión para la cual la Constitución exija específicamente legislación provincial.

El Parlamento puede aprobar legislación, otorgando a las legislaturas provinciales el poder de legislar sobre aspectos de una o más de las llamadas áreas funcionales en el ámbito nacional, es decir, áreas no incluidas ni en el Anexo 4 ni en el 5.

El Anexo 4 de la Constitución se refiere a las áreas funcionales de competencia legislativa concurrente nacional y provincial. Su significado es que las legislaturas provinciales tienen autoridad para legislar sobre cualquiera de estas cuestiones. La Parte A del Anexo 4 contiene las áreas funcionales sobre las cuales el gobierno provincial tiene autoridad administrativa. La Parte B del Anexo 4 contiene las áreas funcionales relativas al gobierno local sobre las cuales las legislaturas provinciales pueden legislar, aunque la autoridad ejecutiva y el derecho de administrar estén conferidos por la Constitución a las autoridades locales, es decir a las municipalidades.<sup>47</sup> La legislatura nacional también puede legislar sobre áreas funcionales mencionadas en el Anexo 4, pero sólo en la medida en que el Artículo 146(2) y (3) estipula que tal poder legislativo es prevaleciente.

El Anexo 5 de la Constitución contiene las áreas funcionales de competencia legislativa exclusivamente provincial. La administración de las áreas funcionales mencionadas en la Parte A se confiere al gobierno provincial, mientras que la autoridad ejecutiva y el derecho de administrar las áreas funcionales mencionadas en la Parte B están conferidas al gobierno local, es decir, a las municipalidades.<sup>48</sup> Las legislaturas provinciales poseen, en principio, el poder de legislar sobre cualquiera de estas áreas funcionales. El Artículo 41 limita severamente los poderes del Parlamento nacional de intervenir para adoptar la legislación nacional con respecto a estas áreas funcionales de competencia exclusivamente provincial.

En virtud del artículo 155(6) y (7), los gobiernos provinciales tienen la autoridad legislativa y ejecutiva para aprobar leyes e implantar otras medidas destinadas a vigilar y apoyar a los gobiernos locales, y para garantizar que las municipalidades cumplan de manera eficaz sus funciones relativas a las cuestiones mencionadas en la Parte B del Anexo 4 y en la Parte B del Anexo 5. Los derechos del gobierno nacional en esta materia están determinados por referencia a su poder prevaleciente, Art. 146(2) y (3) del Anexo 4: ámbito concurrente nacional y provincial, y a sus poderes de intervención, Art. 44 del Anexo 5: ámbito exclusivamente provincial.

El Artículo 146(5) de la Constitución estipula que la legislación provincial prevalece sobre la legislación nacional en todos los asuntos funcionales mencionados en la Parte A del Anexo 4. Sin embargo, el Artículo 146(1) establece un mecanismo para tratar los conflictos entre la legislación

nacional y la provincial. El Artículo 146(2)-(3), sobre el llamado poder prevaleciente del Parlamento, determina que la legislación nacional prevalece sobre la legislación provincial sólo si la ley nacional, que se aplica de manera uniforme al país como un todo, trata de cuestiones que sólo pueden reglamentarse de manera eficaz desde una perspectiva nacional (por ejemplo, normas, marcos y políticas nacionales), o responde a la necesidad de que exista una legislación nacional uniforme (por ejemplo, el mantenimiento de la seguridad nacional o de la unidad económica, así como la protección del medio ambiente), o tiene por finalidad impedir acciones desmedidas de una provincia que perjudican a los intereses de otra provincia o del país como un todo, o impiden la implementación de la política económica nacional.<sup>49</sup>

El Artículo 146(4) da instrucciones específicas a los tribunales sobre cómo tratar con un tipo especial de conflicto: si se presenta ante un tribunal para su solución un conflicto sobre la supremacía de una ley nacional sobre la legislación provincial basándose en el Artículo 146(2)(c), referente a la necesidad de una legislación nacional, el tribunal debe tener en cuenta la intención del NCOP cuando aprobó la ley nacional.

El Artículo 146(6)-(8) otorga al NCOP un papel específico en materia de solución de conflictos, para determinar si es la legislación nacional o la provincial subordinada (por ejemplo, proclamações, reglamentos u otros instrumentos de tal naturaleza), la que prevalece en caso de conflicto.

Los conflictos entre la legislación nacional y las disposiciones de las constituciones provinciales se resuelven de la siguiente manera:

- cuando la Constitución requiere de manera específica que se dicte una ley nacional, ésta es la que prevalece;
- una intervención mediante legislación nacional, con respecto a un ámbito funcional exclusivamente provincial según el Anexo 5, adoptada en virtud del Artículo 44, prevalece sobre las constituciones provinciales; y
- en lo que respecta a asuntos incluidos en el Anexo 4, áreas funcionales de competencia concurrente, nacional y provincial, los principios establecidos en el Artículo 146 (véase más arriba) se aplican como si la constitución provincial fuera una ley provincial ordinaria.

Cuando se trata de un conflicto entre una ley nacional promulgada en virtud del Artículo 44(1), sobre el poder de intervención del Parlamento con respecto al Anexo 5, y una ley provincial, la ley nacional prevalece sobre la legislación provincial afectada.<sup>50</sup>

La Constitución también prevé la posibilidad de que un tribunal concluya que es imposible resolver un conflicto: en tal caso la legislación nacional prevalece sobre las disposiciones pertinentes de la constitución provincial afectada o sobre la legislación provincial, según sea el caso.<sup>51</sup>

El fallo de un tribunal que declara que cierta legislación prevalece sobre otra no invalida a esta última, pero tiene el efecto de hacerla inoperante por el tiempo que dure el conflicto.<sup>52</sup>

El Artículo 150 contiene instrucciones claras para los tribunales sobre el enfoque que se debe seguir en la interpretación de conflictos entre leyes nacionales y provinciales, con inclusión de constituciones provinciales: debe preferirse cualquier interpretación razonable que permita evitar el conflicto a cualquier otra que pudiera resultar en conflicto.

En la esfera del gobierno local, la Constitución autoriza a las municipalidades a dictar y administrar reglamentos que, en principio, no entren en conflicto con una ley nacional o provincial.<sup>53</sup> En caso de que dicha ley nacional o provincial sea inoperante como resultado de un conflicto con otras leyes nacionales o provinciales, según sea el caso, el reglamento municipal será considerado válido mientras aquella ley sea inoperante.<sup>54</sup>

La esfera de gobierno local corresponde a las municipalidades.<sup>55</sup> Tanto la autoridad ejecutiva como la legislativa de una municipalidad se asignan al Consejo Municipal. El papel del gobierno nacional y provincial con respecto al gobierno local está claramente definido: las municipalidades tienen derecho a gobernar los asuntos locales de sus comunidades y su habilidad o derecho a ejercer sus poderes o a cumplir sus deberes no deben ser comprometidos ni impedidos por el gobierno nacional o provincial.<sup>56</sup>

En virtud del Artículo 155(7) (véase más arriba), tanto el gobierno nacional como los provinciales deben procurar que las municipalidades ejerzan de manera eficaz sus funciones con respecto a la Parte B de los Anexos 4 y 5. Además, los gobiernos nacional y provinciales deben asignar a las municipalidades, de mutuo acuerdo y sujeta a condiciones, la administración de asuntos mencionados en la Parte B del Anexo 4 y en la Parte B del Anexo 5, si la administración de los mismos es más eficaz haciéndose a nivel local y la municipalidad en cuestión tiene la capacidad de administrarlos.<sup>57</sup>

## PARTE 7: EL CAMINO POR DELANTE: POLÍTICAS EN PREPARACIÓN

En una auditoría de las relaciones intergubernamentales recientemente realizada (*Intergovernmental Relations Audit*, 1999),<sup>58</sup> se describe la situación actual de las RIG como:

una red de interacción en los ámbitos de gobierno nacional, provincial y local en gran parte informal, que está aún en los comienzos pero que va transformándose en un método de relaciones intergubernamentales, más o menos adecuado para nuestros acuerdos institucionales.

La presidencia de Sudáfrica se ha reestructurado con la creación de seis comités intersectoriales en la Oficina del Gabinete, y la designación en la Oficina del Presidente, de personal clave, responsable de coordinar la elaboración e implementación de políticas dentro de cada esfera de gobierno y entre ellas.

Las principales recomendaciones de la *Intergovernmental Relations Audit* (1999) se concentran en la redefinición de la función de los instrumentos de relaciones intergubernamentales existentes, por ejemplo el PCC, los MINMEC, reglamentarios y no reglamentarios, el FOSAD y estructuras organizadas de gobierno local. Además, debido a la proliferación de estructuras de RIG informales, es necesario que haya más coordinación a fin de evitar la duplicación y garantizar vínculos con otros foros de RIG.

Los poderes de supervisión y apoyo a las provincias del gobierno nacional, y el de las provincias con respecto al gobierno local, así como el poder de intervención de los dos poderes de gobierno, nacional y provincial, debe ser expresado claramente en la legislación. La *Intergovernmental Relations Audit* también recomendó la reconsideración del NCOP dado que:



... la percepción que se tiene del NCOP es que trabaja eficientemente y sus funciones y estructuras necesitan ser reconsideradas por las siguientes razones, algunas de las cuales son operativas y otras son estructurales.<sup>59</sup>

Con respecto a las relaciones financieras intergubernamentales, las tensiones existentes deberían ser tratadas reevaluando la actual asignación de ingresos, la función de los poderes tributarios provinciales y la adopción de un enfoque más asimétrico de los gobiernos provinciales que tenga en cuenta la capacidad provincial existente y el contexto de desarrollo institucional que prevalece en cada una de las provincias. La vigilancia, coordinación y alineamiento, la cuestión de mandatos sin financiamiento, la adopción de sistemas de información y la creación de capacidad se identificaron como algunas de las cuestiones que podrían ser consideradas para la elaboración de políticas.

La *Intergovernmental Relations Audit* también propuso posponer la promulgación de las leyes nacionales contempladas en el Artículo 41(2)(b) de la Constitución a fin de posibilitar el establecimiento de estructuras, mecanismos y procedimientos que permitan un máximo de flexibilidad e informalidad en el contexto del desarrollo de relaciones intergubernamentales pertinentes.

En el *Discussion Paper* (Documento de debate) del Departamento de Gobierno Provincial y Local *Strategic Initiatives to Enhance the Effectiveness of Intergovernmental Relations: Executive Summary* (Iniciativas estratégicas para aumentar la eficacia de las relaciones intergubernamentales – Resumen ejecutivo, 2000) se identificó un cierto número de cuestiones para ser tratadas por el gobierno, y se propusieron medidas apropiadas a corto y plazo:<sup>60</sup>

- el lugar y la gestión de los sistemas y las estructuras de las RIG con inclusión de la elaboración de políticas y medidas para aumentar la eficiencia del actual sistema de las RIG;
- la función del NCOP en el gobierno cooperativo;
- vigilancia e intervención que pueden realizar el gobierno nacional y los gobiernos provinciales con respecto a los gobiernos provinciales y locales respectivamente;
- las RIG y relaciones exteriores;
- el Instituto PAIR de Asuntos Provinciales y Relaciones Intergubernamentales (función del Instituto PAIR como institución independiente de investigación especializada en RIG);
- creación de capacidad y RIG;
- las RIG regionales, de gobiernos provinciales y locales y flujo de la información entre el gobierno nacional y los subnacionales;
- las RIG y gestión de casos de desastre;
- relaciones intergubernamentales en materia fiscal;
- los jefes tradicionales y las RIG; y
- mecanismos para garantizar claridad de las funciones cuando las esferas de gobierno tienen competencia concurrente (aspecto que requiere mayor investigación).

El *Executive Summary* del *Discussion Paper* contiene un doble enfoque:

- “ propone medidas que tratan de las RIG mediante *el ejercicio responsable del gobierno, la administración pública y la gestión* (a) a corto y (b) a mediano plazo”<sup>61</sup> con referencia a las cuestiones mencionadas más arriba que requieren consideración adicional; y
- “ proveer los lineamientos de un proyecto de ley sobre cuestiones particulares que deben tratarse mediante legislación (*Ley de Relaciones Intergubernamentales*).”<sup>62</sup>

El proyecto de ley de RIG, previsto en el Art. 41(2)(a) de la Constitución, debería legislar, entre otras cosas, sobre los siguientes asuntos:<sup>63</sup>

- principios de cooperación intergubernamental;
- cooperación intergubernamental;
- establecimiento de estructuras intergubernamentales;
- evaluación del costo de las políticas y leyes que podrían afectar a otras esferas de gobierno (mandatos sin financiamiento);
- cooperación entre múltiples jurisdicciones;
- conflictos intergubernamentales y resolución de los mismos; y
- gestión y administración de la Ley de las RIG.

En conclusión, se puede decir que algunas de las características principales del sistema de RIG vigente actualmente en Sudáfrica son las siguientes:

- La legislación prevista en el Artículo 41(2)(a) de la Constitución, en la que se deberían establecer los mecanismos y procedimientos que promuevan RIG sólidas y resuelvan conflictos de RIG, no se ha presentado todavía al Parlamento.
- Existen varias estructuras formales de RIG, establecidas por ley, cada una con sus propios procedimientos internos.
- Existe un número creciente de estructuras informales de RIG, establecidas en ausencia de mecanismos claros que las habiliten, que funcionan sin ninguna fuerza legal vinculante. El cumplimiento de sus decisiones depende en gran medida de la voluntad de actuar de manera consensual y de la presión política para que así se actúe.

Existe una necesidad clara de abordar el problema de la duplicación de estructuras de RIG y de establecer, por medio de legislación, mecanismos y sistemas que aseguren la coordinación de las estructuras y sistemas de las RIG, así como la resolución extrajudicial de disputas y conflictos. En este contexto, debe emprenderse en primer lugar una auditoría de las mejores prácticas existentes con el fin de incorporar sus resultados en la redacción del anteproyecto de ley. Además, debe establecerse el marco necesario que permita la conclusión de acuerdos regulares entre las esferas de gobierno y entre sus organismos respectivos, por ejemplo, entre dos gobiernos provinciales o entre un gobierno provincial y una municipalidad. También hay que dictar disposiciones relativas al establecimiento de relaciones transnacionales (transfronterizas), entre unidades constituyentes, ya sean gobiernos provinciales o locales legalmente constituidos, de Sudáfrica y los países vecinos.

1. Punto 2, Anexo 6 de la Constitución de la República de Sudáfrica, *Ley 108 de 1996*.
2. Art. 103: Cabo Oriental, Estado Libre, Gauteng, KwaZulu-Natal, Mpumalanga, Cabo Septentrional, Provincia del Norte y el Cabo Nororiental y Occidental .
3. Art. 99 (sujeto a ciertos requisitos con entrada en vigor sólo después de ser publicado en el Boletín Oficial Nacional por el Presidente).
4. Art. 100. Además, el Art. 216(6) también prevé la suspensión del financiamiento a las provincias .
5. Arts. 125 y 132-136.
6. Art. 125(5).
7. Art. 126 (sujeto a ciertos requisitos con entrada en vigor sólo después de ser publicado en el Boletín Oficial provincial por el Primer Ministro).
8. Art. 100. Además el Art. 216(6) también prevé la suspensión del financiamiento a las provincias.
9. Art.151. El Artículo 115 prevé el establecimiento de tres categorías de municipalidades.
10. Arts. 157-160.
11. Art. 156 (sujeto a ciertas condiciones).
12. El Artículo 239 contiene la siguiente definición de un organismo del Estado :
  - (a) cualquier entidad del estado o administración de la esfera nacional, provincial o local de gobierno; o
  - (b) cualquier otro funcionario o institución
    - (i) que ejerza un poder o desempeñe una función según los términos de la Constitución o de una constitución provincial; o
    - (ii) que ejerza un poder público o desempeñe una función pública según los términos de cualquier legislación, pero no incluye los tribunales ni los funcionarios judiciales.
13. El Artículo 41(1) contiene 8 cláusulas diferentes. Las cuatro primeras se incluyen en esta cita y las otras cuatro aparecen en el cuerpo del documento. El artículo dice lo siguiente:

Art. 41.(1) Todas las esferas de gobierno y todos los organismos del Estado en cada esfera deben:

  - (a) conservar la paz, la unidad nacional y la indivisibilidad de la República;
  - (b) asegurar el bienestar del pueblo de la República;
  - (c) ejercer un gobierno eficaz, transparente, responsable y coherente para la República considerada como un todo;
  - (d) ser leal a la Constitución, la República y a su pueblo;
14. Art. 41(3) Un organismo de Estado implicado en un conflicto intergubernamental debe hacer todos los esfuerzos razonables para solucionarlo mediante los mecanismos y procedimientos previstos a tal efecto, y debe agotar todos los otros recursos antes de apelar a los tribunales en busca de la solución.
15. Art. 41(4) Si un tribunal considera que no se han satisfecho los requisitos del apartado (3), puede volver a remitir el expediente a los organismos implicados.
16. Art. 41(2) Una Ley del Parlamento debe:
  - (a) establecer o prever las estructuras y las instituciones para promover y hacer más fáciles las relaciones intergubernamentales; y
  - (b) prever los mecanismos y procedimientos apropiados para facilitar la solución de los conflictos intergubernamentales .
17. Véase Carstens, “*Intergovernmental Relations and Transfrontier Regionalism in Southern Africa*” (Ponencia presentada en la Escuela de RIG del Instituto PAIR, Pretoria, el 11 de octubre de 2001), p. 7.
18. Carstens, p. 7
19. Carstens, p. 11.
20. Carstens, pp. 11-12.
21. La información de la Parte 5 se extrajo de Thornhill et al., 2001, *Reference Book: National and Provincial Intergovernmental Structures*, pp. (iii)-(iv) and pp. 1-93.
22. Véase más adelante las consideraciones sobre SALGA.
23. Se han establecido los siguientes MINMEC políticos (entre paréntesis se indica el principal organismo de apoyo, MINMEC técnico o similar, compuesto mayormente por funcionarios): MINMEC del Departamento de Agricultura (Comité Técnico Intergubernamental para la Agricultura - ITCA); MINMEC de Arte, Cultura, Ciencia y

- Tecnología (Comité Técnico Intergubernamental para Arte, Cultura, Ciencia y Tecnología); MINMEC del Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo: MINMEC de Turismo (Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo: MINTECH de Turismo); MINMEC del Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo: MINMEC de Medio Ambiente (Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo: MINTECH de Medio Ambiente); MINMEC de Salud; MINMEC de Vivienda (Comité de Jefes de direcciones de Vivienda); MINMEC de Gobiernos Locales (MINMEC Técnico de Gobiernos Locales); MINMEC de Obras Públicas (Jefes de direcciones de Obras Públicas ); MINMEC de Seguridad y Protección; MINMEC de Desarrollo Social (Comité de Información sobre un Sistema de Seguridad Social Global); MINMEC de Deportes y Esparcimiento (Comité Técnico Intergubernamental de Deportes y Esparcimiento - TIC); MINMEC de Asuntos Tradicionales (MINMEC Técnico de Asuntos Tradicionales); MINCOM (Comité de Funcionarios de Transporte – COTO); y MINMEC del Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales (Comité Técnico MINMEC del Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales – MINTECH). Para más detalles ver Thornhill *et al.*, 2001, *Reference Book: National and Provincial Intergovernmental Structures* 31-65; IGR Audit 1999, pp. 34-46.
24. Art. 44(1)(a) (véase juntamente con Art. 44(3)-(4)) y Art. 55(1)-(2).
  25. En virtud del Art. 239 la legislación nacional incluye :
    - (a) la legislación subordinada dictada según los términos de una ley del Parlamento; y
    - (b) la legislación que estaba vigente cuando la Constitución entró en vigor y que es administrada por el gobierno nacional.
  26. Sujeto a la intervención del poder prevaeciente del Parlamento, según Art. 44(2), que puede ser usado en cuestiones relativas al Anexo 5 de la Constitución pertenecientes al ámbito de competencia exclusivo de las legislaturas provinciales :

44 (2) El Parlamento puede intervenir aprobando legislación de conformidad con el Art. 76(1), con respecto a un asunto de un área funcional enunciada en el Anexo 5, cuando sea necesario-

    - (a) mantener la seguridad nacional;
    - (b) mantener la unidad económica;
    - (c) mantener normas nacionales básicas ;
    - (d) establecer las normas mínimas necesarias para ofrecer los servicios; o
    - (e) impedir que las provincias adopten medidas poco razonables que perjudican los intereses de otras provincias o del país en su totalidad .
  27. Para la definición de lo que es una ley de finanzas véase el Art. 77. Las leyes de finanzas son tratadas por el Parlamento como una ley ordinaria que no afecta a las provincias (véase Art. 75) – lo cual implica que la Asamblea Nacional puede, a pesar de que medie un rechazo o enmienda del NCOP, aprobar la legislación y someterla al Presidente para su aprobación.
  28. Art. 55(2).
  29. Art. 60; léase con el Art. 61
  30. Arts. 60 – 61 léanse con el Art. 113.
  31. Art. 44(1)(b).
  32. Art. 68.
  33. El Art. 76(3) remite a:
    - (a) Art. 65(2) (legislación nacional sobre procedimientos uniformes conforme a los cuales las legislaturas provinciales conceden autoridad a sus delegados para votar en su nombre);
    - (b) Art. 163 (reconocimiento del gobierno local organizado mediante una ley del Parlamento);
    - (c) Art. 182 (establecimiento del defensor del pueblo mediante legislación nacional);
    - (d) Art. 195(3) y (4) (legislación nacional que garantiza los valores y principios básicos que rigen la administración pública);
    - (e) Art. 196 (reglamentación de la Comisión de Servicio Público mediante legislación nacional); y
    - (f) Art. 197 (estructuras y funciones del Servicio Público, tal como reglamentada por legislación nacional).
  34. Art. 68(b); véase también Art. 77.
  35. Véase más arriba.
  36. Art 74(1)(b).



37. Art. 74(2).
38. Art. 74(3).
39. Art. 74(2)(b) y Art. 74(3)(b) (si se refiere a una cuestión que afecta a los NCOP, trata de las fronteras poderes, funciones o instituciones provinciales, o enmienda una disposición que trata específicamente de un asunto provincial).
40. Art. 76.
41. Art. 78 (establecimiento) y Art. 76 (función).
42. En virtud del art. 239, la legislación provincial incluye:
  - (a) la legislación subordinada dictada según los términos de una ley provincial; y
  - (b) la legislación que estaba vigente cuando la Constitución entró en vigor y que es administrada por el gobierno provincial.
43. Art. 104.
44. Arts. 142 – 143.
45. La *Parte A* del *Anexo 4*, se refiere a las siguientes áreas funcionales en el ámbito de competencia concurrente nacional y provincial: administración de los bosques nativos; agricultura; los aeropuertos que no son internacionales o nacionales; control y enfermedades de animales; casinos, carreras, juegos y apuestas, con exclusión de las loterías y pronósticos deportivos; protección del consumidor; asuntos culturales; gestión de desastres; educación en todos los niveles menos el superior; medio ambiente; servicios de salud; vivienda; leyes indígenas y tradicionales sujeto al Capítulo 12 de la Constitución; promoción industrial, políticas lingüísticas y reglamentación de los idiomas oficiales en la medida en que las disposiciones del Artículo 6 de la Constitución expresamente confieran la competencia legislativa a las legislaturas provinciales; servicios de información directamente controlados o provistos por el gobierno provincial, sujeto a los términos del Artículo 192; conservación de la naturaleza, con exclusión de los parques nacionales, los jardines botánicos nacionales y los recursos marinos; policía, en la medida en que las disposiciones del Artículo 11 de la Constitución confieran la competencia legislativa a las legislaturas provinciales; control de la contaminación; desarrollo de la población; derechos por transferencia de propiedad; empresas públicas provinciales con respecto a las áreas funcionales en este Anexo y en el Anexo 5; transporte público; obras públicas, exclusivamente con respecto a las necesidades de los organismos de gobiernos provinciales para el cumplimiento de sus responsabilidades de administrar funciones asignadas a ellos específicamente según los términos de la Constitución o de otras leyes; planificación y desarrollo regional; reglamentación del tráfico por carretera; conservación del suelo; turismo; comercio; autoridades tradicionales, sujeto al Capítulo 12 de la Constitución; desarrollo rural y urbano; licencias de vehículos; y servicios de bienestar social.  
*Parte B:* Los siguientes son asuntos de gobierno local en la medida establecida por el Art.155(6)(a) y (7): Contaminación del aire; reglamentaciones en materia de construcciones; instalaciones para el cuidado de los niños; redes de gas y electricidad; servicios de bomberos; turismo local; aeropuertos municipales; planificación municipal; servicios municipales de salud; servicios municipales de transporte; obras públicas municipales, exclusivamente con respecto a lo que las municipalidades necesitan para el cumplimiento de sus responsabilidades de administrar funciones asignadas a ellos específicamente en los términos de la Constitución o en otras leyes; pontones; trasbordadores, embarcaderos, muelles y puertos, con exclusión de la reglamentación del transporte nacional e internacional y asuntos relacionados con los mismos; sistemas de gestión del agua de lluvias en zonas urbanizadas y servicios de agua y sanitarios restringidos a los sistemas de suministro de agua potable; reglamentos de comercio; y sistemas de tratamiento y desagüe de aguas negras domésticas.
46. La *Parte A* del *Anexo 5* se refiere a las siguientes áreas funcionales en el ámbito de competencia exclusivamente provincial: Mataderos; servicios de ambulancia; archivos no nacionales; bibliotecas no nacionales; licencia de venta de bebidas alcohólicas; museos no nacionales; planificación provincial; asuntos culturales provinciales; recreación y esparcimiento provinciales; deportes provinciales; carreteras y tránsito provincial; y servicios veterinarios, con exclusión de la reglamentación de la profesión.  
*Parte B:* Los siguientes son asuntos de gobierno local en la medida establecida para las provincias por el Art.155(6)(a) y (7): playas e instalaciones de diversión; carteles y anuncios publicitarios en lugares públicos; cementerios, casas funerarias y crematorios; limpieza; control de la seguridad pública; control de las actividades de venta de bebidas alcohólicas al público; instalaciones de alojamiento, cuidado y entierro de animales; alambrado

dos y cercas; licencias para perros; licencias y control de las actividades de venta de comidas al público, instalaciones de esparcimientos locales; instalaciones deportivas locales; mercados; mataderos municipales; parques y lugares de recreación municipales; carreteras municipales; ruidos; contaminación del aire; depósitos; lugares públicos; remoción de residuos; basureros; tratamiento de desechos sólidos; comercio en las calles; iluminación de las calles; tráfico y estacionamiento.

47. Art. 156(1).
48. Art. 156(1).
49. Art. 146(2) La legislación nacional que se aplica uniformemente con respecto al país como un todo prevalece sobre la legislación provincial cuando se cumple una de las siguientes condiciones:
  - (a) La legislación nacional trata de un asunto que no puede ser reglamentado de manera eficiente por legislación promulgada por las respectivas provincias individualmente.
  - (b) La legislación nacional trata de un asunto que para ser reglamentado de manera eficiente en todo el país, requiere que haya uniformidad y la legislación nacional ofrece esa uniformidad mediante el establecimiento de:
    - (i) normas;
    - (ii) marcos; o
    - (iii) políticas nacionales.
  - (c) La legislación nacional es necesaria para:
    - (i) el mantenimiento de la seguridad nacional;
    - (ii) el mantenimiento de la unidad económica;
    - (iii) la protección del mercado común con respecto a la movilidad de las mercancías, servicios, capital y mano de obra;
    - (iv) la promoción de actividades económicas que trascienden las fronteras provinciales;
    - (v) la promoción de la igualdad de oportunidades y acceso a los servicios del gobierno; o
    - (vi) la protección del medio ambiente.
- (3) La legislación nacional prevalece sobre la legislación provincial si la legislación nacional tiene por objeto impedir que una provincia tome medidas poco razonables que:
  - (a) son perjudiciales a los intereses de otra provincia, o del país en su totalidad, en materia de economía, salud o seguridad; o
  - (b) impiden la implementación de políticas económicas nacionales.
50. Art. 147(2).
51. Art. 148.
52. Art. 149. Esto implica que, por ejemplo, la otra legislación volverá a entrar en vigor una vez que la legislación transitoria sea revocada.
53. Art. 156(3).
54. Art. 156(3).
55. Art. 151(1).
56. Art. 151(2)-(3).
57. Art. 156(4).
58. La información de la primera sección de esta parte se encuentra en *Intergovernmental Relations Audit* 1999, pp. 189-204.
59. *Intergovernmental Relations Audit*, 1999, pp. 197-201. Se identifican los siguientes ejemplos de áreas problemáticas (198):
  - Hay muy pocos miembros permanentes para tratar un número tan elevado de proyectos de ley particularmente por que tiene que prestar atención tanto a las leyes relativas al Artículo 75 como al 76.
  - El sistema es demasiado complejo y los recursos demasiado limitados.
  - Los delegados especiales desempeñan un papel muy limitado, si es que tienen alguno, en el sistema de comités.
  - Hay muy poco tiempo para estudiar la documentación enviada por el NCOP a las provincias.
  - Las legislaturas provinciales no tienen posibilidad de concentrarse en los asuntos, debido al poco tiempo que dura el ciclo legislativo.

- Las provincias no tienen la capacidad de investigación, ni suficientes miembros disponibles en la legislatura para tomar decisiones bien fundadas.
  - Los plazos limitados establecidos por el NCOP hacen difícil que todos los interesados traten de manera expedita con el ciclo legislativo y raramente hay oportunidad de escuchar una opinión ponderada en las audiencias públicas de las legislaturas provinciales.
60. Los puntos de este párrfo provienen de: *Discussion Paper; Executive Summary*, mayo de 2000, pp. 3-33.
61. *Discussion Paper: Executive Summary*, mayo de 2000, p. 3.
62. *Discussion Paper: Executive Summary*, mayo de 2000, pp. 2-3.
63. *Discussion Paper: Executive Summary*, mayo de 2000, pp. 26-33.