

05

MARC 371

RU P0616

MAG
R696i
2012



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO
MAGÍSTER EN DERECHO
("LEGUM MAGISTER")



**INFLUENCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA
CALIDAD DE LAS LEYES.**

**DIAGNÓSTICO DEL CASO CHILENO EN LA ETAPA
PRELEGISLATIVA.**



Tesis para optar al grado de Magíster en
Derecho.

Tesista: Claudia Rodríguez Andrade.

Profesor guía: Ricardo Salas Venegas.

**MAG
R696i
2012**

Mayo de 2012

RECONOCIMIENTOS

*A mis hijas Francisca y Valentina;
A Marcos y a mi madre por su compañía
incondicional;
A mi padre por sus pertinentes y sabios
consejos.*

RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto evaluar la calidad formal de las leyes chilenas en su etapa prelegislativa a la luz de la técnica legislativa formal. Ello se determinará a partir de una realidad práctica, que consiste en la dudosa calidad de las leyes chilenas en su fase de elaboración, para aplicarles ciertas pautas o directrices de técnica legislativa formal en orden a verificar si cumplen o no con un estándar mínimo de calidad.

Para ello serán estudiadas en su etapa prelegislativa, a partir del análisis de directrices de derecho comparado, las leyes chilenas promulgadas durante el gobierno de Michelle Bachelet Jeria informadas por la Corte Suprema durante su tramitación, aplicando tales estándares a las particularidades de la legislación nacional.

Asimismo, previamente se abordará la técnica legislativa desde el punto de vista teórico, doctrinal y de la aplicación práctica de alguno de los enunciados de dicha técnica. En cuanto a lo primero, se desarrollará su contenido conceptual, clasificaciones, modelos teóricos a partir de los cuales se han desplegado sus dos principales vertientes, herramientas de las que se nutre y su evolución en el derecho comparado. En seguida, el examen se centrará en la técnica legislativa formal. Desde la perspectiva teórica, expondré las racionalidades en las que se funda y algunas reglas puntuales relacionadas con la misma.

INTRODUCCIÓN

La proliferación de la actividad legislativa en Chile es una realidad que crece cada día. Así también comienza a surgir la necesidad de elaborar leyes y proyectos de ley no sólo para regular aspectos de interés nacional, sino que también normas de “buena calidad” que en su forma y fondo satisfagan el interés para el que fueron creadas. Definir lo que se entiende por una ley de buena calidad es algo que en nuestro país no está resuelto. En efecto, es evidente la escasa investigación sistemática y académica sobre la técnica legislativa y su casi nula regulación constitucional y legal en el proceso de formación de la ley, pese a lo trascendente que resulta la forma que puede asumir la concreción legislativa de una norma. En efecto, existen escasas normas formales, no compartidas por los legisladores respecto de las técnicas usadas para la elaboración de las leyes. Es así como, tanto el Poder Ejecutivo, el Senado y la Cámara de Diputados tienen sus propios usos, costumbres y prácticas legislativas en relación a la forma en que deben redactarse, ordenarse, numerarse y titularse tanto las normas como las diversas partes de las leyes.

Considerando lo anterior, el problema jurídico objeto de esta investigación consiste en demostrar que en general las leyes chilenas en su fase de elaboración no cumplen ciertas pautas o directrices de técnica legislativa en orden a lograr un estándar mínimo de calidad que las dote de ciertas racionalidades lingüísticas y jurídicas formales, como mínimo suficiente en la actividad legislativa que permitan su inserción en el ordenamiento jurídico mediante normas claras y armónicas.

Para ello la presente tesis se centrará en analizar la calidad de los proyectos de ley promulgados como leyes entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010, informadas por la Corte Suprema, desde el punto de vista de la técnica legislativa en sentido formal, a la luz del estándar propuesto en esta investigación, consistente en pautas de redacción formal.

En dicho contexto, el capítulo primero abordará el marco teórico relativo a aspectos generales de la técnica legislativa, como lo son su concepto, objeto, clasificaciones y las herramientas de que se sirve. Algunos autores la han circunscrito a los instrumentos para redactar las normas, tales como la articulación, configuración, redacción, lenguaje de las leyes, etc. Para otros, no se reduce a un análisis exclusivamente técnico-formal, sino que

debe considerar la materia a regular, el contenido específico de la norma, el cumplimiento de sus fines, el análisis previo de su operatividad, así como su inserción en el ordenamiento jurídico.

Asimismo se recurrirá al derecho comparado para conocer los modelos de redacción legislativa que la doctrina unánimemente reconoce como los usados para la elaboración de proyectos de ley, cuales son el modelo anglosajón y el germano o modelo continental europeo. Tales modelos se han construido sobre la base del funcionamiento práctico que ha tenido la elaboración de la ley en Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, principalmente. Esta etapa del trabajo, pretende verificar las pautas y criterios que la doctrina en legislaciones comparadas ha desarrollado, como cuestionarios, directrices o manuales.

Se han considerado legislaciones, dentro de los modelos de redacción, que poseen un sistema más bien descentralizado o germánico de redacción de proyectos de ley y que por tanto poseen directrices o manuales de elaboración, pues nuestro orden jurídico pertenece por ser el más afín a nuestra experiencia, al denominado derecho romano germánico.

Finalmente se abordará someramente el caso chileno en que la elaboración de proyectos de ley corresponde a un modelo descentralizado de redacción de normas jurídicas, que sin embargo, carece de reglas que permitan uniformar al menos los aspectos esenciales en materia de redacción de las mismas. Por esta razón es conveniente entrar en el estudio de cuáles son los instrumentos en los que se apoya un sistema difuso de redacción de textos legislativos.

En el capítulo segundo el análisis tendrá por objeto delimitar la fase prelegislativa y los aspectos de técnica legislativa formal, aplicables en dicha etapa, establecidos por la doctrina que evalúan la calidad de las leyes, como el título de la ley, su estructura interna, remisiones o reenvíos, modificaciones y derogaciones, lo que permitirá elaborar propuestas de pautas de redacción, a la luz de los modelos de racionalidad legislativa de tipo lingüística y jurídico formal.

El diagnóstico se centrará en la etapa pre legislativa, fase que precede a la presentación del proyecto de ley para su discusión, ello porque tiene relación directa con la génesis de los proyectos y su preparación, imprimiendo la definición del texto de un

proyecto, en muchas ocasiones, una clara dirección sobre todo el iter legislativo. Tal diagnóstico permitirá alcanzar algún grado de conocimiento sobre su efectiva utilización, analizando si la elaboración de iniciativas se ajustan o no a ciertas pautas o directrices de técnica legislativa en orden a lograr una cierta razonabilidad de las normas desde la fase anterior a su ingreso a trámite, lo que resulta indispensable para elaborar un proyecto de ley -moción o mensaje- adecuado desde el punto de vista técnico y capaz de insertarse en el ordenamiento jurídico mediante normas claras y armónicas.

Asimismo se estudiará la racionalidad como aspectos de técnica legislativa formal aplicable a la etapa prelegislativa, que se expresa en una unidad y en una sistematicidad que evita los vacíos normativos, las contradicciones y las redundancias, centrando el estudio en la racionalidad lingüística (vinculada con la claridad) y la jurídico-formal (relacionada con su incorporación armónica en el sistema jurídico). En este sentido, un buen camino es aquel que intenta aplicar las exigencias que suponen los parámetros de la racionalidad formal y técnica, propuestas por Atienza en su libro “Contribución a una teoría de la legislación”, aún cuando se trata de teoría de la legislación y no de técnica legislativa no es posible desconocer que formuló un modelo de racionalidad legislativa cuyo esqueleto o esquema es ampliamente aceptado en los autores de habla castellana.

En el capítulo tercero, se investigará el comportamiento de los criterios generados producto del análisis previo, en los proyectos de ley (mensajes y mociones) de leyes promulgadas entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010, en cuya tramitación haya emitido informe la Corte Suprema, en virtud del artículo 77 de la Constitución Política. Ambos criterios permiten acotar la indagación a un universo de iniciativas determinadas. El primero, abarca un periodo presidencial y el segundo, iniciativas que introducen modificaciones a la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, pues en muchos casos, los informes emitidos por la Corte Suprema abordan aspectos de técnica legislativa, en cuanto parte del análisis va enfocado a velar por la consistencia y armonía en el ordenamiento jurídico en relación al proyecto de ley que se pone en su conocimiento.

Tomar como universo de referencia leyes promulgadas durante el periodo presidencial referido y no las publicadas, intenta evitar analizar textos normativos elaborados con anterioridad al periodo elegido, pero publicados durante él, como ocurre

con la ley N° 20.096, que establece mecanismos de control aplicables a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, promulgada el 4 de febrero de 2006 y publicada el 23 de marzo del mismo año.

Consecuentemente, se analizará la calidad formal de las iniciativas determinadas dentro del universo acotado, contrastándola con elementos teóricos específicos que han sido abordados en materia de técnica legislativa formal, lo que permitirá evaluar el cumplimiento de los criterios propuestos y medir la calidad de las leyes.

Se tomará como herramienta para controlar el nivel de calidad pautas de redacción estudiadas y propuestas a lo largo de este trabajo, que permitirán fijar un estándar mínimo de control de la calidad de las leyes, a partir del estudio de los modelos del derecho comparado y del análisis teórico de los aspectos abarcados en materia de técnica legislativa formal, como check-list, para luego aplicarlas a un universo determinado de leyes en su etapa de presentación a trámite. Tales propuestas serán elaboradas a partir del análisis de aspectos formales de técnica legislativa, materia que ha tenido escaso desarrollo en Chile, pese a la innegable contribución que una adecuada técnica para legislar incide en la calidad de los ordenamientos jurídicos.

De los resultados del cotejo entre las propuestas de pautas de redacción que se aplicarán a los proyectos de ley seleccionados se elaborarán conclusiones relacionadas con la calidad formal de estos proyectos y del comportamiento chileno en la materia.

Este trabajo no pretende imponer reglas de técnica legislativa para quienes redactan leyes, ni menos aún homogeneizar la redacción de proyectos legislativos, sino que formular reglas que intentan comprobar la escasa existencia de pautas en la elaboración de las normas, tanto en cuanto a su estructura, redacción y lógica interna de sus disposiciones. La claridad y simplicidad de la ley, favorecen la comprensión por parte de su destinatario final. Según enseña Alberto Castells “un buen texto legislativo, en cuanto a la forma y al estilo, se caracteriza, a su vez, por la claridad y la concisión. Debe destacarse el eje que domina cada construcción, debe desestimarse toda idea ajena a su unidad, debe desecharse toda palabra superflua. El correcto manejo de la sintaxis; la elección cuidadosa del lugar que ocupan las palabras claves; la necesidad de que cada estructura se conforme a un esquema de apertura, continuación y cierre, contribuirá a reforzar la expresión de la idea”.

Conforme lo señala Meehan, el acto legislativo debe reunir los caracteres de: a) integralidad: es decir que contiene todas las normas pertinentes y no presenta lagunas técnicas que requieran de otros actos legislativos; b) irreducibilidad: sin expresar más de lo necesario, evitando reiteraciones y excesos legislativos, c) coherencia: sin contradicciones o desarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos, d) correspondencia: el acto legislativo debe tener en cuenta otras normas vigentes, no debe ignorar el resto del ordenamiento jurídico y debe expresar con claridad las derogaciones y la correcta inserción de la nueva norma.

Un cuerpo normativo que cumpla los requisitos mencionados contribuye a lograr el estado de seguridad jurídica al que todo sistema político aspira. Un régimen caracterizado por la seguridad jurídica supone que en él existe un orden normativo preciso, por todos conocido, así como un sistema de justicia capaz de garantizar su cumplimiento. En el sentido expresado se favorece la hermenéutica judicial y la correcta aplicación de las leyes.

CAPÍTULO I.

Técnica Legislativa. Aspectos generales.

1. Concepto, objeto y clasificaciones.

La técnica legislativa ha experimentado un notable desarrollo desde el año 1970 en adelante, fecha en la cual comenzaron a surgir los primeros manuales y directrices en algunos países europeos. Los motivos de este desarrollo, conforme a lo señalado por Manuel Atienza Rodríguez, se explican en “la crisis actual del Derecho que corre paralela e indisolublemente unida a la del Estado del Bienestar; cabría decir incluso que la técnica legislativa surge de la necesidad de dar una respuesta práctica a la crisis”¹.

Así, es posible afirmar que este desarrollo se ha debido fundamentalmente al tema, presente en casi todas las legislaciones del mundo, cual es la crisis de la ley, la que proviene fundamentalmente de la baja calidad técnica de las normas y el excesivo número que se emiten, con la consiguiente dificultad que implica el manejo de las mismas. Para enfrentar esta problemática surge el desarrollo de la técnica legislativa como un área del conocimiento jurídico que permita enfrentarla y propender a encontrar soluciones a ella.

No existe un concepto unívoco de lo que se entiende por Técnica Legislativa.

El autor Alberto Castells² define la Técnica Legislativa como el arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la Técnica Legislativa se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso.

El objeto genérico de la técnica legislativa es mejorar la calidad de las normas mediante la utilización de herramientas que propendan a este fin.

El autor Hugo Alfonso Muñoz Quesada³ ha sistematizado los siguientes fines:

1. Lograr mayor rigor técnico jurídico;

¹ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, p. 25.

² CASTELLS, Alberto, *Estudios de técnica legislativa: Panorama*, conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, Noviembre de 1997.

³ MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, “La Situación de la Técnica Legislativa en Costa Rica”, *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA*, 1era. Edición, 2001, p. 1. (Fecha última consulta: 15 de junio de 2011). Disponible en sitio web www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_publica/La%20Tecnica%20Legislativa/Costa%20Rica1.pdf.

2. Incorporar criterios de la realidad que favorezcan su aplicación;
3. Codificar esos criterios y reunirlos en catálogos que los contengan, sea como directrices o normas que, aun cuando en determinados casos no se le quiere dar el carácter jurídico, son prácticamente esenciales para una adecuada preparación de la ley;
4. Facilitar su correcta comprensión, interpretación y aplicación;
5. Dar mayores garantías de seguridad jurídica, con leyes claras, precisas y adecuadas formalmente y así contribuir con los procesos de gobernabilidad;
6. Ayudar a cumplir mejor el principio (relativo) de “nadie puede ignorar el conocimiento de la ley”, y
7. En el derecho penal, particularmente, garantizar la correcta elaboración del tipo penal, cuya imprecisión jurídica, es motivo de inconstitucionalidad.

Autores como Colmo, Meehan, Clavell Borrás y Pérez Bourbon distinguen entre técnica legislativa interna y externa. Si bien llegan a una conclusión similar su análisis se basa en distintos criterios:

Colmo señala que: “La primera división toca a lo más amplio: la técnica legislativa es externa o interna. Es externa si se refiere a la tarea de la preparación y de la sanción de las leyes o códigos: así, lo que toca al nombramiento de comisiones especiales, parlamentarias o no, o de un jurisconsulto de reputación, para la confección consiguiente, y lo que hace al voto de esos códigos o leyes, ya a libro cerrado, ya con discusión, etc.

“Y es interna en todo el resto, que en principio puede ser resumido en la consiguiente concepción de las ideas jurídicas que en ellos recibirán la forma de preceptos dispositivos.”⁴

Meehan, divide a la técnica legislativa en externa e interna, comprendiendo la primera las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos, y la segunda, las vinculadas al contenido y a la forma de tales actos⁵.

Clavell Borrás plantea que desde sus orígenes, a principios de siglo, se han diferenciado dos partes bien definidas:

a. La técnica legislativa externa o formal, o sea los modos y procedimientos para elaborar las leyes, en especial la organización y funcionamiento del Poder Legislativo

⁴ COLMO, Alfredo, *"Técnica Legislativa del Código Civil Argentino"*, Abeledo-Perrot, 3era edición, Buenos Aires, 1961, pp. 37-38.

⁵ MEEHAN. José Héctor, *"Teoría y Técnica Legislativas"*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 73.

(procedimiento parlamentario: bases de la ley, elaboración del proyecto, debate, sanción, promulgación.), y

b. La técnica legislativa interna o substancial, o sea los requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las indispensables cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad⁶.

El autor Pérez Bourbon señala que: “Dentro de la técnica [legislativa] podemos distinguir lo que es la técnica legislativa externa de lo que es la técnica legislativa interna. Y llamaremos técnica legislativa externa a todo lo que es el mecanismo de funcionamiento del Parlamento y de ambas Cámaras en el caso del Congreso Nacional o de las legislaturas bicamerales, en cuanto a cómo es el circuito o el sistema de tratamiento de un proyecto hasta que ese proyecto se transforma en una ley. Que pasa a comisiones, que se discute en el recinto, que pasa de una Cámara a otra, que vuelve o no vuelve con correcciones, etc. Esto conformaría lo que sería la técnica legislativa externa (...)”

“(...) la técnica legislativa interna, en la cual podemos distinguir dos aspectos: lo que es la estructura externa de la norma, de lo que es la estructura interna”⁷.

La clasificación que plantean los autores hace patente, aunque con criterios diversos, que la técnica legislativa externa se refiera más bien a lo procedimental y la técnica legislativa interna dice relación con la estructura y contenido de la norma. Serán aspectos relacionados con la técnica legislativa externa, el proceso de generación y sanción de la ley, los órganos que participan en dicho proceso y las actividades relativas a la asesoría necesaria de tipo técnica para generar las propuestas legales. Son temas de técnica legislativa interna, en cambio, todo lo que diga relación con la redacción misma de la norma. Así mismo la técnica legislativa interna admite una subclasificación entre: técnica legislativa material y formal. La primera se refiere a aspectos de contenido de fondo de las normas. La segunda se relaciona con aspectos de estructura, lenguaje y redacción de la normativa.

⁶ CLAVELL BORRÁS, Javier, “Introducción a la Técnica Legislativa” Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984, p. 33.

⁷ UBERTONE, Fermín Pedro, “Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina” en *Técnica legislativa* de Svetaz, Grosso y otros. Rubinzal-Culzoni, (editores), Buenos Aires, 1998, pp. 121 - 125.

2. Modelos de Redacción Legislativa.

Es posible distinguir dos modelos de redacción legislativa:

2.1. Modelo anglosajón.

2.2. Modelo germánico.

2.1. Modelo anglosajón.

La redacción de los proyectos de ley se encomienda y concentra en un órgano especializado residenciado en la Administración y que actúa en función de instrucciones recibidas. La aprobación del texto corresponde, por el contrario, a un órgano político como es el Gabinete. Se diferencia así con claridad el momento de la redacción de una norma y el momento de la decisión política de su aprobación. Se trata, pues, de un modelo concentrado de redacción de los textos legales.

Surge en Gran Bretaña hacia 1869 y se caracteriza porque la elaboración de proyectos de ley, es realizada por un grupo de funcionarios especialistas llamados draftsmen que conforman el Parliamentary Counsel Office (POC), órgano dependiente del Gobierno. Estos expertos no sólo participan en la etapa de redacción de los proyectos de ley sino que también intervienen en la redacción de las enmiendas a los mismos.

Esta institución comenzó con un tamaño muy reducido. En 1917 sólo estaba conformado por dos miembros. Hoy en día cuenta con más de 60 redactores, todos abogados, y 25 funcionarios de apoyo. Los redactores deben poseer una serie de competencias en los siguientes ámbitos:

- Competencias técnicas: deben tener conocimientos de las normas jurídicas, en materia de investigación y conocimientos relativos al proceso legislativo.

- Competencias comunicacionales: dicen relación con la capacidad de expresarse de manera clara tanto oralmente como por escrito.

- Competencias analíticas: capacidad para entender conceptos, aplicar el conocimiento legal y los resultados de investigación legal de una manera práctica y eficaz, además de tener capacidad de síntesis.

- Competencias interpersonales: capacidad para trabajar en equipo y de manera colaborativa.

Existen dos grados dentro de los profesionales que trabajan en la redacción de normas: unos son los “seniors” y los otros son los llamados “oficiales”. Los seniors son abogados con una experiencia de al menos, ocho años como oficiales y que desarrollan labores de organización y supervisión dentro de la institución.

Los draftsmen realizan su trabajo conforme a los objetivos y las pautas no articuladas o instrucciones (“legal instructions”) que entrega cada Departamento Ministerial, que es en definitiva el responsable del proyecto. Asimismo durante el proceso de redacción se celebran una serie de reuniones entre estos dos actores que tienen por objeto perfilar el texto definitivo.

La tradición inglesa del common law carece de un catálogo oficial de directrices o instrucciones de técnica legislativa, sólo existe un folleto en circulación interna llamado “handling a bill”, además de una amplia bibliografía en el tema que viene desde el siglo XIX. Por su parte el Parliamentary Counsel Office produce recomendaciones y documentos sobre determinadas cuestiones de redacción.

Lo destacable de este modelo es la profesionalización de los redactores de normas jurídicas y su gran aporte a la labor de la actividad parlamentaria. Se trata aquí de separar el ámbito de lo político, que es donde se generarán las instrucciones, principios, valores o ideas que se quieren plantear en el texto normativo, de la esfera de la actividad técnica que significa plasmar dichas ideas, valores, conceptos y fines en una norma con un lenguaje, estructura y forma pertinentes y entendibles. De esta manera se privilegia la labor política, sin que ésta deba entrabarse en funciones de redacción, en las que por regla general, los políticos no son expertos y ocupan tiempo que pudiese destinar a otras actividades más relevantes. Además de ello se crean normas con un contenido claro y armónico con el resto del ordenamiento jurídico.

Lo criticable de este método es el excesivo casuismo propio del common law, lo que genera dificultades para apreciar los parámetros utilizados, ante la ausencia de la codificación de la práctica.

2.2. Modelo germánico.

Surge en Alemania a partir del siglo XX y detenta un modelo descentralizado de elaboración de proyectos de ley. Cada departamento ministerial es normalmente el encargado de redactar los proyectos de ley en las materias de su competencia. Las normas de técnica legislativa en este modelo vienen dadas por la adopción de instrumentos como directrices de técnica legislativa y checklisten o cuestionarios.

Cada ministerio confecciona el proyecto de ley de su interés. En la elaboración se deben observar las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia (directrices) para facilitar la unificación atinente a formulación jurídica, así como un cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos conocido con el nombre de “Blau Liste”, aprobado por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984 que, entre otras cosas, pretende homogenizar el proceso de elaboración de los proyectos de ley.

Lo positivo de este segundo modelo radica en que no se diferencia entre una etapa de planificación normativa y una fase de redacción con la nitidez con que se hace en los sistemas anglosajones. No es exagerado afirmar que en numerosas ocasiones hay proyectos que se redactan no ya sin la autorización formal, sino incluso sin el conocimiento previo del ministro competente. Las Direcciones Generales, gozan de una gran autonomía en cuanto al inicio del proceso de elaboración de disposiciones normativas ya que no está prevista una previa autorización por parte de los máximos responsables del departamento. Tanto formalmente como en la práctica, la realidad coincide aquí perfectamente con la previsión legal por lo que la mayoría de los proyectos de ley, exceptuados aquellos de cierto calado político, se deben a iniciativas que se producen en aquellos escalones (direcciones generales) que constituyen la frontera entre lo político y lo técnico, tramos que operan en esta fase con una autonomía impensable en el sistema anglosajón.

Las implicancias políticas que tienen este procedimiento son notables. En primer término, es evidente que, una vez puesto en funcionamiento el mecanismo de redacción de un texto normativo, existe una cierta probabilidad que termine siendo aprobado por el gobierno: el riesgo que los órganos políticos puedan ser así “capturados” por la administración queda paliado por el hecho, también constatable, que los órganos inferiores

no suelen proponer más que aquellos textos que tengan visos de ser aceptables para los superiores.

El aspecto negativo de este modelo consiste en la falta de profesionalización de quienes elaboran dichas normas, lo que conlleva el riesgo que existan criterios distintos de aplicación de las reglas generadas. Además, siendo el derecho eminentemente dinámico es posible que se produzca la ausencia de reglas para problemas concretos que vayan surgiendo, lo cual sumado a la falta de especialistas genera que las soluciones puedan no ser las más adecuadas.

La cuestión de cuál es el mejor régimen no es fácil de responder. Keith Patchett⁸ ha tratado de enumerar las ventajas y los inconvenientes del método concentrado que son, a su vez, los inconvenientes y las ventajas del difuso. Entre las ventajas del sistema concentrado enumera las siguientes: a) el servicio está asegurado por un núcleo muy cohesionado de juristas de alto prestigio y con una gran experiencia; b) el servicio proporciona un cuerpo de experiencia colectiva y una tecnología del más elevado nivel, en relación al proceso legislativo, que es transmitido a los miembros que van ingresando en el mismo; c) se asegura con este sistema que, hasta donde sean practicables, se seguirán en la preparación de la legislación los procesos-tipo; d) conduce a niveles de estandarización consistentes y a una mayor uniformidad de la legislación y a la adopción de estilos de redacción muy testados; e) permite al Gobierno asegurarse que se satisfarán sus intereses y sus necesidades y que el programa legislativo será ejecutado adecuadamente, y f) como un personal tan capacitado suele ser escaso, los recursos limitados se aprovechan al máximo.

En lo que concierne a los inconvenientes del sistema concentrado Keith Patchett señala: a) la redacción de leyes es considerada una función tan especializada y requiriendo tales calificaciones que muy pocos se sienten atraídos por esta tarea y se produce una permanente escasez de redactores: cuanto más competentes sean, más difícil será para el Gobierno reclutarles del sector privado; b) las técnicas y experiencias colectivas sólo se pueden transmitir si los redactores permanecen en su puesto durante un tiempo significativo y se produce una formación sistemática; pero ambas cuestiones fallan, por las presiones del trabajo y la rotación de los redactores; c) la falta de conocimientos especializados en los

⁸ PATCHETT, Keith *"Legislacao e redaccao legislative no Reino Unido"*, Cuadernos de Ciencia de Legislación, Lisboa, vol. 2, oct. -dic., 1991, pp. 29-69.

redactores es motivo frecuente de quejas entre los Ministerios, y d) el sistema depende de la calidad de las instrucciones ministeriales.

3. Herramientas de Técnica Legislativa.

Las herramientas de técnica legislativa son mecanismos que se han ido desarrollando en diversas legislaciones y que tienen por objeto principal aportar elementos que permitan obtener normas de mejor calidad y eficacia.

3.1. Cuestionarios o checklist.

En sentido amplio se puede definir la lista de chequeo o cheks-list, como un listado de preguntas, en forma de cuestionario que orientan la tarea del redactor legislativo en cada caso concreto de diseño de disposiciones legales. También pueden consistir en mandatos generales o reglas precisas. Estas directivas comprenden temas referidos a la estructura y redacción de normas y también sirven para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas a priori con un fin específico. La aplicación de este tipo de instrumento se ha generalizado en distintas áreas y rubros extendiéndose también al campo de la Técnica Legislativa. En este ámbito los cuestionarios son instrumentos a través de los cuales se realiza un control o evaluación de la norma antes de que ésta sea aprobada.

Las checklisten comenzaron a utilizarse, en el quehacer parlamentario, en Alemania a mediados de la década del setenta y rápidamente su uso se extendió a otros países, como Suiza, Noruega, Estados Unidos, y Francia.

A su turno, la autora Diana Susana Bichachi⁹ anota que los cuestionarios también pretenden otras finalidades como verificar o no el cumplimiento de determinadas reglas de técnica legislativas (directrices) impuestas de manera previa (puede ser mediante la redacción de un Manual) y verificar o no el cumplimiento de las secuencias del iter parlamentario.

⁹ El uso de las Listas de Chequeo (Chesk-List) como herramienta para controlar la calidad de la ley, p. 6. Disponible en http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_check_list.pdf. (Fecha última consulta 18 de julio de 2011).

Por lo que toca a la estructura que deben detentar estos instrumentos, la misma autora, señala que la forma de redactarlos puede ser variada, identificándose dos grandes formatos:

El primero de ellos es uno de los más prácticos y fáciles de usar y son aquellos diseñados en forma de cuadro, que permiten un llenado rápido de los distintos casilleros, conforme se verifique o no la regla en cuestión. Se pueden contestar con un SI o un No, o bien tildar los casilleros para los casos en que se constata la regla, dejando el espacio en blanco si no se cumple. En este tipo de diseños cerrados, es conveniente prever siempre un espacio abierto, lo bastante extenso como para que se puedan volcar en el todas las observaciones que exijan un desarrollo.

Otra alternativa de diseño es un listado de preguntas con espacios libres al final, que deben ser respondidas con frases breves y sencillas por los encargados de realizar el control.

Están también aquellas que optan por utilizar ambos formatos de manera alternada, colocando en algunas partes casilleros y en otros espacios libres.

En lo que atañe a la complejidad y extensión de los cuestionarios, es recomendable que sean breves y sencillos, ya que la excesiva complejidad del instrumento puede contribuir al rechazo de su uso por parte de los sujetos llamados a hacerlo, o bien a emitir respuestas rápidas sin que se logre el análisis pretendido con el instrumento.

En definitiva, es posible afirmar que los cuestionarios tienen por objeto final obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes.

3.2. Directrices o Manuales.

Los manuales de técnica legislativa constituyen la sistematización y explicación de un conjunto de reglas técnicas indispensables para la elaboración de las normas jurídicas. Por lo común, dichas disposiciones -conocidas también como «directrices de técnica legislativa»- revisten la forma de reglamentos organizativos internos que adoptan uno o

varios ministerios del gobierno estatal o autonómico y se dirigen a los encargados de elaborar proyectos de ley¹⁰.

El valor de estas herramientas en las distintas legislaciones es variado. En algunos casos se adoptan con un valor normativo y en otros como una simple recomendación. En cualquiera de los eventos los destinatarios son funcionarios que participan en la redacción de normas, principalmente que se desarrollan dentro del ámbito parlamentario y de la administración del Estado.

4. Modelo de redacción legislativa en el derecho comparado.

Hacer una buena ley demanda (subjetivamente) diversas cualidades, como conocimientos jurídicos, competencia en la materia tratada, evaluación política de los intereses en juego, capacidad de síntesis, claridad en la redacción y previsión de la aplicabilidad de las normas.

En principio, la forma de redactar es libre. Pero, concretamente, las cosas son distintas, ya que la libertad de redacción se ve limitada por reglas no escritas, por la praxis, por las tradiciones legislativas de un país.

Como se analizó, en el Derecho comparado hay dos grandes modelos de redacción de proyectos de ley:

El anglo-americano del *Common Law*, basado en el principio de profesionalización de la tarea de redacción de las leyes y en la concentración de la misma en un organismo único y especializado. Las leyes inglesas, tradicionalmente son formuladas con abundancia de detalles, y tienden a enumerar y prever todos los casos posibles. Al formular una regla se comienza a hacer reserva de todas las excepciones. Este género de aproximación garantiza un grado mayor de certeza, impide “desviar” la ley o darle una interpretación errada. Pero también se corre el riesgo de perder la ratio de la ley.¹¹ Este modelo se designará como modelo de redacción concentrada y es el seguido en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América.

¹⁰ MARTIN CASALS, Miquel, “La estructura básica de un Manual Español de Técnica Legislativa” en *La Proliferación Legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Aurelio Menéndez Menéndez (Director), 1era Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2004, p. 243.

¹¹ PAGANO, Rodolfo: “La técnica legislativa y los sistemas de información jurídica” en *Informática y Derecho*. Volumen 2, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 49 y ss.

En el continental europeo del *Civil Law*, de redacción difusa o ministerial, la tarea de redacción de los proyectos de ley se atribuye al departamento o sección departamental del ministerio competente por razón de la materia. La forma en que se debe redactar un proyecto de ley es un asunto que, al no estar por lo general regulado por normas, a menudo no se trata en los textos de derecho constitucional o parlamentario, siendo la tradición compilar la ley en términos generales. Ello hace que los textos sean menos largos, estructurados de forma más lógica y, en su conjunto, fácilmente comprensibles. Pero el precio que se debe pagar por este modo de legislar estriba en que deja más espacio a la interpretación. Este modelo lo siguen países como Alemania o Francia.

En los países anglosajones, si bien ligados a finalidades didácticas, existe profusión de manuales de *drafting* legislativo. Estos manuales no son fáciles clasificar para un lector continental, debido a la variedad de su contenido, que no sólo se centra en los aspectos técnicos del *drafting*, sino también en los procedimientos parlamentarios acerca de la interpretación de las leyes.

En el ámbito parlamentario, en Italia, una Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa, contiene además una checklist.

En el ámbito internacional o supranacional también se elaboraron muchos trabajos en la época de los noventa, destacando los documentos elaborados para los países de la Europa del Este por SIGMA (Support for the improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), iniciativa conjunta de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea.

También en el ámbito europeo se aprobaron unas directrices por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOCE núm. 166/1, de 17 de junio); posteriormente modificadas en 1998 (DOCE núm. 73, de 17 de marzo de 1999) y desarrolladas en el año 2000 por la Guía práctica común dirigida a las personas que

contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias.¹²

4.1. Sistema Norteamericano de redacción.

En términos generales, la legislación es preparada por los Offices of the Legislative Counsel of the House and Senate, por miembros del staff profesional de los numerosos comités permanentes y especiales del Congreso, e incluso por personas particulares.

Las primeras directrices para la redacción de proyectos de ley en Estados Unidos fueron redactadas por el Consejo Legislativo entre los años 1960 y 1961 con el objeto de estandarizar ciertos aspectos de la redacción de los proyectos de ley.

El proceso previo a la tramitación parlamentaria a nivel federal, es decir, al proceso que media entre la idea de elaborar una propuesta hasta que llega a las Cortes se puede dar en cualquiera de las siguientes formas: Bills, Joint Resolutions, Concurrent Resolutions y Simple Resolutions.

Así, un senador o un diputado dispone al menos de cinco fuentes de ayuda para redactar una propuesta normativa, dependiendo de las circunstancias y de su confianza en la experiencia, opinión y competencia de sus colaboradores, y en el bien entendido que dicha asistencia, si bien es altamente recomendable, no es obligatoria:

1. Oficina de asesoramiento legislativo del Parlamento (*Office of the Legislative Counsel*).
2. Profesionales empleados por comités del Senado o del Congreso (*Committee Staff*),
3. Expertos externos empleados por grupos de interés (*Experts in the employ of interest groups*).
4. Expertos gubernamentales (*Government Experts*).
5. Académicos (*Academic assistance*).

¹² GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario" en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm 13, diciembre de 2005, p. 133.

De entre todas ellas, la más común es la mencionada en primer lugar, un auténtico pilar en la historia de la técnica legislativa de los EE.UU.

Todo ello sin perder de vista que este país se encuentra dentro de la tradición del *Common Law*, donde las decisiones judiciales y el precedente son las principales fuentes del ordenamiento jurídico¹³.

4.2. Sistema Anglosajón.

4.2.1. Reino Unido.

Tradicionalmente y bajo el régimen del Common Law, la redacción de los proyectos de ley era una labor encomendada a los barristers o abogados que actuaban bajo las instrucciones preparadas por los solicitors o abogados generalistas. Hasta mediados del siglo XIX eran, pues, este tipo de abogados los encargados de redactar los proyectos de normas en nombre de los distintos ministerios. Fue a partir de mediados del pasado siglo cuando, comenzó a considerarse más oportuno para la Administración tener sus propios juristas para desempeñar tan delicada tarea. Finalmente, en 1869 se creó el office of Parliamentary Counsel que, pese a su denominación, era y sigue siendo un órgano del Ejecutivo, dependiendo formalmente del Tesoro pero funcionalmente, del Primer Ministro con la misión de redactar todos los proyectos de ley previstos en el programa del Gobierno. Durante casi cincuenta años el Parliamentary Counsel estuvo compuesto por 2 asesores; en 1917 se aumentó con un tercero y en 1930 con un cuarto asesor. En la actualidad dispone de una treintena de juristas.

El inicio de un proyecto de ley en Inglaterra hay que situarlo en otoño cuando el Cabinet Office solicita de los distintos Departamentos la lista de proyectos de ley que piensan presentar a la Cámara en el año siguiente y que se anunciarán en el discurso de la Corona. Las sugerencias de los distintos ministros son remitidas al Future Legislation Committee del que forman parte los líderes parlamentarios de ambas Cámaras y el Chief Whip de los Comunes. A principios de año el citado Comité examina las propuestas con asistencia de los Ministros interesados y el responsable del Parliamentary Counsel. Una vez

¹³ RUIZ GARCÍA, Juan Antonio, *La Técnica Legislativa en Estados Unidos*, en *La Proliferación Legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, ob., cit., pp. 395 a 398.

logrado un acuerdo respecto a la lista de futuros proyectos de ley, así como al posible calendario, y a la vista de la marcha de la tramitación en las Cámaras de los proyectos de la anterior sesión, el listado de proyectos que se pretende presentar se eleva al Gabinete que, si la aprueban, los incluirá en el discurso de la Corona con que se abre el nuevo período de sesiones. A partir de este momento el Gabinete enviará formalmente unas instrucciones al Parliamentary Counsel respecto al contenido de cada proyecto que ha de redactar¹⁴.

Pero el trabajo del Office of Parliamentary Counsel no finaliza con la presentación del proyecto de ley a las Cámaras, sino que es este organismo el encargado de redactar las enmiendas que presenta el Gobierno a sus propios proyectos y que son la inmensa mayoría de las que se aprueban por las Cámaras. También el OPC redacta, a veces, las enmiendas que presentan los parlamentarios de la mayoría y con las que está de acuerdo el Gobierno. En este sentido, se puede decir que las leyes en Gran Bretaña están redactadas por un colectivo muy reducido de juristas, altamente especializados y prestigiosos.

El equipo de profesionales encargados de la redacción de proyectos de ley que integran el OPC ha editado una serie de directrices para la redacción de los textos normativos:

- Drafting Techniques Group recommendations¹⁵
- Clarity¹⁶
- Gender-Neutral Drafting¹⁷
- Shall¹⁸
- Note about the implementation of gender-neutral drafting.

Los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley y de su tramitación, sin pretender ser un manual de procedimiento parlamentario, están recogidos en la *Guide to Making Legislation*¹⁹ (enero 2009, que actualiza la versión de 2004), elaborada por The Legislation Secretariat and Legislation Committee of Cabinet con el asesoramiento del Parlamento y de la OPC.

¹⁴ ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio, *El Arte de Legislar*, Colección Divulgación Jurídica, Editorial Aranzadi S.A., 1era. Edición, Madrid, 2009, p. 222.

¹⁵ Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/319008/dtgrecommendations091214.pdf>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

¹⁶ Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/190016/clarity%20paper%20with%20hyperlinks.pdf>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

¹⁷ Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/190043/gnd.pdf>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

¹⁸ Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/190076/shall.pdf>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

¹⁹ Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide.aspx>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

4.3. Sistema Continental Europeo.

4.3.1. Alemania.

La redacción del proyecto le corresponde al ministerio competente en la materia que se quiere regular, previéndose la participación de varios de ellos en aquellas hipótesis en que la materia regulada afecte a sus respectivas esferas de actividad. Dejando al margen algunos casos aislados, los parlamentarios introducen pocas modificaciones en el texto de la ley.²⁰

Por ello, ha regulado con detenimiento la etapa de la redacción de las leyes mediante el Reglamento Interno de los Ministerios Federales; normativa que se completa con las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia y con los principios establecidos por el Departamento de Interior para facilitar la unificación de criterios en materia de formulación jurídica.

En la tramitación que precede al envío del proyecto de ley a las Cámaras se distinguen tres estados diferenciados: el borrador de la sección, el borrador del departamento y el proyecto de sección, éste se realiza dentro de cada departamento ministerial por la sección competente en la materia. La redacción, por tanto, corre a cargo de funcionarios de los ministerios, aun cuando a veces el trabajo se encarga a alguna comisión. Se trata de redactores que, como funcionarios, tienen una especialización jurídica y que en la redacción de los proyectos se sujetan a la preceptiva existente en torno a la forma y estructura de las leyes. La normativa regula con detenimiento en qué materias tienen que ser consultados los distintos departamentos ministeriales así como las diferentes asociaciones; cuándo se precisa una autorización previa o un anticipado conocimiento del contenido del proyecto por parte de la Cancillería, en qué casos y cómo hay que informar y consultar a los ministros de los Länder. Una vez ultimado este trámite, se le somete al Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación (11 de diciembre de 1984) y se aprueba por el ministro competente que lo remitirá al Ministerio de Justicia al que se le encomienda la

²⁰ ORTIZ DE URBINA Gimeno Iñigo: "La Técnica Legislativa en Alemania", en *La Proliferación Legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, ob.cit. p. 424.

revisión técnico-jurídica del texto. El Ministerio de Justicia está dotado de juristas especializados según los distintos Departamentos.

El proyecto de ley así redactado se envía al Jefe de la Oficina de la Cancillería Federal: en el oficio de remisión -señala el Reglamento- se precisará si el contenido ha sido examinado desde la perspectiva de la forma jurídica, si y en qué medida los Ministerios interesados están de acuerdo con el texto así como, cuando excepcionalmente proceda, si el proyecto reviste carácter de urgencia. Asimismo, en el oficio se indicarán los efectos sobre los ingresos y los gastos presupuestarios y especialmente los previsibles costes de ejecución de la ley, poniendo de relieve los incrementos o decrementos de ingresos esperados y los costes presupuestarios plurianuales. Cumplidos estos requisitos, entre los que ocupan un lugar capital los referidos al control de la forma de los textos, el proyecto se incluirá en el orden del día del correspondiente Consejo de Ministros que lo convertirá, en su caso, en proyecto del Gobierno y lo remitirá a las Cámaras. Se trata, pues, de un sistema desconcentrado de redacción, realizado fundamentalmente por funcionarios juristas de cada ministerio, y cuya corrección formal es examinada y revisada por el Ministerio de Justicia que asume así una gran responsabilidad en la corrección técnica de las leyes.²¹

Por su parte, la Sociedad de Lengua Alemana, en virtud del artículo 37 del GGOII, verifica la corrección lingüística y la claridad de todos los proyectos de ley antes de ser sometidos a la aprobación del Gabinete, pudiendo sugerir fórmulas alternativas y correcciones lingüísticas. Esta Sociedad cuenta con una Oficina de redacción en el Bundestag para el asesoramiento lingüístico; además, edita conjuntamente con los Ministerios de Interior y Justicia el Índice del lenguaje jurídico y administrativo.²²

4.3.2. España.

No se diferencia en España entre una fase de planificación normativa y una etapa de redacción con la nitidez con que se hace en los sistemas anglosajones. Si en Gran Bretaña, no se puede comenzar a redactar un proyecto de ley hasta que el Gabinete haya tomado la decisión política de utilizar tal instrumento y decidido cuál es el contenido que

²¹ ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: ob., cit., p.217.

²² Disponible en http://www.ucm.es/info/idp/docs/docs/008-bibliografia_tecnica_legislativa.pdf, p. 36. (fecha última consulta 31 julio 2011).

ha de tener el mismo, en España se pueden iniciar, y de suyo se inician, la mayoría de los proyectos de ley sin que el Consejo de Ministros tome una decisión de este tipo.

Igualmente carece, como en la mayoría de los países del continente europeo, de un método centralizado de redacción de los proyectos de ley. Se sigue aquí un sistema desconcentrado según el cual es a los ministerios, y dentro de éstos, a los centros directivos (Direcciones Generales), a quienes se suele encomendar el inicio de los proyectos. Pero a partir de allí, hay una gran libertad de actuación respecto a quienes pueden redactar tales borradores. En algunos supuestos, la función de redacción de un texto se asigna a un órgano de gran capacitación y especialización técnica como es la Comisión de Codificación. Excepcionalmente se recurre a especialistas que trabajan fuera de la Administración. Lo más habitual, sin embargo, es que sean los funcionarios del propio centro directivo o de la Secretaría General Técnica del departamento quienes redactan los proyectos de normas, se trate de reglamentos o de leyes. Tales funcionarios suelen ser juristas con una gran preparación. Pero no existe una regla que establezca criterios al respecto y la decisión de quien puede redactar queda al juicio de los responsables de la unidad en cuestión.

En España, los primeros esfuerzos en favor de las normas de técnica legislativa correspondieron al Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), que se constituyó en el seno del Centro de Estudios Constitucionales y que en 1984 dan lugar a la publicación de una obra pionera (*La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986). Los derechos de propiedad intelectual son titularidad del Congreso de los Diputados.

Como resultado de sus propuestas el Consejo de Ministros aprobó, en sus reuniones de fechas 26 de enero de 1990 y de 18 de octubre de 1991 respectivamente, el “Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros” y las “Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley”, hoy sustituidas por las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y que como se indica en su preámbulo: “En cuanto a su ámbito de aplicación, las Directrices de técnica normativa abarcan toda actividad de los órganos colegiados del gobierno...”.

La competencia para dictar directrices en materia de técnica legislativa corresponde al Gobierno respecto a los anteproyectos de ley y los proyectos de Reglamento, y al Parlamento, en relación con los proyectos y proposiciones de ley.

4.3.3. Francia.

Un procedimiento similar al alemán es el seguido en Francia. Los proyectos de ley son redactados en el seno de los Ministerios competentes por los servicios jurídicos de cada departamento; servicios especialmente dotados cuando se trata de ministerios con una gran producción normativa como es el caso de los de Hacienda y Justicia. Las sucesivas circulares elaboradas por el Gobierno al respecto, regulan con todo tipo de detalle los procedimientos, las directrices de forma jurídica, reglas lingüísticas, las consultas, los dictámenes del Consejo de Estado que deben tener en cuenta los funcionarios encargados de la redacción de los proyectos.

Especial importancia desempeña en esta etapa la labor realizada por el Consejo de Estado cuya participación en la fase prelegislativa es obligatoria.²³ Como es sabido el Consejo de Estado es uno de los órganos más relevantes del sistema institucional de Francia y tiene, entre otros muchos cometidos, la misión de examinar, antes de su debate en Consejo de Ministros, los borradores de los proyectos de ley que redactan los departamentos ministeriales (artículos 38 y 39 de la Constitución). El Consejo de Estado tiene encomendado en este trámite, no tanto la valoración de la oportunidad del proyecto de ley, sino evaluar su consistencia en torno a los objetivos gubernamentales así como en su estilo y su forma. El trámite de Consejo de Estado termina frecuentemente con la redacción de un nuevo texto, fruto de las reuniones entre el ponente designado por el Consejo y los representantes gubernamentales. El texto que el Consejo ofrece no tiene carácter vinculante para el Gobierno pero, dado su prestigio y la calidad de su trabajo, habitualmente determina la redacción final que aprobará el Consejo de Ministros.²⁴

Los estudios de técnica legislativa se realizan en la Ecole National d'Administration.

²³ PLANTEY, Alain, "Le rôle du Conseil d'État dans la confection de la loi", en la *Confection de la Loi, Cahiers des Sciences Moleares et Politiques*, PUF, Paris, 2005, p. 55 y ss.

²⁴ ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio, ob., cit. p. 218.

La preocupación por la técnica legislativa recibe en Francia un importante impulso con la aparición en 1993 de las primeras directrices legislativas, complementadas en 1994, por las Reglas aplicables a los nombramientos oficiales. Ambas han sido sustituidas por un documento único, la *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre* (JORF n° 27 du 1 février 1997, page 1720). En 1996 se crea en el Senado, *L'office parlementaire d'évaluation de la législation* por la *Loi n° 96-516, de 14 de junio*, con la función de "sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation."

Desde el 2003, el Gobierno, en aplicación de la Circular de 26 de agosto del mismo año, relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation (JO, 29 août 2003, p. 1420) ha puesto en práctica el programa *Simplification du droit* con el propósito de mejorar la claridad e inteligibilidad de los textos normativos, de reducir los procedimientos y las formalidades administrativas y de facilitar la vida a los ciudadanos²⁵.

4.3.4. Italia.

Una variante última de este modelo "continental" se inauguró hace algunos años en Italia. La creación por la ley de 23 de agosto de 1988 del Departamento Central para la coordinación de la iniciativa legislativa y de la actividad normativa del Gobierno intentó convertir el modelo italiano de redacción de normas en un sistema mixto. Se trataba -sobre el papel- de un sistema de redacción concentrada (para los proyectos que sean de iniciativa del presidente del Consejo de Ministros) y de redacción difusa (para los proyectos de iniciativa ministerial). Por lo que se refiere a estos últimos, debían ser redactados por las unidades de elaboración legislativa de cada ministerio (*Uffici Legislativi*) y en ocasiones por el gabinete del propio ministro. A veces se acudía también a expertos externos. El *Ufficcio Centrale* desempeñaba un rol de coordinación interministerial; el artículo 3° del

²⁵ Disponible en http://www.ucm.es/info/idp/docs/docs/008-bibliografia_tecnica_legislativa.pdf. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

Decreto de 19 de julio de 1989 (que desarrolla el artículo 23 de la citada ley de 23 de agosto de 1988) le atribuía toda una serie de facultades como la de requerir información, datos y documentos sobre los borradores de proyectos elaborados por cada ministerio, así como el encargo de las relaciones con las unidades de los diversos ministerios con competencias en la redacción normativa. Las expectativas creadas con este Ufficio Centrale no fueron nunca satisfechas: hoy sus tareas las desempeña una Unidad para la Simplificación y la Calidad de la Regulación, a cargo de un Ministro sin cartera, y el Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Presidencia del Consejo de Ministros (ley de 17 de julio de 2006 y decreto legislativo de mayo de 2006).

En Italia puede citarse la creación de un Observatorio legislativo interregional, así como una Escuela de Ciencia y Técnica de Legislación.

En 1986, se aprobaron las primeras directrices, sustituidas por la Circular 20 abril 2001, n° 1088 del Presidente del Consejo de Ministros “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” (Gazette Ufficiale N° 97 of 27 April 2001). Estas mismas reglas, con igual fecha y contenido, han sido adoptadas por los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado. Por su parte, casi todas las regiones italianas han adoptado las Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi, 3ª ed. 2007, promovido por la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con el apoyo del Osservatorio legislativo interregionale. Existen también iniciativas destinadas a simplificar el ordenamiento jurídico, desde la L. 59/1997 “legge Bassanini”, que introduce la previsión de una ley anual de simplificación, hasta la más reciente L.246/2005 “legge taglialeggi” que establece -con excepciones- una derogación generalizada de las disposiciones anteriores a 1970²⁶.

4.3.5. Suiza.

Las primeras directrices se aprobaron en Suiza en 1976. Las vigentes datan de 2007, Guide de législation: guide pour la législation fédérale Office Fédéral de Justice, 3° edición actualizada.

²⁶ Ibid.

En 2007, el Consejo Federal puso en marcha un programa de mejora de la calidad de la legislación, en base del cual se creó el Forum de législation que se ocupa a nivel administrativo federal de solventar los problemas que plantea la elaboración de actos normativos. Sus miembros tienen un mismo objetivo: mejorar la calidad de la legislación. Tanto la Chancellerie Fédéral como la Office de Justice trabajan conjuntamente en este sentido y mantienen unas páginas web desde donde puede consultarse toda una serie de documentos relacionados con la materia: Technique législative (Chancellerie fédéral) y Légistique (Office Fédéral de Justice).²⁷

4.4. América Latina.

En América Latina la necesidad de guiar a quienes redactan normas se hace cada vez más patente en los distintos países y por ello los esfuerzos por regular aspectos de técnica legislativa son más bien de carácter reciente.

La normalización de algunos aspectos, formales o de contenido, en cada legislación es un fin pretendido por los intervinientes en el proceso como por todos a quienes se dirige la norma. Así resulta destacable que algunos países de Latinoamérica se encuentren preocupados del tema y ya hayan adoptado medidas al respecto. Argentina se ha destacado por los permanentes estudios en la materia y la divulgación del tema como una arista de especialización en el ámbito del derecho.

Tampoco existe una bibliografía muy abultada sobre el tópico. La inquietud y la necesidad de establecer ciertos parámetros han llevado a algunos a construir directrices en la materia. Los países que poseen manuales, además de Argentina son El Salvador, Costa Rica, México y Panamá.

En efecto, Panamá el 6 de mayo de 2010 aprobó mediante una resolución del pleno de la Asamblea Nacional, su propio Manual de Técnica Legislativa.

Relevante ha sido el esfuerzo desplegado en la redacción del Manual Argentino de Técnica Legislativa²⁸, escrito por el profesor Antonio Martino y otros colaboradores, que ha servido de base para la elaboración de documentos similares aplicados a la realidad de otros países como El Salvador.

²⁷ Ibid.

²⁸ Disponible en <http://exwww.dsp.unipi.it/didattica/Digesto/manual.html>. (Fecha última consulta 31 de julio 2011).

4.5. El caso chileno.

Al observar la situación que existe en Chile sobre la cuestión es posible apreciar que nuestro sistema corresponde a un modelo descentralizado de redacción de normas jurídicas. Ello por cuanto, tratándose de mensaje son los ministerios competentes quienes elaboran los anteproyectos de ley y los envían al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (División jurídico-Legislativa), para que éste, en coordinación con el Ministerio del Interior, realice una consulta, con todos los ministerios directamente interesados en el futuro proyecto. Completado el proceso de consulta el Ministerio Secretaría General de la Presidencia remitirá el texto del anteproyecto al Presidente de la República, el que se acompañará con un informe técnico y una minuta explicativa, para que tome la decisión, luego de ello el ministerio del ramo redactará el texto del proyecto para ser enviado al Congreso²⁹. Los proyectos de ley que importen gastos o que directa o indirectamente afecten el Presupuesto de la Nación, deben ser consultados al Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), pues no pueden procederse a su redacción definitiva sin su opinión favorable.³⁰

No obstante, los instructivos no se refieren a reglas sobre técnica legislativa, que permitan uniformar al menos los aspectos esenciales en materia de redacción de las mismas.

La falta de una estructura normalizada que identifique determinados elementos que deben existir en la elaboración de proyectos de ley ha hecho que cada órgano colegislador utilice su propio esquema.

En noviembre de 2010, el Senador Francisco Chahuán presentó a trámite en el Senado, un proyecto de ley (Boletín N° 7.315-07) que propone crear en cada Cámara una unidad de técnica legislativa y de seguimiento de leyes que tenga por objeto colaborar con las comisiones permanentes en el análisis de las disposiciones legales vigentes que serán afectadas con la aprobación de la norma propuesta y que consecuentemente deberían

²⁹ Oficio Reservado N° 17.800/6 de 20 de abril de 1990, del Presidente de la República que entrega instrucciones sobre tramitación de iniciativas legislativas del Ejecutivo.

³⁰ Oficio Reservado N° 211 de 18 de marzo de 1994, del Presidente de la República que entrega instrucciones sobre tramitación de proyectos de ley iniciados en Mensajes.

derogarse o modificarse, y asimismo preparar proyectos de codificación de algún texto legal, que por el contenido de sus preceptos deba estar unificado en un código.

A la vez, el parlamentario propone que esta unidad se encargue de un seguimiento de las leyes aprobadas, con el propósito de establecer alguna modificación necesaria, para cuyo efecto deberán emitir informes, que serán regulados en el reglamento respectivo, al igual que su funcionamiento.

La vía para generar esta unidad se centra en una modificación de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

La iniciativa es bastante interesante y muy original dentro del marco de lo poco desarrollada que se encuentra la técnica legislativa en Chile. Sin embargo, no se considera el análisis de un aspecto relevante de la técnica legislativa formal, cuál es, velar por la buena redacción de los proyectos de ley.

CAPÍTULO II

Técnica Legislativa Formal en la Fase Prelegislativa.

1. Delimitación de la fase prelegislativa.

1.1. Concepto y contenido.

La delimitación de la fase prelegislativa es un asunto complejo de determinar, porque se trata de un concepto dinámico que admite variaciones conforme a la natural evolución que experimenta el tratamiento que le asigna el Poder Legislativo al proceso de formación de la ley.

Al respecto, la primera aclaración que es preciso realizar se inscribe en el proceso de gestación de una ley, según Manuel Atienza, es posible distinguir tres etapas:

- Fase Prelegislativa: puede no existir, pues una ley (en el sentido amplio del término que incluye también decretos, órdenes, etcétera) puede regular cuestiones técnicas no discutidas extralegislativamente, sino que surgen en el interior de un órgano jurídico.

- Fase Legislativa: siempre existe y será de mayor o menor complejidad de acuerdo a la temática de que trate.

- Fase Postlegislativa: según el autor puede no tener relevancia.

Explica que “cada una de las tres fases está delimitada por dos extremos que marcan el comienzo y el final del proceso que en el esquema se representa a través de una serie de operaciones intermedias. Dicho proceso es de tipo circular, pues el resultado a que lleva una operación posterior siempre es posible que repercuta en una anterior”.³¹

Mondragón Reyes³² expresa que el modelo tradicional de producción legislativa³³ trata de mantener la fundamental distinción entre la función política, enfocada a la determinación de fines y a la sanción de la norma, y la función jurídica, relativa a la

³¹ ATIENZA, Manuel: “Contribución para una Teoría de la Legislación”, en *Elementos de la Técnica Legislativa*, Miguel Carbonell y Susana Pedroza De La Llave (Coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 44, año 2000, p. 32.

³² REYES Rodríguez, Mondragón: “El Proceso de Producción Legislativa”, ob. cit., p. 85.

³³ Para el autor el modelo tradicional de producción legislativa ha sido elaborado a partir de distinguir el desarrollo de la formación de leyes en tres fases o etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa.

preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, su incorporación a un sistema y su evaluación expost.

Alejandro Vergara Blanco, indica sobre el punto, que “en los hechos es innegable que existen diversas actuaciones, ya administrativas, ya parlamentarias destinadas a preparar los proyectos de ley y que a esta etapa se le denomina fase prelegislativa y cubre los diferentes momentos de gestación de un proyecto de ley”.³⁴

La fase prelegislativa comenzaría, decidida la elaboración de una ley, con la suma de actuaciones administrativas y parlamentarias destinadas a dar forma a una idea normativa, y se extendería hasta la presentación a tramitación al Congreso Nacional de la iniciativa ya transformada en texto.

Para Mondragón Reyes, en el estado prelegislativo se concreta el anteproyecto de ley “lo que tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, jugando un rol importante las cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo”.³⁵

Para el profesor Eduardo Aldunate “decidida la elaboración de la ley, se inicia el proceso de su concreción en una fórmula normativa, en un texto. Es respecto de este límite que se puede hablar entonces de una fase previa (o prelegislativa)”. Así, plantea que el proceso legislativo se encuentra inserto dentro de lo que denomina en general, “el proceso de toma de decisiones” y en el cual reviste importancia “la forma de la ley”. Así, expresa que “parte del estudio de la decisión legislativa se concentra sobre dicha forma: sobre la estructura externa de la ley (división en títulos, artículos, secciones, u otras categorías), su sistema interno (construcción de la norma), el lenguaje oral (incluyendo la sistemática de citas, referencias y abreviaciones), la denominación de la ley, etc.”³⁶

Desde esta perspectiva, la fase prelegislativa reviste una especial importancia en tanto aplica aspectos sustanciales de técnica legislativa formal, por cuanto es aquí donde se prepara el anteproyecto de ley, el cual, en la medida que cumpla con ciertos parámetros de redacción y consistencia racional ayudará de modo significativo a que el resultado final

³⁴ VERGARA Blanco, Alejandro: “Formación de la Ley y Técnica Legislativa”, en *Revista Chilena de Derecho*, volumen 18, año 1991, p. 218.

³⁵ REYES Rodríguez, Mondragón: “El Proceso de Producción Legislativa”, ob. cit., p. 87.

³⁶ ALDUNATE, Lizama Eduardo: “La Fase Prelegislativa”, en *La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica del Valparaíso, año 1998, p. 41.

del proceso (la ley en sentido amplio) cumpla con ciertas pautas básicas para hacer una norma de buena calidad desde el punto de vista técnico.

Por la natural complejidad que reviste esta etapa es posible distinguir dentro de ella una serie de subetapas que se relacionan entre sí de manera articulada dentro del proceso:

a) El impulso legislativo: se entiende por tal el “acto idóneo para dar inicio al proceso formal de toma de decisiones legislativas”.³⁷

b) La decisión de normar: apunta a una serie de aspectos:

- determinación del problema que se pretende resolver a través de la dictación de una norma jurídica;

- formulación de las metas y objetivos: por meta se entiende “el comportamiento que se pretende inducir a través de la ley” y por objetivo “la finalidad que se persigue a través de ese comportamiento”.³⁸;

- análisis de la idoneidad de una regulación para alcanzar los objetivos establecidos: no necesariamente a través de una norma jurídica se resolverá el problema y se conseguirán los objetivos pretendidos. Así “en este proceso puede establecerse que es preferible una intervención estatal no normativa”.³⁹

c) Necesidad de racionalizar el proceso decisonal: es aquí donde “la decisión normativa se transforma a textos”.⁴⁰ En este tramo se incorporan los elementos de la técnica legislativa que se materializa en la redacción del anteproyecto de ley.

Al adoptar los periodos descritos, es la técnica legislativa la que “se encarga de transformar una decisión legislativa (esto es, la decisión de legislar y de hacerlo en un determinado sentido) en una fórmula de texto que cumpla con diferentes exigencias”.⁴¹

El momento de la redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran medida de la excelencia del proyecto que se remita a las Cámaras y, en consecuencia, del procedimiento seguido para su escrituración y muy especialmente de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la discusión parlamentaria.

³⁷ *Ibíd.*, p. 49

³⁸ *Ibíd.*, p. 60.

³⁹ *Ibíd.*, p.64.

⁴⁰ *Ibíd.*, p.78.

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 41- 47.

Una cosa es *la idea* y otra *la redacción* del proyecto. Siguiendo al británico Jennings, “*decir lo que un proyecto tiene que hacer es una cosa; ponerlo en forma adecuada es otra*”.

1.2. Fase prelegislativa en el derecho comparado.

La existencia de cánones o pautas para la redacción de normas es común en países como Estados Unidos, Alemania e Italia.

En algunos casos han sido elaboradas y difundidas por especialistas en la materia, doctrinarios o personas muy experimentadas en la labor legislativa, y constituyen pautas o guías, discrecionales.

En otros, se trata de disposiciones obligatorias contenidas en resoluciones aprobadas por los propios organismos legislativos. La verificación del cumplimiento de estas directivas es concedida a un ente técnico especialmente designado para esa función, cuya actuación puede ser previa a la presentación del proyecto o posterior.

En general, en el derecho comparado, es común encontrar estas reglas presentadas en forma de “checklists”, es decir como una serie de preguntas que orientan la tarea del redactor legislativo en cada situación concreta de diseño de disposiciones legales.

También pueden consistir en mandatos generales o reglas precisas. Estas directivas comprenden temas referidos a la estructura y redacción de normas y también enfocan cuestiones relativas a la conveniencia y oportunidad social en que se encara la reforma o se crea el nuevo precepto, así como la posibilidad de la efectiva implementación de sus soluciones o de los procedimientos seleccionados.

Los avances de la disciplina, tanto en Alemania, Austria y España, como en otros países, ya tienen un efecto práctico trascendente para la fase prelegislativa. En el ámbito institucional, el Poder Ejecutivo, mediante oficios o instrucciones internas, ha establecido pautas o modelos para la preparación de los proyectos de ley que contarán con el patrocinio de la autoridad de gobierno. Por lo general, dichos instrumentos definen esferas de competencia, procedimientos a observar en la preparación del proyecto de ley o de reglamento y, en algunos casos, criterios sustantivos de técnica legislativa.

A las reglas de técnica legislativa escritas (tanto en doctrina como en directrices o manuales), se suman las prácticas y tradiciones legislativas de un país. Precisamente estas

reglas, con frecuencia no escritas, desarrollan la diferencia que existe entre un texto legislativo continental y una ley (*act*) inglesa. En Europa continental se persigue estructurar la ley sobre la base de textos breves, procurando una redacción lo más comprensiva posible y que respete un amplio espacio para la hermenéutica. El método inglés, por lo regular, es de gran detalle, pues intenta prever todas las situaciones posibles, recurriendo para ello a definiciones, proyecciones y explicitaciones que podrían parecer como implícitas en el mandato general. Asimismo, no es raro que al empezar la norma se consagren las excepciones, las que se enumeran recordando que ellas derogan parcialmente la regla. Esta técnica permite garantizar un mayor grado certeza, ya que no es fácil desviar la aplicación de la ley o darle un alcance distinto al del legislador. En el mundo anglosajón son muy conocidos los manuales de *bill of drafting*, instrumentos que no se limitan a abordar sólo aspectos técnicos de redacción, sino también procedimientos parlamentarios y de interpretación de la ley.

En el derecho comparado, como ya se indicó, las reglas y criterios adjetivos y sustantivos de la técnica legislativa se presentan por medio de disposiciones que han de respetarse tanto al momento de la elaboración del proyecto como durante las fases de debate de la futura ley.

La técnica legislativa, como disciplina jurídica recibe los aportes doctrinales de dos importantes sistemas legislativos, a saber, el anglosajón y, más recientemente, el germánico. Dentro del régimen anglosajón se inscribe el modelo de redacción centralizada de los proyectos de ley. Así, en Gran Bretaña la tarea de concebir la legislación se encomienda a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo e integrado por funcionarios públicos especializados, el Office of Parliamentary Counsel. Allí los proyectos normativos se elaboran a partir de instrucciones ministeriales precisas, que son aplicadas por los juristas-redactores de esta oficina. Con todo, no existe en Gran Bretaña, ni en su tradición, un catálogo de directrices, pues esta oficina técnica centralizada, reconocida por su excelencia en la presentación de los proyectos de ley, se encarga de uniformar y perfeccionar los dogmas de técnica legislativa en uso. Debe tenerse presente a este respecto que el sistema del Common Law supone que el juez decida de acuerdo a los precedentes, a menos que la ley determine, con la debida precisión y meticulosidad, algo distinto. En este orden de cosas la ambigüedad de la ley es sinónimo de su ineficacia, pues el juez podrá

preferir al precedente como vía de solución, quebrando así la mano al legislador que pretendió establecer una norma jurídica que fijase un resultado particular.

La segunda tendencia en esta materia es la derivada de la práctica legislativa alemana, la que pese a contar con una trayectoria no superior a treinta años, se ha impuesto en Europa continental, ella contempla un modelo de redacción descentralizado, donde se asigna a funcionarios de cada ministerio la responsabilidad atingente a la elaboración del proyecto de ley. En este modelo, los funcionarios del nivel ministerial deben ceñirse a un procedimiento asentado en órdenes e instrucciones internas.

1.3. Fase prelegislativa en el derecho chileno.

Tradicionalmente, se entiende que el momento de la iniciativa abarca desde el ingreso de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados o al Senado, que será su cámara de origen, hasta que el Presidente de esta cámara de origen da cuenta del proyecto en sesión de sala, admitiéndolo a tramitación.

El ejercicio de la potestad legislativa, entonces, tiene una titularidad restringida y, lo más interesante aquí, su procedimiento está regulado por la Constitución desde el momento en que un proyecto ingresa al Congreso como mensaje o moción. Antes que ello ocurra, no hay ejercicio de la potestad legislativa. La misma idea es repetida por la legislación orgánica constitucional respectiva, y por los reglamentos de ambas ramas del Congreso. Todas esas normas, por consiguiente, guardan silencio sobre lo que ocurre antes de la presentación de un proyecto de ley al Congreso, salvo el artículo 12 del Reglamento de la Cámara de Diputados, relacionado con el lenguaje que será analizado más adelante.

Para examinar la regulación de lo que acontece en el momento previo, o sea, cuando el proyecto de ley se prepara para ser presentado al Congreso, hay que distinguir si se trata de una moción o de un mensaje. En el primer caso, el punto no tiene regulación alguna: los diputados y senadores preparan sus mociones conforme a su propia discreción. Sin que exista en el Congreso Nacional, una oficina centralizada que aplique disposiciones de técnica legislativa, abandonando tal función exclusivamente a manos de parlamentarios y sus asesores. En el segundo, la preparación que hace el Gobierno de un proyecto de ley está sometida a regulación, dictada en ejercicio de la potestad administrativa.

Esta regulación, sin embargo, es precaria, pues consiste en instrucciones del Presidente de la República.

Desde marzo de 1994, se han dictado al menos tres instrucciones con el objeto de regular la actuación del Gobierno en la oportunidad previa a la presentación de un proyecto al Congreso. El primero lleva el número 211 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia⁴² (Minsegres), de fecha 18 de Marzo de 1994. Se refiere a “la tramitación de proyectos de ley originados en Mensaje del Presidente de la República” y, notablemente, tiene un carácter “reservado”. Cinco años más tarde, el 19 de Marzo de 1999, la Presidencia dictó una nueva instrucción, la número 001, para regular la “agenda legislativa”. Un año más tarde, el 4 de Abril del 2000, otra instrucción Presidencial reguló la materia, la número 003, cuyo objeto fue la “organización del trabajo gubernamental”.

La primera instrucción, de 1994, tiende a concentrar la actividad preparatoria de un proyecto de ley en el Minsegres.

La segunda instrucción, de 1999, puntualiza que la “planificación legislativa” tiene dos “fases”: una “prelegislativa” y una “legislativa”. La primera etapa, agrega, corresponde llevarla a cabo por “cada Ministerio”, que debe “seleccionar las grandes ideas fuerzas susceptibles de convertirse en proyectos de ley”. El Minsegres entra en escena después que dichas “ideas fuerzas” han sido seleccionadas por los demás ministerios.

La tercera instrucción, del 2000, vuelve a entregar la responsabilidad en los ministerios, indica que éstos deben enviar al Minsegres un documento con las “ideas centrales” del futuro proyecto de ley. Siendo los anteproyectos solamente evaluados desde un punto de vista técnico-normativo por la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Si el Presidente de la República lo aprueba, el futuro proyecto debe hacerse circular entre los “ministerios involucrados”.

Ninguno de estos instructivos se refiere a la redacción de los proyectos de ley. Ni menos existe un proceso que asegure la evaluación temprana de sus disposiciones.

⁴² Al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) le corresponde realizar las funciones de coordinación y asesoría directa en asuntos legislativos, en relación con el Presidente de la República, el Ministro del Interior y cada uno de los Ministros.

Respecto del último instructivo, las modalidades de presentación de las iniciativas legislativas, cualesquiera sea su origen, son las siguientes:

1° Sugerencia de ideas matrices que deban ser consideradas en un proyecto de ley a redactarse, ya sea por el ministerio de origen o bien por la división legislativa de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres).

Esta modalidad plantea en forma flexible la radicación de la redacción del texto de proyecto de ley en el ministerio del ramo proponente o en la unidad técnica asesora de la Segpres, siempre que se entreguen las "ideas matrices" de la iniciativa de legislar.

2° Propuesta de un anteproyecto de ley a la división legislativa de la Segpres.

Una de las alternativas para iniciar la tramitación de un "anteproyecto de ley" al interior de la administración del Estado consiste en que la propia institución interesada redacte un proyecto de articulado de ley. De esta forma se facilita el estudio de la idea de legislar y la revisión que debe efectuar siempre la unidad técnica de la Segpres. Una vez evaluada la propuesta por dicha Secretaría, será enviada al Presidente de la República, quien resolverá acerca de su incorporación a la "agenda de trabajo" del Ejecutivo y su eventual presentación en el Congreso Nacional.

2. Aspectos de técnica legislativa formal aplicables a la fase prelegislativa.

Para la creación de las normas existe un procedimiento constitucional, pero también una etapa previa, a la que deberían aplicarse ciertos criterios tendientes a controlar la calidad de su estructura formal.

“Tal fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente se termina con una buena ley. Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria.”⁴³ Es así como, “el momento de la redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran

⁴³ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 1: Técnica Legislativa”, edición 3, Congreso de los Diputados y Fundación Ceddet, España, p. 39.

medida de la calidad del proyecto que se remita a las Cámaras, y en consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción.”⁴⁴

Tanto es así que en la legislación comparada se ha reconocido que para la creación de las normas generales existe un procedimiento constitucional, pero además hay una fase previa la que debe regirse por la razón, denominada prelegislativa. Manuel Atienza es quien mejor ha expuesto la importancia que tiene el raciocinio en el proceso de creación de normas jurídicas, pues considera que la racionalidad jurisdiccional se torna inalcanzable sin una adecuada lógica legislativa, o al menos cierto grado de coherencia legislativa, siendo un presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del Derecho.

Para este autor,⁴⁵ en el proceso de producción de la ley es posible encontrar cinco modelos o niveles de racionalidad desde los que puede apreciarse la legislación:

- Racionalidad Lingüística: dice relación con que el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez el mensaje (la ley) al receptor (el destinatario).
- Racionalidad Jurídico - Formal: a través de ésta, la norma se debe incorporar armoniosamente al sistema jurídico.
- Racionalidad Pragmática: pretende que la conducta de los destinatarios se adapte a lo prescrito por la ley.
- Racionalidad Teleológica: la ley debe pretender alcanzar los fines sociales perseguidos.
- Racionalidad Ética: las conductas descritas y los fines de las leyes presuponen valores susceptibles de justificación ética.

Cada racionalidad es un complejo metodológico de interacción con la normativa que se crea, y todas las racionalidades a la vez pretenden dar un sentido completo a la producción legislativa, sin lugar a dudas sería lo ideal, pero depende de la cultura legislativa y las coyunturas prácticas que permitan conjugar las racionalidades, y que no se contrapongan una a otra.⁴⁶

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 11.

⁴⁵ ATIENZA, Manuel: “Contribución para una Teoría de la Legislación”, en *Elementos de la Técnica Legislativa*, ob.cit., p. 19.

⁴⁶ NAVARRO Lepe, Amelí Gissel: “Racionalidad Pragmática: La Negociación y Argumentación Legislativa Como Elementos Para Poder Lograrla”.

Disponible en <http://www.unla.edu.mx/iusunla26/reflexion/Racionalidad%20pragmatica.htm> (Fecha última consulta: febrero 2012).

Sin perjuicio de lo anterior, es posible verificar que las racionalidades se manifiestan en las distintas etapas de la producción legislativa. Así, dentro de la fase prelegislativa es posible encontrar, al menos, dos de estos criterios:

2.1. Racionalidad Lingüística.

En este primer nivel de racionalidad el edictor será esencialmente el redactor del mensaje o moción y el destinatario de la información puede no ser (o no ser básicamente) el destinatario formal de la norma. Dicho de otra forma, una ley puede no ser clara para quien tiene que cumplir los mandatos que la misma contiene (por ejemplo, los de una ley tributaria), sin que ello signifique que la misma sea defectuosa lingüísticamente (bastaría, por ejemplo, con que resultara clara para los asesores fiscales, inspectores de Hacienda, etc.). El fin de la actividad legislativa en este nivel es sencillamente la comunicación fluida de mensajes normativos. El sistema jurídico consistirá en una serie de enunciados lingüísticos organizados a partir de un código común al emisor y al receptor (un lenguaje) y de los canales que aseguran la transmisión de los mensajes (las leyes).⁴⁷

Para Susana Pedroza y Jesús Cruz, los aspectos lingüísticos se relacionan con la claridad, la que se vincula con tres aspectos distinguibles entre sí: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos:

- Aspectos estilísticos: consisten en la “brevedad de los enunciados y construcciones gramaticales, sin tecnicismos en el entendido que la unión de palabras es correcta”.
- Aspectos ortográficos: “uso de mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guión, el paréntesis, las comillas, la integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación”.⁴⁸
- Aspectos léxicos semánticos: “uso del lenguaje común, como género, y como especie, el léxico jurídico, latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos”.⁴⁹

⁴⁷ ATIENZA, Manuel: “Contribución para una Teoría de la Legislación”, ob. cit., p.29.

⁴⁸ PEDROZA De La Llave, Susana y CRUZ Velásquez, Jesús: “Introducción a la Técnica Legislativa en México”, en *Elementos de la Técnica Legislativa*, ob. cit., pp.46-50.

⁴⁹ ALDUNATE, Lizama Eduardo: “La Fase Prelegislativa”, ob. cit., p. 64.

2.2. Racionalidad Jurídico Formal.

En el nivel de la racionalidad jurídico-formal, el edictor y el destinatario de las leyes son los órganos e individuos designados como tales por el ordenamiento jurídico. El sistema jurídico se entiende aquí precisamente como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema. El fin de la actividad legislativa es la sistematicidad, esto es, lograr que la nueva ley pueda ser incluida de manera armónica en el conjunto de normas del cual formarán parte, tratando de lograr la compatibilidad de la ley, en el sistema jurídico, además de evitar lagunas, contradicciones y redundancias.⁵⁰

Este elemento se asocia con lo que el Manual de Técnica Legislativa del Centro de Estudios Constitucionales de Caracas ha denominado “Inserción de la norma en el contexto vigente”. Así aduce la autora,⁵¹ que es necesario estudiar la posibilidad que la norma o ley proyectada pueda entrar en contradicción o no con el ordenamiento jurídico, o que su inclusión pueda ser causa de desarticulación del sistema jurídico en general. Para ello el autor debe realizar el examen del marco constitucional y legal del proyecto de ley de que se trate. El análisis minucioso y acabado de las leyes relacionadas con el proyecto de ley permite incorporar cambios legislativos sin traumas, inconsistencias o contradicciones.

“Aumentar el nivel de la racionalidad lógico formal implica mejorar la técnica legislativa, desde el punto de vista práctico y organizativo, las medidas a tomar pasarán por la adopción de una serie de directrices legislativas y establecer oficinas técnicas en los parlamentos, ministerios, etc., en las que éstas se apliquen.”⁵²

Los niveles de las racionalidades descritas coexisten plenamente entre sí pues los fines de precisión y de sistematicidad no sólo son compatibles, sino que parecen exigirse recíprocamente. Por tanto no parece dable una conjetura en la que haya que elegir entre estos dos niveles para aplicar en un determinado anteproyecto de ley ya que ésta no pierde sistematicidad por el hecho de aumentar su grado de claridad y precisión lingüística y viceversa. A su vez, es factible que un anteproyecto pueda ser altamente racional desde una óptica lingüística, pero no desde un plano jurídico-formal, pero lo contrario no es posible

⁵⁰ ATIENZA, Manuel: “*Contribución para una Teoría de la Legislación*”, ob. cit., p. 32.

⁵¹ RIVAS Alberti, Jhenny: “Manual De Técnica Legislativa”, Instituto de Estudios Constitucionales, Caracas, año 2009. Disponible en: http://www.estudiosconstitucionales.com/GLOSARIO_Archivos/152.htm. (Fecha última consulta: febrero 2012).

⁵² ATIENZA, Manuel: “*Contribución para una Teoría de la Legislación*”, ob. cit., p. 33.

pues una norma racional en sentido jurídico-formal también, al menos en un grado considerable, será una disposición lingüísticamente racional.

3. Análisis específico de algunos aspectos de técnica legislativa formal.

3.1. Título de la ley.

El título de la ley es una de las cuestiones que tradicionalmente no ha sido objeto de un mayor reparo al momento de la redacción de la norma, sin embargo tiene una vital importancia para los efectos de la individualización de la misma pues “debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa”.⁵³ A la vez de individualizar una ley y distinguirla de las demás. El título debe indicar la categoría normativa, el número, la fecha y objeto de la ley.⁵⁴

Es así como dentro del título de la ley es posible advertir los siguientes elementos:

1) Número de la ley: en Chile las leyes tienen una numeración correlativa que existe desde las leyes aprobadas después del 1 de enero de 1893.⁵⁵

Conforme a lo expresado por el profesor Alan Bronfman⁵⁶ el número de la ley cumple las siguientes funciones:

- identifica la norma en términos precisos precaviendo cualquier confusión derivada de nombres similares o idénticos;
- indica un cierto rango temporal en el que fue publicada la norma (en la medida que exista cierta familiaridad con la secuencia numérica);
- permite el almacenamiento y registro de las leyes en base a un criterio diáfano, y
- facilita la utilización del método de derogación basado en que la ley posterior abroga a la anterior.

⁵³ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 2: Principios y Reglas de Técnica Legislativa: Contenido y Estructura de ley”, edición 3, Congreso de los Diputados y Fundación Ceddret, España, p. 8.

⁵⁴ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, primera Edición, Editorial Aranzadi, S.A, España, octubre de 2011, p. 98.

⁵⁵ La Ley N° 1, en la Recopilación de Leyes por orden numérico arreglado por la Secretaría del Consejo de Estado, impresa en 1908, se encabeza con el título “Terrenos de Indígenas”.

⁵⁶ BRONFMAN, Alan: “El Título o Nombre de la Ley”, en *La Técnica Legislativa Ante la Elaboración de la Ley*, ob. cit., p. 148.

El tema de la numeración es más complejo en el caso de los Decretos con Fuerza de Ley y los Decretos Supremos. En la dictación de estas normas no se respeta un orden numérico cronológico, lo que hace necesario que para su denominación se individualice el ministerio y el año de promulgación.

2) Categoría normativa: conforme al artículo 63 de la Constitución Política de la República en la legislación nacional se reconocen varios tipos de leyes, teniendo cada una de ellas quórum de aprobación distintos y regulando materias particulares entre sí. Pese a esto, el legislador sólo utiliza las expresiones ley orgánica constitucional y ley de quórum calificado, dependiendo su empleo de la naturaleza jurídica de la mayoría de las normas que integran el cuerpo normativo del que se trate⁵⁷. Efectivamente en el resto de las leyes, cuando la naturaleza particular de una o algunos de los preceptos que la componen⁵⁸ no es la mayoría de la regla en su conjunto se omite la categoría normativa y sólo se utiliza la expresión “ley”.

La ausencia de una buena individualización de la categoría normativa de la ley puede traer aparejada consecuencias adversas para el operador jurídico, generando un efecto adverso al deseado por el constituyente al establecer leyes que contengan un procedimiento complejo para su aprobación y reforma, toda vez que si la norma no es clara en su título respecto de la categoría normativa que detenta, se corre el riesgo de aprobar disposiciones que requieren quórum calificado con quórum común.

3) Fecha de publicación de la ley: da cuenta de un momento de relevancia para su gestación o vigencia.

Importa recordar que en Chile lo prescrito por el artículo 7° del Código Civil,⁵⁹ en cuanto establece la presunción de conocimiento de la ley desde la fecha de su publicación. Sin perjuicio de ello, algunas leyes contienen disposiciones con vigencia distinta a la de la publicación, y en muchos casos se calcula dicha vigencia en atención a la fecha de publicación del precepto.

⁵⁷ *Ibid.*, pp.148-150.

⁵⁸ Las leyes son en la mayoría de sus artículos leyes simples o comunes, pero tienen una o algunas disposiciones con un rango particular (por ejemplo una norma interpretativa de la Constitución).

⁵⁹ Art. 7°. La publicación de la ley se hará mediante su inserción en el Diario Oficial, y desde la fecha de éste se entenderá conocida de todos y será obligatoria. Para todos los efectos legales, la fecha de la ley será la de su publicación en el Diario Oficial. Sin embargo, en cualquiera ley podrán establecerse reglas diferentes sobre su publicación y sobre la fecha o fechas en que haya de entrar en vigencia.

Más allá que la época de la ley sea un dato fidedigno que facilita la individualización de la norma, tiene importancia para efectos de la derogación tácita de la misma, como criterio de interpretación frente a las eventuales contradicciones jurídicas.

4) Objeto de la ley: permite discernir su contenido esencial y distinguirla de las demás leyes.⁶⁰

Existen ciertos principios,⁶¹ necesarios de tener en cuenta al momento de consignar el nombre de la ley.

- El objeto de la ley que se refleja en el nombre de la misma debe ser único y original para permitir diferenciarlo de otras leyes;
- debe servir para retener y reconocer el tema esencial de la norma;
- deber ser breve, en cuanto contenga uno o más conceptos claves que identifiquen su objeto de interés.
- deber ser de fácil lectura y comprensión, y
- debe ser preciso en su contenido, lo que fuerza a seleccionar aquello que constituye el núcleo de la regulación en estudio y resumir dicho contenido.

Especial complejidad reviste el tema del objeto de la ley en las llamadas leyes misceláneas, dado que se trata de normas que tiene un contenido variado dentro de su articulado, lo que complica determinar los aspectos previamente enunciados para dar un título que sea ilustrativo de su objeto.

3.2. Estructura interna.

Para que el ordenamiento jurídico conforme un conjunto homogéneo y coherente, la división de las leyes debe ser uniforme, adaptándose a una estructura formal tipificada, igual para todas ellas.

La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la cual, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo.

⁶⁰ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: "*Manual de Técnica Legislativa*", ob. cit., p. 99.

⁶¹ NÚÑEZ Poblete, Manuel: "La Forma de la ley", ponencia presentada en "*Seminario sobre Técnica Legislativa*", Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso, 21 y 22 de julio de 2009.

La estructura lógica de la ley es la ordenación sistemática del conjunto de disposiciones insertas en un texto normativo, en razón de la materia concreta de cada precepto y de su funcionalidad.⁶²

De acuerdo al profesor Manuel Núñez,⁶³ en conexión a la estructura de la ley, es útil deslindar dos ámbitos que se consideran tópicos de distinta naturaleza:

a) Estructura sustancial:

- Ámbito territorial de vigencia.
- Ámbito temporal de vigencia.
- Ámbito material de vigencia.
- Contenido preceptivo: la diferencia entre normas, principios y valores.

b) Estructura formal:

- Libros.
- Título.
- Capítulos.
- Párrafo o sección.
- Artículos.
- Incisos.

El primer grupo, inserta elementos pertenecientes a la técnica legislativa material o de fondo, que dicen relación con su contenido, materia que no se aborda en este trabajo.

En torno al segundo grupo, su contenido es de vital importancia para la técnica legislativa formal.

La estructura interna formal de la ley corresponde a la “estructura que se le da a la parte dispositiva o normativa de la misma.” La técnica legislativa reconoce los siguientes niveles de división:

⁶² GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “*Manual de Técnica Legislativa*”, ob. cit., pp. 97 y 98.

⁶³ Apuntes del “*Seminario sobre Técnica Legislativa*”, impartido por la Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso, julio de 2009.

a) *Libro*: se aplica a aquellas normas muy extensas que “traten de recopilar o codificar una materia.”⁶⁴

Según anota el Manual de Técnica Legislativa Español⁶⁵ los libros se numerarán con ordinales expresados en letras y deberán ir titulados.

El Código Civil consta de un título preliminar dividido en seis párrafos; de cuatro libros, divididos en títulos; éstos en párrafos, y de un título final.

El Código Penal está dividido en tres libros, éstos en títulos y los títulos en párrafos. En el Código de Procedimiento Penal, su libro Segundo aparece dividido en partes, títulos y párrafos.

b) *Título*: La regla que gobierna este asunto, radica en que sólo se separarán en títulos las leyes que contengan conjuntos de capítulos netamente diferenciados y cuando su extensión así lo requiere⁶⁶.

Alan Bronfman afirma que “el título es probablemente la unidad de división más utilizada por nuestro legislador y se aplica comúnmente en cuerpos legales de extensión media”.⁶⁷

Los títulos llevarán numeración romana, salvo lo ordenado para las disposiciones generales, y se les dará un nombre referencial a su contenido.

c) *Capítulos*: esta unidad de fragmento de las leyes se aplica por razones de sistematización de las normas y no por su extensión.⁶⁸

d) *Párrafo o sección*: Es una subdivisión opcional de los capítulos. Solo se dividirán en segmento los capítulos muy extensos y con acápites diferenciadas con nitidez.⁶⁹

Se numerarán con ordinales arábigos y llevarán título.

En lo que atañe a los criterios que se manejan para distribuir un compendio legal en libros, títulos, o secciones se formulan las siguientes alternativas⁷⁰:

⁶⁴ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 2: Principios y Reglas de Técnica Legislativa: Contenido y Estructura de ley”, ob. cit., p. 32.

⁶⁵ Manual de Técnica Legislativa Español, Aprobado por la Asamblea Nacional, mediante Resolución N° 27, de 18 de marzo de 2009.

⁶⁶ *Ibid.*, punto 21.2.

⁶⁷ BRONFMAN Alan: “División de la Leyes”, en *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley*, ob. cit., p. 176.

⁶⁸ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 2: Principios y Reglas de Técnica Legislativa: Contenido y Estructura de ley”, ob., cit., p. 32.

⁶⁹ Manual de Técnica Legislativa Español, ob. cit., punto 21.4.

⁷⁰ BRONFMAN Alan; “División de la Leyes”, ob. cit., p. 176.

- Cantidad de artículos: se recomienda la utilización de la categoría título en bloques normativos superiores a veinticinco preceptos e inferiores a cincuenta. Para agrupar menos de veinticinco disposiciones puede recurrirse al párrafo y si la norma contiene más de cincuenta que se pretenden agrupar se debe recurrir al libro.

- Jerarquía de la ley: considerando la existencia de leyes con mayor jerarquía que otras, puede resultar conveniente, aun cuando sean breves escindir sus contenidos en títulos para facilitar la comprensión de la norma.

- Leyes modificatorias de diversos textos legales: cuando una misma ley altera una serie de estatutos legales, puede resultar adecuado agrupar en diferentes títulos cada una de las normas enmendadas, dándoles el nombre de la disposición que se desea modificar.

e) *Artículo*: conforma la unidad básica de la ley, existe en todas las leyes y se numera correlativamente y sin interrupción.

Constituyen artículos cada una de las disposiciones numeradas de una compilación normativa. Cada uno de los artículos, y la suma de ellos, integra la concreción escrita de la decisión política que se quiere materializar en la ley, como mandato del legislador.⁷¹

Hay una serie de cánones relativos a la redacción de los preceptos, entre los que cabe destacar las siguientes:

- Los artículos deben individualizarse utilizando la palabra “Artículo” y el número correspondiente. Se aconseja emplear números cardinales, pues según Castiñeira, “el uso de cardinales y no de ordinales facilita la lectura a partir de los diez primeros artículos: véase la diferencia entre decir “artículo 54” y “artículo quincuagésimo cuarto”.

- “Se recomienda la utilización de un título por cada artículo que refleje su contenido y que permita su fácil identificación y más rápida localización en caso de búsqueda.

- Cada artículo debe referirse a un solo tema. Cada artículo debe recoger un único precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos siempre que respondan a una misma unidad temática y tengan un nexo lógico entre sí”.⁷²

⁷¹ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, ob, cit., p.117.

⁷² *Ibid.*, pp. 118 y 119.

- El lenguaje que se use debe ser preciso, las frases deben ser reducidas al mínimo sin que esto perjudique la idea que se quiere expresar.
- Se debe evitar el uso de ejemplos.
- Las normas de rango superior (orgánicas constitucionales, de quórum calificado) deben incluirse en artículos separados de las comunes.
- El orden debe ser consecutivo. Sin embargo, tratándose de las disposiciones transitorias, la numeración comienza de nuevo, rompiendo la pauta de la numeración consecutiva del articulado común.⁷³
- Las normas propiamente transitorias, tienen un carácter temporal, disponen sobre asuntos que tienden a desaparecer. En la fase de transición de un régimen legal preestablecido a otro, determinado por un nuevo acto de orden legislativo, aparecen situaciones que exigen una inmediata atención, pero con carácter especial o pasajero.

Dada su transitoriedad, no resulta aconsejable tratarlas en el texto del acto legislativo, ni mezclarlas con su articulado, puesto que, una vez atendida la situación o caso especial, la disposición deja de interesar, es absorbida por el tiempo o por la consumación del hecho previsto. Por ello, deben ser siempre agrupadas bajo el título "Disposiciones transitorias" o colocadas al final del acto legislativo.

El legislador, con alguna frecuencia, utiliza la categoría disposiciones transitorias para referirse no éstas, sino a todas aquellas normas propias de la parte final de las leyes. Como es evidente, tal simplificación no contribuye al orden interno de la ley.⁷⁴

- En la hipótesis de leyes con un solo precepto es apropiado designar la norma como "Artículo único", sistema que evita los inconvenientes e informa directamente que la ley contiene un solo artículo.⁷⁵
- Se debe evitar el doble articulado.

f) Asimismo los artículos admiten partición en *incisos*, que componen cada uno de sus párrafos. Se quiere para su redacción las siguientes reglas:

- Cada inciso termina con un punto y aparte.⁷⁶

⁷³ BRONFMAN Alan: "División de la Leyes", ob. cit., p. 179.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 200.

⁷⁵ Curso de Técnica Legislativa, "Módulo 2: Principios y Reglas de Técnica Legislativa: Contenido y Estructura de ley", ob. cit., p.35.

- Admiten fracción en letras o números si fuera necesario. El Manual de Técnica Legislativa Argentino recomienda que las separaciones internas del inciso deben estar signadas por una letra seguida por el signo derecho de un paréntesis. Los apartados internos de las letras deben estar señaladas por un número cardinal expresado en cifras arábigas y sucedidas por el signo derecho de un paréntesis.⁷⁷

- Cada artículo no debe tener un número elevado de incisos. Alan Bronfman sostiene que en el derecho comparado, se han fijado reglas precisas respecto del número de incisos de la norma, estableciendo como máximo tres o cuatro incisos por artículo, o bien se ordena que los incisos no deben ser extensos (instrucción recogida de la directriz austriaca).⁷⁸

3.3. Remisiones.

Las leyes no son elementos aislados, sino que se insertan en un ordenamiento jurídico, que debe mantener una coherencia, y en ocasiones observan vínculos con otras normas del mismo, a las que se remiten o las que citan.

Se legisla por remisión (en ocasiones se ocupan los términos referencia o reenvío con un significado equivalente) cuando se regula algo por conexión a otras normas jurídicas, que constituyen el objeto de la remisión.

Las remisiones o referencias se producen cuando una ley se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera.

La remisión produce el efecto de incorporación, de tal suerte que el contenido del objeto de remisión ha de considerarse como si fuera parte de la ley que incluye la norma de remisión, se integra en esta última.⁷⁹

Es posible reconocer distintos tipos de remisiones⁸⁰:

1. En cuanto a la norma a la que se alude, las remisiones pueden ser internas o externas. Las internas son aquellas referencias en virtud de las cuales “a través de una

⁷⁶ MARTINO, Antonio: Manual de Técnica Legislativa Argentino, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://exwww.dsp.unipi.it/didattica/Digesto/manual.html> (Fecha última consulta: febrero 2012).

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ BRONFMAN Alan: “División de la Leyes”, *ob. cit.*, p. 184.

⁷⁹ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, *ob. cit.*, pp. 233 - 235.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 43.

disposición, el legislador se refiere a otra norma de la misma ley, o a una parte de ella.”⁸¹ Las remisiones externas son aquellas que “se hacen a una parte o a la totalidad de otro texto normativo.”⁸²

2. Las remisiones pueden ser estáticas o dinámicas. Son estáticas las que se hacen a un tenor normativo en la redacción que tiene en el instante de aprobarse la ley de remisión, de suerte que no le afectarán ulteriores modificaciones ni incluso su derogación. Las remisiones dinámicas se entienden realizadas a la redacción que la norma objeto de remisión tenga en cada momento.

En los reenvíos estáticos, si el pasaje objeto del mismo cambia, su aplicabilidad cesa, mientras que en los dinámicos se adapta al texto vigente en cada ocasión, aunque su autor decida cambiarlo.⁸³ En los primeros se habla que la remisión se hace a una norma, mientras que en los segundos la remisión se hace a una fuente del derecho.⁸⁴

3. Desde el ángulo de su extensión, las remisiones pueden ser totales, o sea, a un precepto completo o parcial, esto es, a algunas reglas de la norma remitida.

4. Según su especificidad, las remisiones pueden ser determinadas o indeterminadas. Es determinada cuando se especifica la o las disposiciones concretas objeto de la remisión. Es indeterminada cuando se indica la ley o parte donde se encuentra la norma que se pretende referenciar, dejando al intérprete la determinación de la misma.⁸⁵

Una vez que el legislador decida hacer una remisión, debe tener presente las siguientes indicaciones:

- a) La norma de remisión debe indicar con exactitud su carácter de tal.
- b) La remisión debe identificar correcta y claramente el objeto al que se dirige. De preferencia es menester detallar sucintamente, junto a la norma objeto de la remisión, su contenido.
- c) La remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia norma y para el resto del ordenamiento.⁸⁶

⁸¹ VIDAL, Álvaro: “La Cita de la Ley”, en *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley*, ob. cit., p. 192.

⁸² *Ibid.*, p.196.

⁸³ CARBONELL, Miguel: “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas” en *Elementos de la Técnica Legislativa*, ob. cit., p. 216.

⁸⁴ Pizzorusso, Alessandro, *Delle fonti del diritto. Commentario del Codice Civile a cura di Antonio Scialoja e Giuseppe Branca*, Bologna-Roma, 1977, pp. 92-93.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 224.

⁸⁶ CARBONELL, Miguel: “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas” ob. cit., p. 216.



En algunos países es especialmente preocupante la tendencia del legislador a reenviar a normas infralegislativas no sólo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, de hecho, lo que se hace es aumentar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la administración pública.⁸⁷

d) Tienen un carácter subsidiario, por lo que se debe recurrir a ésta sólo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación.⁸⁸

En cuanto a la forma de efectuar la cita de la referencia el profesor Álvaro Vidal vislumbra la siguiente alternativa:

- Cita larga y creciente: se lleva a cabo individualizando desde la unidad menor a la unidad mayor de la parte de la estructura normativa que se pretende referenciar (por ejemplo letra b) del inciso II del artículo 2 de la ley XXXXX). Esta opción “precisa con exactitud la norma citada, sin que se planteen problemas para el intérprete en su búsqueda.”

- Cita corta y creciente: se menciona solo la estructura normativa referenciada. Si bien permite una lectura más fácil y es útil cuando se nombran varios artículos, “entrega al lector la tarea de encontrar el objeto específico de la cita”.⁸⁹

“La remisión debe hacerse a un objeto suficientemente concreto, delimitado e individualizado, como por ejemplo un artículo de una ley. La remisión debe ser lo suficientemente precisa como para permitir al lector consultar fácilmente la ley objeto de la remisión”.⁹⁰ Concordando con esta noción, el profesor Vidal opina que resulta más conveniente la primera fórmula porque “a pesar de la necesidad de que las citas sean simples y breves, ello no puede significar que el legislador no proporcione los datos

⁸⁷ Algunas indicaciones sobre el tema, referidas en concreto al caso de México, pueden verse en Carbonell, Miguel, “Notas sobre los límites de los reglamentos del Poder Ejecutivo Federal en el derecho mexicano”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 20, México, Escuela Libre de Derecho, año 1996, pp. 65-83.

⁸⁸ CARBONELL, Miguel: “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”, ob. cit., p. 216.

⁸⁹ VIDAL, Álvaro: “La Cita de la Ley”, ob. cit., p. 194.

⁹⁰ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 4: Inserción de la Ley en el Ordenamiento Jurídico”, edición 3, Congreso de los Diputados y Fundación Ceddret, España, p. 44.

necesarios para encontrar la disposición citada, dado que no es el lector el llamado a determinar el contenido de la referencia normativa”.⁹¹

Asimismo, Pérez Bourbon, estima preciso discriminar entre remisión propiamente tal y cita. “Preferimos hablar de “remisión” cuando se trata de enlazar normas y de “cita” cuando es una simple referencia sin pretensión de establecer ninguna ligazón entre ambas”.⁹²

No debe olvidarse que el conjunto de normas que componen el sistema jurídico constituyen un sistema y no una simple aglomeración. Ése es el motivo por el cual existen las remisiones: para lograr que determinados institutos, procedimientos o normas se apliquen en forma igualitaria en otros institutos o procedimientos aunque las reglas que los regulan se encuentren diseminadas en diferentes sectores de la legislación.

3.4. Modificaciones.

Las leyes modificatorias son aquellas que “tienen por objeto alterar o suprimir leyes anteriores que versan sobre una misma materia, sea estableciendo una nueva redacción o bien acondicionándolas, prorrogando o suspendiendo su vigencia o simplemente derogándolas”.⁹³

Tipos de leyes modificatorias:⁹⁴

a) Leyes de nueva redacción o leyes nuevas. No se trata en este caso de leyes que regulan por primera vez un asunto (aunque éstas también pueden modificar otras leyes pretéritas), sino de leyes que reglan de nuevo una materia completa, y por tanto entrañan la modificación total o derogación de la ley anterior, que queda sustituida por la nueva.

b) Leyes de adición: añaden preceptos nuevos a una ley ya existente.

c) Leyes de prórroga de vigencia: se trata de leyes que establecen en su propia regulación un plazo de auto derogación, al vencimiento del cual cesan irremediamente en sus efectos. Puede ocurrir que las circunstancias que motivaron la aprobación de la ley temporal se prolonguen en el tiempo más allá de lo previsto por el legislador. En tal

⁹¹ VIDAL, Álvaro: “La Cita de la Ley”, ob. cit., p. 194.

⁹² PÉREZ, Bourbon, Héctor: Manual de Técnica Legislativa, primera Edición, Fundación Konrad Adenauer. Argentina, año 2007, p. 63.

⁹³ VIDAL, Álvaro: “Las Leyes Modificatorias y la Derogación de las Leyes”, en *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley*, ob. cit., p. 239.

⁹⁴ Curso de Técnica Legislativa: “Módulo 4: Inserción de la Ley en el Ordenamiento Jurídico”, ob. cit., pp. 32 y 33.

conjetura, será necesario dictar una ley que tenga como único objeto la ampliación de aquel periodo de vigencia.

d) Leyes de suspensión de vigencia: existen cuando la reglamentación fijada por una ley permanente resulta inadecuada bajo ciertas circunstancias particulares existentes en el momento de su entrada en vigor. En tal caso se hace necesario que el legislador suspenda la aplicación de la referida ley por el tiempo que estime durarán esas circunstancias.

e) Leyes derogatorias: son aquellas que tienen por objeto “la supresión de la vigencia de leyes preexistentes o de alguna de sus disposiciones.”⁹⁵

Respecto de los estilos de redacción de la ley modificatoria,⁹⁶ se debe distinguir entre leyes exclusivamente modificatorias de una misma norma y aquellas que no lo son.

Cuando una ley no propiamente modificatoria, contiene también enmiendas de otra u otras disposiciones, circunstancia que sólo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir éstas en los preceptos finales indicando en el título de la norma final correspondiente que contiene una rectificación y el título de la ley o leyes modificadas, o destinar un capítulo o título de la ley, según proceda, a recoger las reformas. Por regla general debe preferirse que las leyes modificatorias tengan por objeto una sola ley, lo que se indicará en el título. Asimismo deben evitarse las leyes de modificación múltiple, porque dificultan el conocimiento y la localización de las variaciones legislativas, lesionando la seguridad jurídica.

Asimismo existe al momento de redactar una ley modificatoria, dos opciones:⁹⁷

- Estilo de regulación: consiste en dar una nueva redacción a los preceptos alterados.
- Estilo de modificación: consiste en la sustitución de algunas palabras o expresiones concretas de la ley modificada, sin dar una nueva redacción a las disposiciones enmendadas.

En lo que concierne a determinar la opción más aconsejable al redactar una ley modificatoria es importante que éstas empleen el estilo de regulación o de nueva redacción. El estilo de modificación (sustituir algunas palabras sin dar nueva redacción al párrafo, apartado o artículo) se utilizará exclusivamente en los casos de sustitución de palabras

⁹⁵ VIDAL, Álvaro: “Las Leyes Modificatorias y la Derogación de las Leyes”, ob. cit., p. 244.

⁹⁶ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, ob. cit., pp. 223 y 224.

⁹⁷ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 4: Inserción de la Ley en el Ordenamiento Jurídico”, ob. cit., p. 37.

aisladas, de cambio reiterado de las mismas expresiones en distintos lugares de la ley, de alteración de cantidades u otros análogos.⁹⁸

Esto se funda en que “solo con el estilo de regulación se facilita la comprensión de la ley y la determinación y conocimiento del derecho vigente.”⁹⁹

Además, según el profesor Manuel Núñez es preciso atender a los *principios de jerarquía*, por el cual sólo es posible la modificación entre normas de igual jerarquía: las leyes sólo pueden ser enmendadas a través de leyes, y *el de orden*, por el cual se deben evitar disposiciones autónomas o misceláneas, diversas a las que tengan por objeto alterar el texto a corregir.

3.5. Derogaciones.

Para una sana técnica legislativa el único tipo de abrogación que garantiza la seguridad jurídica y la certeza de las leyes es la derogación expresa. Lo mismo plantea el Manual de Técnica Legislativa Argentino, en aconseja la misma derogación, que ocurre cuando el legislador indica con precisión la sección eliminada.

En la legislación chilena es posible encontrar distintos clases de derogaciones expresas:¹⁰⁰

a) Derogaciones imprescindibles, inútiles y útiles:

- Las derogaciones imprescindibles son aquellas que tienen por finalidad la abrogación de disposiciones anteriores que no son incompatibles o contrarias con las de la anterior. En tal caso la única forma de cesar la vigencia de estos preceptos se presenta cuando el legislador expresamente las abroga.

- Las derogaciones inútiles son aquellas en las que el legislador se limita a declarar que quedan suprimidas todas las normas contrarias a las que la nueva ley contiene.

- Las derogaciones útiles son aquellas que se producen cuando hay incompatibilidad de contenidos normativos o por una nueva regulación integral de la materia.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 37.

⁹⁹ VIDAL, Álvaro: “Las Leyes Modificatorias y la Derogación de las Leyes”, *ob. cit.*, p. 253.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pp. 278 y 282-288.

b) Derogaciones determinadas: son aquellas en las que el legislador precisa las leyes o disposiciones cuya vigencia pretende suprimir.

c) Derogaciones indeterminadas: el legislador se limita a declarar que se derogan todas aquellas normas incompatibles con la nueva ley.

Pautas de redacción de las normas derogatorias:

- La derogación expresa más correcta es la de tercer grado, individualizando de manera precisa la norma y la parte de ella que se pretende suprimir. El profesor Vidal advierte que la abolición supone una detallada delimitación del objeto sobre el cual recaerá el efecto supresorio.

- Las disposiciones derogatorias deben ser formuladas de modo que no exista duda que la intención del legislador es suprimir o abolir la vigencia de un determinado texto legal. En tal sentido se recomienda el uso de expresiones como “derogar”, “suprimir”, “eliminar” u otras análogas.

Respecto a su ubicación, si se trata de una ley de nueva regulación, las normas derogatorias deben ubicarse en las disposiciones finales del texto.

3.6. El lenguaje legal.

El lenguaje legislativo es una modalidad del lenguaje jurídico que se caracteriza por su destinatario: el conjunto de los ciudadanos y por su función: la regulación de la convivencia. Es así como una correcta redacción de la norma jurídica cobra vital importancia.

La redacción de la ley “es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para conocer el contenido de las normas que expresan; en consecuencia, una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas”.¹⁰¹

El idioma de las leyes se caracteriza, respecto del lenguaje ordinario, por el significado y la modalidad del uso de términos singulares, por la estructura sintáctica, por el ámbito de difusión y comprensión.

¹⁰¹ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, ob. cit., p. 150.

El léxico de las leyes se compone de vocablos de la lengua natural u ordinaria que no designan conceptos jurídicos específicos; locuciones que designan una noción jurídica conservando el significado originario de la lengua común; vocablos técnicos propios de la actividad representada; voces que en el mundo del derecho han tomado un alcance distinto del que le asigna la lengua común (vgr: actor, superficie, etc.), y términos usados sólo para expresar conceptos jurídicos (comodato).

Entonces, existe un idioma técnico de los juristas, vale decir, de quienes profesan las leyes para interpretarlas o aplicarlas. Es así como su función consistirá en purificar, completar y ordenar el lenguaje de las leyes, tendiendo a apartarse del vocabulario cotidiano, ambiguo e indeterminado, y a dotarse de un dialecto propio, más riguroso, condición indispensable para la construcción de una ciencia jurídica.

La lingüística del legislador se ubica entre el idioma común y el técnico del jurista.

Sobre el tipo de lengua de las leyes hay dos direcciones ideológicas distintas, quienes proclaman que la comprensión de las leyes debe ser accesible a todos y no privilegio de pocos, por lo cual deben escribirse en modo simple y claro y con dicciones comprensibles para todos y los que sostienen que el lenguaje debe ser acotado al rigor terminológico propio de la ciencia.

Una solución ecléctica propugna un tecnicismo moderado que, sin privar a la ley y a la ciencia jurídica de los modismos técnicos indispensables, sea, no obstante, compatible con una suerte de traductibilidad del léxico jurídico en el idioma cotidiano y con un buen grado de inteligibilidad del derecho y las operaciones jurídicas por parte de cada ciudadano, logrando así un prudente equilibrio entre la certeza y adaptabilidad del derecho, entre igualamiento jurídico y equidad.

Lo anterior amerita el empleo de adecuadas reglas de técnica legislativa en las leyes. En efecto el “texto legislativo requiere de un lenguaje claro, preciso, conciso, de nivel culto (pero) accesible”.¹⁰²

Para concretar tal directriz, es importante tener presente los principios de claridad y de economía en la terminología.

El primer axioma dispone que “las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente.

¹⁰² Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, España, año 2005. Se trata, en realidad, de un mero ejemplo de directrices que abordan también cuestiones relativas al lenguaje jurídico.

Clara: de fácil comprensión;

Sencilla: concisa, sin elementos superfluos;

Precisa: que no deje lugar a dudas en el lector que ha de cumplirlas (ciudadano) o aplicarlas (autoridades, funcionarios y jueces);

Coherente: han de utilizarse los mismos términos para expresar similares conceptos y la ley no debe contener contradicciones.

La ley, además, debe ser comprensible”¹⁰³. La claridad se refiere al adecuado uso del idioma ordinario. Las normas deben estar redactadas de forma que todos los ciudadanos puedan comprenderlas. Para ello, entre otras, se mantendrá la misma lengua e igual terminología en toda la ley, se reducirá en lo posible el empleo de modismos técnicos, se evitará utilizar neologismos y términos extranjeros.

Por lo que toca a la brevedad en la redacción, las leyes deben formularse en forma breve y sencilla, evitando la extensión desmedida de las oraciones, la tendencia al uso de un léxico barroco y ampuloso, de enunciados jurídicos vacíos (v.gr. Ley del Deporte: lo “que en Derecho corresponde”, “conforme a la normatividad aplicable”, “por conducto del organismo competente”, “en la esfera de competencia local”, etc.), la reiteración de locuciones y de normas preexistentes, así como dedicar especial cuidado en la puntuación y en las concordancias, etc.¹⁰⁴

Respecto de las reglas de ortografía, deben seguirse las más sencillas del vocabulario usual. La redacción de los textos debe observar las prescripciones gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su diccionario. Los signos de puntuación deben utilizarse de acuerdo con los cánones gramaticales, así como tener presente que las comas no son fonéticas, sino sintácticas.

Ya el Reglamento de la Cámara de Diputados ha prevenido en la adopción de medidas para resguardar la corrección del lenguaje legal.

“Los artículos de todo proyecto de ley -dice el artículo 12- deberán contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se funda”.

¹⁰³ GARCIA-ESCUADERO Márquez, Piedad: “Manual de Técnica Legislativa”, ob. cit., p. 155.

¹⁰⁴ NÚÑEZ Poblete, Manuel: “La Forma de la ley”, ponencia presentada en “Seminario sobre Técnica Legislativa”, ob. cit.

El artículo 15 es una regla mucho más relevante: “El Presidente de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones tendrán la facultad de corregir en los proyectos aprobados, los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo acuerdo en contrario de la Cámara o de la Comisión respectiva”.

Finalmente, no podemos perder de vista que todo nuestro sistema jurídico descansa en una importantísima ficción: la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento. Pues bien, corolario inmediato de este principio esencial del Derecho se asienta en que las normas deben ser no sólo públicas, sino también comprensibles para la generalidad de los ciudadanos destinatarios de las mismas.¹⁰⁵

4. Propuestas de pautas de redacción.

Un modelo o pauta para aplicar a un proyecto de ley acerca del control de técnica legislativa en la fase prelegislativa, podría consistir en someterlo a un “checklists”, o serie de preguntas para verificar si en cada caso concreto de diseño de disposiciones legales, se han acatado adecuadamente las reglas de técnica legislativa.

Las preguntas o pautas que a continuación se detallan, se han elaborado a partir del análisis específico de algunos caracteres de técnica legislativa formal, estudiados en el punto anterior de este trabajo.

4.1. Título de la ley.

¿Es el título del proyecto de ley suficientemente explicativo de su contenido?

Si el objeto de la ley es la modificación o derogación de normas ¿son indicadas como tales, en el título?

¿Es completo en sus elementos, a saber, fecha, número, tema?

¿Individualiza correcta de la categoría normativa de la ley?

4.2. Estructura interna.

¿Obedece a una adecuada estructura formal: división de sus partes en libros/ título/ capítulos/ párrafo/ artículos e incisos?

¹⁰⁵ Curso de Técnica Legislativa, “Módulo 3: El lenguaje de las leyes”, edición 3, Congreso de los Diputados y Fundación Ceddet, España, pp. 47 - 50.

¿Sus preceptos respetan una ordenación lógica?

En el caso de una misma ley que enmienda varios cuerpos legales ¿están agrupadas cada una de las normas modificadas en distintos títulos?

¿Están adecuadamente numerados los artículos?

El promedio de incisos, para cada artículo, ¿es suficientemente bajo?

¿Cada artículo regula un aspecto particular de la materia tratada por la ley?

¿Las normas de rango superior (orgánicas constitucionales, de quórum calificado) se incluyen en artículos separados de las disposiciones comunes?

En el supuesto de introducirse nuevos artículos a textos legales, ¿se respetan la numeración, utilizándose los bis, ter, quater, u otro análogo?

¿Las disposiciones transitorias tienen carácter temporal o agrupan normas propias de la parte final de las leyes?

4.3. Remisiones.

¿La norma de remisión indica con toda claridad su carácter de tal?

¿La remisión identifica de manera clara, correcta y específica el objeto al que se dirige?

¿Las remisiones o referencias son correctas?

¿Contiene el proyecto disposiciones que repiten el contenido de otros cuerpos normativos?

¿Se reenvía a preceptos infralegislativos?

4.4. Modificaciones.

¿La modificación se hace entre normas de igual jerarquía?

¿Se identifica con precisión el texto enmendado?

¿Al modificar la ley se respetó en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar?

¿Se integran claramente las enmiendas en las leyes modificadas, utilizando términos ilustrativos de lo que se pretende lograr (“Incorpórase, modifícase”)?

4.5. Derogaciones.

¿Es expresa e indica con precisión las leyes o disposiciones cuya vigencia pretende suprimir?

¿Existe coherencia normativa en la identificación de las normas derogadas total o parcialmente por el proyecto?

¿Se identifica de manera clara, precisa y específica la o las normas que se pretenden derogar?

4.6. El lenguaje legal.

¿Existe claridad en la redacción?

¿Está formulada de manera breve, evitando repeticiones y redundancias?

¿Es coherente en cuanto a la utilización de los términos en todo el proyecto?

¿Utiliza fórmulas jurídicas vacías o términos extranjeros innecesarios?

¿La norma contiene errores ortográficos, léxicos o de estilo?

CAPÍTULO III

Evaluación de proyectos de ley promulgados entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010, informados por la Corte Suprema¹⁰⁶, a la luz de propuestas de pautas de redacción formal¹⁰⁷.

1.- Ley N° 20.107, que modifica el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en materia de tribunales competentes para conocer de determinadas infracciones (Boletín N° 2587-01).¹⁰⁸

La moción ingresó a trámite con el título siguiente: “Modifica el artículo 124 de la ley N° 18.892, de 1989, General de Pesca y Acuicultura, contenida en el decreto supremo 430, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción”, que no identifica su objeto en forma precisa, diferenciada y completa ni su contenido esencial. Tampoco señala el año de publicación del Decreto Supremo N° 430, este es 1992, precisión importante por cuanto en la dictación de estas normas no se respeta un orden numérico cronológico.

La modificación tiene por objeto atribuir competencia a los tribunales civiles de las ciudades de Pichilemu y Temuco para conocer de las infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura, que actualmente conocen tribunales de ciudades distantes de los lugares de comisión de esas contravenciones. Para ello intercala enmiendas al inciso segundo del artículo 124 de la ley citada, sin darle una nueva redacción, lo que dificulta su comprensión.

Por su parte la remisión del artículo transitorio no está bien formulada, pues debió hacer referencia al inciso segundo, ya que el inciso primero del artículo 124 atribuye competencia para juzgar los quebrantamientos a la Ley de Pesca a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde se hubieren perpetrado las infracciones o en las que hubieren tenido principio de ejecución, siendo el inciso segundo el que prevé que si la transgresión se comete o tiene principio de ejecución en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, o en el mar presencial o en la alta mar en el caso de la letra h) del artículo 110 (sanciona la realización de faenas en alta mar con naves de pabellón chileno violentando las convenciones internacionales sobre protección, conservación o uso racional

¹⁰⁶ Este capítulo está basado en información oficial obtenida en el sitio web de la Cámara de Diputados de Chile <http://www.camara.cl/> (última consulta marzo 2012).

¹⁰⁷ Estas pautas están recogidas en el capítulo anterior.

¹⁰⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=1300&prmTIPO=INICIATIVA>

de las especies), será competente el juez civil de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta, Chañaral, Caldera, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Constitución, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Puerto Aysén, Punta Arenas o Isla de Pascua.

Además, la redacción, del artículo transitorio es poco precisa y más claro¹⁰⁹ habría resultado disponer que “Las causas actualmente tramitadas en otros tribunales, y que a partir de la publicación de la presente ley deban ser conocidas por los jueces de Pichilemu y Temuco, continuarán tramitándose en los tribunales en que originalmente estaban siendo incoadas, hasta su total terminación.”

2.- Ley N° 20.110, que suspende la entrada en vigencia de la ley N° 20.084 (Boletín N° 4197-07 (S))¹¹⁰.

El título del proyecto resulta incompleto pues no indica el nombre de la ley que modifica.

El objetivo de esta iniciativa, iniciada en mensaje, consistió en aplazar la entrada en vigencia de la ley sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

Se trata de una norma modificatoria que consta de un artículo único que reemplaza en el artículo 1° transitorio de la ley N° 20.084 la expresión “seis meses” por “dieciocho meses”.

En cuanto a la redacción, es inexacto el uso de imperativo “reemplácese”, siendo más exacto “reemplázase”, pues el verbo rector debe ser auto ejecutable, esto es sin conferir mandato a un tercero indefinido para que realice el acto ordenado.

¹⁰⁹ Dispone que: “Las causas por infracción a que se refiere la norma mencionada en el inciso primero del artículo 124 actualmente tramitadas en otros tribunales y que a partir de la publicación de la presente ley deban ser conocidas por los jueces de Pichilemu y Temuco, continuarán tramitándose en los tribunales en que originalmente estaban siendo incoadas, hasta su total terminación”.

¹¹⁰ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4384&prmTIPO=INICIATIVA>

3.- Ley N° 20.123, que regula trabajo en Régimen de Subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios (Boletín N° 2943-13)¹¹¹.

Se trata de una ley derogatoria, cuyo artículo 1° suprime los artículos 64 y 64 bis del Código del Trabajo, y modificatoria al introducir en el artículo 2° un nuevo capítulo V al Libro I del título II, que incorpora nuevas materias.

El capítulo V conserva la estructura formal interna del Código Laboral, que correctamente aparece dividido en libros, éstos en títulos, capítulos y párrafos. Es así como el nuevo capítulo V se inserta en el título II del libro I y se divide en 2 párrafos.

El párrafo 1° se refiere a la subcontratación y consta de varios preceptos nuevos, que se signan con el número común de “152”, al agregarse a continuación de la última disposición descrita con ese numeral en el capítulo que le antecede y entonces los nuevos artículos, todas ellos “152” se individualizan con letras que agotan el abecedario, de suerte que la designación continúa repitiendo las letras hasta el artículo 152 CC inclusive.

Es así como, el párrafo primero comienza a partir del artículo 152 A hasta el 152 E y el párrafo segundo continúa desde el 152 F hasta el 152 CC. Como se evidencia el método empleado por el legislador es confuso y se aparta de toda estructura formal lógica que aconseja evitar el doble articulado, lo que aquí se agrava con la duplicidad de letras añadidas al innumerablemente reiterado artículo 152. Es cierto que la gran cantidad de normativa introducida torna imposible la individualización con los calificativos de “bis”, “ter”, “quater” o “quinqües”. Tal vez habría sido más claro usar el antiguo método empleado en las modificaciones al Código de Procedimiento Civil, donde se realizó una numeración correlativa completamente nueva y para orientar al usuario la enumeración antigua se anotó inmediatamente entre paréntesis, ello en vista de la gran cantidad de normativa adicional que confundiría el uso de las pautas modernas.

Los artículos 152 M, 152 P y 152 R se subdividen en letras, y enturbia más el enunciado que con los mismos signos se hace de la normativa permanente. Además varios preceptos constan de gran cantidad de incisos, como el caso del artículo 152 J, que también contraviene una adecuada estructura formal aconsejada por el derecho comparado.

¹¹¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3033&prmTIPO=INICIATIVA>

Finalmente se ubican las “disposiciones transitorias”, que consta de dos artículos, enumerados con los ordinales primero y segundo respectivamente, que constituye otra inobservancia cuando se sugiere el empleo de cardinales, para evitar, de sufrir modificaciones una vez convertido en ley, confusiones en el caso de adicionarse otras normas, al enumerarse de manera extensa (décimo primero, duodécimo, etc.).

Es del caso resaltar que posteriormente, con fecha 1° de octubre de 2002, ingresó a tramitación el boletín N° 3.073-13 que regula las condiciones de trabajo y contratación de artistas y técnicos de espectáculos, y que también incluye un nuevo Capítulo a los cuatro ya existentes en el referido Título del Código del Trabajo por cuanto la iniciativa en informe debió durante su tramitación legislativa modificar en su texto la referencia al Capítulo V, en comento, por el Capítulo VI. Lo anterior refleja la poca coordinación del Poder Ejecutivo en materia de mensajes.

En síntesis y como comentario final el texto del proyecto adolece de una estructura formal ambigua que como se detalló no acata los cánones modernos sobre la materia.

4.- Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Boletín N° 3224-04)¹¹².

El título da cuenta parcialmente de su objeto porque regula materias nuevas como es el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, pero omite las modificaciones que introduce en su título final a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, lo que es importante porque su aprobación requiere quórum calificado.

La estructura formal de la ley es aparentemente correcta, ello porque se divide en capítulos, signados con números romanos y un cuarto denominado final. Los capítulos se estructuran en base a títulos, éstos en párrafos que constan de artículos. La primera observación incumbe a que se altera las recomendaciones relativas a la estructura interna formal, porque el texto se divide en capítulos y éstos en títulos, contrariamente a las reglas recomendadas en el derecho comparado.

Cada título y cada capítulo constan de su debido epígrafe explicativo.

Se observa en la normativa una excesiva remisión a reglamentos, cinco en total¹¹³, lo que constituye un abuso de la técnica del reenvío, puesto que en realidad encierra una

¹¹² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3310&prmTIPO=INICIATIVA>

delegación de facultades legislativas en distintas materias que exceden la potestad reglamentaria, e incluso al margen de las facultades que determina el artículo 61 de la Constitución Política.

El capítulo final contiene distintas modificaciones a varios textos legales, como la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, sin identificarla correctamente (cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Educación), además, al igual que en ocasiones anteriores, se empleó erróneamente el imperativo “modifíquese”, en circunstancias que el término correcto es “modificase”, porque el verbo rector debe ser auto ejecutable.

Por último, y del mismo modo se lee un rótulo “disposiciones transitorias” que consta de cinco preceptos enumerados con los ordinales primero y segundo, tercero, etc., que constituye otra inobservancia cuando se sugiere el empleo de cardinales.

5.- Ley N° 20.146, que establece reglas especiales para la apelación en causas relativas a la discapacidad (Boletín N° 3143-07)¹¹⁴.

La moción en análisis ingresó con el siguiente título: “modifica la ley 19.284, que norma la integración social de personas con discapacidad”. Rótulo que evidentemente no da cuenta de su contenido, no obstante, se cambió durante su tramitación en forma correcta.

El texto de la moción consta de un artículo único que modifica el artículo 50 de la ley referida, que hace aplicable a estas causas el procedimiento establecido en la ley N° 18.287, sobre procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, agregando un inciso segundo que establece reglas para la tramitación del recurso de apelación.

La redacción del artículo único,¹¹⁵ aún cuando no es errónea pudo ser más concreta con el siguiente tenor:

“Artículo único.- Agrégase, en el artículo 50 de la ley N° 19.284, el siguiente inciso segundo:...”.

¹¹³ Reglamento interno de funcionamiento del Comité de coordinación del sistema (artículo 5°); reglamento de la Secretaría Técnica (artículo 11, inciso segundo); reglamento de los procesos de autorización de las agencia de acreditación (artículo 26, inciso segundo); reglamento de acreditación de los programas de postgrados (artículo 33, inciso tercero), y el de información de la educación superior (artículo 38, inciso segundo).

¹¹⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3239&prmTIPO=INICIATIVA>

¹¹⁵ ARTÍCULO ÚNICO:

En la ley 19.284, agregase el siguiente inciso segundo en el artículo 50:

En cuanto a la ortografía, se observa que la expresión “artículo único” está en mayúscula, y la esdrújula "agrégase", no está acentuada.

Respecto a la regla número 2) que preceptúa que: “*Toda notificación que deba practicarse se realizará por el estado diario*”. Es repetitiva del artículo 36 de la ley N° 18.287 que ordena la notificación por el estado de las resoluciones que se dicten en segunda instancia, la que resulta redundante e innecesaria.

En cambio, es plausible la inserción de un artículo transitorio que regulase la entrada en vigencia de estas reglas.

6.- Ley N° 20.152, que introduce diversas modificaciones a la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias (Boletines N°s 2600-18; 3093-18 y 3619-18).

Cabe consignar que por referirse todos los proyectos a una misma materia, se acordó por la Comisión Técnica de la Cámara de Diputados, tramitarlos en forma conjunta.

El proyecto signado con el número 2600-18¹¹⁶, en cuanto al título, cumple con el requisito de ser indicativo del objeto del proyecto. Sin embargo el contenido del mismo, consiste en modificar dos disposiciones, las cuales no se reflejan en el título de la moción.

La estructura interna es coherente con la finalidad y extensión del proyecto. Se utiliza la unidad artículo y por cada uno de ellos se identifica la norma modificada, lo que facilita la comprensión de las reformas que se pretenden adicionar.

En cuanto a la primera regla modificada, la ley N° 14.908, la referencia es equivocada. En efecto, el proyecto de ley fue presentado el mes de octubre del año 2000. A esa fecha la ley N° 14.908 era parte del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Justicia del año 2000, que fijó el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código Civil; de la ley N° 4.808, sobre Registro Civil; de la ley N° 17.344, que Autoriza Cambio de Nombres y Apellidos; de la ley N° 16.618, Ley de Menores; de la ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, y de la ley N° 16.271, de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones. Esta última norma fue publicada en mayo de 2000, por lo que la modificación debió hacerse al artículo 7° del Decreto con Fuerza de Ley, que contiene la ley N° 14.908 y no a la ley en sí misma.

¹¹⁶ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=1314&prmTIPO=INICIATIVA>

En cuanto a la redacción, el artículo 1° alude a la Cámara de Comercio de Santiago, en circunstancias que el Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda N° 950 la denomina “Cámara de Comercio de Chile, de Santiago”.

Las citas hechas en el contenido preceptivo de la ley respetan la norma modificada, utilizando la fórmula larga y creciente, individualizando desde la unidad menor a la mayor.

El título del boletín N° 3093-18,¹¹⁷ que “establece pena por el incumplimiento malicioso en el pago de las pensiones alimenticias”, no da cuenta del contenido de la iniciativa, que es modificar la ley N° 14.908.

Su propósito por una parte radica en permitir la interposición de una queja respecto de los funcionarios judiciales que no evacúen los trámites que les ordena la ley dentro del término legal, y por otra, sancionar a quienes intervengan con conocimiento de los fines ilícitos en estas acciones, al que induzcan a su comisión o participen en su ejecución.

La estructura interna del proyecto no indica la unidad de división utilizada, ya que sólo hay un punto 1 y un punto 2. En este caso la unidad que correspondería emplear es el artículo, con cualquier de los siguientes matices: artículo único con letras a) y b) (puesto que se modifica la misma regla) o bien, artículos 1° y 2°.

En relación a la disposición inicial, añade un artículo 20 a la mal citada ley y el numeral 2, intercala un nuevo artículo 19 bis. Por una cuestión de orden interno lógico, debió insertarse desde luego, esta última modificación (19 bis) como un nuevo artículo “20”, previo y la disposición pasada que agrega el artículo 20, quedaría como “21”. Resulta necesario destacar que en el inciso final de este numeral se utiliza la voz “induciere”, que no existe en el diccionario, en lugar de “indujera o indujese”.

El título del boletín N° 3619-18,¹¹⁸ que “otorga competencia al juez que indica para conocer sobre alimento, disminución o cese de la pensión alimenticia de menores”, precisa su objeto esencial y es de fácil comprensión.

Desde el punto de vista de la estructura, el proyecto consta de un artículo único, lo que es apropiado por tratarse de un texto con un solo precepto, que ilustra directamente esta situación.

¹¹⁷ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3187&prmTIPO=INICIATIVA>

¹¹⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3727&prmTIPO=INICIATIVA>

En lo que concierne a la cita de la norma modificada, se respeta el orden creciente y la cita larga, indicando el inciso, el artículo y la ley respectiva.

En cuanto a la regla modificada se pueden observar dos problemas desde el punto de vista de la técnica legislativa:

a) Se indica la ley cuya modificación se propone y la norma que la modificó: ley N° 14.908, modificada por la ley N° 19.471. Esta técnica es equívoca, por cuanto al citarse una norma se entiende que ella se cita con su texto vigente al tiempo de proponer la enmienda, porque la referencia a la otra ley (19.417) está demás, no aporta y confunde. De lo contrario habría que, cada vez que se menciona una norma, citar todas aquellas que la modifican, situación que generaría citas interminables e inmanejables.

b) Por lo que toca a la ley N° 14.908, ya se destacó lo errado de la referencia que debió ser al artículo 7° del Decreto con Fuerza de Ley N°1, ya citado.

7.- Ley N° 20.168, que modifica la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria para facilitar la organización y administración de los condominios de viviendas sociales (Boletín N° 3804-14)¹¹⁹.

El título de la moción ingresada a trámite era que “modifica diversos cuerpos legales con el objeto de facilitar la organización de los vecinos y la administración de los condominios de viviendas sociales”. Encabezamiento claro en cuanto al objeto, aún cuando no explicitaba las normas sujetas a modificaciones: Decreto Ley N° 2552, ley N° 19.537 y Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de Ministerio del Interior, de 2001, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en este caso, por la extensión, pudo abreviarse indicando sólo la ley en el título).

En cuanto a la estructura del proyecto se divide en artículos y éstos en letras que, a su vez, se subdividen, en números romanos. Cada artículo modifica una ley, cada letra un artículo de la ley que se pretende enmendar y cada número romano un acápite específico del precepto, lo que es positivo puesto que se ocupan tres unidades diferentes de división que no darán lugar a confusiones.

¹¹⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3997&prmTIPO=INICIATIVA>

El artículo 4° en su sección preliminar presenta, una naturaleza de norma transitoria, en cuanto entrega un plazo de 24 meses para subdividir los condominios de viviendas sociales, de modo de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 1°, que, a efectos de la estructura, pudo haberse separado del contenido de la preceptiva permanente. Sin embargo, por la breve extensión del proyecto no dificulta mayormente su comprensión.

La remisión formulada en el artículo 3°, adolece de errores¹²⁰:

a) La frase “dictado según lo dispuesto en la Ley 19.70” está demás en la cita de un Decreto con Fuerza de Ley, ya que estos no se mencionan con la norma que habilitó su dictación porque genera incertidumbre, que se agrava con su mala indicación “19.70”, que no existe.

b) La cita del Decreto con Fuerza de ley es incompleta, por no especificar el ministerio ni la norma que refunde, pues no señala el número de la ley de Municipalidades, (18.695), sino que sólo menciona su nombre. La fórmula correcta es: Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de Ministerio del Interior, de 2001, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El proyecto, desde la perspectiva de la redacción, denota falta de cuidado, dado que se advierte palabras cortadas¹²¹, faltan números o letras, lo que dificulta su inteligencia. Asimismo, revela abuso y falta de homogeneidad en el uso de negritas, ya que algunas de las frases que se pretenden reemplazar las utilizan, otras no, ocupando igualmente cursiva en todos los casos.

De igual forma, incurre en faltas gramaticales en el verbo rector, por ejemplo el artículo 1° ocupa la fórmula “reemplácese”, en lugar de “reemplázase”, que es la correcta, desde que el verbo rector envuelve un mandado auto ejecutable, como ya se explicó. Lo mismo sucede en el artículo 2°, que prescribe “Modifíquese”, en lugar de “Modifícase”; en su letra a) cuando prescribe “Agréguese”, en vez de “Agrégase”; en la letra b), “Incorpórese”, en lugar de “Incorpórase”; en las letra c) y d) se utilizó el verbo “Agréguese”, y no la expresión correcta “Agrégase”; en la letra e), los verbos “modifíquese”, “agréguese” e “incorpórese”, en circunstancia que debió ser “modifícase”,

¹²⁰ “Agréguese, en la letra g) del inciso segundo del artículo 21, del D. F. L. 1 de 2001, dictado según lo dispuesto en la Ley 19.70 y que fija el texto refundido coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la siguiente frase final...

¹²¹ Por ejemplo: Artículo 2°: Modifíquese la ley N°19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria del modo que sigue:
a) Agréguese, en el inciso; g) reemplácese, en el inciso.

“agrégase” e “incorpórase”; en la letra f), las locuciones “modifíquese”, “incorpórese”, “agréguese” e “intercálase”, en lugar de “modifícase”, “incorpórase”, “agrégase” e “intercálase”. La letra g) señala “Reemplácese, en el inciso primero del artículo 39”, en vez de “Reemplázase, en el artículo 39...”, lo anterior porque este precepto contiene un inciso. El literal II de la letra h) usa los términos “reemplácese” y “agréguese”, y no “reemplázase” y “agrégase”, a su turno la frase agregada finaliza con un punto final (.) que colisiona con el punto y coma (;) con que termina dicho literal, que no se menciona en esta reforma.

Tratándose de un proyecto modificatorio, combina los estilos de nueva redacción y de modificación. A este respecto es útil allanar que hay varias sustituciones observadas que cambian amplios aspectos del precepto sobre el cual recaen. En estos casos es conveniente emplear el sistema de nueva redacción, sustituyendo por completo el artículo, para facilitar su comprensión.

8.- Ley N° 20.169, que regula la competencia desleal (Boletín 3356-03)¹²².

El título indica su objeto esencial y es de fácil comprensión.

En lo que incumbe a la estructura del proyecto, se trata de una ley nueva que trata materias no legisladas. Consta de 18 artículos, todos debidamente epigrafiados. Sin embargo, no respeta una adecuada composición interna formal que aconseja la división previa en títulos, que aquí no se aprecia.

El artículo 2° establece distintas presunciones de actos de competencia desleal en el mercado nacional, sistema criticado en el derecho sancionatorio que algunos estiman suprimido por la Carta Fundamental al prohibir presumir de derecho la responsabilidad penal.

El artículo 3° describe los casos de competencia desleal que reglamenta el proyecto, excluyendo de su normativa aquellas situaciones entregadas al Tribunal de la Libre Competencia o a la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor.

El capítulo II anota numerosos actos que estima competencia desleal, con una redacción clara que no ofrece mayores dificultades.

El capítulo III designa el tribunal competente, que es el de letras en lo civil, las diversas acciones que pueden ejercerse y sus titulares. En este sentido se advierte una

¹²² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3458&prmTIPO=INICIATIVA>

impropiedad en el artículo 14, cuando en su inciso segundo hace alusión al número sexto e indica a “quien sea titular de la posición jurídica violada”. Desde luego dicho número sexto no existe en el texto, por lo que la referencia es improcedente y también resulta ambigua la expresión “*posición jurídica violada*” pues no contiene una descripción exacta, a saber, el agraviado, el perjudicado o el afectado¹²³. Este término podría calificarse como “fórmula jurídica vacía”, que deben ser evitadas.

El artículo 17 se remite al juicio sumario del Código de Procedimiento Civil y dispone que la apelación gozará “de preferencia para su vista”, en una redacción doblemente redundante e innecesaria al aludir al Código de Procedimiento Civil, en dos ocasiones, y la preferencia para la vista en segunda instancia ya aparece contenida en las disposiciones comunes a todo procedimiento del mismo ordenamiento (artículo 162 inciso segundo).

9.- Ley N° 20.179, que establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíproca (Boletín N° 3627-03).¹²⁴

El título del proyecto muestra su objeto esencial, que tiene un carácter técnico.

En lo que apunta a la estructura del proyecto, se trata de una ley nueva sobre materias no legisladas. Se separa en títulos y artículos. Reitera la división en títulos, por incidir en una de las unidades más utilizadas en la legislación nacional, por lo que debió usarse con mayor propiedad la separación por capítulos, en una unidad que concentra reglas de sistematización sin atender a la extensión de los preceptos que reúne. Ambas unidades se encuentran correctamente individualizadas.

El artículo 3° del proyecto presenta dos veces la división en letras.¹²⁵ Si bien se recomienda separar en letras dentro del precepto los enunciados necesarios de distinguir, en

¹²³ Informe Corte Suprema. Disponible en

<http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=8963&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹²⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3816&prmTIPO=INICIATIVA>

¹²⁵ Artículo 3°.- Las sociedades de que trata esta ley, se regirán por las siguientes reglas específicas:

a) Su objeto será exclusivo, y consistirá en el otorgamiento de garantías personales a los acreedores de sus accionistas beneficiarios, con la finalidad de caucionar obligaciones que ellos contraigan, relacionadas con sus actividades empresariales, productivas o comerciales.

Asimismo, las sociedades podrán prestar asesoramiento técnico, económico, legal y financiero a los accionistas beneficiarios.

b) El nombre deberá contener la frase “Sociedad de Garantía Recíproca”, o la abreviación “S.G.R”. La sigla de fantasía que adopte, en su caso, deberá también contener la señalada frase o su abreviación.

c) El capital social mínimo inicial deberá ser una suma equivalente a 15.000 unidades de fomento. En todo momento estas sociedades deberán mantener un patrimonio a lo menos equivalente al capital social mínimo inicial.

nada aporta una duplicidad con iguales criterios (letras), ya que al tiempo de mencionar una letra de la disposición será difícil discernir a cual se refiere.

En la norma existe un Título VIII denominado “Disposiciones Varias”, con dos reglas que autorizan a distintos organismos la ejecución de determinadas actividades. La ambigüedad del nombre del título no ayuda a una buena estructura del proyecto, siendo recomendable en este caso hablar de disposiciones adicionales, que por su naturaleza contienen normas de carácter habilitante.

Las referencias, el artículo 21 contiene dos reenvíos internos: letra a) al artículo 3° y letra d) al artículo 19. Desde el punto de vista material no revisten problemas, empero desde el punto de vista formal, es necesario utilizar una fórmula única en este tipo de indicaciones. Por lo que toca a la letra d), se utiliza la expresión “de la presente ley”, que resulta redundante pues en la medida que no se indique una norma externa, debe entenderse que se habla de un precepto del propio proyecto de ley. Las referencias no sólo deben ser claras, sino que también precisas.

El artículo 14, hace un reenvío al Título XXXVI del Código Civil, que resulta correcto, porque efectivamente el título completo regula la materia en referencia.

En cuanto a la redacción, el artículo 1° habilita el establecimiento de sociedades de garantía recíproca, disponiendo que: “Su objeto exclusivo será el que señala el artículo 3° de dicha ley”, lo que parece dar a entender una remisión al artículo 3° de la Ley N° 18.046, cuando en realidad, su objeto exclusivo será el que señala el artículo 3° del proyecto, de suerte que deberían eliminarse las locuciones finales “de dicha ley”.

La letra a) del artículo 3°, peca de redacción defectuosa, ya que indica el objeto exclusivo de las sociedades, para a continuación permitir que las sociedades puedan prestar asesoría, lo cual desvirtúa el propósito original, que señala el artículo 1°.

Las obligaciones a que se refiere la letra a) del inciso anterior deberán encontrarse dentro del giro de las actividades empresariales, productivas o comerciales del beneficiario en las que éste sea el deudor principal. Estas obligaciones pueden provenir de:

- a) Operaciones de crédito de dinero u otras modalidades de financiamiento, como las señaladas en las letras siguientes de este artículo, que los accionistas beneficiarios adquieran o realicen con Bancos u otras instituciones financieras fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras u otras entidades públicas o privadas que dicha Superintendencia autorice;
- b) Saldos de precio por compra de bienes muebles o inmuebles;
- c) Operaciones de leasing, cuando éste importe un servicio de financiamiento;
- d) Contratos o actos jurídicos mediante los cuales el accionista beneficiario se comprometa al cumplimiento de obligaciones derivadas de los mismos.

El artículo 12, es redundante en cuanto prescribe que: “En las juntas de accionistas, los beneficiarios de servicios de afianzamiento sólo pueden ser representados en ellas por otro accionista”, de donde emerge de sobra la voz “en ellas”, puesto que el tenor literal se refiere palmariamente a las juntas de accionistas.

Similar deficiencia de redacción ostenta el artículo 13, por cuanto repite el sustantivo “contrato” dos veces y el tenor correcto de la frase “deberá dejar establecido”, es “deberá establecer”.

El artículo 24, previene que “En caso que en la Sociedad respectiva ocurriere alguno de los hechos o situaciones previstas en el artículo 22º”, pero ocurre que esta disposición contiene un solo supuesto relativo a una sociedad de garantía recíproca que cesa en el pago de una obligación.

10.- Ley N° 20.191, que modifica la ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal (Boletín N° 5031-07).¹²⁶

El título del mensaje da cuenta del objeto del proyecto, cual es, modificar la ley que establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes.

En lo atinente a la estructura del proyecto, consiste en una ley modificatoria que sustituye disposiciones completas o dentro de las que mantiene reemplaza frases e incisos, también adiciona nuevos incisos y además un artículo quinto transitorio nuevo.

Consta de un artículo único con seis numerales algunos de los cuales se subdividen en letras y en el número 1º, que sustituye el artículo 6º de la ley modificada, relativo a las sanciones, se separa en letras que se repiten en un acápite posterior.

El numerando 1) cambia los artículos 6º, 21 y 22 de la ley mencionada, el número 2) enmienda el artículo 23, el numerando 3) reemplaza al inciso primero del artículo 31. Un adecuado orden lógico sugiere que cada número consigne las variaciones introducidas a cada disposición de la ley modificada.

Por ser un proyecto modificatorio, combina los estilos de nueva redacción y de modificación. Sobre este punto destacan cambios en los preceptos sobre los cuales recaen

¹²⁶ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5214&prmTIPO=INICIATIVA>

(numerales 2 y 4). En cuyo caso resulta más ordenado utilizar el sistema de nueva redacción, reemplazando por completo la norma, para facilitar su comprensión.

También existe remisión a disposiciones sustantivas del Código Penal y otras funcionales del Estatuto Procesal Penal, con una redacción clara.

El lenguaje incurre en impropiedades gramaticales en el verbo rector, así por ejemplo el encabezado del artículo único usa los vocablos “para introducir”, en lugar del imperativo “introdúcense”, que es el correcto por cuanto el verbo rector envuelve un mandado auto ejecutable, como tantas veces se ha explicado. Lo mismo acontece en casi todos los numerandos. Es así como los números 1), 3), 4), 5) caen en la misma impropiedad “para sustituir”, que amén de incorrecta, pues se debe usar la palabra “sustitúyese”, resulta redundante.

11.- Ley N° 20.192, que modifica diversas disposiciones del Código de Procedimiento Civil (Boletín N° 3934-07)¹²⁷.

El título de la moción es muy amplio sin detallar las modificaciones que contiene.

Acerca de su estructura interna, el texto está dividido en cuatro numerales, sin contemplar artículos. En este caso la unidad que correspondería emplear es el artículo, con cualquiera de los siguientes matices: artículo único con letras a), b), c) y d) (puesto que se modifica la misma norma) o bien, artículos 1°, 2°, 3° y 4°.

La normativa enmienda varias disposiciones del Código de Procedimiento Civil, que regulan materias distintas como, el momento en que los litigantes pueden presentar lista de testigos en el juicio ordinario; la designación de peritos en desacuerdo de las partes, y la tramitación según las reglas del procedimiento sumario, en los procesos en que se demande una indemnización de perjuicios derivada de una sentencia condenatoria recaída en un juicio sobre delito o cuasidelito.

Por el contrario habría sido conveniente consignar un precepto transitorio que reglara el tiempo intermedio entre la entrada en vigencia del nuevo artículo 416, nombramiento de peritos por el tribunal, y la elaboración de las primeras listas de éstos por las Cortes de Apelaciones.

¹²⁷ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4126&prmTIPO=INICIATIVA>

El lenguaje aparece incorrecto cuando utiliza las expresiones “para sustituir”, “para agregar”, “agreguese”, en lugar de “sustitúyese” y “agregase”, como se explicó.

12.- Ley N° 20.199, que modifica la ley N° 19.665, con el fin de posponer la fecha de nombramiento de los jueces de garantía y de tribunal oral en lo penal, en la Región Metropolitana (Boletín N° 5099-07).¹²⁸

El título original del mensaje era “que modifica los artículos primero y quinto transitorios de la Ley N° 19.665”, sin indicar el objetivo del proyecto, ni identificar con precisión la ley N° 19.665, que reformó el Código Orgánico de Tribunales. Desde esa óptica resulta más apropiado el nombre de la ley, a pesar de ser incompleto ya que no menciona el fin preciso de la modificación que consiste en dejar subsistente seis juzgados del crimen de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago.

En cuanto a la estructura interna, contiene dos disposiciones permanentes. El artículo 1° consta de dos letras que comienzan con la misma fórmula “sustitúyese”. Ambos literales remplazan un guarismo, sin embargo, pareciera más clara una nueva redacción, que sustituya por completo el precepto para facilitar su comprensión.

13.- Ley N° 20.222, que modifica la ley N° 19.968, con el fin de extender el funcionamiento de los juzgados de menores que señala (Boletín N° 5329-07).¹²⁹

El título del mensaje no identifica el nombre de la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia.

La estructura interna del texto del mensaje contiene dos preceptos. El 1° extiende el funcionamiento de determinados tribunales de menores, por un plazo adicional al previsto en la ley mencionada. Por otra parte dispone que las causas que a las nuevas fechas de cierre subsistan, pasaran a los tribunales de familia, que continuarán sustanciándolas según el procedimiento que se les aplicó al inicio de su tramitación. El artículo 2° se refiere al financiamiento que implica la aplicación de la ley.

En general este proyecto, no merece reparos.

¹²⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5273&prmTIPO=INICIATIVA>

¹²⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5509&prmTIPO=INICIATIVA>

14.- Ley N° 20.224, que modifica la ley N° 19.531, y concede beneficios que indica al personal del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (Boletín N° 5112-07)¹³⁰.

El título del mensaje, no alude a la ley N° 19.531, que es la modificada.

Su estructura interna, está dada por un proyecto que modifica distintas normativas de una ley anterior. Reemplaza varias disposiciones de la antigua ley e intercala otras nuevas debidamente designadas con la repetición del ordinal unido al adjetivo bis o ter, según corresponda.

Consta de dos artículos permanentes y cinco transitorios. El artículo primero se separa en cinco números y éstos por letras, en algunos casos. Entre las disposiciones nuevas los artículos 4° bis y 4° ter, se remiten a reglamentos, aquél para determinar los distintos criterios de evaluación de las instituciones; sistema de control y las metas de eficiencia; forma de ponderar los diversos indicadores a considerar; manera de determinar los diferentes porcentajes de este incremento; procedimientos y calendario de elaboración, fijación y evaluación de las metas de eficiencia; mecanismos de participación del personal y sus asociaciones gremiales, y toda otra norma necesaria para el adecuado otorgamiento de este beneficio.

El artículo 4° ter, manda a otro reglamento establecer la forma de definir anualmente los equipos, unidades o áreas de trabajo, entre otros, lo que envuelve una verdadera delegación de facultades, que excede el marco de la potestad reglamentaria, fijada en el artículo 32 N° 6° de la Constitución Política y al margen de la delegación que contiene el artículo 61 de la Carta Fundamental.

Más aún cuando se ha reprochado la tendencia del legislador a reenviar a normas infralegislativas no sólo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, de hecho, se incrementan en exceso las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la administración pública, como se dijo, fuera de toda restricción constitucional.

A su turno, el artículo segundo permanente se remite al artículo 77 de la ley N° 19.648, para establecer incompatibilidades de bonos compensatorios, sin especificar el contenido de esta ley.

¹³⁰ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5287&prmTIPO=INICIATIVA>

La enumeración del articulado es correcta, pero la redacción adolece de numerosas repeticiones de palabra, como incremento (11 veces), monto o desempeño.

15.- Ley N° 20.252, que modifica la ley N° 20.022, y otros cuerpos legales con el objeto de reforzar la judicatura laboral (Boletín N° 5316-07)¹³¹.

El título de la iniciativa es indicativo del objeto pretendido, cual es modificar una ley en particular (20.022) y otras disposiciones análogas atinentes a la judicatura laboral. Si bien no se individualizan las reglas modificadas, es claro en cuanto a identificar el fin de la enmienda.

La estructura del proyecto es coherente con lo propuesto para las leyes modificatorias, por cada disposición se identifica una regla en particular a enmendar. Asimismo los preceptos se subdividen en numerales y, cuando corresponde, éstos se separan en letras.

No obstante, en la redacción, debió utilizarse la técnica de nueva redacción, a objeto de facilitar la comprensión de la norma.

Consta de siete artículos permanente y nueve transitorios.

El artículo 1°, contiene cinco numerales, todos ellos modifican la ley N° 20.022, con las correspondientes enmiendas al Código del Trabajo, aumenta el número de jueces en diecisiete juzgados laborales, refuerza también la planta de funcionarios de los mismos. El proyecto crea además cinco nuevos tribunales especializados en la materia, transforma otros cuatro juzgados de letras con competencia común, que conocen de materias laborales, en tribunales del trabajo especializados de dos jueces.

Igualmente, debió identificar la ley que modifica, esto es ley N° 20.022, que crea juzgados laborales y juzgados de cobranza laboral y previsional en las comunas que indica.

El artículo 4° que modifica al Código Orgánico de Tribunales, dota a nueve juzgados de letras con competencia común de un segundo juez, así como de un diseño organizacional similar al de los juzgados especializados, con administrador, unidades administrativas especializadas y los funcionarios correspondientes.

¹³¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5498&prmTIPO=INICIATIVA>

Los artículos 6° y 7° modifican las leyes N° 20.174 y N° 20.175, sin identificarlas, éstas modifican numerosos cuerpos legales para adecuarlos a la creación de las nuevas regiones XV de Arica y Parinacota y XIV de Los Ríos.

La cita de la norma modificada en el artículo 7° del proyecto¹³² es larga, pero no respeta el principio de ser creciente¹³³, debiendo utilizarse la fórmula, por ejemplo: “la letra b del numeral 1) del artículo 8°”.

Las disposiciones transitorias envuelven largos incisos, lo que contraviene las pautas de técnica legislativa que recomiendan incisos cortos de aproximadamente tres o cuatro por artículo.

El vocabulario empleado es correcto pues siendo disposición modificatoria, su redacción es clara de lo que se pretende aplicar en cada artículo (sustitúyese, agréganse, reemplázase), lo que, desde el punto de vista del lenguaje facilita el entendimiento de cada enunciado.

16.- Ley N° 20.253, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana, y refuerza las atribuciones preventivas de las policías (Boletín N° 4321-07).¹³⁴

El mensaje en análisis, consta de cinco artículos, los dos primeros se dividen en números que enmiendan distintas disposiciones de ambos ordenamientos.

El artículo 1° se distribuye en dos numerales, el 1) actualiza dos textos del Código Penal, uno relativo a la eximente de la legítima defensa de extraños y reemplaza la antigua referencia a la violación sodomítica del artículo 365, inciso segundo, por la violación de menores, ahora incluida en el artículo 362, empero olvidó suprimir la denominación, ya en desuso, del artículo 141, inciso final.

El numero 2) intercala un nuevo párrafo 4 bis, bajo el epígrafe reglas especiales sobre reincidencia, que consta de cuatro nuevos preceptos correctamente contabilizados con sus calificativos, desde 78 bis a 78 quinquies, y que adiciona “a continuación del artículo 78”, sin precisar el párrafo precedente ni el capítulo, título o libro de ese compendio, donde

¹³² Artículos 7° y 8°.

¹³³ Artículo 7°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.175:

1) Sustitúyese, en el numeral 1) letra b) del artículo 8°, la frase “Arica, con un juez”, por la siguiente: “Arica, con dos jueces”.

¹³⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4503&prmTIPO=INICIATIVA>

se incorpora. Sin embargo la nueva normativa rompe todo el esquema de los estatutos que rectifica sobre la materia porque considera para estos efectos como “delitos de la misma especie”, figuras que no guardan relación entre sí y que protegen distintos bienes jurídicos, como son los secuestros, violación con homicidio y robos, sean con violencia o fuerza en las cosas en lugar habitado (artículo 78 bis), desentendiéndose de los conceptos tradicionales sobre la materia que consideran delitos de la “misma especie aquellos que estén penados en un mismo título del Código Penal o ley que los castiga” (artículo 509 del Código de Procedimiento Penal), o bien “aquellos que afectaren al mismo bien jurídico” (artículo 351 del Código Procesal Penal).

El artículo 2° enmienda el Código Procesal Penal y en cierto modo encierra un regreso a la antigua preceptiva del Código de Procedimiento Penal en lo atinente al control de identidad, situación de flagrancia, ilegalidad de la detención, prisión preventiva, con la mira declarada de “hacer más eficiente el proceso de persecución penal” y... “asegurar de mejor manera la seguridad de la sociedad”.

El artículo 4° se remite a un reglamento de “un banco de datos unificado y actualizado de personas que hayan sido detenidas”, o “si hubiere ordenado su detención”, que aparece adecuado dentro de la potestad reglamentaria del Ejecutivo para “la ejecución de las leyes”.

La redacción es correcta y la técnica jurídica denota las imprecisiones comentadas.

17.- Ley N° 20.254, que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Boletín N° 2469-03)¹³⁵.

En cuanto al título¹³⁶, si bien contiene el objeto principal del proyecto, parece incompleto, no especifica las normas sujetas a modificaciones, utiliza una fórmula genérica que en nada clarifica el contenido de la disposición.

En lo relativo a la estructura interna del proyecto, consta de 15 artículos permanentes y 10 transitorios, agrupados en V títulos y un rótulo “disposiciones transitorias”, que se compone de diez preceptos.

¹³⁵ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=1053&prmTIPO=INICIATIVA>

¹³⁶ Mensaje de S.E el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Instituto de Propiedad Industrial y modifica otras disposiciones legales.

El proyecto se desenvuelve dentro de una lógica que cumple los parámetros de reservar los primeros artículos para indicar aspectos generales, tales como naturaleza, objetos, funciones y sede, es decir, indica ámbito material de vigencia, así como el ámbito territorial, desarrollando a continuación el contenido preceptivo.

Las normas aparecen separadas en títulos y artículos. Sobre el tema es menester aclarar que la división título tiene por finalidad agrupar capítulos, cuando su extensión lo requiere para una mejor comprensión. En este caso se usa derechamente la división títulos, probablemente por tratarse de una de las unidades más utilizadas en la legislación nacional y sin atender a criterios de técnica legislativa que, para el caso propuesto sugieren la utilización de la división capítulo, por tratarse de una unidad que reúne normas por razones de sistematización sin atender a su extensión.

El Título I del proyecto crea y establece la naturaleza, objetivos y funciones del Instituto, le confiere la categoría de servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y de duración indefinida. También le asigna atribuciones de órgano jurisdiccional de primera instancia para pronunciarse, a través de los mecanismos correspondientes, sobre el otorgamiento o rechazo de los derechos de propiedad industrial y conocer los juicios que se promovieren en relación a esos derechos. Hace apelable las decisiones que adopte para ante el tribunal a que se refiere el artículo 17 de la ley N° 19.039.

El artículo 3° entrega al Instituto no sólo las funciones de otorgar y registrar los derechos de propiedad industrial, sino también y en general, las de aplicar y administrar los tratados internacionales sobre la materia, servir de órgano consultivo y asesor del Presidente de la República en la esfera de su competencia, recopilar, recaudar los ingresos propios y clasificar y difundir la información patentada, así como promover y difundir diversos aspectos vinculados con la propiedad industrial.

El Título II encomienda la dirección superior del Instituto a un Director Nacional, y fija una estructura básica integrada por cinco departamentos.

En el artículo 5° se detallan las funciones del Director Nacional.

Es preciso destacar la remisión al artículo 6°, la que adquiere el carácter de remisión en cadena, por cuanto reenvía la disposición de origen a una segunda y ésta a su

vez a una tercera¹³⁷. Esta técnica entorpece el alcance de la norma, ni se condice con los cánones de modernas tendencias.

El Título III del proyecto se refiere al personal del Instituto, el que se regirá por el Estatuto Administrativo y la escala de remuneraciones de las entidades fiscalizadoras, en la forma prevista en el artículo 7°. Dada la índole de las funciones, los empleados de la planta del Instituto tendrán ciertas incompatibilidades con el ejercicio de otras actividades anexas a las del Instituto, situación que cubre el artículo 17 del proyecto.

El Título IV trata del financiamiento del Instituto, que primordialmente consistirá en las sumas que se le asignen anualmente en la Ley de Presupuestos.

El Título V contempla algunas modificaciones necesarias a la ley N° 19.039, sólo en cuanto a sus aspectos orgánico-procesales, derivadas de la creación del Instituto y su financiamiento. Aún cuando no identifica completamente la referida ley, sobre propiedad industrial, introduce los cambios con una buena estructura interna, una letra por cada modificación incorporada a la ley, todo dentro del mismo precepto, y agrega de manera coherente los contenidos, respetando el lenguaje y la estructura de la norma modificada.

Para terminar, una serie de disposiciones transitorias regulan el período de transición que medie entre el cese de las actividades del Departamento de Propiedad Industrial y el inicio de las tareas plenas del Instituto.

Éstas se enumeran con números ordinales, que constituye una inobservancia a las reglas de técnica legislativa, que sugiere el empleo de cardinales, para evitar que en la medida que este proyecto se convierta en ley, puede sufrir adiciones de otras disposiciones, lo que generará que se incluyan con enumeraciones extensas (décimo primero, duodécimo). Además contiene disposiciones que no tienen el carácter de transitorios, se advierte en el proyecto una confusión acerca del uso que se le da a esta agrupación normativa, cuyo objeto fundamental es establecer regímenes temporales. Este es el caso, por ejemplo de la disposiciones transitorias tercera y cuarta que son reglas esencialmente habilitantes.

¹³⁷ “Contra las decisiones del Instituto que sean apelables para ante el Tribunal a que se refiere el artículo 17 de la ley N° 19.039, no procederán los recursos contemplados en el artículo 9° de la ley N° 18.575”.

18.- Ley N° 20.256, que establece normas sobre pesca recreativa (Boletín N° 3424-21)¹³⁸.

En cuanto al título, aunque no individualiza las normas específicas objeto de las modificaciones, expresa de manera bastante certera la finalidad principal de la norma.

En relación a la estructura interna, consta de 53 artículos permanentes agrupados en ocho títulos, y cuatro disposiciones transitorias.

El proyecto contiene en su Título I tres planos que franquean una mejor comprensión del mismo, campo material de aplicación, objetivo de la norma y definiciones, lo que se condice con la existencia de una estructura lógica de desarrollo del texto.

Por otra parte, se utiliza la división de títulos, párrafos y artículos.

En cuanto al empleo de la división título, tiene por fin agrupar capítulos, cuando su extensión lo requiere para una mejor inteligencia. Aquí se aplica derechamente la separación títulos, por tratarse de una de las unidades más usadas en la legislación nacional, debió utilizarse la categoría capítulo, por ser una unidad que reúne disposiciones por razones de sistematización sin atender a su extensión.

Hay un Título VIII que se denomina “Disposiciones Varias”, que contienen preceptos de distinta naturaleza (constitutivas, modificatorias) congregadas sin sistematización, por lo que no se condice con la estructura lógica y ordenada de la norma.

Acerca de los artículos se utiliza un título para cada uno de ellos lo que beneficia el manejo del texto legal por parte de los destinatarios, por cuanto permite su fácil identificación y localización dentro del cuerpo normativo.

La identificación de los títulos, párrafos y artículos es correcta.

El artículo 53 se denomina “modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura”, se trata de una norma genérica, que sólo indica el título, Ley General de Pesca y Acuicultura y no individualiza el cuerpo legal donde se contiene la regla enmendada. En este caso debió individualizarse la norma como Decreto N° 430, del Ministerio de Economía de 1992, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura.

Cada una de las disposiciones objeto de enmiendas en el proyecto se halla debidamente titulada e inserta en reglas independientes, que a su vez contienen numerales

¹³⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3529&prmTIPO=INICIATIVA>

por cada precepto modificado y letras, si corresponde, lo que permite mantener un orden y facilita el entendimiento de las reformas propuestas.

Las disposiciones transitorias contienen preceptos que exceden el carácter de transitorios, cuyo propósito fundamental radica en la temporalidad de su normativa. En efecto, el artículo 2º transitorio presenta un carácter habilitante, que debería considerarse dentro de un título especial sobre disposiciones adicionales.

19.- Ley N° 20.260, que modifica el libro V del Código del Trabajo y la ley N° 20.087, que establece un nuevo procedimiento laboral (Boletín N° 4814-13).¹³⁹

El mensaje en estudio consiste en un proyecto de ley modificatoria que rectifica disposiciones del Código del Trabajo. Consta de un artículo permanente, dividido en diecisiete numerales, y uno transitorio.

Como reparo inaugural, la norma permanente se signó con el ordinal 1º, en circunstancias que debió identificarse con el adjetivo “único”.

El número 9) sustituye el inciso final del artículo 489 para autorizar la acción de tutela laboral conjuntamente con la de despido injustificado, indebido o improcedente, ésta en subsidio de la anterior. Pero, por razones de homogeneidad del ordenamiento jurídico, no se puede ignorar la contradicción con los artículos 448 y 487, por cuanto aquél estatuye que aquellas acciones que deben tramitarse de acuerdo a procedimientos diferentes, deberán promoverse con arreglo a las normas respectivas y si una dependiere de la otra, no correrá el plazo para interponer la dependiente mientras no quede ejecutoriado el fallo recaído en la otra. La segunda disposición limita el procedimiento tutelar al resguardo de derechos fundamentales, agrega su inciso segundo que no permite su acumulación con acciones de otra naturaleza o con idéntica pretensión basada en motivos diversos.

El número 10) introduce una modificación al artículo 496¹⁴⁰, norma que se refiere a la aplicación del procedimiento monitorio, sustituyendo la frase final por las siguientes oraciones: “el trabajador podrá optar por el procedimiento de aplicación general regulado en el párrafo tercero del presente Título, o por el monitorio que se regula a continuación.”

¹³⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5000&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁴⁰ 10) Sustitúyese en el artículo 496, la frase final “se aplicará el procedimiento que a continuación se señala”, por la siguiente: “el trabajador podrá optar por el procedimiento de aplicación general regulado en el párrafo tercero del presente Título, o por el monitorio que se regula a continuación.”

Esta última enmienda debió añadirse después de un punto seguido y no después de una coma como se propone en el proyecto.

El número 15) que reemplaza al artículo 501, atinente al procedimiento monitorio, obliga asistir a la audiencia con todos los medios de prueba y, en caso de comparecer por medio de mandatario, se debe estar revestido expresamente de la facultad de transigir, lo que resulta reiterativo, por cuanto ya está establecido en el inciso segundo, del artículo 426, ubicado en el párrafo que fija los principios formativos del proceso.

La redacción del artículo transitorio,¹⁴¹ no es clara y debió señalar:

“Las causas que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la ley N° 20.087, seguirán sustanciándose conforme al procedimiento con el que se iniciaron, hasta la dictación de la sentencia de término”.

Finalmente, se debe mencionar que el número 4) del proyecto enmienda el artículo 444 del Código del Trabajo, para subsanar un error de texto evidente en la referencia que se hace al demandado, en circunstancias que se trata del demandante.

20.- Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública (Boletín N° 3773-06)¹⁴².

Se inicia mediante una moción que consta de tres artículos que modifican, adicionan o derogan disposiciones de tres textos legales actualmente vigentes, en aquellos tópicos relativos al acceso a la información pública. Su objetivo consiste en corregir las limitaciones reglamentarias que han hecho inoperante las reglas sobre transparencia y acceso a la información pública.

Cada uno de los tres preceptos se ocupa de distintas enmiendas:

El artículo 1° modifica la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, sobre bases Generales de la Administración del Estado;

El artículo 2°, suprime el inciso segundo del artículo 16 de la ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos, y

El artículo 3°, adiciona un artículo 5 A en la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

¹⁴¹ “Las causas que se hubieren iniciado antes de la publicación en el Diario Oficial de la presente ley, seguirán sustanciándose conforme al actual procedimiento, hasta la dictación de la sentencia definitiva”.

¹⁴² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3964&prmTIPO=INICIATIVA>

El artículo 1° consta de 10 numerales que enmiendan, agregan o eliminan pasajes de la ley N° 18.575. Es así como los cuatro números iniciales agregan párrafos completos al artículo 13, que ya contaba con trece incisos y que atiborra aún más cuando reemplaza los incisos once y doce por otros diez nuevos incisos, uno de ellos con cinco letras. Ello atenta contra la claridad del texto y contraviene las pautas que aconsejan preceptos que no excedan de cuatro incisos.

Declara como principio general la publicidad de “toda información que obre en poder de la administración del Estado”, las causales de denegación de la misma y los actos secretos o reservados.

Los números 5 y 6 añaden dos nuevos preceptos a continuación del artículo 13 que se distinguen con los adjetivos bis y ter respectivamente. El primero cuenta con nueve incisos destinados a detallar los enunciados de las peticiones, que vulnera la regla que señala la preferencia de artículos cortos.

Entre los numerandos 7 al 9 se rectifica el artículo 14 sustituyendo incisos e incluso deroga el inciso sexto, al igual que el anterior mantiene la saturación de incisos y pese a que excluye uno, en definitiva queda con catorce incisos. Además es más conveniente en un solo numeral enmendar el artículo 14, íntegro con una nueva redacción.

En lo que atañe a la modificación propiamente tal, la Corte Suprema,¹⁴³ destaca la impropiedad de la frase “que se encuentre de turno según las reglas correspondientes”, pues el juez de letras civil competente no se rige por el turno, propio de los jueces del crimen, sino por la distribución de causas (artículo 176 Código Orgánico de Tribunales).

Una correcta técnica legislativa aconseja eliminar o suprimir incisos cuando se le quita vigencia y no derogarlos como hace el proyecto, término reservado a los artículos u otras divisiones superiores o cuerpos legales completos. La misma impropiedad se observa en el artículo 2° que deroga el inciso segundo del artículo 16 de la Ley N° 19.880.

El artículo 3° adiciona un inciso final al artículo 5° de la ley N° 18.918 para discernir cuales sesiones del Congreso adquieren la calidad de secretas y mantiene la denominación con letras del alfabeto de los artículos 15, 15 B y 15 C.

¹⁴³ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=12411&prmTIPO=OFICIOPLEY>

21.- Ley N° 20.286, que introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia (Boletín N° 4438-07).¹⁴⁴

La norma modificatoria respeta la estructura del texto modificado dado que en los preceptos que son reemplazados se mantiene la técnica del epigrafiado, es decir, de titular cada disposición.

El numeral 12) del artículo 1° del proyecto incorpora un párrafo tercero bis nuevo en el Título III de la ley N° 19.968, que fija el procedimiento ante los Tribunales de Familia. A su vez, el nuevo párrafo consta de los artículos 54-1 y 54-2. La introducción de un título bis, es bastante excepcional, es una técnica que prácticamente no se observa en la redacción de proyectos de ley. El uso de bis, ter u otros análogos en artículos no es recomendable, y menos lo es en unidades superiores (capítulos, títulos u otros). En el caso del título que se pretende incorporar debió haberse modificado la numeración correlativa de todos los títulos siguientes. Respecto de la inclusión de los artículos 54-1 y otros análogos, esta forma de numeración es confusa y debe evitarse, ya que induce a errores especialmente al ser citados de manera externa por otros estatutos jurídicos.

El proyecto de ley es de naturaleza modificatoria que en algunos de sus preceptos ocupa la técnica que se caracteriza por sustituir algunos vocablos sin dar nueva redacción al párrafo, apartado o disposición. Esta es recomendada exclusivamente en los reemplazos de palabras aisladas, sin embargo, por ejemplo en el caso del numeral 2) del artículo 1°,¹⁴⁵ cada

¹⁴⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4615&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁴⁵ a) Reemplázase en la letra a), la expresión "Arica, con cinco jueces", por "Arica, con seis jueces".

b) Reemplázanse en la letra d), las expresiones "La Serena, con tres jueces" por "La Serena, con cuatro jueces", y "Ovalle, con dos jueces" por "Ovalle, con tres jueces".

c) Reemplázanse en la letra e), las expresiones "Quilpué, con dos jueces" por "Quilpué, con tres jueces", "Villa Alemana, con dos jueces" por "Villa Alemana, con tres jueces", "Casablanca, con un juez" por "Casablanca, con dos jueces", "La Ligua, con un juez" por "La Ligua, con dos jueces", "San Felipe, con dos jueces" por "San Felipe, con tres jueces" y "Limache, con un juez", por "Limache, con dos jueces".

d) Reemplázanse en la letra f) las expresiones "Rancagua, con ocho jueces", por "Rancagua, con nueve jueces", "San Fernando, con dos jueces" por "San Fernando, con tres jueces" y "Santa Cruz, con un juez" por "Santa Cruz, con dos jueces".

e) Reemplázanse en la letra g), las expresiones "Talca con cinco jueces" por "Talca, con siete jueces", "Constitución, con un juez" por "Constitución, con dos jueces", "Curicó, con tres jueces" por "Curicó, con cuatro jueces" y "Linares, con tres jueces" por "Linares, con cuatro jueces".

f) Reemplázanse en la letra h), las expresiones "Tomé, con un juez", por "Tomé, con dos jueces" y "Coronel, con tres jueces" por "Coronel, con cuatro jueces".

g) Reemplázanse en la letra j) las expresiones "Osorno, con tres jueces", por "Osorno, con cuatro jueces", y "Puerto Montt, con tres jueces", por "Puerto Montt, con cuatro jueces".

h) Reemplázanse en la letra m) las expresiones "Puente Alto, con seis jueces" por "Puente Alto, con ocho jueces"; "Peñaflor, con dos jueces", por "Peñaflor, con tres jueces"; "Colina, con dos jueces" por "Colina, con tres jueces"; "con asiento dentro de su territorio jurisdiccional" por "con asiento dentro de la Provincia de Santiago" y "el primero, el segundo y el tercero, con diez jueces cada uno, y el cuarto, con doce jueces" por "el primero, el segundo y el tercero, con diez jueces cada uno, y el cuarto, con doce jueces".

una de las letras cambian aspectos dentro de la ley, que en realidad no son excepcionales, de manera que con el propósito de facilitar la comprensión de la norma, debió utilizarse la técnica de nueva redacción. Además, todas las letras emplean el mismo verbo rector “reemplázase”, que parece reiterativo.

El artículo 7° del proyecto enmienda la ley N° 16.618, sin especificar que se trata de la ley que fija el texto definitivo de la Ley de Menores y entonces la mención resulta defectuosa, por cuanto dicha ley se encuentra en el del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Justicia del año 2000, que fijó el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, Sobre Registro Civil; de la Ley N° 17.344, que Autoriza Cambio de Nombres y Apellidos; de la Ley N° 16.618, Ley de Menores, y de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia. Es por ello que en la enmienda al inciso primero del artículo 57 de la ley N° 16.618, debió aclararse que obedece a las modificaciones del artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Justicia, del año 2000.

22.- Ley N° 20.296, que establece disposiciones para la instalación, mantención e inspección periódica de los ascensores y otras instalaciones similares (Boletín N° 4975-14)¹⁴⁶.

Se trata de una ley modificatoria de otros dos textos anteriores en vigencia y tiende a regular el emplazamiento, mantención e inspección de los ascensores y otras instalaciones similares.

Consta de dos artículos permanentes y uno transitorio. Su objetivo consiste en mejorar y completar la insuficiente regulación actual del funcionamiento de los ascensores, montacargas y escaleras o rampas mecánicas para asegurar la integridad de los usuarios frente a la accidentabilidad. Para ello determinar la responsabilidad de los propietarios y el control por parte de la autoridad.

El artículo 1° adiciona un nuevo artículo 159 bis a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que consta de siete incisos, lo que resulta excesivo para una aplicación correcta de las pautas de técnica legislativa. Para efectos de la responsabilidad distingue los bienes privados, por lo que responde su propietario y los bienes nacionales de uso público, por los que responde la respectiva municipalidad (inciso segundo).

¹⁴⁶ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5155&prmTIPO=INICIATIVA>

El inciso quinto se remite a los artículos 20 y 21 de la ley que enmienda aunque sin otras aclaraciones, pese a que se trata de las sanciones.¹⁴⁷

También entrega a un reglamento el registro de inscripción de instaladores y mantenedores. Lo que resulta adecuado por las exigencias técnicas necesarias para la ejecución de la norma (inciso final).

El artículo 2° modifica la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria y consta de cuatro numerales, cuyos números 1, 2 y 4a rectifican disposiciones de la ley anterior y los números 3 y 4b le agregan nuevos incisos. La competencia asignada al juez de policía local concuerda con el artículo 13, letra c, número 2 de la ley N° 15.231, orgánica de estos tribunales especiales (artículo 5°, inciso cuarto, del Código Orgánico de Tribunales).

Como crítica se puede anotar que el artículo 2°, numerales 1), 2) y 4) debió utilizar la técnica de nueva redacción, toda vez que la simple sustitución oscurece la redacción, sin perjuicio que incurre en faltas de ortografía al no acentuar el verbo rector del encabezado del artículo 2°, el numeral 3) y la letra b) del numeral 4) del mismo precepto.

23.- Ley N° 20.304, sobre operación de embalses frente a alertas y emergencias de crecidas y otras medidas que indica (Boletín N° 5081-15).¹⁴⁸

En materia de estructura de la norma, se divide en títulos y artículos, aunque es preciso dejar en claro que la división título tiene por finalidad agrupar capítulos cuando su extensión lo requiere para una mejor comprensión. En esta hipótesis se utiliza la división títulos, probablemente por tratarse de una de las unidades más comunes en la legislación nacional y sin poner atención a criterios de técnica legislativa que, para el evento propuesto, sugieren el empleo de la división capítulo.

La identificación de los títulos y artículos aparece correcta.

Empero, se advierte una contradicción en el texto por cuanto el artículo 13, ubicado en el Título III de la iniciativa legal alude al juez a que se refiere el artículo 16, sin reparar que éste exceptúa “*lo dispuesto en el Título III*” de la competencia que confiere al juez de letras en lo civil del lugar en que se encuentre el embalse de control respectivo¹⁴⁹.

¹⁴⁷ En caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del presente artículo se aplicará lo previsto en los artículos 20 y 21 de la presente ley.

¹⁴⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5259&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁴⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=12632&prmTIPO=OFICIOPLEY>

En lo que concierne al nombre del Título VII, por su naturaleza más bien corresponde a disposiciones adicionales y no a “normas generales”.

El artículo único transitorio realiza una referencia al Reglamento de Catastro Público de Aguas, la que resulta incompleta, pues es necesario identificar la norma no sólo con el título, sino debe especificarse que se trata del Decreto N° 1129, del Ministerio de Obras Públicas, de 1998.

En cuanto al lenguaje, en el proyecto abundan abreviaturas (DGA, ONEMI, CDEC-SIC, entre otras), que se emplean correctamente, dado en su mención inicial expresa la denominación completa de la institución y entonces torna inteligible el uso de ellas al interior del cuerpo legal.

24.- Ley N° 20.322, que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera (Boletín N° 3139-05)¹⁵⁰.

Si bien el título no individualiza las normas específicas objeto de las modificaciones, ello se entiende en la medida que son más de tres normas, que, incluidas en el título lo harían ilegible. En el mismo sentido el contenido del título expresa de manera bastante certera la finalidad el objeto de la norma y, por ende, de las enmiendas propuestas.

La estructura del proyecto se conforma en base a artículos enumerados con cardinales, que abarcan numerandos divididos a su vez en letras, en atención a que cada disposición puede sufrir más de una modificación. Como forma de separación es bastante bien armada, sin embargo puede ser confusa al tiempo de citar determinado numeral.

La introducción de artículos bis (por ejemplo numeral 15 del artículo 1°) no es recomendable, y ha de preferirse, en la medida de lo posible, incorporar el contenido preceptivo en algún artículo existente que regule una materia relacionada o bien, reestructurar la numeración completa de la norma.

La cita de las normas que se modifican es relativamente completa:

- Código Tributario: la cita es al artículo primero del Decreto Ley N° 830, de diciembre de 1974, que aprueba dicho Código.

¹⁵⁰ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=3447&prmTIPO=INICIATIVA>

- Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, contenida en el artículo primero del Decreto con Fuerza de Ley N° 7, de 1980, del Ministerio de Hacienda (artículo 2°), que no merece reparos.

- Decreto con Fuerza de Ley N° 1.368, que fija el texto refundido y actualizado de las plantas de personal del Servicio de Impuestos Internos en esta cita falta el Ministerio y el año (artículo 3°).

- Código Orgánico de Tribunales.

En cuanto a la cita de los incisos se nota en el proyecto una falta de uniformidad en la manera de identificarlos. Así por ejemplo en la letra b) del numeral 3 del artículo 4° se individualiza: "No obstante, para los efectos de lo dispuesto en los incisos 7° y 9° del artículo 66". En cambio el numeral 6 del mismo artículo 4° prescribe: "Agrégase el siguiente inciso cuarto". Es preciso regularizar la forma de citar los incisos al interior de la norma utilizando alguna de estas fórmulas pero no ambas, porque confunden al lector y dificultan su posterior cita.

El lenguaje utilizado en el mensaje es bastante concordante con el vocabulario de cada una de las leyes cuya modificación se propone. Sin embargo, se observa un uso indiscriminado de mayúsculas, específicamente con el sustantivo "artículo" (encabezado del artículo 1°; encabezado del numeral 1); numerales 3), 11), 12), 13), 14), 15) y 17), todos del artículo 1°, etc).

La disposición transitoria se encuentra bien empleada pues regula regímenes temporales.

25.- Ley N° 20.323, que modifica la ley N° 19.983 con el objeto de facilitar la factorización de facturas por pequeños y medianos empresarios (Boletín N° 4928-26)¹⁵¹.

Se trata de una moción, cuyo título no da cuenta del nombre de la ley que intenta modificar, ley N°19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura.

El proyecto consta de un artículo único dividido en cinco numerandos.

¹⁵¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5110&prmTIPO=INICIATIVA>

Los numerales 2 y 3 debieron agruparse mediante letras en un mismo número, porque ambos proponen enmiendas al artículo 4° de la citada ley.

El número 2 propone añadir un nuevo párrafo en la letra b) del inciso primero, del artículo 4°, de modo que para que la factura sea cedible, faculta al emisor para completar las menciones exigidas previa firma de la recepción de la mercadería estampando su rúbrica o visto. Concordante con esta supresión, se debió haber propuesto en la letra c) del artículo 5° de la ley, que pormenoriza los requisitos para que tenga mérito ejecutivo la copia de la factura, la eliminación de la oración: “y del nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio”.

La redacción del numeral 3 que reemplaza el inciso final del artículo 4°, prohibiendo consignar en las facturas alguna cláusula que limite la libre circulación del crédito de que da cuenta, es poco clara cuando entrega la competencia para la aplicación de sanción por quebrantamiento a esta prohibición a “la autoridad respectiva”, sin determinar el tribunal competente para conocer de la acción judicial ni el procedimiento al que se someterá en caso de contravención. Asimismo esta expresión puede constituir una “fórmula jurídica vacía”, que debe evitarse.

También se observa una imprecisión en el uso del verbo rector en el encabezado del artículo único y en el resto de los numerales, por ejemplo los numerandos 3 y 4 utilizan el imperativo “reemplácese”, en lugar de “reemplázase”, que es el correcto pues debe ser auto ejecutable, esto es sin otorgar mandato a un tercero indefinido para que realice la acción encomendada.

26.- Ley N° 20.360, otorga bono extraordinario para los sectores de menores ingresos, introduce modificaciones en la ley N° 20.259 (Boletín N° 6561-05)¹⁵².

Este proyecto comienza con un mensaje, cuyo título es incompleto al no especificar que la ley N° 20.259, establece rebaja transitoria al impuesto a las gasolinas automotrices.

La estructura formal de la iniciativa se desarrolla en 3 artículos permanentes y cuatro disposiciones transitorias, que abusan de la técnica de remisión, restándole inteligencia y claridad al texto.

¹⁵² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6749&prmTIPO=INICIATIVA>

El artículo 1º, referido al otorgamiento de un bono extraordinario para las familias de menores ingresos, consta de doce incisos, que tratan cuestiones propias de materias que debieron ser abordadas en disposiciones distintas, como el ámbito de aplicación de la ley, monto y forma de pago, beneficiarios, plazo para reclamar, sanción para quienes indebidamente lo perciban y el tribunal competente para conocer de la infracción administrativa y del ilícito criminal, que lo es el del artículo 470 N° 8 del Código Penal, a falta de especificación en la iniciativa.

La única regla de carácter orgánico del proyecto es el inciso tercero del artículo 1º, que otorga competencia a los Tribunales de Familia para conocer de los conflictos suscitados con ocasión del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el inciso segundo de dicho precepto. Según las pautas de técnica legislativa debió redactarse en una disposición separada, por su carácter de orgánica constitucional.

La Corte Suprema en su informe hizo presente un vacío en cuanto al procedimiento a cual se ajustarán los Tribunales de Familia para el conocimiento de las controversias reseñadas¹⁵³.

El artículo 3º, agrega un acápite al inciso cuarto del artículo 2º de la ley N° 19.764¹⁵⁴, sin identificar el nombre de la ley.

El artículo 2º transitorio se compone de cinco largos incisos, contraviniendo una adecuada técnica legislativa que recomienda el uso de incisos cortos y concisos.

27.- Ley N° 20.361, que modifica el DFL N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2005, sobre Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Boletín N° 4234-03)¹⁵⁵.

El mensaje ingresó a trámite bajo el rótulo “Modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2004”, sin identificar el nombre del DFL N° 1, ni el objeto de la norma.

La estructura del proyecto es clara, se distribuye en artículos, que modifican una norma específica. Cada precepto se separa, a su vez, en numerales que reforman

¹⁵³ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=14135&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁵⁴ Dispone el reintegro parcial de los peajes pagados en vías concesionadas por vehículos pesados y establece facultades para facilitar la fiscalización sobre combustibles.

¹⁵⁵ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4428&prmTIPO=INICIATIVA>

disposiciones puntuales y cada numerando en letras, que enmienda aspectos concretos del artículo.

En la redacción de los artículos transitorios se incurre en error cuando se enuncia con guarismos ordinales (primero, segundo y tercero), cuando deben consignarse con cifras cardinales. Sin embargo, la identificación es clara y contempla un título “Disposiciones Transitorias” que reconoce el segmento de la norma.

La iniciativa introduce una serie de artículos bis¹⁵⁶ lo que no es recomendable, y ha de preferirse, en la medida de lo posible, incorporar el contenido normativo en algún precepto existente que regule un tema relacionado o bien, reestructurar la numeración completa de la norma.

La cita del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del artículo 1°, plantea los siguientes comentarios:

- El Decreto con Fuerza de Ley se encuentra correctamente citado en cuanto cumple con elementos determinantes a la hora de recuperar la norma: naturaleza, ministerio, año de promulgación y norma que refunda.
- En lo que respecta a la identificación de la norma que refunde, parece excesiva la enunciación del compendio que la modifica (ley N° 20.088). En caso contrario habría que, cada vez que se cita un estatuto, nombrar todos aquellos que la modifican, situación que generaría citas interminables e inmanejables¹⁵⁷.

El estilo de redacción de la norma, cuyo carácter es modificadorio, ocupa una mezcla entre los métodos de regulación y de modificación, sin embargo se privilegia la primera fórmula dentro del cuerpo del proyecto, utilizando las enmiendas puntuales en las situaciones en que se requieren sustituciones específicas.¹⁵⁸

Se aprecian en la letra a) del numeral 2) del artículo 2° dos sustituciones¹⁵⁹ que no son fácilmente perceptibles dentro de la normativa. En este caso sería conveniente

¹⁵⁶ Artículo 11bis, (numeral 6) artículo 1°, artículo 26 bis (numeral 11) artículo 1°).

¹⁵⁷ “Artículo 1°.-Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2004, publicado el 7 de marzo de 2005, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de ese Ministerio de 1973 y sus modificaciones introducidas por la Ley N° 20.088, en los términos que se señalan a continuación:...

¹⁵⁸ Por ejemplo letras a) y b) del numeral 10) del artículo 1°.

¹⁵⁹ a) Reemplázase, en el inciso primero, la oración “respectiva Comisión Preventiva Regional o a la Comisión Preventiva Central, según corresponda” por la frase “Fiscalía Nacional Económica”, y la oración “Dicho informe deberá evacuarse dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, en caso contrario se entenderá que no amerita objeción alguna” por la oración “En caso que no se informe favorablemente por el Fiscal Nacional Económico dentro de

redistribuir la letra en dos sub letras, para facilitar el entendimiento de la reforma propuesta y su aplicación por parte de los operadores.

El léxico empleado es correcto, puesto que, por tratarse de una norma modificatoria, contiene expresiones claras de lo que se pretende aplicar en cada disposiciones (sustitúyese, agréganse, reemplázase), lo que, desde el punto de vista del lenguaje facilita el entendimiento de cada enunciado. Asimismo indica de manera clara las derogaciones que se proponen (numeral 3) del artículo 2°).

A su turno, la Corte Suprema observó un vacío en el inciso tercero del artículo 11 bis que se agrega por el numeral 6) del artículo 1° del mensaje, cuando no establece un procedimiento para la aplicación de la sanción por esa Corte, en los casos de vulneración por los miembros titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de la prohibición de ser administradores, gerentes, o trabajadores dependientes, asesorar o prestar servicios profesionales, a personas naturales o jurídicas que tengan la calidad de parte en alguna causa que haya conocido el respectivo ministro hasta un año contado desde que se dicte sentencia por el Tribunal, aun cuando el integrante haya cesado en su cargo¹⁶⁰.

28.- Ley N° 20.371, que introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales y la ley N° 19.913, en la regulación de ciertos delitos contra la administración pública (Boletín N° 6476-07)¹⁶¹.

El título del mensaje consignaba “proyecto de ley que complementa la ley que introduce modificaciones al Código Penal, en la regulación de ciertos delitos contra la administración pública”, lo que era equivocado porque esta iniciativa introduce enmienda al Código Orgánico de Tribunales y a la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero.

Se trata de una ley modificatoria que complementa disposiciones vigentes de ambos ordenamientos.

El objetivo de la iniciativa consiste en cumplir las exigencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para permitir el ingreso de Chile

los treinta días siguientes a su presentación, éste deberá comunicarlo al Tribunal para efectos de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2004.”.

¹⁶⁰ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=11440&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁶¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6665&prmTIPO=INICIATIVA>

como miembro, para lo cual introdujo en la legislación el delito de cohecho a funcionarios públicos foráneos, perpetrados por chilenos o extranjeros residentes habituales en el país, entre los ilícitos perseguibles por los organismos patrios. Es así como el artículo 251 bis del Código Penal que tipifica este delito, se incorpora al catálogo de crímenes y simples delitos cometidos fuera del territorio, pero que quedan sometidos a los tribunales nacionales, como una nueva excepción al principio de la territorialidad de la ley penal, consagrado en los artículos 5° inciso primero del Código Orgánico de Tribunales y 5° del Código Penal.

La estructura de la norma se asienta en 2 artículos permanentes que, a su vez, se subdividen en dos numerales cada uno. Una observación preliminar incumbe a una adecuada técnica legislativa, las disposiciones deben expresarse en números ordinales y no en palabras, como se plasman en el texto.

El artículo 1° adiciona una frase final al actual ordinal 2° del artículo 6° del Código Orgánico de Tribunales, que enumera los casos de extraterritorialidad de la ley penal, como excepciones a la regla general de la territorialidad y deja en esta situación peculiar al cohecho antes aludido (número 1°). Enseguida, complementa el inciso tercero del artículo 157 de la misma recopilación con un pasaje que establece una nueva salvedad a la máxima del comienzo de ejecución del delito y entrega competencia a los tribunales internos “incluso cuando sólo una parte de su ejecución haya tenido lugar en Chile” (número 2°).

El artículo 2° determina el nuevo alcance de la letra a) del artículo 27 de la ley N° 19.913, para adecuarla a la preceptiva relativa a los delitos de lavado y blanqueo de activos tipificados en dicho texto.

La adición al artículo 6° es correcta y está bien estructurada.

En cambio, la enmienda al artículo 157, es innecesaria, por cuanto la competencia de los tribunales del crimen que conocen de los delitos cometidos fuera de Chile, ya está regulada en el artículo 167 del mismo texto y la nueva redacción aparece equívoca e incoherente, pues su introducción no hace más que entorpecer la competencia de los jueces de crimen en estos casos. En efecto, la radicación que la enmienda hace del principio de ejecución de los delitos cometidos en el exterior, ya está resuelta en el artículo 6°, inciso primero, del Código Orgánico que reconoce expresamente la ejecución fuera del territorio y resulta contradictoria cuando añade la competencia a sólo una parte de la comisión, en

circunstancias que el artículo 167 regula la distribución de las causas entre los jueces involucrados, como lo señala la Corte Suprema.¹⁶²

Por último, la referencia a la ley N° 19.913, aunque determinada es incompleta porque no se alude a su promulgación ni da noción de su contenido.

29.- Ley N° 20.372, que establece un nuevo asiento para el juzgado de letras de Chaitén (Boletín N° 6072-07).¹⁶³

El título da cuenta del contenido del proyecto, pero debió ser más preciso e indicar que traslada provisionalmente a la comuna de Futaleufú el asiento del tribunal de Chaitén, durante la declaración de zona de catástrofe.

La estructura del mensaje aparece repartida en tres artículos permanentes. El 1° previene que para efectos del artículo 37 letra B del Código Orgánico de Tribunales, el juzgado con asiento en la comuna de Chaitén, con jurisdicción sobre las comunas de Chaitén, Futaleufú y Palena, tendrá provisionalmente su asiento en la comuna de Futaleufú, mientras dure la declaración de zona afectada por la catástrofe (erupción del volcán chaitén). Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 588, del Ministerio del Interior, del año 2008.

El inciso primero del artículo 2° asigna un tratamiento especial a las causas civiles, pendientes ante el tribunal de Chaitén, entregando su conocimiento hasta su total tramitación al primer juzgado civil de Puerto Montt, salvo que las partes de común acuerdo y dentro de los primeros 15 días desde la entrada en vigencia de la nueva ley (el proyecto) señalen expresamente ante el tribunal de Chaitén -ahora con asiento provisional en Futaleufú- su voluntad de mantener allí el conocimiento de la causa. Asimismo, el inciso segundo dispone que tratándose de las causas de familia y laborales pendientes a la fecha de entrada en vigencia de la ley (el proyecto) el tribunal competente para continuar conociendo de ellas hasta su total tramitación será el juzgado correspondiente de la comuna de Puerto Montt, salvo que el demandante, dentro de los primeros 15 días desde la entrada en vigencia de la ley señale expresamente ante el tribunal de Chaitén -ahora con asiento provisional en Futaleufú- su voluntad de mantener allí el conocimiento de la causa.

¹⁶² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=14023&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁶³ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6255&prmTIPO=INICIATIVA>

Finalmente, el artículo 3° preceptúa que la ley entrará en vigencia quince días después de su publicación en el Diario Oficial, en uso del inciso tercero del artículo 7° del Código Civil.

La redacción del inciso segundo del artículo 2°, en cuanto entrega el conocimiento de los asuntos laborales y de familia al “*Juzgado correspondiente de la comuna de Puerto Montt*” y no al tribunal competente de dicha comuna, es oscura, ya que si bien en materia de familia el juzgado correspondiente es el tribunal del ramo, en asuntos laborales, al no estar en funcionamiento, en dicha época, la reforma a esta justicia y, no existir tribunal especializado, las causas del trabajo eran conocidas por los dos juzgados civiles, de acuerdo a la regla del turno, por lo que se debió precisar a qué tribunal se traspasarían dichas causas¹⁶⁴.

El artículo 3° se ocupa de la época de vigencia de la ley y al tener carácter temporal, de suerte que con mayor propiedad, debió plasmarse en un artículo transitorio.

30.- Ley N° 20.377, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (Boletín N° 5971).¹⁶⁵

El mensaje en examen, trata de una ley nueva que reglamenta la declaración de ausencia por causas de desaparición forzada de personas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 y su objeto se inscribe en la solución de los asuntos patrimoniales y de familia derivados de esa situación.

La estructura interna está dada por 14 artículos, uno de ellos, el artículo 10 contiene dos incisos, el primero con seis letras, lo que parece excesivo, desde el punto de vista de una adecuada técnica legislativa.

Establece un procedimiento para declarar la ausencia por desaparición forzada, en los términos señalados en el artículo 1° de la iniciativa legal, ocurrida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Para el efecto se define un concepto de desaparición forzada idéntico al contemplado en el artículo 2° de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Enseguida regula la declaración de ausencia por desaparición forzada y en los artículos 3° y

¹⁶⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=13451&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁶⁵ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6148&prmTIPO=INICIATIVA>

7º, inciso tercero, determina la legitimación activa del cónyuge y los parientes con un orden de prelación preferente para los parientes de grado más próximo.

Los artículos 2º, 4º, 5º, 6º y 7º, inciso primero, delinean un procedimiento simplificado no contencioso, pero si hay oposición, la controversia se tramita según las reglas del juicio sumario (artículos 7º incisos segundo al cuarto; 8º y 9º), así implícitamente se ciñe a los cánones comunes del Código de Procedimiento Civil, que transforma la gestión en contenciosa, pero le asigna las reglas del juicio sumario.

La transferencia de bienes se ajusta a la normativa común del Código Civil, por lo que toca a la disolución del matrimonio, se establece la opción al cónyuge para pedirla no sólo durante la tramitación de la gestión, sino que incluso después de ejecutoriado el fallo que declara la desaparición forzada (artículo 11 inciso segundo) y así esta preceptiva también concuerda con los artículos 42 y 43 de la ley N° 19.947, sobre matrimonio civil.

Igualmente, los efectos de la declaración de ausencia por desaparición forzada no afecta las consecuencias penales ni las civiles fuera de los casos previstos por el proyecto (artículo 14), en particular “no podrá ser considerada para la prescripción penal”, aunque en esta coyuntura hubiere sido oportuno además adecuar la normativa del Código Penal sobre la materia, singularmente, incluyendo esta salvedad en el título V del Libro I del Código Penal, relativo a la extinción de la responsabilidad penal¹⁶⁶.

Desde el ángulo de la técnica legislativa, no merece observaciones.

31.- Ley N° 20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo” (Boletín N° 6260-06).¹⁶⁷

El título del proyecto es ilustrativo del contenido del mismo, pues indica su objeto principal.

La estructura del proyecto se distribuye en títulos, párrafos y artículos. Si bien la división título es de las más utilizadas en la separación de leyes en Chile, desde la óptica de las reglas de técnica legislativa, la división título tiene por finalidad agrupar capítulos, cuando su extensión lo aconseja para una mejor comprensión, de suerte que para el caso en

¹⁶⁶ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=13402&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁶⁷ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6442&prmTIPO=INICIATIVA>

comento se sugiere emplear la división capítulo, por tratarse de una unidad que reúne normas por razones de sistematización sin atender a su extensión.

La identificación de los títulos y artículos encierra una correcta redacción.

El artículo transitorio carece de numeración y por ser uno sólo es recomendable agregar el adjetivo “único”.

En torno a la redacción, el artículo 9º desarrolla el contenido del programa “Chile Crece Contigo”, pero en las sucesivas oportunidades en las que se menciona esta denominación basta que se enuncie con mayúsculas, sin abusar del uso de las comillas.

Se utiliza un lenguaje claro, que resulta perfectamente comprensible para el lector, lo que en el caso de este proyecto es especialmente importante por cuanto su objeto es establecer beneficios sociales.

32.- Ley N° 20.380, sobre protección de animales (Boletín N° 6521-12)¹⁶⁸.

Esta moción propone una ley nueva que regula materias por primera vez, pero también modifica los Códigos Penal y Sanitario.

La estructura interna está dada por siete títulos con sus correspondientes epígrafes que constan de diecisiete artículos permanentes y cuatro transitorios.

Su objetivo consiste en proteger eficazmente a los animales y conciliar las discrepancias suscitadas durante la discusión de dos proyectos de ley atinentes al tema, perfeccionado la técnica legislativa de ambas mociones.

El primer reparo radica en el exceso de reglamentos a que hace alusión el texto (artículos 1º, 4º y 11), cuya remisión restringe las facultades legislativas, con las nocivas consecuencias que ya se han detallado.

Las remisiones del artículo 15 se hacen a tres leyes debidamente especificadas en su identificación y contenido, no obstante, se refiere a un DFL, también bien individualizado, aunque de inferior jerarquía y termina con reenvío al “Código Sanitario y sus normas complementarias y otras leyes especiales”, en forma indeterminada dejando al intérprete las precisiones de su alcance lo que contraviene todas las pautas de correcta técnica legislativa, que ya no delega en el Ejecutivo, sino en el intérprete anónimo y siempre interesado.

¹⁶⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6710&prmTIPO=INICIATIVA>

El título VI presenta una redacción confusa e incoherente porque se denomina “de las infracciones, sanciones y procedimiento” sin especificar ninguno de estos tres elementos, sino que le indica al juez de policía local y a los organismos públicos a quienes corresponda fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, las medidas de protección que puede adoptar, “sin perjuicio de las demás atribuciones que les competa” (artículo 12). No aclara en que oportunidad interviene el juez de policía local y los organismos mencionados, tampoco determina ninguna norma de competencia.

Finalmente, el artículo 4º transitorio encomienda al Presidente de la República fijar el texto refundido, sistematizado y coordinado de los preceptos legales atinentes a la protección de los animales *reuniendo disposiciones directa y sustancialmente relacionada con el tema aunque se encuentren dispersas*. Igualmente, le faculta para introducir cambios formales en cuanto a redacción, titulación, ubicación de normas y “otros de similar naturaleza, pero sólo si son indispensable para su coordinación y sistematización”. Lo anterior envuelve una verdadera delegación de facultades legislativas para que el Ejecutivo corrija las deficiencias del proyecto, al margen de lo dispuesto en el artículo 61 de la Carta Fundamental.

33.- Ley N° 20.381, que modifica la ley N° 17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional (Boletín N° 4059-07)¹⁶⁹.

El título, refleja de manera clara el objeto de la ley, manifiesta que se procura modificar la ley N° 17.336, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

La técnica empleada en su estructura consagra en un artículo único, la norma modificada, y en numerales las restantes enmiendas a cada precepto, los cuales contiene letras que proponen modificaciones específicas dentro del artículo. Si bien esta es la conformación usual que presentan las normas que alteran un solo cuerpo legal, en este caso no parece ser eficiente, contienen 66 numerales, con sus respectivos números y letras, lo que dificulta gravemente su manejo.

Existen varios numerales¹⁷⁰ que proponen una serie de disposiciones nuevas a continuación del precepto básico, las cuales se individualizan adicionando al número las

¹⁶⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4255&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁷⁰ Por ejemplo numerales 47 y 55 del artículo único.

letras A, B, C, D, E, etc., sistema tipo de numeraciones no recomendable, por provocar desconcierto, por lo que debió preferirse la opción de reestructurar la numeración completa de la norma, atendido que, precisamente, se trata de un cuerpo modificatorio y de gran extensión que altera sustancialmente el texto rectificado.

Dada su cualidad de ley modificatoria, la técnica legislativa ofrece dos formulas de redacción: estilo de regulación y estilo de modificación. Este, de acuerdo a las pautas entregadas, es recomendable cuando se enmiendan dentro de una norma palabras aisladas, alteración de cantidades o análogos. El proyecto contiene enmiendas a términos aislados, en cuyo caso fue utilizado el estilo de modificación. Pero también involucra reformas sustanciales al contenido de la ley modificada, donde se utiliza el estilo de regulación, redactando cada artículo modificado o nuevo en forma completa, lo que facilita la comprensión de cada disposición. En definitiva la norma mezcla acertadamente ambos estilos.

El lenguaje empleado es correcto, en tanto respeta el de la norma modificada, con aplicación de un tecnicismo moderado, recomendado en materia de terminología legal y coherente con el objeto pretendido. Además, por tratarse de una norma modificatoria, contiene expresiones claras de lo que se pretende aplicar en cada artículo (sustitúyese, agréganse, reemplázase), lo que, desde el punto de vista del vocabulario facilita el entendimiento de cada enunciado.

Finalmente la complejidad de la reforma hace recomendable, según permite la legislación, dictar un texto refundido (Decreto con Fuerza de Ley) para facilitar la determinación y conocimiento del derecho vigente.

34.- Ley N° 20.383, sobre salida de menores desde Chile (Boletín N° 4594-07).¹⁷¹

Es una moción que adiciona un nuevo precepto a la ley N° 16.618 sobre menores, que fija el procedimiento judicial para obtener la autorización de salida del país a menores cuyos padres se encuentra separados, cuando quien detentan la relación directa y regular con el hijo, no la ejerce periódicamente sin causas justificadas.

La estructura interna está dada por un artículo único con tres incisos, que incorpora un artículo 50 a la mencionada ley, en circunstancias que con anterioridad ya

¹⁷¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4779&prmTIPO=INICIATIVA>

existía un artículo 50 derogado (ley N° 18.802), de manera que en realidad ocupa el cardinal de un antiguo precepto con el fin de complementar el artículo 49 a cuyo inciso sexto se remite expresamente, pero la remisión es equívoca porque lo hace al “inciso sexto del artículo precedente”, lo que es errado porque entre ambas disposiciones se ubica el artículo 49 bis.

Por lo demás, la nueva regla se remite también a los artículos 229 del Código Civil y 19 de la ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, sin mayores especificaciones. El artículo 229 de Código Civil regula el derecho a mantener una relación directa y regular cuando los progenitores están separados y la enmienda soluciona la situación en que no se haya ejercido tal derecho en los últimos seis meses sin causa justificada, entonces habilita al juez para prescindir de la autorización del padre para permitir la salida del menor del país mientras persista la negativa del padre o de la madre ausente (inciso primero del nuevo artículo 50).

Además, como ya se señaló, también se remite al inciso sexto del artículo precedente, que en realidad es el artículo 49 y no el 49 bis de la ley de menores, que se refiere a la posibilidad que no pudiera concederse o sin motivo plausible se negare la autorización por uno de los padres llamados a prestarla, la cual en todo caso, podrá ser otorgada por el juez de menores, quien deberá considerar “las circunstancias previstas en el artículo 19 del ARTICULO 7° del D.F.L. N° 1 de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias”, (inciso tercero), sin otras aclaraciones, pese a que también regula los apremios por no pago de los alimentos.

Estas carencias de precisiones en las remisiones no se compadecen con las pautas sobre correcta técnica legislativa.

En cuanto a la redacción, el sustantivo “autorización” se repite tres veces en el inciso primero.

Por su parte, la Corte Suprema en su informe¹⁷² advierte la existencia de un proyecto de ley, (boletín 3408-18), en tramitación, que enmienda el artículo 49 de la ley N° 16.618, relativo a permiso para salir del país. Tal modificación, relativa a la prevención del tráfico de menores, debiera ser considerada al momento de discutir el proyecto que se

¹⁷² <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=11768&prmTIPO=OFICIOPLEY>

informa a fin de obtener la debida uniformidad y concordancia entre las diversas normativas.

35.- Ley N° 20.385, que faculta al fisco para comprar y vender propiedades particulares con ocasión de la erupción del volcán Chaitén (Boletín N° 6010-12).¹⁷³

El proyecto plantea una ley modificatoria que intercala un párrafo II nuevo en el título II del Decreto Ley N° 1939, de 10 de noviembre de 1977, sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado. Los restantes título originales del decreto ley pasan a signarse en forma correlativa después de aquel nuevo introducido.

La estructura interna del proyecto comprende dos artículos permanentes, el primero de los cuales intercala el párrafo II nuevo que cuenta con su epígrafe correspondiente y, a su vez, consta de cuatro preceptos que quedan a continuación del antiguo artículo 35, los que se identifican con el calificativo “bis”, el preliminar de ellos y a los tres restantes se le adiciona la letras del alfabeto mayúsculas correlativas, desde el 35 bis A hasta el 35 bis C. Desde luego, esta designación con letras no se recomienda en la actualidad por las técnicas legislativas modernas y habría sido mejor usar los calificativos ter, quater y quinquies, en lugar de las tres primeras letras del abecedario.

Los artículos 35 bis y 35 bis A se reparten en cinco y seis incisos respectivamente que abarcan variados temas y con una composición extensa, en franca contravención a los cánones estudiados de una adecuada técnica legislativa que recomiendan no más de cuatro incisos, referidos a un solo tópico y normas de redacción más bien breve.

Hay remisiones internas y externas, éstas las expresa el artículo 35 bis C cuando prescribe que el párrafo se regirá por las reglas de la misma ley “en todo aquello que no se oponga a ésta”, reenvío indeterminado que deja al intérprete la tarea de precisar su alcance y que tampoco atiende a las pautas modernas de técnica legislativa. Las remisiones internas se encuentran en el artículo 35 bis, inciso primero, y apuntan a las “situaciones de sismo o catástrofes a que se refiere el artículo 1° de la ley 16.288”¹⁷⁴ sin otras especificaciones que permitan la fácil identificación del texto y su contenido.

¹⁷³ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6189&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁷⁴ Establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo, referencias que el proyecto omite y que aclaran de inmediato la normativa que se está aplicando.

Igual determinación incompleta denota el encabezado del artículo 1° del proyecto que intercala al nuevo párrafo II “al título II del decreto ley N° 1939, de 1977,” sin mayores detalles, pese a que es el cuerpo legal enmendado y cuyas exactas determinaciones ya formulé, aclaración que también facilita de inmediato su comprensión.

El artículo 2° del proyecto fija plazo al Ejecutivo para dictar un Decreto Supremo que regule “todos los aspectos necesarios para su implementación”, delegación indeterminada y abierta que parece habitual en estos proyectos pese a que preocupa a la doctrina que estudia las correctas técnicas legislativas modernas, porque se aumentan las facultades normativas del Ejecutivo y de la administración pública, al margen del artículo 61 de la Constitución Política.

36.- Ley N° 20.392, que modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación (Boletín N° 4901-08)¹⁷⁵.

El título del proyecto, no enuncia la segunda ley modificada, cual es la N° 19.137, pero es bastante ilustrativo del contenido de la norma y refleja el objeto de la misma.

En cuanto a la cita del Decreto Ley modificado (Decreto Ley N° 1.350), en esta jerarquía de normas basta con indicar su rango y el número de la misma, siendo innecesario el año.

En la estructura de la norma se observa dos artículos permanentes y seis transitorios. El artículo 1° permanente contiene 12 numerales que introducen modificaciones en el D.L. N° 1.350 de 1976, que crea la Corporación Nacional del Cobre de Chile. Mientras que el artículo 2° modifica la Ley N° 19.137, que establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco-Chile, que no forman parte de yacimientos en actual explotación.

La letra c) del numeral 4) del artículo 1° que sustituye el artículo 8° del Decreto Ley N° 1.350, supera la cantidad de incisos recomendados para una disposición, crítica que también es válida para los numerales 7) y 8) del mismo precepto. Dentro de las propuestas,

¹⁷⁵ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5081&prmTIPO=INICIATIVA>

se señala que un artículo no debe superar los cuatro incisos¹⁷⁶, cosa que en este caso no se cumple, por cuanto la referida letra tiene siete incisos.

Los numerales 5), 6) y 7) insertan sendos artículos 8° A, 8° B y 8° C, lo cual no es recomendable, siendo correcto incorporar el contenido en algún inciso de otra norma relacionada con el tema, o reestructurar la numeración completa de la preceptiva o en último caso, añadirles los calificativos bis o ter.

Se aprecia una buena separación entre los artículos permanentes y los transitorios.

En el numeral 11) del artículo 1° se observa una remisión a la ley N° 18.046, en particular, a las disposiciones que fijan las atribuciones y funciones de los accionistas y de la junta de accionistas. Empero no se cumple con la recomendación de procurar una identificación específica de la regla remitida, entregándole al operador la función de identificar, dentro de la ley N° 18.046 el o los preceptos que regulan estas funciones.

Finalmente, la redacción del artículo 1° transitorio¹⁷⁷ es confusa y bien pudo utilizarse un lenguaje más sencillo para desarrollar la misma idea¹⁷⁸.

37.- Ley N° 20.393, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica (Boletín N° 6423-07)¹⁷⁹.

El título del mensaje erróneamente señalaba que “establece responsabilidad legal...”, en circunstancias que su contenido claramente se refiere a una del tipo penal.

Contiene una nueva legislación que regula el tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas por primera vez, pero también modifica dos leyes orgánicas constitucionales.

La estructura interna, consta de cinco títulos debidamente rotulados, uno preliminar y el último, sobre disposiciones finales, enmienda otros textos legales. Los tres títulos intermedios se subdividen en párrafos y no en capítulo, como lo recomienda una técnica legislativa formal moderna, pero con sus correspondientes epígrafes; a su turno los

¹⁷⁶ Propuesta del profesor Alan Bronfman, tomada de la directriz austriaca.

¹⁷⁷ Artículo 1° transitorio.- Las modificaciones introducidas por la presente ley comenzarán a regir el primer día del mes siguiente a aquél, en el cual se cumplan noventa días desde su publicación en el Diario Oficial.

¹⁷⁸ Por ejemplo: la presente ley regirá a contar del primer día transcurridos noventa desde su publicación.

¹⁷⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6615&prmTIPO=INICIATIVA>

artículos aparecen encabezados con un resumen de su contenido que se ajusta a las pautas recomendadas.

El título preliminar precisa su contenido y alcance (artículos 1° y 2°): establece, a) la responsabilidad legal de las personas jurídicas, sean de derecho privado o empresas públicas creadas por ley, en los tres delitos que indica; b) el procedimiento para investigar y determinar esa responsabilidad; y c) discernir las sanciones y su ejecución.

El título I señala la responsabilidad legal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos (artículo 27 de la ley N° 19.913), financiamiento del terrorismo (artículo 8° de la ley N° 18.314) y cohecho (artículos 250 y 250 bis del Código penal), todos ellos cometidos en su interés o provecho.

Los párrafos segundo, tercero y cuarto fijan las eximentes y circunstancias modificatorias de la responsabilidad penal de estos entes ficticios. La primeras atienden al número de su personal y capacidad económica de sus actividades o tributarias, la medida que de todas maneras se les impone es la designación de un interventor.

La otra causal de exención se presenta cuando su única finalidad es delinquir, en un concepto amplio que no se circunscribe a los delitos descritos por el proyecto sino a cualquier otro ilícito, pero curiosamente en esta situación la medida a aplicar es la disolución, decisión que resulta ininteligible si se repara que el artículo 9° letra a) la erige en la pena máxima.

En términos generales la iniciativa comprende todo un estatuto especial para las personas jurídicas desde el punto de vista penal. Las remisiones son de las dos clases: externas y en algunos casos determinadas (artículos 1°, inciso primero, 5°, 15, inciso segundo y 24 inciso tercero), que apuntan a disposiciones precisas de los Códigos Penal y Procesal del ramo, sin otras especificaciones. Pero también encierra remisiones internas e incluso algunas indeterminadas (artículos 1°, inciso segundo y 14 letra b), dejando al interprete la determinación de las mismas cuando se refiere a “las disposiciones contenidas en el libro I del Código Penal y al Código Procesal Penal, en lo que resultare pertinente”, como también a las leyes especiales que describe los delitos castigados en el proyecto según corresponda, todo ello en calidad de reglas supletorias, pero quebrantando todas las cánones aconsejados para una correcta técnica legislativa. Lo mismo se observa respecto de la remisión al comiso (letra b) artículo 14) que reza “según lo dispone el Código Penal”,

sin otras especificaciones, que en realidad corresponden a los artículos 21, inciso penúltimo, 31, 499 y 500 del ordenamiento sancionatorio.

El artículo 37 fija los casos de jurisdicción extraterritorial, pero como también el título IV modifica el Código Orgánico de Tribunales, hubiere sido más propio añadir este caso como nuevo número 11 del artículo 6° del Estatuto, como lo sugiere la Corte Suprema¹⁸⁰. Asimismo hubiere sido conveniente modificar el artículo 58 del Código Procesal Penal para fijar como excepción a la regla general allí expresada, la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

El artículo 4° dispone un reglamento sobre diseño y supervisión de los modelos para preaver y detectar las conductas delictivas, lo que excede el marco de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, porque afecta a la prevención e investigación de los ilícitos.

Para finalizar conviene recordar que la Corte Suprema reparó que: “En el ámbito de aplicación de la responsabilidad que contempla el proyecto, su artículo 2° incluye a “las empresas del Estado, creadas por ley”. Estas entidades públicas forman parte integrante de la Administración del Estado, conforme lo dice el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de esta Administración, cuyo texto refundido fijó el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653 de 2001, y, en tal virtud, sólo podrían ser disueltas por el legislador y no por resolución judicial de acuerdo con los artículos 9° y 10 del cuerpo en estudio, en el evento que alguna de las personas que realiza actividades de administración en tales empresas o esté bajo la supervisión de ellas incurra en uno de los hechos punibles a que alude el proyecto.”.

38.- Ley N° 20.406, que establece normas que permiten el acceso a la información bancaria por parte de la autoridad tributaria (Boletín N° 6477-05).¹⁸¹

Se trata de un mensaje que reemplaza el artículo 62 del Código Tributario y faculta al Servicio de Impuestos Internos para acceder a la información que poseen las empresas bancarias respecto de las operaciones que mantienen con particulares, a objeto de cumplir con requerimientos de información que le formulen órganos de administraciones tributarias extranjeras, así como sus propias tareas de control de la evasión impositiva.

¹⁸⁰ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=14348&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁸¹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6669&prmTIPO=INICIATIVA>

La estructura interna, consta de un artículo único y uno transitorio. Aquél aborda, en distintos incisos, diversas materias, como la extensión a los tribunales tributarios y aduaneros de la facultad de la justicia ordinaria de disponer el examen de las cuentas corrientes bancarias (inciso primero); la facultad del Servicio de Impuestos Internos para requerir a los bancos información relativa a operaciones de personas determinadas (inciso segundo); contempla, en siete numerales, el procedimiento a través del cual la administración tributaria puede acceder a la información (inciso tercero), y la obligación del Servicio de Impuestos Internos de garantizar la reserva de la información y su adecuado empleo (inciso cuarto).

El artículo transitorio indica que el conocimiento de la solicitud de autorización judicial para acceder a la información existiendo oposición del titular, será de competencia del juez civil que ejerza jurisdicción en el lugar donde el titular de la información tenga su domicilio o, si éste no lo tuviere en el territorio nacional, del que ejerza jurisdicción sobre el domicilio del banco requerido, si los tribunales tributarios y aduaneros no estuvieren instalados.

El artículo único agrupa diversas materias, que según las reglas de correcta técnica legislativa debieron ser separadas en distintos artículos.

La redacción del artículo transitorio es confusa.¹⁸² Más claro habría sido establecer que: “Si a la fecha de deducirse la solicitud de autorización judicial a que se refiere el inciso tercero del artículo 62 del Código Tributario, no se encontrare instalado el competente Tribunal Tributario y Aduanero, conocerá el juez civil con jurisdicción sobre el domicilio del titular de la información. Si se hubiese entregado un domicilio en el extranjero o no se hubiese registrado domicilio, será competente el juez civil correspondiente al domicilio del banco requerido”.

Además, es errónea, en cuanto hace referencia al inciso segundo del artículo 62, en circunstancia que se trata del inciso tercero que regula el procedimiento por el que la autoridad tributaria puede acceder a la información bancaria.

¹⁸² “Para los efectos de lo dispuesto en el numeral 4°.- y siguientes del inciso segundo del artículo 62 del Código Tributario, si a la fecha de notificarse el requerimiento a que se refiere el numeral 1°.- de dicha disposición, no se encontrare instalado el competente Tribunal Tributario y Aduanero, conocerá de la solicitud de autorización judicial a que se refiere el numeral 4°.- de dicha disposición, el juez civil que ejerza jurisdicción sobre el domicilio del titular de la información requerida o, en caso de que éste se encuentre domiciliado en el extranjero, el juez civil que ejerza jurisdicción sobre el domicilio del banco requerido”.

39.- Ley N° 20.408, que extiende el funcionamiento del Juzgado del Crimen de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago (Boletín N° 6750-07).¹⁸³

El título original de la iniciativa señalaba “mensaje que modifica el artículo quinto transitorio de la Ley N° 19.665, extendiendo el funcionamiento de los tribunales que indica”, nombre no suficientemente explicativo de su contenido, resulta más acorde denominarlo “proyecto de ley que prorrogar el funcionamiento del juzgado del crimen que indica”.

La estructura interna, consta de dos artículos, el primero sustituye un guarismo en el inciso 5° del artículo 5° transitorio de la ley N° 19.665, que reformó el Código Orgánico de Tribunales, y el segundo está referido al financiamiento del mayor gasto que irrogue la ley.

La remisión del artículo 1° al inciso quinto del artículo 5° transitorio de la ley N° 19.665 no identifica correcta y definidamente el objeto al que se dirige.

40.- Ley N° 20.410, que modifica la ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica (Boletín N° 5172-09).¹⁸⁴

El título es incompleto pues no detalla el alcance de la normativa que enmienda.

La estructura del proyecto se divide en cinco artículos permanentes y uno transitorio. Aquéllos en números y éstos en letras. Cada artículo modifica una ley, cada número un artículo de la ley que se pretende enmendar, lo que facilita al usuario de la norma la aplicación de las rectificaciones utilizando tres unidades distintas de división sin dar lugar a confusiones. En efecto se enmiendan las leyes de concesiones y obras públicas (artículo 1°), del tránsito (artículo 2°), de procedimiento ante los juzgados de policía local (artículo 3°), de organización y atribuciones de los juzgados de policía local (artículo 4°) y orgánica constitucional de municipalidades (artículo 5°).

El proyecto contiene remisiones tanto externas (artículos 1° bis, 28 y 36, 3° de la ley de tránsito, 22 de la ley de procedimiento ante los juzgados de policía local, 14 y 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades), como reenvíos internos (artículos 1° letra i, 28 y 36 bis, 3° de la ley de tránsito, 22 de la ley de procedimiento ante los juzgados de policía local, 24 y 43 bis de la Ley Orgánica de Municipalidades), las que resultan excesivas y algunas

¹⁸³ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6943&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁸⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5353&prmTIPO=INICIATIVA>

indeterminadas entregando al intérprete su determinación, fuera de indicar el precepto no alude a su contenido y por su carácter subsidiario se debe recurrir a ellas en último término lo que esta iniciativa no cumple.

Por otra parte, dispone reenvíos a diversos reglamentos en los artículos 1° bis inciso quinto, 30 bis y 36, los que en algunos casos exceden la potestad reglamentaria del Ejecutivo, contraviniendo el carácter subsidiario que recomienda el uso de una técnica legislativa adecuada.

También se aprecia los nuevos preceptos abarrotados de incisos, hasta once, ello atenta contra las recomendaciones de técnica legislativa que se inclina por disposiciones cortas y precisas con tres o cuatro incisos a lo sumo.

La identificación del artículo transitorio carece de numeración. Tratándose de sólo una disposición es recomendable utilizar la expresión “único”.

Es factible, mencionar las observaciones de la Corte Suprema¹⁸⁵ que resalta la confusión atinente respecto a la legitimación activa para accionar en casos de controversia, ya que el artículo 36 señala al concesionario y al Ministerio de Obras Públicas, pero el artículo 36 bis sólo indica al concesionario para acudir a la Comisión Arbitral, limitando al Ministerio de Obras Públicas al caso de incumplimiento grave.

Asimismo, deja en manos del concesionario recurrir a la Comisión Arbitral o a la Corte de Apelaciones de Santiago, en este último caso es apelable ante la Corte Suprema, en cambio si acude ante el tribunal arbitral no existe recurso para impugnar la sentencia, lo cual deja en manos del concesionario la elección del procedimiento si lo desea con o sin recursos, en materias de cuantiosos valores.

41.- Ley N° 20.412, que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (Boletín N° 6580-01).¹⁸⁶

Esta iniciativa trata de una ley nueva que regula por completo el régimen de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios. Su objetivo consiste en fomentar el uso de prácticas de insumos para detener o revertir la degradación y recuperar los niveles de productividad.

¹⁸⁵ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=12980&prmTIPO=OFICIOPLEY>

¹⁸⁶ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6808&prmTIPO=INICIATIVA>

El proyecto se distribuye en 18 artículos permanentes y uno transitorio. El artículo 2° consta de nueve numerales y el quinto de cuatro letras y cinco incisos, los restantes preceptos también cuentan con incisos entre los cuales el cuarto contiene seis incisos, en contravención a las recomendaciones analizadas.

Hay remisiones internas (artículos 3° inciso primero y 10 inciso segundo); y externas (artículos 2° letras b, g e i, 4° inciso cuarto y sexto, 7° incisos tercero y cuarto, 8°, 10, inciso segundo, 16 y transitorio), muchas de ellas indeterminadas e incluso referidas a normas infralegislativas, tales como Decreto Fuerza de Ley o reglamentos, que la técnica legislativa moderna considera una tendencia preocupante del legislador porque incrementa al margen de la Constitución, las facultades normativas del Ejecutivo y de la administración pública, sin perjuicio que por su carácter subsidiario, se debe recurrir a ellas en último término.

Es así como, los artículos 2°, letras a y d; 3°, incisos segundo y cuarto; 4°, inciso cuarto, 5°; 6°; 7°, incisos primero y segundo; 9°; 10, inciso tercero; 11, inciso primero, y 18 se remiten a distintos reglamentos relativos a diferentes materias.

Por otra parte el artículo 14, inciso cuarto, establece que las multas “serán aplicadas por el juez de policía local correspondiente”, lo que a juicio de la Corte Suprema¹⁸⁷ resulta oscuro porque no se aclara cual es el juez correspondiente, si el de la comuna del terreno agropecuario o del domicilio del infractor. Además las conductas descritas en los artículos 13 y 14 aparecen sancionadas con una multa, y entregadas a la competencia de policía local, en circunstancias que, en verdad no son más que repeticiones de las falsificaciones documentales reprimidas en los artículos 193, número 4° y 197, inciso primero, o al menos de los fraudes previstos en los artículos 470, número 8°, o 471, todos del Código Penal y que ahora se castigan como meras faltas a pesar de ser reiterativas de simples delitos y por eso mismo, redundantes, lo que aumenta la perplejidad.

Esta situación revela una falta de coherencia entre el proyecto y la normativa común que aparece debilitada.

Por último el artículo transitorio, carece de numeración, siendo recomendable usar el adjetivo “único”, en estos casos.

¹⁸⁷ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=14378&prmTIPO=OFICIOPLEY>

42.- Ley N° 20.413, que modifica la ley N° 19.451, con el fin de determinar quienes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad (Boletín N° 4999-11)¹⁸⁸.

Esta moción es una ley modificatoria que sustituye los artículos 8° y 10 y enmienda el 9° de la ley N° 19.451, sobre trasplante y donación de órganos. Su objetivo consiste en ampliar el mecanismo de la donación voluntaria actual, sea que se trate de donantes vivos o muertos. Al efecto determina a quienes se consideran donantes, toda persona capaz puede disponer libremente de su cuerpo o secciones de él para trasplante de órganos con fines terapéuticos, tratándose de personas vivas (nuevo artículo 8°).

Enseguida desarrolla la forma de manifestar la voluntad y enmienda sustancialmente este método pues establece el principio denominado “donante universal” o “donación automática”, que interpreta el silencio o intención tácita como ánimo positivo de donar.

La estructura de la norma está dada por un artículo único separado en cuatro numerales.

La primera observación es el uso redundante del verbo “reemplázase”, en los cuatro numerales.

El encabezado del numeral 2° repite la referencia a la ley N° 19.451, en circunstancias que el enunciado del artículo único ya explica que todas las modificaciones se dirigen a ese cuerpo normativo.

Por lo demás, el legislador no sólo conserva el ya abarrotado contenido del artículo 9°, que constaba de seis incisos, sino que los aumenta a siete.

El nuevo artículo 10 regula la situación de los menores de edad y de los incapaces alejándose del principio instaurado para los mayores de la donación automática, pero incurre en una redundancia al distinguir a los menores de edad de los legalmente incapaces, cuando aquellos quedan comprendidos en éstos, de modo que bastaba con esta última precisión.

Tampoco la disposición aclara el alcance de la sanción porque no determina si el acto nulo abarca toda la inscripción del nacimiento o sólo la declaración acerca de la intención de donar o no los órganos del inscrito, lo que adquiere trascendencia de

¹⁸⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5181&prmTIPO=INICIATIVA>

entenderse que la nulidad invalida toda la inscripción del nacimiento, en cuya inteligencia debió agregar una frase que obligara al funcionario a una nueva inscripción inmediata para no dejar al menor sin inscribir, vulnerando al menos dos atributos esenciales de la personalidad, como lo son el nombre y el estado civil.

43.- Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (Boletín N° 5724-26).¹⁸⁹

El título del proyecto identifica su contenido principal. Sin embargo no indica que inserta modificaciones a cuerpos legales ya existentes relacionados con la materia.

En lo relativo a la estructura, presenta un carácter constitutivo, ya que crea una nueva normativa. Desde el punto de vista del desarrollo de su contenido, el proyecto despliega un orden lógico que cumple los parámetros de reservar los primeros artículos para indicar aspectos generales, tales como naturaleza, objetos, funciones, entre otros.

Se ocupa la numeración ordinal para individualizar cada precepto, lo que no es recomendable por cuanto, en la medida que este proyecto se convierta en ley, puede sufrir adiciones de otras disposiciones, lo que generará que se incluyan con enumeraciones extensas (décimo primero, duodécimo). Lo recomendable para cifrar artículos es el uso de guarismos cardinales, según ya se explicó.

Cada artículo utiliza la técnica del epigrafiado, lo que es recomendable pues permiten su fácil identificación y más rápida localización en caso de búsqueda.

Se observan algunos artículos¹⁹⁰ que envuelven una sub regulación que identifica cada una de sus partes como artículos. Esta técnica del doble articulado (una regulación completa dentro de un artículo¹⁹¹), no es aconsejable y debe evitarse, creando leyes independientes o con preceptos correlativos.

Se propone la introducción de artículos bis¹⁹², lo que tampoco se sugiere, y ha de preferirse, en la medida de lo posible, incorporar el contenido preceptivo en algún artículo existente que regule una materia relacionada o bien, reestructurar la numeración completa

¹⁸⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=5904&prmTIPO=INICIATIVA>

¹⁹⁰ Por ejemplo artículos octavo y noveno del proyecto.

¹⁹¹ Por ejemplo, el artículo primero de la Ley N° 20.285, contiene la Ley de Transparencia.

¹⁹² Letra c) numeral 2, artículo décimo.

de la norma. Esta última opción, en el caso concreto analizado tratándose del Código del Trabajo, resulta bastante más compleja de adoptar, en especial en consideración a la cantidad de referencias desde otras normas que tiene este compendio normativo.

El artículo décimo introduce modificaciones a diversos textos legales¹⁹³, de modo que es recomendable que cada modificación se rectifique a través de un artículo independiente.

La cita de una de las normas rectificadas, cual es el Decreto Ley N° 3.063, exhibe un elemento que no es necesario identificar en este tipo de normas, cual es la fecha.

En cuanto al lenguaje, la modificación a otras disposiciones, utiliza términos claros indicativos de lo que se pretende.

44.- Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12).¹⁹⁴

El título del proyecto si bien indica su objeto principal, no especifica las normas que se modifican, por lo que es insuficiente.

Su estructura, es esencialmente modificatoria. Se compone de diez artículos permanentes enumerados de manera ordinal, lo que constituye una inobservancia de las pautas de técnica legislativa que prescribe su identificación mediante guarismos cardinales, y siete transitorios.

El artículo 1° propone variadas enmiendas a la ley N° 19.300, sin puntualizar que se trata de la ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

Se separa en títulos, párrafos y artículos, aún cuando ello no es apropiado desde la perspectiva de la técnica legislativa, resulta concordante con la estructura interna de la norma que modifica.

También, se observa que el párrafo 4° contiene sólo un artículo, que no justifica, semejante subdivisión, en términos de cantidad de preceptos, sino más bien denota un sector claramente diferenciado de las otras materias que desarrolla.

El artículo 2° configura una ley constitutiva nueva, que se enmarca dentro del ámbito de la nueva institucionalidad ambiental. Desde la óptica de la estructura sustancial,

¹⁹³ Código de Comercio, Decreto Ley 3.063, Código del Trabajo.

¹⁹⁴ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6129&prmTIPO=INICIATIVA>

se aprecia un buen orden lógico, reserva las disposiciones preliminares para precisar el objeto, naturaleza y funciones del nuevo organismo que se está creando. La estructura formal, se divide en títulos, éstos en párrafos y ellos en artículos. Cabe reiterar que la división título agrupa capítulos.

Los párrafos de esta ley se enumeran de la misma forma que los artículos incluidos en cada párrafo. Es recomendable, en el caso de los párrafos, enumerarlos con números ordinales.

El artículo 3° en su numerando 1), letra a) introduce un número bis¹⁹⁵, modalidad que complejiza el texto de la ley, que lleva a modificar todas las letras de manera correlativa, o, si esto genera problemas por las referencias externas de la norma, procede agregar una letra final. La norma incorpora una serie de artículos e incluso párrafos bis, lo que no es recomendable, y ha de preferirse, en la medida de lo posible, introducir el contenido normativo en algún precepto ya existente que regule una materia relacionada o bien, reestructurar la numeración completa de la norma. Lo mismo en lo que atañe a los párrafos.

Las remisiones son indeterminadas, como el artículo 60 del artículo 2° que prescribe que “en todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880.” Defecto que se repite en varias referencias externas imprecisas. Así, por ejemplo, el nuevo artículo 77 contemplado en el artículo 1°, formula una referencia¹⁹⁶ a la ley N° 19.882. Reenvío que no acata los requisitos de precisión, puesto que señala que “el Servicio de Evaluación Ambiental estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley N° 19.882”, sin mencionar las normas específicas que se le aplican, puesto que la norma referenciada no sólo regula la Alta Dirección Pública.

¹⁹⁵ La letra c) del mismo numeral agrega una letra m bis.

¹⁹⁶ Los mismo ocurre en el caso del artículo 12 del artículo 2°: “Sin perjuicio de las causales previstas en el DFL N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, sobre Estatuto Administrativo, para la cesación del cargo de personal de carrera, se podrá declarar la vacancia por las siguientes causales”.

Letra e) del artículo 16, del artículo segundo: “e) Otros programas y subprogramas que de conformidad a las instrucciones impartidas por la Superintendencia o lo dispuesto en la ley N° 19.300 u otros cuerpos legales den origen a actividades de fiscalización en materia medio ambiental, de competencia de la Superintendencia”.

La referencia externa en ambos casos cumple con el requisito de precisión y especificidad.

Igual deficiencia acontece con las remisiones internas, los incisos primero y segundo del artículo 1° transitorio se remiten a disposiciones sin identificarlas específicamente¹⁹⁷.

Algunos artículos transitorios regulan situaciones permanentes, por lo que es incorrecta su agrupación dentro del denominador transitorio. Así los artículos 2° y 6° transitorios, instauran habilitaciones que deberían corresponder a disposiciones adicionales.

El lenguaje es claro y respeta la nomenclatura utilizada en las leyes objeto de modificaciones, y el uso de términos exactos indicativos de la acción que se pretende realizar (intercálase, sustitúyese, etcétera).

Sin embargo, no se puede desconocer lo inadecuado que en una misma ley se introduzca una serie de cambios a otro texto marco como la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y al mismo tiempo se regule la orgánica de instituciones (artículo 2°); se enmiende una ley como la N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales (artículo 4°), y el Código de Aguas (artículo 8°).

En síntesis, el proyecto se aprecia demasiado extenso y regula materias muy diferentes, haciéndose cargo de aspectos orgánicos y sustantivos a la vez (generales y sectoriales), lo que dificulta la comprensión de las reformas que se procura anexar.

45.- Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad (Boletín N° 3875-11)¹⁹⁸.

La estructura interna del mensaje está dada por un proyecto de ley modificatoria de disposiciones del cuerpo legal actualmente vigente sobre la materia y sustituye completamente el título III, además de intercalar otros preceptos e incisos nuevos en algunos ya existentes.

Como reparo conviene destacar que consta de un solo precepto signado con el ordinal 1°, en circunstancias que debió identificarse con el adjetivo “único”. Dividido en once numerales, algunos de los cuales se distribuyen en letras. El encabezamiento

¹⁹⁷ El informe sobre el estado del Medio Ambiente al cual hace referencia el artículo 70 letra m) (del artículo 1° de esta ley), deberá realizarse dentro del plazo de dos años contados desde la dictación de la presente ley, a partir del cual se contabilizarán los plazos para la elaboración regular de los mismos.

El sistema nacional de información ambiental, al cual hace mención el art. 31 ter (del artículo 3° de esta ley), entrará en vigencia en el plazo de dos años contados desde la dictación de la presente ley.

¹⁹⁸ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=4066&prmTIPO=INICIATIVA>

introdutorio de la disposición incurre en falta de ortografía cuando no tilda la palabra esdrújula “modíficase”.

Además, ninguno de las reglas se halla precedida de un epígrafe que refleje su contenido y permita una identificación más simple y rápida, como lo aconseja una adecuada técnica legislativa.

El número 1 sustituye el artículo 1º para especificar los objetivos del proyecto, entre los que destaca la eliminación de cualquiera forma de discriminación fundada en la discapacidad.

El número 2 sustituye el artículo 3º y define al discapacitado como cualquier persona con limitación de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria y entrega a un reglamento la determinación de estas deficiencias, lo que encierra una verdadera delegación de facultades que exceden el marco de la potestad reglamentaria, efectuada al margen de la Constitución.

El numeral 7 reemplaza totalmente el título III por uno nuevo distribuido en dos capítulos con cinco artículos y sus denominaciones.

El numerando 8 intercala entre el título IV y su epígrafe y el capítulo I, que le sigue, cinco preceptos nuevos signados con el número 17, cada uno de los cuales se identifican con las letras del alfabeto desde la A hasta la E, método dudoso, ya que entre un título y su capítulo inicial se interpone una nueva preceptiva completa, sin ningún rotulado. El artículo 17 B se reparte en cinco letras y tres incisos.

El número 11 cambia el artículo 58 de la ley original y fija las atribuciones del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), cuyo inciso final entrega a un nuevo reglamento el funcionamiento de su Consejo. Reglamento que se ciñe a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pues sólo regula el funcionamiento del Consejo de la FONADIS.

Es importante anotar la opinión de la Corte Suprema¹⁹⁹, cuando sostiene que esta normativa igualitaria para los discapacitados resulta inaplicable a la administración de justicia pues el Código Orgánico de Tribunales, prescribe como inhabilitados para desempeñar el cargo de juez o auxiliares a los sordos, los mudos y los ciegos, lo que no se condice con los propósitos declarados por el proyecto. Probablemente el legislador no suprimió esos

¹⁹⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=12338&prmTIPO=OFICIOPLEY>

impedimentos físicos porque no se concilian con las nuevas tendencias orales y en base a audiencias de los modernos procedimientos judiciales.

CONCLUSIONES

A la creciente marginación de los ciudadanos en la producción del derecho que se les aplica, se une la eterna querrela en torno a la deficiente calidad de las normas: proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, oscuridad, ambigüedad, lagunas, abrogaciones innominadas, inorgánica regulación de área del quehacer jurídico, ausencia de sistematicidad, entre otras. Sin embargo, conforme avancemos en el proceso de modernización del Estado y de una ciudadanía que exija más de sus representantes, es evidente que la calidad de las leyes terminará siendo un tópico de relevancia pública.

Lo anterior, trae aparejado, por una parte, un debilitamiento y desconfianza respecto de la legislación, como mecanismo de solución de los conflictos sociales y por otra, la inexistencia de un marco ético que legitime su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que menoscaban la autoridad de la ley, perjudicando, de paso, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dicha normativa, como también a los destinatarios de las leyes, poniendo en duda la legitimidad del denominado estado de derecho, como paradigma en la organización de la convivencia de la vida actual.

No hay que olvidar que el ordenamiento jurídico es dinámico, es decir, sujeto a cambios, conforme a las variaciones del pensamiento o costumbres de la sociedad, según los tiempos, nuevas normas se incorporan a él y otras dejan de pertenecerle. Cuando el legislador dicta una ley sus disposiciones pueden resultar incompatibles con otras pasadas. Este dinamismo debe conciliarse con la coherencia y sistematicidad que debe imperar en el sistema jurídico, ello implica una relación entre las partes y de éstas con el todo. Es por ello que si se trata de una modificación, susceptible de motivar un proceso legislativo, es preciso tener presente que siempre tendrá incidencia en el resto del ordenamiento. A consecuencia de ella, se sustituirán todas o algunas de las reglas de una ley, las que perderán vigencia, remplazadas por otras. Por ello es fundamental respetar la estructura de la ley modificada, lo que requiere una técnica precisa. En ese sentido, Soler dice que “la

modificación de un código o de una ley puede producir graves perturbaciones insospechables para un legislador apresurado”²⁰⁰.

De allí que resulta imperativa una fase prelegislativa estructurada que contemple un conjunto de pautas de técnica legislativa, a fin de asegurar una mayor calidad en la norma lo que se refleja en la construcción formal y lógica de la misma y por consiguiente de todo el ordenamiento.

No obstante, su importancia en esta investigación se constató que las leyes chilenas en su etapa de elaboración no están sujetas a un estándar aceptable de calidad, en cierta medida debido a la escasa existencia de pautas de técnica legislativa aplicadas en dicha fase tanto en la estructura, redacción y lógica interna de sus disposiciones.

Lo anterior, se acrecienta por la ausencia de una regulación constitucional, legal y reglamentaria relativa al proceso prelegislativo, lo que se contrapone a la realidad de otras legislaciones.

Si bien el Congreso cuenta con escasos recursos financieros y humanos para realizar esta labor, no es menos cierto que el Ejecutivo, que si dispone de recursos, no le asigna relevancia a la tarea de elevar la excelencia de los mensajes sometidos a tramitación, lo cual se agrava si se repara en los avances de la experiencia comparada en el desarrollo de herramientas de técnica legislativa, para medir el nivel de calidad formal de los proyectos de ley, de modo que se hace necesaria una metodología de evaluación cualitativa, con el propósito de contar con indicadores o parámetros de medición y con ello mejorar la calidad legislativa.

Esta tesis de evaluación cualitativa se propuso verificar el mérito de los proyectos de ley que ingresan a trámite, esto es circunscrito al ámbito prelegislativo. Con este objeto, se seleccionaron una serie de proyectos de ley, a los que, se aplicó pautas de la técnica legislativa previamente definidas. Concluido el examen cualitativo, se advirtieron defectos propios de una inadecuada técnica legislativa, que inciden sobre la calidad de las normas, los cuales pueden ser clasificados en aquellos que tiene incidencia en otras normas del ordenamiento jurídico y los que sólo obedecen a errores formales sin mayores efectos en el resto de los cuerpos legales.

²⁰⁰ GODOY COLOMBO, Ángela, “Cuerpos Especiales Permanentes de Redacción Legislativa”, en *Revista de Derecho Parlamentario*, Argentina, abril de 2010, pág. 8.

Dentro de primer grupo encontramos las referencias erróneas, doble articulado, redacción redundante, uso excesivo de reenvíos, vacíos legales, títulos incoherentes, contradicciones en el mismo texto del proyecto y con otras normas vigentes y términos ambiguos.

Este conjunto de aspectos es de gran importancia y no obstante, se incurre en ellos con frecuencia, como se detalló en el capítulo tercero, al que nos remitimos. Empero, los que más reiteradamente constatamos en este análisis fueron:

a.- Referencias erróneas: Tal ocurre con el proyecto de ley que modificó el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (Boletín N° 2587-01), el que enmendó la ley N° 19.537, (Boletín N° 3804-14) y el que regula la competencia desleal (Boletín 3356-03). En ellos el rasgo común son las remisiones equivocadas e impropiedades en la normativa cuando invocan preceptos inexistentes o ambiguos que no permiten aclarar su contenido.

b.- Redacción redundante: en este rubro destacamos los proyectos sobre competencia desleal (Boletín 3356-03) y el que introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales y la ley N° 19.913, en la regulación de ciertos delitos contra la administración pública (Boletín N° 6476-07). La repetición de otras disposiciones contenidas en textos legales anteriores, además de innecesarias por razones de economía legislativa, lleva a confusiones porque muchas veces la redacción es equívoca e incoherente.

c.- Reenvíos en cadena e indeterminados. El proyecto que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Boletín N° 2469-03) en su artículo 6°, hace un reenvío a otra disposición que, a su vez, se remite a una tercera, lo que dificulta el alcance del precepto. Algo similar se observa en el proyecto sobre protección de animales (Boletín N° 6521-12), que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12), el que modifica el Estatuto Orgánico de CODELCO y otras normas (Boletín N° 4901-08). Este último en su artículo 1° contiene una remisión a la ley N° 18.046, en particular, a las disposiciones que fijan las atribuciones y funciones de los accionistas y de la junta de accionistas, entregándole al operador la tarea de identificar, dentro de la ley N° 18.046 las normas que regulan estas

facultades . Al igual que los proyectos sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho (Boletín N° 6423-07), y el que Faculta al Fisco para comprar y vender propiedades particulares con ocasión de la erupción del volcán Chaitén (Boletín N° 6010-12), donde se aprecian similares imperfecciones.

Las remisiones amplias e indeterminadas contraviene las pautas de técnica legislativa porque en realidad ni siquiera se presenta una delegación de facultades al Ejecutivo, sino que ellas más bien entregan al intérprete anónimo y siempre interesado la determinación del alcance de las referencias, lo que además de contrariar todas las técnicas moderna en la materia, resulta abiertamente inconstitucional.

d.- Uso excesivos de reenvíos a otros textos legales: esto se advierte en el proyecto que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Boletín N° 3224-04); en el que Modifica la ley N° 19.531, y concede beneficios que indica al personal del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (Boletín N° 5112-07), la iniciativa sobre Protección de Animales (Boletín N° 6521-12), el que Faculta al Fisco para comprar y vender propiedades particulares con ocasión de la erupción del volcán Chaitén (Boletín N° 6010-12); y el que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho que indica (Boletín N° 6423-07).

En este grupo de iniciativas se presentan referencias a otros cuerpos legales distintos, incluso algunos de inferior jerarquía, como decretos o reglamentos, abarcando materias propias de ley y entonces encierra una delegación de facultades, lo que resulta claramente inconstitucional, porque elude los procedimientos fijados al efecto. Por otra parte desde el punto de vista de la legalidad, tales reenvíos muchas veces exceden los límites de la potestad reglamentaria del Ejecutivo cuando extralimitan los márgenes de la ley que reglamentan o alteran, en algún sentido, los derechos creados por la ley.

e.- Remisiones equivocadas: este defecto se comprobó en los proyectos sobre Salida de Menores desde Chile (Boletín N° 4594-07) y el que Establece Normas que Permiten el Acceso a la Información Bancaria por parte de la Autoridad Tributaria (Boletín N° 6477-05). En ambos casos hay remisiones erradas a preceptos del mismo texto, lo cual

provoca absoluta incertidumbre jurídica. Así por ejemplo el primer cuerpo legal hace referencia a un inciso sexto del artículo precedente, que sería el artículo 49, en circunstancias que entre ambos está el artículo 49 bis. El otro proyecto se remite al inciso segundo del artículo 62, en circunstancia que se trata del inciso tercero que regula el procedimiento por el que la autoridad tributaria puede acceder a la información bancaria.

f.- Vacíos: en este ámbito se debe tener presente el proyecto que modifica la ley N° 19.451, y que determinar quienes pueden ser considerados Donantes de Órganos (Boletín N° 4999-11) y la iniciativa que establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad (Boletín N° 3875-11). La primera iniciativa no aclara el alcance de la sanción que establece porque no especifica si el acto nulo abarca toda la inscripción del nacimiento o sólo la declaración acerca de la intención de donar o no los órganos del inscrito, lo que adquiere trascendencia de entenderse que la nulidad invalida toda la inscripción del nacimiento, en cuya inteligencia debió agregar una frase que obligara al funcionario a una nueva inscripción inmediata para no dejar al menor sin inscribir. La segunda establece la igualdad para los discapacitados, que resulta inaplicable al personal de la Administración de Justicia pues el Código Orgánico de Tribunales, prescribe como inhabilitados para desempeñar el cargo de juez o auxiliares a los sordos, los mudos y los ciegos.

Una vez más quedará entregado al intérprete anónimo determinar el alcance de tan grave consecuencia, lo que envuelve una manifiesta inconstitucionalidad.

g.- Términos ambiguos que no precisan contenidos: es así como, el proyecto de ley que regula la competencia desleal (Boletín 3356-03) hace referencia a “quien sea titular de la posición jurídica violada”, sin desarrollar el contenido del concepto y lo mismo ocurre con el proyecto que modifica la ley N° 19.983 con el objeto de facilitar la factorización de facturas por pequeños y medianos empresarios (Boletín N° 4928-26), que entrega la competencia para la aplicación de la sanción por quebrantamiento a esta prohibición a “la autoridad respectiva”, sin determinar el tribunal competente para conocer de la acción judicial ni el procedimiento al que se someterá en caso de contravención.

h.- Contradicción con el mismo texto: ello se presenta en el proyecto sobre operación de embalses frente a alertas y emergencias de crecidas y otras medidas (Boletín

Nº 5081-15), que denota una contradicción entre los artículos 13 y el 16, porque el primero está ubicado en el Título III de la iniciativa y alude al juez a que se refiere el artículo 16, que el otro exceptúa de esta competencia, con lo cual no se sabe quien resulta, en definitiva, ser el juez competente.

i.- Contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico: en este ámbito cabe mencionar, por lo pronto, el proyecto que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Boletín Nº 6423-07) y, también, aquél que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (Boletín Nº 6580-01). El primero incluye entre las personas jurídicas responsables delictualmente a “las empresas del Estado creadas por ley” pero la ley de Bases Generales de la Administración del Estado”, señala que solo podrán ser disueltas por ley y no por resolución judicial estas personas. La otra iniciativa ordena que las multas, serán aplicadas por el juez de policía local, sin aclarar si el juez competente es el del lugar del predio o el del domicilio del infractor. Lo que es más grave aún, las figuras sancionadas como falta que describe son meras repeticiones de las falsedades documentales y fraudes que el Código Penal castiga como delitos.

j.- Título erróneo: el título del proyecto señala modificaciones al Código Penal, cuando en realidad aquellas se refieren al Código Orgánico de Tribunales (Boletín Nº 6476-07).

k.- Redacción confusa: el proyecto que otorga bono extraordinario para los sectores de menores ingresos (Boletín Nº 6561-05), en su artículo 1º, regula diversas materias que debieron ser abordadas en disposiciones distintas, así como la iniciativa que establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíproca (Boletín Nº 3627-03), que indica como objeto exclusivo el artículo 3º “de dicha ley”, expresión confusa porque el mencionado artículo 3º a que se refiere es el del mismo proyecto.

Lo descrito precedentemente adquiere relevancia tratándose de la actividad jurisdiccional, pues una de las aristas más importantes de esta función radica en la interpretación oficial de la ley, fijando el espíritu de la legislación, adaptándola a las necesidades de cada caso en particular y a la solución de conflictos que surgen con

posterioridad a la dictación de la ley, a fin de restablecer el equilibrio de intereses de la sociedad cuando se ve quebrantados por oscuridad del precepto o resistencia del obligado e incluso para prevenir estas alteraciones. Una ley ambigua o de deficiente calidad en su redacción puede originar distintas interpretaciones en la jurisprudencia llevándola a decisiones contradictorias que provocarán incertidumbre jurídica, si se tiene en cuenta que las sentencias judiciales carecen de alcance general y sólo producen efectos respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren.

Igual inconveniente de hermenéutica puede producirse con los reenvíos o remisiones vagas, ambiguas o excesivas que obligan al juez a una ardua búsqueda de textos legales y que bien pueden confundir, más que facilitar la tarea interpretativa.

l.- Redacción oscura, confusa e incoherente: el título VI de la moción sobre protección de animales, presenta una redacción confusa e incoherente porque se denomina “de las infracciones, sanciones y procedimiento” pero no especifica ninguno de estos tres elementos, sino que le indica al Juez de Policía Local y a los Organismos Públicos a quienes corresponda fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, las medidas de protección que puede adoptar, “sin perjuicio de las demás atribuciones que les competa”, y no aclara la oportunidad en que interviene el juez de policía local y los organismos mencionados ni tampoco fija ninguna norma de competencia.

m.- Mala estructura interna: para efectos de la comprensión del proyecto la estructura tiene una gran importancia. Así la iniciativa que modifica la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (Boletín N° 4059-07), contiene un artículo único con 66 numerales, los que se dividen en letras que establecen modificaciones específicas dentro del precepto. Asimismo, se proponen una serie de disposiciones nuevas a continuación del canon básico, las cuales se individualizan adicionando al cardinal pertinente las letras A, B, C, D, E, etc. Una estructura de esta naturaleza, por mucho que se trate de una ley modificatoria, dificulta de manera significativa la aplicación de las reformas que se propician, así como la inteligencia misma del texto normativo. Otro tanto, es el proyecto que regula el trabajo en Régimen de Subcontratación y otros aspectos (Boletín N° 2943-13), que utiliza el doble articulado. Lo mismo se observa en la iniciativa sobre Sociedades de Garantía Recíproca (Boletín N° 3627-03) y en el proyecto que modifica la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de

Familia (Boletín N° 4438-07). Aquí la numeración de los preceptos es inapropiada y contraria a los métodos modernos que rigen la materia porque la repetición de letras adicionales al nuevo articulado dificulta a futuro discernir a que normas de esta se refieren las citas que de ellas se hagan en otros textos. Estas prácticas provocan desconcierto, por lo que debió preferirse la opción de reestructurar la numeración completa de la norma, atendido que, precisamente, se trata de un cuerpo modificatorio y de gran extensión que altera sustancialmente el texto rectificado. Por lo demás, en el proyecto que Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño (Boletín N° 5724-26), algunos preceptos envuelven una sub regulación que identifica cada una de sus partes como artículos. Esta técnica del doble articulado (una regulación completa dentro de un artículo), no es aconsejable y debe evitarse, creando leyes independientes o con preceptos correlativos.

Entre las deficientes atinentes a errores formales que no causa mayores efectos en el régimen jurídico en general se detectaron: la necesidad de otorgar una nueva redacción al texto modificado, título incompleto que no identifica en forma precisa la norma que modifica, artículos que carecen de enumeración, repetición de términos o vocablos, enumeración de artículos con guarismos ordinales y no cardinales, mal uso del verbo rector, multiplicidad de incisos, reenvíos internos imprecisos, entre otros.

Frente a esta situación, cobra relevancia la obligación que antes que el proyecto entre a la Cuenta de la Sala, cuente con el visto bueno de una unidad que controle el cumplimiento de pautas propuestas y por el contrario, con facultades para devolverlo en caso de un Mensaje o para sugerir correcciones en caso de moción.

No deja de llamar la atención, que en la formación jurídica de los abogados no se aborde el tema de la producción legislativa, no desde el punto de vista del proceso de formación de la ley en términos de procedimientos y órganos que intervienen, sino que enfocado a la redacción en aspectos de fondo y forma de la misma. La postura eminentemente positivista que ha tenido el derecho a nivel continental conduce a que el estudio comience a partir de la norma positiva, del derecho vigente sin detenerse en su génesis. Así el enfoque se dirige a la aplicación del derecho, destacando la especial relevancia que se da en Chile a la formación de personas especializadas en dicho aspecto con una Academia Judicial que prepara abogados para que desde la magistratura apliquen la ley. Si existe una entidad de este tipo ¿por qué no pensar en la posibilidad que exista una

entidad que forme especialistas en el arte de hacer buenas leyes? Por su relevancia parece al menos necesario incorporar este tema en la malla curricular de la formación jurídica de los aspirantes a abogado, que eventualmente, pueden llegar a desempeñarse en labores que incidan en la redacción de textos normativos y que con un piso de conocimiento podrían favorecer la elaboración de mejores normas.

Tal ausencia es posible que se deba a la falta de académicos especialistas en la materia, lo que en mi opinión está cambiando, pues la teoría de la legislación ha ido progresivamente asumiendo un rol interesante en el Derecho Parlamentario, que se erija como rama del Derecho Constitucional, como ya acontece con el Derecho Político. Es tiempo de arriesgarse. Cada día son más los seminarios que en diversos países se dictan en la materia. La idea es que estas instancias, tomen un rol más intenso y permanente en la formación jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- 1) ABAJO QUINTANA, Joaquín, "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad" en "*La técnica legislativa a debate*", (NO) Corona Ferrero/Pau Vall/ Tudela Aranda (coords.), Asociación Española de Letrados, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- 2) ALDUNATE LIZANA, Eduardo, "La fase prelegislativa" en *La técnica Legislativa ante la elaboración de la ley*, Editado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, (NO) Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1998.
- 3) ATIENZA RODRIGUEZ, Manuel, "*Contribución a una teoría de la legislación*", (Sí pero ✓ prestado) Editorial Civitas, Madrid (España), 1997.
"Contribución para una Teoría de la Legislación", en *Elementos de la Técnica Legislativa*, Miguel Carbonell y Susana Pedroza De La Llave (Coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 44, año 2000.
- 4) BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, "La calidad de las leyes" en "*Revista Española de Derecho Constitucional*", Núm. 31, Año 11, 1991. (Disponible en ✓(Sí) ✓ http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=1219&clave_busqueda=8064.)
- 5) BULYGIN, Eugenio, "Teoría y técnica de la legislación", en Alchourrón / Bulygin, ✓(Sí) ✓ "*Análisis lógico y derecho*", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- 6) CARBONELL Miguel y THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, Susana (coordinadores), "*Elementos de Técnica Legislativa*", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (NO) Universidad Nacional Autónoma de México, 1era. Edición, México, 2000.
- 7) CASADEI Ana Bettina y TRIANTAFILO Guillermo, "Checklisten o listas de verificación ¿Remedio para la inflación legislativa?" en "*Revista de Derecho Parlamentario*" N° 14, Buenos Aires. Disponible en (NO) <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/>.

8) CASTELLS, Alberto, *Estudios de técnica legislativa: Panorama*, conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, Noviembre de 1997. (no)

9) CLAVELL BORRÁS, Javier, "Introducción a la Técnica Legislativa" Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984. (no)

10) COLMO, Alfredo, "Técnica Legislativa del Código Civil Argentino", Abeledo-Perrot, 3era edición, Buenos Aires, 1961. (no)

11) CORONA FERRERO, Jesús Ma., "En torno al concepto de técnica legislativa" en "*La técnica legislativa a debate*", Corona Ferrero/Pau Vall/ Tudela Aranda (coords.), Asociación Española de Letrados, Editorial Tecnos, Madrid, 1994. (no)

12) CURSO DE TÉCNICA LEGISLATIVA, edición 3ª, Congreso de los Diputados y Fundación Ceddret, España. (no)

13) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 13, diciembre de 2005.

"*Manual de Técnica Legislativa*", primera Edición, Editorial Aranzadi, S.A, España, octubre de 2011. (no)

14) GODOY COLOMBO, Ángela, "Cuerpos especiales permanentes de redacción legislativa", en "*Revista de derecho parlamentario, H. Cámara de Diputados*", Buenos Aires, 2001. (no)

Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/RevDerParl-9.pdf> ✓

15) GONZÁLEZ GÓMEZ, Agapito, "Importancia de la técnica legislativa" en "*Revista Debate*", Revista de la Asamblea Nacional de Panamá, N° 15, diciembre de 2008. (no)
Disponible en <http://www.asamblea.gob.pa/> ✓

16) GROSSO, Beatriz Marina, "La redacción normativa: su estilo" en "*Técnica legislativa*" de Svetaz, Grosso y otros. Rubinzal-Culzoni, (editores), Buenos Aires, 1998. (no)

17) GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, “*La forma de las leyes: Diez Estudios de Técnica Legislativa*”, Editorial Bosch, Barcelona (España), 1986. (no)

“Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa”, en “*Curso de Técnica Legislativa*” Cuadernos y Debate N° 14. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

18) INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, “*La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*”, Serie Parlamentos y Democracia, Editado por Ronny Rodríguez Chang - San José, Costa Rica, año 2001. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1231064373/Tecnica%20legislativa%20-%20CA%20y%20RDom.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1231064373%2FTecnica+legislativa+-+CA+y+RDom.pdf ✓ (no)

19) JIMÉNEZ APARICIO, Emilio, “El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley: La fase gubernamental” en “*La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho*”, Menéndez Menéndez, Aurelio (Director), 1era edición, Editorial Civitas, Madrid, España, diciembre 2004. (no)

20) MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA ESPAÑOL, Aprobado por la Asamblea Nacional, mediante Resolución N° 27, de 18 de marzo de 2009. (no)

21) MARTÍN CASALS, Miquel, “La Estructura Básica de un Manual Español de Técnica Legislativa” en “*La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho*”, Menéndez Menéndez, Aurelio (Director), 1era edición, Editorial Civitas, Madrid, España, diciembre 2004. (no)

“La técnica de las Checklisten”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

22) MARTINO A. Antonio, “*Manual de Técnica Legislativa, Digesto Jurídico Argentino*”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000. Disponible en www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_manual_tecnica_legis.pdf. ✓ (no)

23) MAZZINI, Alberto, “La técnica legislativa en la elaboración de proyectos” en “*Revista de Derecho parlamentario, H. Cámara de Diputados*”, N° 9, Buenos Aires, 2001. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/RevDerParl-9.pdf> (no)

- 24) MEEHAN. José Héctor, "Teoría y Técnica Legislativas", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976. (no)
- 25) MONTORO CHINER, María Jesús, "Técnica legislativa y evaluación de las normas", en Revista Electrónica Dialnet, "Anuario Jurídico de la Rioja", N° 6-7, años 2000- 2001, pp. 155 – 172. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es> ✓ (no)
- 26) MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, "La Situación de la Técnica Legislativa en Costa Rica", *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, Primera Edición, 2001. Disponible en sitio web www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/La%20Tecnica%20Legislativa/Costa%20Rica1.pdf. ✓ (no)
- 27) NAVARRO Lepe, Amelí Gissel: "Racionalidad Pragmática: La Negociación y Argumentación Legislativa Como Elementos Para Poder Lograrla". Disponible en <http://www.unla.edu.mx/iusunla26/reflexion/Racionalidad%20pragmatica.htm> ✓ (no)
- 28) NÚÑEZ POBLETE, Manuel, "La Forma de la ley", ponencia presentada en el "Seminario sobre "Técnica Legislativa", Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso, julio de 2009. (no)
- 29) OELCKERS CAMUS, Osvaldo, "Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley, en "Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso". Actas del II Congreso Chileno de Derecho Privado, N° XIX, año 1998. ✓ (51) ✓
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo; BRONFMAN VARGAS, Alan; NÚÑEZ POBLETE, Manuel, "Et. Alt", "La evaluación de las leyes", Ediciones Universitarias, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2002. (no)
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo; BRONFMAN VARGAS, Alan; SKARICA ZUÑIGA, Mirko, "Et. Alt", "La técnica legislativa ante la elaboración de la ley", Editado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1988. (no)
- 30) ORTIZ DE URBINA Gimeno Iñigo: "La Técnica Legislativa en Alemania", en La Proliferación Legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho. (no)

- 31) OSSANDON WIDOW, María Magdalena, “*La formulación de tipos penales. Valoración crítica de los instrumentos de técnica legislativa*”, Colección de Ciencias Penales N°3, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2009. ✓(si) ✓
- 32) PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL (PAN), “*Manual de Técnica Legislativa*”, (no) Fundación Humanismo Político México, 2003. Disponible en <http://www.tecnichenormative.it/manual%20de%20tecnica%20legislativa.pdf> ✓
- 33) PATCHETT, Keith “Legislacao e redacao legislative no Reino Unido”, Cuadernos de (no) Ciencia de Legislación, Lisboa, vol. 2, oct.-dic., 1991.
- 34) PEDROZA De La Llave, Susana y CRUZ Velásquez, Jesús: “Introducción a la Técnica Legislativa en México”, en *Elementos de la Técnica Legislativa* en Carbonell Miguel, y Pedroza de la Llave, Susana (Coord.) editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 1era. Edición, México, 2000. (no)
- 35) PÉREZ, Bourbon, Héctor: *Manual de Técnica Legislativa*, primera Edición, Fundación (no) Konrad Adenauer. Argentina, año 2007.
- 36) PIZZORUSSO, Alessandro, *Delle fonti del diritto. Commentario del Codice Civile a cura di Antonio Scialoja e Giuseppe Branca*, Bologna-Roma, 1977. (no)
- 37) PLANTEY, Alain, “Le rôle du Conseil d’État dans la confection de la loi”, en la (no) *Confection de la Loi, Cahiers des Sciences Molares et Politiques*, PUF, Paris, 2005.
- 38) REYES Rodríguez, Mondragón: “El Proceso de Producción Legislativa, un procedimiento de diseño institucional” en *Elementos de Técnica Legislativa*, Carbonell Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coordinadores), editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1era. Edición, México, 2000. (no)
- 39) RIVAS Alberti, Jhenny: “Manual De Técnica Legislativa”, Instituto de Estudios (no) Constitucionales, Caracas, año 2009. Disponible en: http://www.estudiosconstitucionales.com/GLOSARIO_Archivos/152.htm. ✓
- 40) RUÍZ GARCÍA, Juan Antonio, “Técnica legislativa en Estados Unidos” en “*La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho*”, Menéndez Menéndez, Aurelio (Director), 1era edición, Editorial Civitas, Madrid, España, diciembre 2004. (no)

41) SAINZ MORENO, Fernando, "Problemas actuales de la técnica normativa" en Revista (no) Electrónica Dialnet, "Anuario Jurídico de la Rioja", N° 1, 1995, pp. 55 – 70. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es>. ✓

"Técnica Normativa: Visión unitaria de una materia plural" en "La técnica (no) legislativa a debate", Corona Ferrero/Pau Vall/ Tudela Aranda (coords.), Asociación Española de Letrados, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.

42) SALVADOR CODERCH, Pablo, "Técnica legislativa y teorías de la regulación", en (no) "Revista para el Análisis del Derecho Indret" 01/04/2004. Disponible en www.indret.com ✓

43) SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, "Racionalidad y Argumentación Jurídica (no) Legislativa", Serie Roja, Revista "La Curul", N° 1 del H. Congreso del Estado de Puebla, México, Abril-Junio 2008. Disponible en www.congresopuebla.gob.mx/curul/.

44) SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, "La elaboración de la ley" en "Revista Chilena de (si) ✓ Derecho", Vol. 24, N° 2, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo/agosto, 1997.

45) SVETAZ, María Alejandra, "La estructura del texto normativo" en "Técnica (no) legislativa" de Svetaz, Grosso y otros, Rubinzal-Culzoni, (editores), Buenos Aires, 1998.

"La elaboración de un proyecto legislativo" en "Técnica legislativa", Rubinzal-Culzoni, (editores), Buenos Aires, 1998.

46) TAPIA VALDÉS, Jorge, "La Técnica Legislativa", Editorial Jurídica de Chile, (si) ✓ Santiago, 1960.

47) UBERTONE, Fermín Pedro, "Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina" en (no) "Técnica legislativa" de Svetaz, Grosso y otros. Rubinzal-Culzoni, (editores), Buenos Aires, 1998.

Técnica Legislativa Interna y Externa. Disponible en http://legislatura.chaco.gov.ar/Jornadas/para%20web/F_Ubertone_Tecnica_Legislativa.doc ✓

48) VERGARA BLANCO, Alejandro, "Formación de la ley y técnica Legislativa", en *Revista Chilena de Derecho*, Volumen 18, N° 2. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1991. ✓ (si) ✓

"La Técnica Legislativa", en IBAÑEZ OJEDA Pedro; LUENGO ESCALONA, Luis, OTERO LATHROP, Miguel "Et. Alt", *"El proceso legislativo en Chile"*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL), Valparaíso, 1992.

49) ZAPATERO GOMEZ, Virgilio, *El Arte de Legislar*, Colección Divulgación Jurídica, (no) Editorial Aranzadi S.A., Madrid, 2009.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	9
TÉCNICA LEGISLATIVA. ASPECTOS GENERALES.....	9
1. <i>Concepto, objeto y clasificaciones</i>	9
2. <i>Modelos de Redacción Legislativa</i>	12
2.1. Modelo anglosajón.....	12
2.2. Modelo germánico.....	14
3. <i>Herramientas de Técnica Legislativa</i>	16
3.1. Cuestionarios o checklist.....	16
3.2. Directrices o Manuales.....	17
4. <i>Modelo de redacción legislativa en el derecho comparado</i>	18
4.1. Sistema Norteamericano de redacción.....	20
4.2. Sistema Anglosajón.....	21
4.2.1. Reino Unido.....	21
4.3. Sistema Continental Europeo.....	23
4.3.1. Alemania.....	23
4.3.2. España.....	24
4.3.3. Francia.....	26
4.3.4. Italia.....	27
4.3.5. Suiza.....	28
4.4. América Latina.....	29
4.5. El caso chileno.....	30
CAPÍTULO II.....	32
TÉCNICA LEGISLATIVA FORMAL EN LA FASE PRELEGISLATIVA.....	32
1. <i>Delimitación de la fase prelegislativa</i>	32
1.1. Concepto y contenido.....	32
1.2. Fase prelegislativa en el derecho comparado.....	35
1.3. Fase prelegislativa en el derecho chileno.....	37
2. <i>Aspectos de técnica legislativa formal aplicables a la fase prelegislativa</i>	39
2.1. Racionalidad Lingüística.....	41
2.2. Racionalidad Jurídico Formal.....	42
3. <i>Análisis específico de algunos aspectos de técnica legislativa formal</i>	43
3.1. Título de la ley.....	43
3.2. Estructura interna.....	45
3.3. Remisiones.....	50
3.4. Modificaciones.....	53
3.5. Derogaciones.....	55
3.6. El lenguaje legal.....	56
4. <i>Propuestas de pautas de redacción</i>	59
4.1. Título de la ley.....	59
4.2. Estructura interna.....	59
4.3. Remisiones.....	60
4.4. Modificaciones.....	60
4.5. Derogaciones.....	61
4.6. El lenguaje legal.....	61

CAPÍTULO III..... 62

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LEY PROMULGADOS ENTRE EL 11 DE MARZO DE 2006 Y EL 11 DE MARZO DE 2010, INFORMADOS POR LA CORTE SUPREMA A LA LUZ DE PROPUESTAS DE PAUTAS DE REDACCIÓN FORMAL

..... 62

1.- Ley N° 20.107, que modifica el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en materia de tribunales competentes para conocer de determinadas infracciones (Boletín N° 2587-01) 62

2.- Ley N° 20.110, que suspende la entrada en vigencia de la ley N° 20.084 (Boletín N° 4197-07 (S)).... 63

3.- Ley N° 20.123, que regula trabajo en Régimen de Subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios (Boletín N° 2943-13). 64

4.- Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Boletín N° 3224-04) 65

5.- Ley N° 20.146, que establece reglas especiales para la apelación en causas relativas a la discapacidad (Boletín N° 3143-07) 66

6.- Ley N° 20.152, que introduce diversas modificaciones a la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias (Boletines N°s 2600-18; 3093-18 y 3619-18)..... 67

7.- Ley N° 20.168, que modifica la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria para facilitar la organización y administración de los condominios de viviendas sociales (Boletín N° 3804-14). 69

8.- Ley N° 20.169, que regula la competencia desleal (Boletín 3356-03)..... 71

9.- Ley N° 20.179, que establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíproca (Boletín N° 3627-03)..... 72

10.- Ley N° 20.191, que modifica la ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal (Boletín N° 5031-07)..... 74

11.- Ley N° 20.192, que modifica diversas disposiciones del Código de Procedimiento Civil (Boletín N° 3934-07)..... 75

12.- Ley N° 20.199, que modifica la ley N° 19.665, con el fin de posponer la fecha de nombramiento de los jueces de garantía y de tribunal oral en lo penal, en la Región Metropolitana (Boletín N° 5099-07) 76

13.- Ley N° 20.222, que modifica la ley N° 19.968, con el fin de extender el funcionamiento de los juzgados de menores que señala (Boletín N° 5329-07) 76

14.- Ley N° 20.224, que modifica la ley N° 19.531, y concede beneficios que indica al personal del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (Boletín N° 5112-07)..... 77

15.- Ley N° 20.252, que modifica la ley N° 20.022, y otros cuerpos legales con el objeto de reforzar la judicatura laboral (Boletín N° 5316-07). 78

16.- Ley N° 20.253, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana, y refuerza las atribuciones preventivas de las policías (Boletín N° 4321-07) 79

17.- Ley N° 20.254, que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Boletín N° 2469-03) 80

18.- Ley N° 20.256, que establece normas sobre pesca recreativa (Boletín N° 3424-21). 83

19.- Ley N° 20.260, que modifica el libro V del Código del Trabajo y la ley N° 20.087, que establece un nuevo procedimiento laboral (Boletín N° 4814-13) 84

20.- Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública (Boletín N° 3773-06). 85

21.- Ley N° 20.286, que introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia (Boletín N° 4438-07) 87

22.- Ley N° 20.296, que establece disposiciones para la instalación, mantención e inspección periódica de los ascensores y otras instalaciones similares (Boletín N° 4975-14)..... 88

23.- Ley N° 20.304, sobre operación de embalses frente a alertas y emergencias de crecidas y otras medidas que indica (Boletín N° 5081-15).....	89
24.- Ley N° 20.322, que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera (Boletín N° 3139-05).....	90
25.- Ley N° 20.323, que modifica la ley N° 19.983 con el objeto de facilitar la factorización de facturas por pequeños y medianos empresarios (Boletín N° 4928-26).....	91
26.- Ley N° 20.360, otorga bono extraordinario para los sectores de menores ingresos, introduce modificaciones en la ley N° 20.259 (Boletín N° 6561-05).....	92
27.- Ley N° 20.361, que modifica el DFL N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2005, sobre Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Boletín N° 4234-03).	93
28.- Ley N° 20.371, que introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales y la ley N° 19.913, en la regulación de ciertos delitos contra la administración pública (Boletín N° 6476-07).	95
29.- Ley N° 20.372, que establece un nuevo asiento para el juzgado de letras de Chaitén (Boletín N° 6072-07).....	97
30.- Ley N° 20.377, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (Boletín N° 5971).....	98
31.- Ley N° 20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo" (Boletín N° 6260-06).....	99
32.- Ley N° 20.380, sobre protección de animales (Boletín N° 6521-12).....	100
33.- Ley N° 20.381, que modifica la ley N° 17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional (Boletín N° 4059-07).	101
34.- Ley N° 20.383, sobre salida de menores desde Chile (Boletín N° 4594-07)	102
35.- Ley N° 20.385, que faculta al fisco para comprar y vender propiedades particulares con ocasión de la erupción del volcán Chaitén (Boletín N° 6010-12)	104
36.- Ley N° 20.392, que modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación (Boletín N° 4901-08).	105
37.- Ley N° 20.393, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica (Boletín N° 6423-07).	106
38.- Ley N° 20.406, que establece normas que permiten el acceso a la información bancaria por parte de la autoridad tributaria (Boletín N° 6477-05).....	108
39.- Ley N° 20.408, que extiende el funcionamiento del Juzgado del Crimen de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago (Boletín N° 6750-07).....	110
40.- Ley N° 20.410, que modifica la ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica (Boletín N° 5172-09)	110
41.- Ley N° 20.412, que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (Boletín N° 6580-01).....	111
42.- Ley N° 20.413, que modifica la ley N° 19.451, con el fin de determinar quienes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad (Boletín N° 4999-11).....	113
43.- Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (Boletín N° 5724-26).....	114
44.- Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12).....	115

45.- Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad (Boletín N° 3875-11).....	117
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFIA	129
INDICE	136



00160567

MAG
R696i

CB 00160567
RU 90616

2012

AUTOR Rodríguez Andrade, Claudia

TÍTULO Influencia de la técnica legis-
lativa en la calidad de las leyes

NOMBRE DEL LECTOR	Fecha devol.

Rodríguez Andrade, Claudia
Influencia de técnica legislativa en
la calidad de las leyes

CB 00160567