

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

Seminario de Derecho Público

=====
N.º 4
=====

Jorge A. Tapia Valdés

La Técnica
Legislativa



EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

JORGE A. TAPIA VALDES

La Técnica Legislativa

1 9  6 0

EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

© Jorge A. Tapia Valdés, 1960.
Inscripción N° 22362. Editorial
Jurídica de Chile. Ahumada, 131, 4° piso
Santiago de Chile

Talleres Gráficos de Encuadernadora
Hispano Suiza Ltda. Santa Isabel, 0174.
Santiago de Chile

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
Y SOCIALES

Seminario de Derecho Público

Nº 4

A

Matilde

y

Antonio,

mis

padres.

PROLOGO

Tres sentimientos motivaron el presente trabajo: nuestra admiración por el Derecho y la perfección jurídica; nuestra confianza en la democracia como el mejor sistema de convivencia humana y nuestro respeto hacia el Congreso, en cuanto órgano fundamental de ese sistema. Esos sentimientos se forjaron al calor de los estudios de leyes y en el cotidiano contacto con las labores del Congreso.

Estas tres creaciones del hombre social —Derecho, democracia y Congreso— guardan entre sí una estrecha relación. El derecho es condición necesaria —aunque no suficiente— de la democracia. Esta se hace posible en cuanto las normas jurídicas se realizan, cumpliéndose el “deber ser” de su mandato. La posibilidad de que las cosas ocurran siempre de ese modo, la certeza de que las conductas de los demás para con uno y de uno para con los demás, previstas por normas conocidas, se cumplan normalmente, genera en el individuo una situación psicológica de seguridad*. No se concibe la existencia de esta seguridad —único valor jurídico en sentido estricto— sino en un régimen democrático, en donde el pueblo sea soberano y la ley, respetada. De donde se deduce que por obtener la seguridad jurídica se desea la democracia; y para mantener la primera, se debe conservar la última.

Por otra parte, el Congreso, como todas las asambleas legislativas, es el órgano político a través del cual se expresa la democracia y se elabora el derecho. Cualquiera falla en su funcionamiento repercute con perniciosos efectos en la dualidad social derecho-democracia. La Historia nos ha proporcionado ejemplos de tales situaciones.

En Chile, el Congreso no está cumpliendo con eficacia y corrección su papel, especialmente en cuanto Poder Legislativo. La opinión pública, sistema sensorial de la democracia, ha manifestado de diferentes maneras su crítica a la forma como cumple sus funciones, luego de sentir los efectos de las malas leyes, que por mal concebidas y mal hechas, causan perjuicios. El Congreso, por la pérdida del sentido de su propia dignidad e importancia, cae paulatinamente en el desprestigio.

La verdad es que con ese mal funcionamiento se está colocando en jaque la propia seguridad jurídica. Esta depende de varios requisitos, uno de los cuales es la autorregulación del derecho, que asegura la existencia y validez de las normas. “La seguridad jurídica plena sólo puede, pues, existir allí donde los actos generadores del derecho halláanse ellos mismos incluidos dentro de él”, expresa el Profesor Millas**, quien denomina “normas nomogénéticas” a aquéllas “cuya función es regular la genesis de otras normas y disponer sobre su validez y vigencia”. Las disposiciones constitucionales y reglamentarias sobre formación de las leyes son, en consecuencia, normas nomogénéticas. También lo son las reglas de la técnica legislativa, especialidad de

*Millas, Jorge, “Filosofía del Derecho”. Apuntes de Clases. Ed. Universitaria S. A. 1957. Véanse págs. 97 y siguientes.

**Millas, Jorge. Ob. citada, pág. 127.

la técnica jurídica que hace posible la dictación de leyes correctas. Nuestro legislador pasa con demasiada frecuencia por encima de las primeras y no conoce las segundas. La consecuencia inevitable es el barrenamiento de la seguridad jurídica y, en un futuro muy posible, el desapego hacia el régimen democrático de gobierno.

Esta tesis de licenciatura nos brinda la oportunidad de tratar de manera amplia y sistemática una rama de la técnica jurídica que no ha sido estudiada en Chile: la técnica legislativa. Hemos llegado a su conocimiento tras la búsqueda de un método para perfeccionar un sistema legislativo que sabemos hace crisis. Planteados frente al problema de ubicar los medios para superar esa crisis, hemos comprobado la existencia de un conjunto de principios y reglas, ampliamente divulgados en otros países, especialmente europeos, pero también latinoamericanos, como Argentina y Brasil***, destinados precisamente a sistematizar la labor del legislador, poniendo a su disposición medios intelectuales y materiales que le permitan hacer buenas leyes.

Desde esta perspectiva, la técnica legislativa adquiere una importancia trascendental. Aplicándola, se mejora el procedimiento parlamentario y cumpliendo bien su misión el Congreso, se torna más cierta la conservación de la seguridad jurídica y la integridad de la democracia.

Por sobre todo, nos impulsa un afecto sincero hacia la Corporación en que trabajamos. Deseamos contribuir con algo a que el Congreso Nacional recobre su primacía en el ambiente político, porque vemos en él la expresión más pura y dinámica de la democracia chilena, ancho cauce por el que debemos avanzar seguros en pos de un futuro mejor.

Santiago, Diciembre de 1958.

*** V. Bibliografía.— B. Fuentes Directas Mediatas.

Primera Parte

LA CRISIS DEL PODER LEGISLATIVO

Sección Primera

LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL MUNDO

Capítulo Primero

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.—*La necesidad de la democracia.*— El hombre contemporáneo, cuyo verdadero valor es difícil de aquilatar por falta de perspectiva histórica, tiene ante sí, al igual, tal vez, que el de Neanderthal o Cromagnon, un problema vital: supeditarse o superponerse a lo colectivo. El instinto gregario lo impulsa a cautelar la existencia de la sociedad; un inconfesable egoísmo, lo induce a aprovechar su estructura en la satisfacción de intereses personales, hasta ponerla en riesgo de desaparecer.

Desde los albores históricos y bajo esta alternativa, encontramos hombres justos esforzados en implantar sistemas de convivencia que produzcan el equilibrio de ambos intereses. Todos esos sistemas tienden, aparte los medios, a un mismo fin: dar seguridad al hombre, seguridad espiritual de sentirse libre para manifestarse física, intelectual o emotivamente frente a los demás hombres; seguridad material de que su vida no está supeditada a contingencias económicas, cuyo acaecer escapa al control humano, seguridad, en fin, de que puede ser justo y bueno, porque vive en un mundo justo y bueno.

En 3.000 años de desarrollo diferenciado de nuestra cultura occidental, la democracia se ha demostrado como el sistema de gobierno social más conveniente para alcanzar esa meta. De allí que su conservación sea misión fundamental del hombre contemporáneo, el que debe afianzar su prestigio y enaltecer sus posibilidades, mediante la implantación de los regímenes que convengan al estado de desarrollo de las respectivas naciones. Esto último emana de que “democracia”, que nadie ha definido mejor que Lincoln como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, es un concepto formal. Su contenido intrínseco es relativo, depende de los conceptos y de los intereses vigentes en cada época. Son necesariamente diferentes la democracia griega, la liberal individualista y la socialista, aunque en todas ellas encontramos, al menos teóricamente, un gobierno generado y ejercido por el pueblo.

Como forma práctica de realizar la democracia se ha ideado el sistema representativo de gobierno, al cual adhieren, con mayor o menor sinceridad, todos los países de un mundo en que aún imperan las ideas liberales. Bajo él, alejado el pueblo del manejo directo e inmediato de la cosa pública, el prestigio de la democracia ha dependido de la honestidad y capacidad de los pocos elegidos llamados a gobernar.

No es raro, entonces, que la democracia haya atravesado por una verdadera crisis en el lapso que media entre la primera y la segunda guerras mundiales. Se manifestó esta crisis en el convencimiento general de que habría fracasado como sistema para impulsar ordenadamente el progreso de la humanidad y que sería hora de volver a regímenes autocráticos, dictatoriales, pagando como precio del orden, gran parte de la libertad¹. Tanto se difundió este estado de conciencia que imperaron, temporalmente avasalladores, el nazismo y el fascismo. ¡Qué cantidad de vidas y esfuerzos costó a la humanidad corregir ese error! Y fue un error explicable, si reparamos en la poca racionalidad de las masas y en la desesperanza ambiente. Era difícil creer que lo que fracasaba no era el sistema democrático representativo en sí, sino los hombres, deshonestos, incapaces y carentes de visión, elegidos para aplicarlo: era fácil olvidar que los mismos defectos podrían reproducirse, ampliados, en los regímenes no democráticos, y sin las posibilidades de ser controlados por la opinión pública o por los frenos y contrapesos entre los poderes estatales, y que la austeridad y el supuesto justo y buen criterio del líder o caudillo para manejar la nación, no eran suficiente compensación ni garantía por la pérdida de las virtudes democráticas.

Así lo comprendieron los más de los intelectuales y políticos de los países europeos, que supieron enderezar el rumbo de sus pueblos, deslumbrados por los éxitos iniciales de los regímenes dictatoriales. Hay un hombre, Harold Lasky, que llama nuestra atención por la firmeza de su acento en defensa de la democracia, cuyos contenido y defectos critica acerbamente, propiciando, a la vez, su reestructuración, como única vía para asegurar a la humanidad el disfrute de sus beneficios².

2.—*La crisis del Parlamento*.—En realidad, no eran los principios democráticos los que estaban en crisis, sino la estructura de la democracia. El Parlamentarismo, que había reemplazado a algunas monarquías europeas luego de la Primera Guerra Mundial, fracasaba rotundamente. Aquellos pueblos, cultos, pero sin experiencia política, sin conciencia de que los hombres comunes eran llamados a gobernar en un mundo cada día más complejo, no supieron aquilatar y mantener las ventajas de la democracia y sí los vicios que la debilidad humana puede introducir en ella.

El Parlamentarismo, como régimen de organización gubernamental en un estado democrático representativo, encuentra su eje en el Parlamento. Fue, entonces, la mala organización y funcionamiento de éste, el centro de la crítica. Un órgano erigido en supremo legislador, fiscalizador y hasta administrador, orientador de la opinión pública y conductor de la política general de la nación, quedó reducido a la impotencia, por no disponer de medios normativos adecuados para contener las pasiones políticas o meramente humanas, para morigerar las violentas y encubiertas colisiones de intereses que se producían en su seno. La publicidad aneja a sus funciones, hacía del Parlamento ambiente propicio para las transacciones entre corrientes ideológicas esencialmente contrarias y terreno apto para los políticos "prácticos" y oportunistas y los debates estériles, el lugar común de los males del mundo. En

¹Giraud, Emile. "La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif". París, Marcel Giard, 1925, págs. 19 y 23.

²Lasky, Harold J. "La Democracia en Crisis" (Trad. del inglés de V. Herreros Byllón). Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

una etapa de relativización de las verdades tenidas por más absolutas, de crisis integrales, en cuanto alcanzan a los fines y medios de la acción humana, no era fácil encontrar “algo” que aglutinase a los hombres por sobre intereses pequeños y circunstanciales.

Bonn se refiere a este punto expresando que “en el período democrático se ha hecho más difícil la formación de mayorías, pues la política se ha convertido en un choque violento de intereses encontrados. El Parlamento no es ya, ni mucho menos, la representación unánime del pueblo animado del mismo sentimiento frente a la Corona. Es la representación de los múltiples intereses que luchan en su seno”³.

Mosca señala, con mucho acierto a nuestro juicio, un hecho importante en la crisis del régimen parlamentario: el cambio sobrevenido en la distribución de la riqueza, y casi enteramente en perjuicio de la clase media. Esto ha tenido por efecto quitar a esa clase “ese mínimo de ayuda que es indispensable para que el hombre tenga asegurado su futuro y pueda destinar una parte de sus energías intelectuales al estudio de problemas que no se relacionan directa e inmediatamente con sus intereses. Ahora bien, no es posible olvidar que los sistemas representativos presuponen la existencia de una clase media independiente económica e intelectualmente. Las elecciones no pueden proporcionar elementos capaces de controlar y limitar la acción de la burocracia si estos elementos no existen en el país o si son totalmente absorbidos por dicha burocracia”⁴.

Tan evidente era el desprestigio de las instituciones legislativas, que la Unión Interparlamentaria, preocupada siempre del estudio de problemas relativos al perfeccionamiento del régimen democrático, realizó en 1925, entre distinguidos tratadistas de ciencia política, una encuesta que tituló “L'Evolution Actuelle de Régime Representatif”. Las opiniones coincidieron en la necesidad urgente de aplicar paliativos drásticos y rápidos a los vicios del régimen, mediante la “racionalización de su procedimiento”⁵. Ello equivalía a dejar dentro de la competencia del Parlamento sólo el estudio y resolución de aquellos problemas que, por su naturaleza, se prestaban para ser analizados en extensos debates, en los que el choque de opiniones beneficiara más que perjudicara los resultados, como acontecería con la función fiscalizadora. Era tanto como revisar la competencia de uno de los tres poderes clásicos, tradicionalmente llamado “Poder Legislativo”, pero que, además de legislar, determinaba la orientación política de la actividad del Estado, fiscalizaba su realización e intervenía, directa o indirectamente, en su administración.

3.—*La crisis del Poder Legislativo*.—En el fondo, lo que verdaderamente hacía crisis era la función legislativa, respecto de la cual el problema adquiría mayores caracteres de gravedad y universalidad. De gravedad, por cuánto el Parlamento fracasaba en la función que le era más propia, y de universalidad, por ser un fenó-

³Bonn, M. J. “La crisis de la democracia europea”. (Trad. de S. García Díaz). Colección Jurídica. Ediciones Biblos. Madrid, 1927, pág. 28.

⁴Mosca, Gaetano. “La Crise du Régime Parlementaire”. “Causes et Remèdes”, (En “L'Evolution Actuelle du Régime Representatif”, Enquette de la Unión Interparlementaire. París, Edition 1928, Librairie Payot y Cie.).

⁵Lasky, Harold J. “L'Evolution Actuelle du Régime Parlementaire” (Idem).

meno común a la inmensa mayoría de los países. La crisis del Parlamentarismo era más restringida y susceptible de remediarse mediante un cambio de régimen o por la adopción de principios constitucionales de control, que lo convirtieran en un "Parlamentarismo Reglamentado". Pero, en cuanto crisis del Poder Legislativo, el problema subsistía en cualquier caso, bajo régimen parlamentario o presidencial, republicano o monárquico. Quedaba siempre abierta una gran brecha en el prestigio del Poder eje del régimen democrático representativo.

Se trataba de una crisis de competencia, de ineptitud humana para realizar la delicada tarea de dictar las leyes que debían regir los destinos de pueblos y hombres. Esta inoperancia paradójica del Poder Legislativo para legislar había sido señalada por numerosos autores, aun del siglo pasado, como Stuart Mill⁶ y Hostos⁷, y en el presente, por Lasky⁸ y Fraga⁹, entre muchos otros.

Para hacer nuestras afirmaciones, partimos de supuestos precisos. Un buen e integral método de trabajo legislativo debe exhibir tres condiciones: 1) Adecuada preparación de los proyectos de ley; 2) Madurez en su discusión, y 3) Relativa celeridad en su despacho, que asegure su oportunidad¹⁰.

No exageramos al afirmar que el trabajo legislativo de ese entonces no cumplía ninguna de esas condiciones. El resultado era leyes defectuosas en el fondo y en la forma, que junto con crear un caos legislativo, introducían la duda en la conciencia de los ciudadanos acerca de la eficacia y valor reales del Parlamento y de la democracia que él sustentaba.

Capítulo Segundo

CAUSAS DE LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA

4.—*La expansión de la órbita de acción estatal.*—La crisis que experimenta la función legislativa de los Parlamentos constituye la problemática de nuestro estudio. Señalaremos ahora cuáles son, a nuestro juicio, las causas de esa crisis.

Desde luego, debemos mencionar una que se encuentra en la raíz del mal: la variación de los fines del Estado, que afecta básicamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. A partir de los primeros años del siglo XX, desaparece el Estado-policía, y es reemplazado, lenta pero seguramente, por el Estado intervencionista, tutelar, promotor del desarrollo económico, protector de las clases asalariadas, rector de la educación, etc. La expansión de las funciones estatales no afectó mayormente al Ejecutivo, que fue adaptando paulatinamente sus cuadros administrativos a la satis-

⁶Stuart Mill, J. "El Gobierno Representativo". (Trad. de Florentino González). Imp. y Librería "El Mercurio". Valparaíso, 1865.

⁷Hostos, Eugenio M. de. "Lecciones de Derecho Constitucional". Nueva edición. París, Soc. de Ediciones Literarias y Artísticas. Librerías Paul Ollendorff, 1908.

⁸Lasky, Harold J. (Ob. cit. nota 2).

⁹Fraga Iribarne, Manuel. "La reforma del Congreso de los Estados Unidos". L. R. A. de 1946. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. 55.

¹⁰Angelesco, Alexandre. "La Technique Législative en Matière de Codification Civile" (Preface de M. René Demoge). París. E. de Boccard, Editeurs. 1930, pág. 44.

facción de las nuevas necesidades. Se erigió en cada Estado una Administración de enorme eficacia, dotada de técnicos y medios materiales, capaz de realizar grandes empresas, bajo una dirección central y, por tanto, coordinada.

En cambio, el Poder Legislativo pretendió afrontar las mil nuevas tareas que era llamado a realizar, con los mismos medios humanos y materiales que tuvo al nacer a la vida política, 150 años antes, es decir, con dos o más centenares de representantes, asesorados por algunos cuantos escribientes bajo la dirección de un Ministro de Fe o Secretario.

Esto lo llevó a legislar apresuradamente, sin mayor estudio y conocimiento, convirtiéndose en una "usina de leyes", mientras se le asignaba por misión, no mantener el orden social, sino elaborar indefinidamente uno nuevo¹¹.

Veamos más en detalle algunas de las causas que nos preocupan.

5.—*El número de componentes de las asambleas legislativas.*—Sin lugar a dudas, es éste el primer obstáculo que se presenta para la realización de una buena labor legislativa. La unidad de pareceres dentro de un Parlamento se obtiene sólo en excepcionales oportunidades, como en una lucha frente a la dominación o incursión extranjera, una catástrofe nacional, un homenaje póstumo, etc., y únicamente en las líneas generales. Pero tratándose de leyes de contenido económico, social, educacional o de cualquiera otra materia en que haya contraposición de intereses y, a veces, de principios, ese conjunto de representantes del soberano corre el peligro de escindirse hasta la unidad. Nada coordinado, armónico, podrá salir de su seno, luego de pasar por una discusión. Un proyecto de ley bien concebido, redactado en términos convenientes, con conocimiento de la materia que aborda y de las consecuencias que acarreará su aplicación, se verá convertido en un todo inorgánico, incoherente, rotos su plan y su unidad, generalmente inaplicable, a causa de las enmiendas y subenmiendas aconsejadas o impuestas por grupos de intereses, por el conocimiento superficial o por el desconocimiento de las actividades a que el proyecto se refiere, por las pasiones, políticas o no, por el simple afán de figuración, etc.

En resumen, nada bueno puede salir de un cuerpo formado por centenares de miembros, que pretenden intervenir en la discusión de un proyecto de ley. Así lo han entendido siempre los Parlamentos, y han tratado de solucionar el problema dividiendo el trabajo entre comisiones más o menos técnicas. Pero como las comisiones dan cima a su trabajo con simples proposiciones a la Sala, el problema subsistirá en iguales términos mientras los parlamentarios no pospongan los intereses circunstanciales y parciales a los intereses generales y permanentes de sus respectivos países, y en tanto insistan en evidenciar su espíritu de trabajo a propósito de materias que no dominan, y no se conformen con pronunciarse sobre las líneas generales de los proyectos.

Mientras más numerosa sea una asamblea legislativa, más drástica ha de ser su reglamentación interna, a fin de anular los excesos individuales o de grupos, evitar las modificaciones intempestivas, asegurar la integridad de los proyectos elaborados con madurez y, en fin, posibilitar la realización de un buen trabajo legislativo.

"Quinientas o seiscientas personas pueden discutir en forma apropiada la con-

¹¹Angelesco, Alexandre. Ob. cit. nota 10, pág. 36.

veniencia de la nacionalización de la propiedad de la tierra; pero no los detalles exactos del procedimiento por el que haya de realizarse la nacionalización. La necesidad de asesoramientos técnicos sobre los que han de basarse semejantes proyectos, no están —ni en cuanto a las personas, ni en cuanto a los datos—, a disposición de una asamblea legislativa”¹².

Imaginémonos semejante asamblea abocada a la discusión de un código civil, de comercio o penal. El resultado sería sencillamente desastroso, y comprendiéndolo así, generalmente se acuerda aprobarlos en cuerpo, tal como los propone alguna comisión de jurisperitos encargada de redactarlos.

En definitiva, bástenos recordar, al decir de Barthélemy, que “si Dieu avait chargé une commission de créer le monde, le chaos régnerait encore . . .”^{12bis}.

6.—*La complejidad de los problemas contemporáneos.*—A partir del auge de las ideas socialistas, el Parlamento se ha visto obligado a legislar sobre problemas cada vez más complejos, cuya solución exige conocimientos técnicos, dominio de ramos científicos y experiencia de la realidad. Transformado en un ente dinámico, el Estado procura satisfacer las necesidades colectivas y asume directamente el papel de empresario o comerciante, pone en marcha, a través de sus servicios, planes de desarrollo de determinados rubros económicos, busca la plena ocupación de sus recursos, se hace cargo de la previsión social, protege la salubridad pública, toma el control de la educación, fomenta el deporte, cuida del intercambio comercial con otros países, etc. En la base de cada una de estas funciones hay leyes y más leyes, hechas por hombres comunes, generalmente de formación humanista, políticos, pero no estadistas.

Paralelamente, la cultura y la civilización han experimentado tan formidable desarrollo, que se hace más y más remota la posibilidad de mentes universales, capaces de comprender el mundo en las líneas fundamentales de su complejidad, de su contenido y orientación. El hombre, bajo el imperativo de ser útil a la sociedad y a sí mismo, tiende a la especialización de sus conocimientos, y lo que gana al profundizarlos, lo pierde en amplitud de su cosmovisión.

Por otra parte, ya lo hemos dicho, las asambleas legislativas son hoy día campo de batalla de intereses contrapuestos, en donde, so pretexto de conciliar esos intereses, se prefiere ignorar el verdadero contenido y alcance de cada problema, optando por soluciones prácticas, aconsejadas por el sentido común, que desprecian las advertencias de los entendidos acerca del caos que producirá su aplicación.

Tan deplorables resultados se explican si reparamos en que las asambleas legislativas mantienen una organización que tuvo éxito en el siglo pasado, cuando se debatían problemas políticos de principios generales—libertad religiosa, secularización de las instituciones estatales, leyes electorales— que podían ser objeto de debates amplios y brillantes, en donde se enfrentaban posiciones doctrinarias que podían concretarse en 2 o 3 artículos de ley; pero que no puede tenerlo cuando el problema político es desplazado por el socio-económico, y la brillante y elocuente exposición

¹²Lasky, Harold J. Ob. cit. en nota 2, pág. 71.

^{12bis}Barthelemy, Joseph. “Le Probleme de la Competence dans la Démocratie”. París, 1918. Pág. 103. Cit. por Angelesco, Alexandre, ob. cit. nota 10, Pág. 98.

oral de principios debe ser reemplazada por tediosas exposiciones técnicas, que exigen profundos conocimientos y que no entusiasman a la opinión pública. La consecuencia ha sido una despreocupación por labores legislativas tan ingratas, dejándose libre el campo a la clase semidocta de los políticos improvisados y demagogos. Lo cierto es que, cuando más necesarios han sido los conocimientos, el saber ha sido desplazado por la ignorancia elevada a la calidad de virtud pública.

7.—*La democratización de las asambleas legislativas y las tendencias de la base electoral.*—“Si se me pregunta por qué yo, miembro de la Asamblea Nacional y cooperador de su obra, no he percibido antes todos los defectos que hoy me sorprenden, mi respuesta será simple y franca: ninguna educación me ha preparado para esta augusta función de redactar las leyes, función para la cual Rosseau quería una inteligencia superior, que conociera todas las pasiones del hombre y no experimentara ninguna. Yo me equivoqué de buena fe; pero me equivoqué. Me faltan dos maestros cuyas lecciones son a veces muy caras: el tiempo y el conocimiento del mundo”¹³.

Si al menos existiera la sinceridad para confesar, como Clermont-Tonnerre, la falta de preparación para hacer leyes, casi no habría problema. Se produciría el ambiente necesario para aplicar reformas simples, aconsejadas por la lógica más elemental.

Pero, salvo en los últimos tiempos, parece no existir conciencia de que, dentro de la actividad jurídica estatal, lo fundamental es precisamente la creación del derecho, y que así como se necesitan hombres especialmente preparados para aplicar las leyes y para enseñarlas, con mayor razón son necesarios para confeccionarlas¹⁴.

No se improvisa un legislador, como tampoco se improvisa un ingeniero, un médico, un abogado o un militar, pues no es facultad inherente al hombre saber dictar las normas por las que se regirán sus semejantes. Es necesario, más que en ningún otro caso, una conjugación de vocación y aptitudes, un juicio prudente y justo, disciplina intelectual, estudios largos y profundos.

Los tratadistas son generalmente duros para referirse a la carencia de esas condiciones por los miembros de las asambleas legislativas. “El régimen parlamentario ha dado nacimiento a la clase semi-docta de los políticos, elementos mediocres, refugiados de la vida en la política, para encontrar allí . . . un asiento de diputados. Es el “hombre parlamentario”, fruto del sufragio universal, que constituye esta mayoría amorfa de los partidos”¹⁵.

La vehemencia de Angelesco, a quien pertenecen las anteriores palabras, arranca de un hecho objetivamente verificable: ha habido un lamentable descenso en la calidad de los miembros que componen las asambleas legislativas. Esto tiene su causa en dos factores: 1° La democratización de los parlamentos, luego de la irrupción avasalladora de los partidos colectivistas en el plano político, que ha erigido en parlamentarios a hombres de trabajo, mineros, obreros industriales, artesanos,

¹³Clermont-Tonnevre. Cit. por Fernández Pinheiro, Hesio, p. VII.

¹⁴Vid. Laurent, “Belgique Judiciaire”, 1878, p. 738, cit. por Angelesco, Alexandre, ob. cit. p. 59.

¹⁵Angelesco, Alexandre. Ob. citada, p. 59.

que poco o nada entienden de los problemas del país y de cómo solucionarlos con leyes, pero que, no obstante, desde su ángulo doctrinario, realizan una notable labor en defensa de los intereses de su clase. 2º El decrecimiento de la importancia que otrora tuvieron las carreras humanistas, principalmente la de abogado. En su lugar, han aparecido los técnicos a la norteamericana, los profesionales de las "ciencias exactas", los únicos que pueden aportar algo positivo en el mundo de hoy¹⁶. Ellos han desplazado también a los hombres del derecho de las asambleas legislativas, y como de todas maneras tienen que legislar, han hecho leyes en cualquiera forma.

Ambos factores han generado al parlamentario contemporáneo, quien no es sino un reflejo de las tendencias de las masas, las que determinan la política nacional desde el establecimiento del sufragio universal. No podríamos tachar esta situación como de grave falla del régimen. A lo más, es una contingencia desagradable, pero no insuperable, en la marcha de la sociedad hacia una democracia integral.

Esa enorme masa electoral, de acentuada tendencia a la irracionalidad, especialmente aquel sector que se jacta de su independencia política, constituye el primer problema por solucionar para mejorar la calidad de los parlamentarios. Los propios gobiernos, y, principalmente, los partidos políticos, deben enseñarle a elegir como mejor, no al vocinglero, de planteamientos superficiales, dado al halago personal, sino al honrado y capaz, de principios bien asentados, de experiencia en los problemas que reclaman solución, de visión certera y ajustado enfoque de las necesidades nacionales y colectivas.

Queremos que se nos entienda. No pretendemos que ese electorado elija a técnicos en diferentes ramas para que dirijan al país, sino a estadistas que gobiernen al país y a los técnicos. "El talento que se necesita, no es el del especialista, que existe en abundancia y es capaz de desarrollo grande y rápido mediante un sencillo problema de educación —sino el del coordinador . . . De que un hombre sea eminente en negocios, en ingeniería, en economía o en medicina, no hay base suficiente para decir que lo sea también en las tareas peculiares de un Parlamento . . . ello no prueba su talento en el arte de dirigir un Estado. Este arte, en su esencia, parece consistir en cuatro cosas: conocimiento del manejo de los hombres, capacidad para darse cuenta de qué problemas requieren solución, juicio sobre su importancia respectiva y energía para llevar a término afortunado las soluciones propuestas"¹⁷.

Es necesario reparar en la importancia que esto tiene: el prestigio del Parlamento depende del de los hombres que lo constituyen, y de él, el de la democracia misma.

8.—*Los grupos de presión y los conflictos de intereses.*—Este es otro decisivo factor de la mala forma en que el Parlamento cumple su labor legislativa. Los grupos de presión existen en todos los países, con peculiaridades nacionales, pero con un mismo fin, cual es influir directa o indirectamente sobre la asamblea legislativa, para obtener la aprobación o rechazo de alguna disposición legal que afecte a sus intereses.

¹⁶Lira Urquieta, Pedro. "De la necesidad de refundir y modernizar nuestra legislación". (Conferencia dictada en la Academia Jdca. de la Universidad Católica). Imprenta Chile. Santiago. 1957, p. 3.

¹⁷Lasky, Harold J. Ob. citada, pág. 68.

El problema ha adquirido caracteres de escándalo en los Estados Unidos, en donde, en cuatro oportunidades (1913, 1935, 1942 y 1950), el propio Congreso ha investigado sus influencias sobre el trabajo legislativo y la licitud de los medios empleados.

“Las actividades de los grupos de presión se designan con la palabra “lobby”, voz que en su acepción corriente se aplica a las antecámaras y salas de espera. De allí derivan “lobbyist”, el que practica el “lobby”, y “lobbying”, la actividad misma”¹⁸.

Tan evidente era la influencia del “lobby” sobre el trabajo del Congreso, que la Ley de Reforma Legislativa de 1946, a la que nos referiremos “in extenso” más adelante, prefirió legalizarlo, hacer visible ese temible “gobierno invisible”, exigiendo de las personas que lo desarrollaban el cumplimiento de ciertos requisitos y trámites. De esa manera, podía controlar el “lobby” corruptor y no dar lugar sino a la legítima pretensión de los grupos de intereses de defender los propios.

Es la forma de actuar de los grupos de presión lo que pone en peligro la bondad del trabajo legislativo. Suelen contar con elementos incondicionales en el Parlamento y en los Ministerios, y sobre los que no lo son, influyen abiertamente o solapadamente, en forma directa o indirectamente, a través de campañas propagandísticas que movilizan a la opinión pública; usan como medios a las organizaciones partidistas, etc. El hecho se agrava, porque frente a cada disposición legal de trascendencia habrá grupos beneficiados y otros perjudicados, los cuales, movilizándolo sus elementos, convierten la asamblea legislativa en un campo de batalla de intereses contrapuestos, del cual resulta una legislación amorfa, de transacción y componendas, que no crea un estado nuevo y mejor, pero que sí desquicia el antiguo.

9.—*La carencia de elementos técnicos apropiados y modernos.*—Por extraña coincidencia, las asambleas legislativas de casi todos los países exhiben una fuerte tendencia a lo tradicional, que parecen haber heredado del Parlamento inglés, pero que en ellas causa perjuicios. En efecto, acarrea una actitud conservadora, que respeta, sin mayores razones, el régimen interno de la asamblea, la calidad y la forma de elección del personal, los trámites administrativos, los elementos de trabajo, etc., pensando que tiene el respaldo de lo viejo y conocido, aún en sus defectos, y que no habría otra manera de hacer funcionar mejor la asamblea.

Por esta causa —ya lo hemos dicho—, la gran mayoría de los Parlamentos del mundo conserva su organización originaria, y no son sino unos centenares de diputados, asesorados por algunos oficiales y taquígrafos, que pretenden cumplir su cometido hoy, cuando se aprueban miles de leyes en cada período legislativo, en la misma forma en que lo hacían hace 150 años, cuando se despachaban sólo algunos centenares.

En cambio, el Poder Ejecutivo ha ido dotándose de todo lo nuevo, ha racionalizado en la medida de lo posible sus servicios administrativos, ha contado con medios mecánicos y ha utilizado la experiencia y conocimientos de los técnicos. Cada Secretaría de Estado cuenta con hombres versados en las respectivas materias, y,

¹⁸Bidegain, Carlos María. “El Congreso de Estados Unidos de América”. Derecho y prácticas legislativas. Prólogo de Segundo V. Linares Q. Distribuidor Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950. Año del Libertad General San Martín. Pág. 459.

por ende, su actividad resulta efectiva y exitosa. El Poder Ejecutivo ha sabido mantener y aumentar su eficiencia en la misma medida en que el Poder Legislativo ha perdido la suya. Urge, pues, una racionalización del régimen de las asambleas legislativas, de modo que los servicios internos, a cargo de personal idóneo, puedan prestar a los parlamentarios un asesoramiento informativo y administrativo suficiente para cumplir su labor en forma oportuna y seria.

En conclusión, “la tan denunciada decadencia del Poder Legislativo tiene en este hecho uno de sus principales factores y para quienes creen en la bondad intrínseca del sistema de representación popular, dar al Congreso los instrumentos del siglo para resolver los problemas del siglo, significa cegar en su fuente una de las principales causas del alarmante desapego hacia la institución típica de la democracia”¹⁹

Capítulo Tercero

LAS TENDENCIAS CONSTITUCIONALES MODERNAS Y EL PLANTEAMIENTO DE LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA

10.—*La vigorización del Poder Ejecutivo.*—Todas las llamadas “tendencias constitucionales modernas o de post-guerra” (nos referimos a la 1ª guerra mundial), entroncan más o menos directamente con el problema que venimos analizando. Nos interesan, en especial, dos de ellas: la tendencia a la vigorización del Poder Ejecutivo y la de “racionalización del poder”, especialmente del legislativo.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha tenido múltiples causas, que admiten un común denominador: la necesidad de aplicar soluciones rápidas y concretas a problemas urgentes, ya de tipo tradicional, como los derivados de las guerras, o nuevos, como los surgidos a raíz de la expansión de la función estatal. En uno y otro caso, se requerían celeridad y unidad de propósitos para solucionarlos y no era posible esperar la deliberación ni arriesgarse a la publicidad de un debate parlamentario. El Congreso no podía hacer otra cosa que delegar sus funciones legislativas, para darle sello de autenticidad a las medidas de urgencia adoptadas por el Ejecutivo, y contribuía así a que, cada vez más, los grandes problemas se resolvieran al margen de su intervención²⁰.

Paralelamente, y de manera consecucional, se fue generando un cuasi cuarto poder: la Administración. La organización política contemporánea ha convertido al funcionario administrativo en un todopoderoso dispensador de los favores del Estado. Debemos reconocer que, normalmente, es el mérito el factor de ingreso y ascenso en la carrera administrativa y que el funcionario se ha preciado de desempeñar, con lealtad y eficiencia sus obligaciones en beneficio de la colectividad.

Como dice Lasky, “el descubrimiento de la Administración, es un hecho que tiene

¹⁹Bidegain, Carlos María. Ob. citada, pág. 4.

²⁰Amunátegui, Gabriel. “Regímenes Políticos”. Editorial Jdca. de Chile. 1951. Edit. Universitaria S. A. (impresores). Pág. 97.

gran importancia en el conjunto de los que contribuyeron a terminar con el "laissez-faire"²¹.

Tal ha sido la preponderancia de la administración, que en Inglaterra, por ejemplo, ha motivado reacciones enconadas, como la de Lord Hewart, quien en su libro "The new despotism", denuncia la absorción de la competencia del Parlamento y de los Tribunales por los burócratas²².

11.—*La delegación de facultades legislativas*.—La tendencia a la vigorización del Ejecutivo encuentra su expresión más nítida en la delegación de facultades legislativas.

Esta facultad que da el Parlamento al Poder Ejecutivo, mediante una ley delegatoria, de legislar por la vía de la potestad reglamentaria, está tratada de diversas maneras en las Constituciones. Aquellas dictadas durante el siglo pasado generalmente prohibieron esta delegación, como un reflejo de la fuerte tendencia libertaria que las inspiraba y de la desconfianza que producían al espíritu parlamentario los Ejecutivos poderosos. En la actualidad, un grupo de ellas otorga expresamente al Poder Legislativo la facultad de delegar sus atribuciones de tal (Brasil, de 1937; Colombia, de 1936; España, de 1931; Nicaragua, de 1939; Panamá, de 1941; El Salvador, de 1950; Venezuela, de 1947). Un segundo grupo no dice nada al respecto, entendiéndose que la rechaza tácitamente.

Finalmente, hay constituciones, como la francesa de 1946, que prohíben expresamente la delegación de poderes. ("Art. 13: L'Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit").^{23 y 24}

Pero la realidad y la necesidad han sido tan fuertes, que la Asamblea Nacional Francesa se ha visto obligada a delegar parte de sus funciones en el Gabinete, recurriendo a verdaderos subterfugios legales. Por ley de 17 de agosto de 1948, lo habilitó para reglamentar por decreto ciertas materias, aunque ellas hayan podido ser anteriormente materias de ley. "El legislador entendió restituir al Ejecutivo atribuciones que él estima entran normalmente en la competencia de este último"²⁵.

En Inglaterra, la delegación no presenta problemas. "Los poderes del Parlamento no conocen restricciones, y tiene, por tanto, el derecho de delegar cómo y cuándo le convenga, el poder de hacer las leyes"²⁶.

Lo efectivo es que, al margen de cualquiera consideración de texto o doctrinaria, la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo es un imperativo contempo-

²¹Lasky, Harold J. Ob. citada, pág. 88.

²²Cit. por Fraga Iribarne, Manuel, pág. 44.

²³Amunátegui, Gabriel. Ob. citada, pág. 98.

²⁴France. "Réglement et résolutions réglementaires de L'Assemblée Nationale. Instruction Générale et Directives du Bureau de L'Assemblée — Constitution — Loi relative aux Pouvoirs Publics". 4e Edition) Mar. 1952. Imprimerie de L'Assemblée Nationale. Pág. 383.

²⁵Galichon, Georges. "Aspects de la Procédure Législative en France". En 19. La última reforma constitucional habida en Francia y los acontecimientos políticos que la precedieron tuvieron por causa principal el fracaso de la Asamblea Nacional para conducir el país; su resultado más evidente ha sido el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en términos semejantes a los que existen en Chile.

²⁶Pickles, Dorothy. "Le travail parlementaire en Grande Bretagne". Pág. 93. En 19.

ráneo del manejo de la cosa pública, que encuentra su causa en las siguientes razones: 1ª La necesidad de adoptar medidas de urgencia en materias que son normalmente reglamentadas por leyes; 2ª La existencia de problemas cuya solución legislativa exige conocimientos técnicos que los parlamentarios no poseen; y 3ª La imposibilidad de que la asamblea legislativa se preocupe de los detalles de los proyectos de ley²⁷.

Sin lugar a dudas, la delegación de facultades legislativas es un reconocimiento tácito que hacen las asambleas legislativas de su ineficiencia como tales.

12.—*Preponderancia del Poder Ejecutivo como co-legislador.*—Hay aún otro rasgo que revela la preponderancia del Ejecutivo: el papel principal que juega en la función co-legisladora.

El tradicional concepto doctrinario de separación de los tres poderes estatales, reemplazado en la práctica política por el de “colaboración e interdependencia” de ellos, admite hoy día una comprensión distinta, de tipo funcional, y no institucional.

No hay un ente ejecutivo, otro legislador y otro juzgador, sino funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, radicadas en distintos ámbitos del ordenamiento jurídico piramidal que constituye el Estado.

Tal conceptualización aparece clara en la consideración del Poder Legislativo. Esta última denominación, aplicada al Parlamento o Congreso, peca de inexactitud²⁸.

Desde luego, en la casi totalidad de los países de organización democrática, salvo Estados Unidos —y la excepción vale sólo en derecho— no es el Congreso el único que legisla: la iniciativa legal corresponde tanto a sus miembros como al Poder Ejecutivo. Si entramos al campo de la administración, encontraremos innumerables órganos dotados de facultades legislativas secundarias, como los Tribunales de Justicia, los municipios, los organismos contralores, lo que nos lleva a afirmar que el poder de dictar resoluciones legislativas, hoy menos que nunca, no es facultad exclusiva del Parlamento o Congreso. Este es sólo un órgano co-legislador.

El principio constitucional clásico ha sido desvirtuado en los regímenes políticos contemporáneos, en perjuicio del Parlamento, y, principalmente, por su propia debilidad e ineficacia. El Poder Ejecutivo se ha convertido en el gran legislador. Su iniciativa es muchísimo más importante que la de los parlamentarios, quienes deben dedicar prácticamente todo su tiempo al estudio de los proyectos propuestos por el Gobierno. El Parlamento ha perdido el carácter de órgano generador de las leyes, transformándose en un simple sancionador de las que interesan al Ejecutivo. En Gran Bretaña, por ejemplo, el derecho de iniciativa de los parlamentarios ha sido suspendido en varias ocasiones (1914-18, 1939-49) y recobrado, la legislación de ese origen escasamente ha alcanzado al 10% (período 1949-52). En Suiza, en el transcurso de dos años se aprobaron sólo cuatro mociones, y en Francia, la iniciativa parlamentaria genera sólo el 29% de las leyes²⁹.

²⁷Pickles, Dorohy. Ob. citada, Pág. 95.

²⁸Fraga, Iribarne, Manuel. Ob. citada, pág. 33.

²⁹Goguel, Francois. “Le travail parlementaire en France et a l'étranger”. Etudes présentées par... Avec le concours de Georges Galichon, Dorothy Pickles, Murray S. Stedman et P. P.

En el fondo, no se trata sino de una manifestación atenuada de la tendencia a la vigorización del Poder Ejecutivo, y la única compatible con las bases de la organización democrático-representativa.

13.—*El Parlamento, base esencial del régimen democrático representativo.*—Si por “fundamental” entendemos lo que sirve de principio o base a una cosa, debemos atribuir tal calidad al Congreso o Parlamento en relación con la organización institucional que supone el régimen democrático representativo. Es en ese órgano colegiado donde se materializa el principio del gobierno representativo, en oposición al gobierno directo, por delegación que los ciudadanos hacen de sus derechos políticos. Es su función legislativa, deliberativa y fiscalizadora la que preserva y aumenta el contenido de libertad y bienestar que ofrece la democracia.

Se comprenderá, entonces, que la ineficacia del Congreso o Parlamento como órgano legislador, unida al debilitamiento de sus fueros y prerrogativas, acarrea no sólo su propio desprestigio, sino, por lo menos, el de la organización institucional de nuestras democracias representativas.

De ahí la urgencia de poner pronto remedio a ese descenso de la autoridad y prestigio del Congreso en la conciencia ciudadana. Desde luego, tan fundamental es su papel, que sus críticos más implacables no han pensado en substituirlo, sino en introducirle modificaciones que lo perfeccionen. Se ha propuesto la reducción del control parlamentario a los principios legislativos generales, suprimiendo algunos trámites y, desde luego, el de comisión— lo que equivale a convertir al Parlamento en un ente que diga sí o no a proyectos elaborados cuidadosamente a su margen—; otros, han pensado en descargarlo de su trabajo abrumador, devolviendo una serie de cuestiones a legislaturas territoriales, como sucede en los Estados Federales; otros, seccionar el Parlamento en tres: uno económico, otro cultural y otro político, y aún, según lo propuso F. W. Jowett en Inglaterra (y allá por 1930 la idea fue más que acariciada), “sacar el Parlamento fuera del Parlamento, destacando a cada Ministerio una comisión parlamentaria de control”³⁰.

Desde el punto de vista de nuestra crítica, el perfeccionamiento del Parlamento supone, lisa y llanamente, dotarlo de los medios adecuados para realizar su trabajo legislativo en forma oportuna y buena.

Así, si el proceso de democratización del Parlamento³¹ no permite disponer dentro de él de las competencias necesarias, lo lógico no es suprimir el Parlamento o llenarlo con técnicos, lo que supondría una tecnocracia más o menos totalitaria, sino servirse de los técnicos para las funciones que les son naturales: asesorar a los parlamentarios en la formulación de las resoluciones que convienen al país, según les indica su criterio político.

14.—*El verdadero papel del parlamentario contemporáneo.*—Parafraseando a Picard, decimos que interesa en el más alto grado a la democracia conservar el imperio,

Coertoux, Presses Universitaires de France. 108 Boulevard Saint Germain. Paris 1955. (Reunión de artículos publicados en “Revue Française de Science Politique”, N° IV, 1954), Pág. 93.

³⁰Fraga Iribarne, Manuel. Ob. citada, págs. 44-45.

³¹V. supra, párrafo 7.

majestad y autoridad de la ley. Debe mantener su carácter de razón escrita, que inspire respeto, y debe eliminarse de ella todo lo que la desacredite, altere sus finalidades y la prive de fuerzas³².

Esto supone arremeter en contra de una serie de prejuicios y falsas prerrogativas con que los parlamentarios pretenden mantener la dignidad de su cargo, y que las más de las veces, los perjudica.

Al proponer el asesoramiento de expertos en la función legislativa, no se pretende avasallar al congresista, supeditándolo al juicio de los técnicos. Desde luego, el técnico es hombre de visión general restringida, que tiende a aislar su problema específico de los demás, que analiza todo en función de su especialidad y que, en definitiva, no está capacitado para plantear por sí las soluciones generales de los problemas colectivos. Lo que hace posible esto último y lo que conviene al Parlamento, es un justo equilibrio entre las capacidades del técnico y del político.

El parlamentario conservará siempre su derecho de iniciativa y control legal, proponiendo las leyes e interviniendo en su discusión. Pero nada obsta para que se le libere de la harto difícil tarea de preparar los proyectos de ley, entregándola a manos expertas, que saben qué debe colocarse en las leyes y cómo deben redactarse; que tienen conocimiento de las consecuencias que acarreará su aplicación, que saben coordinarlas con la legislación vigente, etc.

Sin eliminar el derecho de enmienda del congresista, éste resultará naturalmente disminuido frente a un proyecto de ley sabiamente preparado, lo que, a su vez, es condición valiosa para la celeridad del trabajo legislativo. Semejante proyecto se impone más fácilmente en una asamblea y evita las intervenciones de todos aquellos que deseen aportar una disposición o artículo que, a veces, desquicia todo el plan del proyecto³³.

A esto debe agregarse la posibilidad de que los legisladores obtengan una información rápida y completa de todo lo relacionado con los problemas que les interesen, mediante un servicio especializado.

De esta manera el parlamentario, depositario de parte del ejercicio del poder estatal por delegación del soberano, puede aspirar a ser, simplemente, un político visionario y realizador, que comprende las necesidades y aspiraciones de sus compatriotas y que es capaz de concebir las grandes líneas de una acción gubernamental tendiente a satisfacer esas necesidades. Pero no debe bajar al detalle mecánico, a la minucia de la formulación y forma de aplicación concreta de cada medida, a los planteamientos improvisados sobre materias que no domina, etc. En ese terreno, debe utilizar a los expertos, quienes, como hombres de estudio y ciudadanos, deben merecerle suficiente confianza como para convertirlos en sus leales colaboradores.

Por esta vía, el Parlamento, conjunción de ideas y opiniones, confrontación equilibrada de intereses, que mantiene y ensancha el cauce de la democracia, podría retomar su papel de órgano políticamente preponderante, habilitado para buscar para su pueblo un destino socialmente justo y políticamente libre.

³²Picard. "Pandectes belges" VI, p. XLIII, note I, 1887. Cit. por Angelesco, Alexandre, p. 32, nota 3.

³³Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 72.

LA CRISIS DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN CHILE

Capítulo Primero

DEL PARLAMENTARISMO A UN NUEVO RÉGIMEN DE GOBIERNO

15.—*Fracaso del parlamentarismo criollo.*—En Chile, el régimen parlamentario de Gobierno había fracasado ya en la época en que recién comenzaba a imponerse en Europa. Asentado en vicios políticos más que en principios, producto de conveniencias personales más, que del convencimiento de favorecer con él el desarrollo económico y cultural del país, el pseudo-parlamentarismo en aras del cual se sacrificó a Balmaceda, nació bajo el estigma de la corrupción y de la esterilidad gubernativas. Ninguno de sus desastrosos resultados es tan evidente como la quiebra moral que produjo en la nacionalidad, con la consecuencial pérdida del sentido de dignidad pública. Su incapacidad para dirigir el aparato estatal llegó al extremo de ni siquiera poder dictar las leyes necesarias para el progreso del país. En este aspecto, es notable el fracaso de la “fronda aristocrática” o “canalla dorada”, como se ha dado en llamar a los estratos de la alta burguesía y restos de la nobleza hispana que asumieron la conducción del gobierno al advenimiento del nuevo régimen. La lentitud del Congreso para estudiar las leyes, las aberraciones o que daban lugar las componendas internas, la desidia para legislar sobre materias reclamadas por la opinión pública y por el avance social, llegaron a tal punto que constituyeron la causa necesaria y suficiente del giro en 180 grados que experimentara luego nuestro régimen político, haciendo del Presidente de la República un todopoderoso legislador. Así, en el período de 33 años que duró el parlamentarismo, se dictaron escasamente 4.176 leyes, de las cuales 854 correspondían a asuntos de gracia y 365 a leyes periódicas y suplementos presupuestarios.

En muchas oportunidades se levantaron voces de crítica en contra de la deficiencia del trabajo legislativo, que cayeron en el vacío más deprimente^{34, 35}.

En la fecha y circunstancias que la historia nos da a conocer, se puso término al parlamentarismo, y se lo reemplazó por un régimen de gobierno que, so pretexto de terminar con los vicios del anterior, cayó en los excesos opuestos, como lo demostraremos más adelante.

16.—*El nuevo régimen de gobierno. Características.*—“En el fondo, lo único que podemos decir de la Constitución de 1925 es que no es parlamentaria; desecha el régimen parlamentario; pero tampoco podemos colocarla entre las constituciones

³⁴Amunátegui B., Miguel Luis. “Sobre el estudio de la gramática y su importancia en la redacción de las leyes”. (Discurso de incorporación en la Fac. de Hdes.) Anales de la Universidad, t. c. XLVI. año 78º. Soc. Imp. y Lito Universo, Santiago, 1921.

³⁵Cortez G., Juan B. “Algunas observaciones sobre la necesidad de reformar nuestros códigos y sobre la de nombrar comisiones permanentes para redactar y revisar leyes”. (M. de P.) (En “Revista Forense Chilena”. Año XII, nov. y dic. 1898, Nos 11 y 12, págs. 705 a 746).

presidencialistas, al menos según los moldes clásicos del régimen presidencial norteamericano³⁶.

Efectivamente, la Constitución de 1925 tuvo especial cuidado en extirpar las prácticas parlamentarias desarrolladas al margen de la Constitución de 1833, lo que se evidencia en las siguientes reformas:

1ª Término de la responsabilidad política de los Ministros de Estado ante la Cámara de Diputados (art. 39, N° 2°), pasando a ser dichos funcionarios de la responsabilidad exclusiva del Presidente de la República (art. 72, atribución 5°).

2ª Incompatibilidad de los cargos de Ministro y Parlamentario (art. 28, N° 1°).

3ª Responsabilidad del Presidente de la República durante su mandato (art. 38, 1ª, letra a).

4ª Supresión de las leyes periódicas, cuya dictación de tiempo en tiempo obligaba al Ejecutivo a someterse a la voluntad de las Cámaras³⁷.

Pero, aunque parezca ilógico, no se estableció en esa Constitución el régimen político opuesto —el presidencial—, sino que se fue mucho más allá, a la implantación de una verdadera autocracia legal, al decir del tratadista francés Burdeau³⁸, en donde el Presidente de la República tiene el máximo poder legislativo, político y económico. En el fondo, se pasó de la dictadura de la turba parlamentaria irresponsable, a la dictadura responsable, respaldada por la Constitución y las leyes, de un administrador individual supremo³⁹.

En efecto, siendo de la esencia del régimen presidencial la separación de las funciones que desarrollan los distintos poderes públicos, notamos en nuestro régimen de gobierno una irritante irrupción del Ejecutivo en la función legislativa, que avasalla a las Cámaras hasta el punto de bastarle una insignificante mayoría, (un tercio más uno de los integrantes de una Cámara), para imponer su voluntad a través del veto⁴⁰.

Esta preponderancia del Ejecutivo en la formación de la ley ha ocasionado al Congreso un doble detrimento: la limitación de sus facultades naturales y, paradójicamente, la asunción de la responsabilidad por malas leyes originadas, en gran parte, en la falta de una política legislativa racional y coordinada del propio Ejecutivo.

³⁶Bernaschina G. Mario. "Manual de Derecho Constitucional". (Segunda edición). Edit. Jdca. de Chile, Santiago, 1955.

³⁷La ley de presupuestos, si bien debe aprobarse anualmente, no reviste los caracteres de aquéllas, dado que la propia Constitución Política establece el mecanismo para su forzosa aprobación.

³⁸Bernaschina G., Mario. Ob. citada, pág. 62.

³⁹Preocupa pensar en las consecuencias que una alteración psíquica más o menos seria de esa persona, podrían tener para el país, con sólo perturbar su criterio moral o del poder público.

⁴⁰V. ultra, N° 36.

Capítulo Segundo

EL CONGRESO NACIONAL BAJO EL NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO

17.—*Generalidades.*—En el hecho, pese a las innovaciones introducidas al trabajo parlamentario a partir de la Constitución de 1925 y a la bondad reconocida de los Reglamentos de las Cámaras, no podemos dejar de concluir que nuestro Congreso todavía no es otra cosa que dos centenares de parlamentarios, asesorados por oficiales administrativos y taquígrafos, que tratan, infructuosamente, de dar cumplimiento a un función cada día más difícil por la complejidad creciente de los problemas que se trata de resolver mediante leyes. Un sistema de selección y métodos de trabajo que dieron buenos resultados en el siglo pasado, cuando se debatía sobre la libertad religiosa y el sufragio universal, o sobre los simples problemas administrativos de un Estado que dejaba entregada la suerte de la economía del país a la voluntad de los empresarios particulares, no sirve para afrontar la dictación de las leyes que exigen las tendencias económico-sociales contemporáneas⁴¹.

Las ideas y conceptos contenidos en la Primera Sección de este trabajo son, en su enorme mayoría, aplicables al panorama legislativo chileno. En efecto, es un hecho irredargüible que la labor que cumple nuestro Congreso adolece de graves vicios y defectos. Lo expresan así no sólo quienes están en contacto diario con las materias legales, como los abogados, los jueces o los profesores universitarios de ramos jurídicos, sino los más vastos sectores de la opinión ciudadana. Se ha hecho un lugar común la crítica a la manera cómo se hacen las leyes en la actualidad y el hombre de la calle está convencido de que los congresistas no pueden, o no quieren, hacerlas mejores. La prensa escrita y radiada ha tenido, desde 25 años a esta parte, motivos más que suficientes para atacar los defectos formales o substanciales de nuestras leyes. De esta manera se ha generalizado, peligrosamente, la idea de que el Congreso Nacional está muy por debajo de lo que las necesidades del país exigen.

18.—*Naturaleza de las funciones del Congreso.*—El Congreso ejercita tres tipos de atribuciones: las *básicas*, de orden legislativo, y otras dos *secundarias*, de carácter fiscalizador y administrativo, respectivamente.

En virtud de las primeras, dicta leyes en las materias que por disposición constitucional o en virtud del principio de la reserva legal, deben ser reglamentadas por actos jurídicos de esa naturaleza. Fiscaliza a través de los análisis y críticas que le merezcan los actos del Ejecutivo y de sus subordinados, contrarios a la Constitución, las leyes o los intereses nacionales en general, para lo cual la Cámara, como Corporación, hace llegar al Ejecutivo sus acuerdos al respecto. Esta facultad, constitucionalmente de la exclusividad de la Cámara de Diputados, la ejercita también el Senado, y de manera más efectiva, a través de discusiones públicas que acaparan el interés de la opinión, y de oficios enviados a nombre de los senadores.

Por último, el Congreso, y principalmente el Senado, coadyuva a la administración del Estado en los casos en que es necesario su acuerdo para algunos actos del Eje-

⁴¹V. supra, párrafo 4.

cutivo (nombramiento de Embajadores, ascensos militares, designación de Contralor General de la República, Director General del Servicio Nacional de Salud, Director del Registro Electoral, etc.), aparte de la dictación de leyes de carácter meramente administrativo, como las autorizaciones de empréstitos a las municipalidades, las liberaciones de derechos aduaneros, los cambios de nombres de escuelas, calles y plazas, las autorizaciones para erigir monumentos, etc.⁴².

La forma de ejercer estas atribuciones está regulada tanto en la Constitución Política del Estado como en los Reglamentos internos de cada Cámara. Prescindiendo un tanto de ellos, esbozaremos el funcionamiento práctico del Congreso, referido a la formación de la ley.

19.—*Reseña del funcionamiento del Congreso como órgano legislador.*—Recibida en la Oficina de Partes de una de las Cámaras la moción o mensaje con que se inicia un proyecto de ley, se da cuenta de él en la primera sesión que ésta celebre, oportunidad en que el Presidente establece el trámite correspondiente. (Arts. 95 Reg. Cámara y 65 Reg. Senado)⁴³.

Todo asunto sometido a la aprobación de una Cámara, debe ser estudiado previamente por la respectiva comisión técnica, de manera que el trámite será, normalmente, de pasar a tal o cuál de ellas. (Arts. 60 Reg. Cámara y 38 Reg. Senado)⁴⁴. Salvo acuerdo especial de la Sala o que el Ejecutivo haya hecho presente la urgencia la comisión no tiene plazo fijo para despachar el proyecto. Concluido su estudio en la Comisión, el informe que ésta emite es sometido a la Sala, la que primeramente lo discute en general, y debe aprobarlo en tal carácter, para luego entrar a su discusión particular, a menos que el proyecto conste de más de un artículo y sea objeto de indicaciones en la discusión general. En tal caso, debe volver a comisión para segundo informe. Evacuado éste, la Sala considera el proyecto en particular, artículo por artículo, hasta aprobarlo en su totalidad. (Arts. 123, 124 y 125 Reg. Cámara y 101, 102, 103, 104 y 105 Reg. Senado).

Termina así el primer trámite constitucional del proyecto, que queda en poder del personal administrativo de la respectiva Cámara, al que corresponde comunicarlo en la forma en que ha sido aprobado definitivamente, mediante un oficio firmado por el Presidente y el Secretario de la Cámara y que se entrega en la Oficina de Partes de la otra rama del Congreso (Art. 48 C. P. del E.). En ésta, Cámara revisora, experimenta prácticamente la misma tramitación que en la Cámara de origen, a la que puede ser devuelto o rechazado o aprobado en los mismos términos o con modificaciones.

Si el proyecto ha sido aprobado en los mismos términos, concluye su tramitación

⁴²Pablo Elorza, Tomás. "Necesidad de introducir reformas a la Const. Política del Est. y al Reg. de la Cámara con el objeto de perfeccionar el trabajo parlamentario". C. de Diputados, Boletín de Sesiones. Leg. Extraord. Sesión 12ª, 12 nov. de 1957. Págs. 815-816.

⁴³En la práctica, el trámite lo coloca el Oficial de Partes, quien, por la premura del trabajo, puede equivocarse. Aunque en forma esporádica, algunas Comisiones devuelven a la Sala proyectos que les han sido sometidos en estudio, por tratar de materias ajenas a su especialidad.

⁴⁴V. ultra, N° 20.

en el Congreso y pasa al Presidente de la República para su promulgación y publicación (Art. 52 C. P. del E.).

Si ha sido rechazado o aprobado con modificaciones, pasa a figurar en la tabla de sesiones de la Cámara de origen. Si ésta desecha esas modificaciones, se inicia, en el cuarto trámite, el régimen de insistencias. El proyecto puede tener hasta cinco trámites constitucionales, según la forma como operen los quórum de votación exigidos por la Constitución Política (Arts. 49 y 50 C. P. del E.). Si no se produce acuerdo entre ambas Cámaras, simplemente no hay ley, al menos en las partes respectivas, salvo la posibilidad de someter el asunto a una comisión mixta de Senadores y Diputados. Si se produce acuerdo, el proyecto se remite al Ejecutivo para su promulgación y publicación, sin perjuicio de su derecho de observarlo (Arts. 51 y 53 C. P. del E.)⁴⁵.

20.—*Las comisiones permanentes.*—La base del trabajo legislativo de los Parlamentos contemporáneos reside en el estudio técnico de los proyectos de ley que hacen sus Comisiones permanentes. Nuestro Congreso Nacional no escapa a esa norma y su labor legislativa recae cada día más sobre este tipo de Comisiones, 14 en total en cada Cámara⁴⁶⁻⁴⁷.

Están compuestas por 13 miembros en la Cámara y 5 en el Senado y su número y denominaciones son semejantes a las de los Ministerios, salvo en lo relativo a las Comisiones de Policía Interior, encargadas de la supervigilancia administrativa de los servicios de las Cámaras y de las de Asuntos de Gracia⁴⁸.

El quórum para sesionar es de 3 miembros en el Senado y de sólo 4, menos de un tercio del total, en la Cámara (Arts. 35 Reg. Senado y 58 Reg. Cámara).

En ambas Cámara, los miembros de las Comisiones son designados por la Sala, a propuesta del Presidente. Se procura dar en ellas participación proporcional a los distintos partidos políticos. Salta a la vista que un tal sistema de generación, aun cuando por la idiosincracia de nuestros políticos sea necesario considerar las distintas corrientes ideológicas en que ellos se dividen, no siempre garantiza la integración de las comisiones por los parlamentarios más versados y capaces. Todavía más, la costumbre de reemplazar con frecuencia y por distintas causas a los miembros de

⁴⁵Conviene no olvidar que lo expuesto no es sino un esbozo del procedimiento parlamentario, necesario para el desarrollo de nuestro tema. Ese procedimiento está plasmado en un sinnúmero de elementos jurídicos, políticos, sociales, administrativos y aun meramente individuales, rica temática para estudios del más alto interés general, que nuestros tratadistas han olvidado en forma decepcionante.

⁴⁶V. ultra, párrafos 66 y 67.

⁴⁷Sobre esta materia, consúltese Andrade G., Carlos, "Las Comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados". Stgo. 1945.

⁴⁸Las Comisiones son las siguientes: Senado (Art. 29 Reg.): Gobierno, Relaciones Exteriores, Constitución, Legislación, Justicia y Regl., Educación Pública, Hacienda, Economía y Comercio, Defensa Nacional, Obras Públicas, Minería, Salud Pública, Trabajo y Prev. Social, Agricultura y Colonización, Asuntos de Gracia, Policía Interior. Cámara (Art. 55 Reg.): Gobierno Interior, Relaciones Exteriores, Constitución, Legislación y Justicia, Educación Pública, Hacienda, Defensa Nacional, Vía y Obras Públicas, Agricultura, y Colonización, Asistencia Médico-Social e Higiene, Trabajo y Legislación Social, Minería e Industrias, Economía y Comercio, Policía Interior y Regl., Asuntos de Gracia (el Regl. no la establece).

una comisión por otros de los mismos partidos, disminuye notablemente la posibilidad de que éstos puedan llegar a especializarse en la medida necesaria para abordar con autoridad la discusión de un proyecto de ley.

El sistema de comisiones se ha fortalecido ostensiblemente en los últimos años con la creación de nuevas comisiones y el sometimiento de prácticamente todos los asuntos de que deben conocer las Cámaras a su estudio previo. Ese estudio se materializa en un informe que luego sirve de base para la discusión del proyecto en la Sala. Paralelamente, la Sala tiende a convertirse cada día más en un ente meramente sancionador, cuya intervención suele perjudicar el proyecto despachado por la Comisión.

Sorprende la intensidad del trabajo desarrollado por las Comisiones de Gobierno, de Trabajo y, especialmente, de Hacienda, de ambas Cámaras. Las de Hacienda tienen la misión de informar no sólo los proyectos que les son directamente sometidos, sino además aquéllos que signifiquen gastos no consultados en la ley de presupuestos o que establezcan nuevas contribuciones, en las partes pertinentes. (Arts. 61 Reg. Cámara y 38 Reg. Senado).

Para informar los proyectos que se les envían en examen, las comisiones deben reunir los antecedentes e investigar los hechos cuyo conocimiento sea necesario a las Cámaras para su hipotética deliberación ulterior. Con tal objeto, pueden solicitar a las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en condiciones de ilustrar sus debates. Las Comisiones del Senado tienen, aún, la posibilidad de "hacerse asesorar de cualquier especialista en la materia en estudio y oír a las instituciones y personas que estimen conveniente" (Arts. 60 Reg. Cámara y 40 Reg. Senado).

En el hecho, ese asesoramiento es utilizado con escasos resultados, ya que proviene de funcionarios públicos, las más de las veces interesados en el despacho de proyectos de ley relativos a sus respectivos servicios, en determinadas condiciones. En escasas oportunidades se cuenta con un asesoramiento realmente técnico e imparcial.

21.—*Características de la reglamentación interna.*—No obstante los malos resultados del trabajo legislativo, debe reconocerse que los Reglamentos de ambas Cámaras son modelos en su género. Han sido modificados paulatinamente, para incorporar en su texto reglas e instituciones impuestas por la práctica parlamentaria. Concebidos con criterio realista, cumplen el doble objetivo de salvaguardar la integridad de los principios constitucionales y los derechos de la minoría y de facilitar la labor del Congreso. En cuanto a esto último, son reveladoras las palabras del informe recaído en una moción, presentada en 1933 a la Cámara de Diputados: ". . . el Reglamento de la Cámara, después de la vigencia de la Constitución de 1925, necesita de serias reformas sin las cuales, como dice la moción que se estudió, al Parlamento actual le sería penoso obtener y ganar la opinión pública porque son grandes los problemas que debe abordar y porque el país espera de él, después de los años vividos, una labor fructífera, que solamente puede exhibir sistematizando sus métodos de trabajo"⁴⁹.

⁴⁹Cámara de Diputados. Publicaciones de la "Monografía de la Cámara de Diputados de Chile. 1811-1945".

A decir verdad, el sentido de las frases recién transcritas ha sido parcialmente desvirtuado. Se ha creído que, para ganar esa opinión pública, lo conveniente es despachar muchas leyes en forma rápida. Con el prurito de la celeridad, se han introducido reformas que, respetando las minorías, han anulado en gran medida las individualidades, para facilitar los acuerdos (sistemas de comités parlamentarios), o han eliminado todos los trámites que no son absolutamente necesarios para el estudio de los proyectos (supresión de la Comisión de Estilo del Reglamento del Senado, por la reforma de 1954).

Sin embargo, la verdadera falla no está en ese afán de imprimir celeridad al trabajo legislativo que, por el contrario, es una condición necesaria para la bondad de éste. Los defectos residen en otros hechos, que oportunamente analizaremos, de naturaleza normalmente extra-reglamentaria.

22.—*Predominio del Senado.*—Es este un hecho político que debe destacarse. El Senado es la corporación legislativa que más hecho por mejorar la legislación. Generalmente, modifica en su totalidad los proyectos que le remite la Cámara, colocando las disposiciones en orden lógico, redactándolas en forma inteligible, suprimiendo las innecesarias o extrañas a la materia del proyecto, etc. En materias económicas, y con mayor razón respecto de las relaciones exteriores, la opinión del Senado es francamente decisiva. En cuanto Cámara fiscalizadora, atribución que la Constitución entrega solamente a la Cámara de Diputados (Art. 39, N° 2° C.P. del E.), el Senado, sin ponerse al margen de la Carta Fundamental, ha desarrollado una labor ostensiblemente superior a la de aquélla. Se ha estimado “que la manifestación de opinión de un señor Senador, de acuerdo con el derecho que le consagra la Carta Fundamental, no importa ni constituye una manifestación de voluntad de la Corporación a que pertenece, ésta no se compromete ni obliga con ello; y aunque esa manifestación de voluntad individual importara en el hecho una fiscalización a los actos del Gobierno de parte de ese señor Senador, no podría sostenerse que el Senado, o sea, la Corporación, está ejerciendo una función fiscalizadora, ni, por lo tanto, que éste ha infringido el precepto del artículo 39, N° 2°, de la Constitución Política del Estado. El Senado, como Corporación de Derecho Público, es, pues, una entidad jurídica distinta de los miembros que la componen”⁵⁰. Se comprenderá que el Ejecutivo, aunque no esté constitucionalmente obligado a hacerlo, prefiera contestar las observaciones de un Senador, y con más razón cuando son de varios, sin reparar en que ellas puedan importar una fiscalización de sus actos.

Esta preponderancia del Senado tiene una razón clara: la calidad de los ciudadanos que lo integran. La mayor edad que es necesaria para optar al cargo de Senador presupone mayor experiencia política y parlamentaria, ponderación y serenidad para tratar los grandes problemas. El proceso natural de selección de los políticos nacionales, que suele comenzar en el cargo de Regidor, termina justamente en el Senado, que se ha convertido en la verdadera antesala de los Presidentes de Chile.

Hay otro hecho que contribuye a ese predominio. Se estima que un nuevo parla-

⁵⁰Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, y Justicia. Boletín N° 12651, de 29 de julio de 1945.

mentario demora 2 o 3 años en adquirir la experiencia necesaria para un buen desempeño. Esto significa que un diputado emplea todo su primer período, que para un gran porcentaje es el único, en aprender la teoría y la práctica de la labor del Congreso, cesando en sus funciones cuando recién lo ha logrado. En cambio, quienes desempeñan el cargo de Senador, por la mayor duración de éste y porque, generalmente, ya han tenido experiencia parlamentaria como diputados, pueden aplicar los conocimientos adquiridos en provecho de la legislación.

Por cierto que esta supremacía de que, en el hecho, goza el Senado, no puede tomarse como base para una reforma política; pero debe aceptarse como una poderosa razón para el mantenimiento de la Cámara Alta⁵¹.

23.—*El personal de las Cámaras.*—En ambas ramas del Congreso, el personal que secunda a los parlamentarios está organizado en tres escalafones: Escalafón Profesional de Secretaría, Escalafón Técnico de Redacción y Escalafón del Personal Subalterno.

En el primer lugar del Escalafón Profesional de Secretaría figura el Secretario (de la Cámara de Diputados o del Senado) y Jefe de la Oficina. Es nombrado y removido por la mayoría de los Diputados presentes o por la mayoría del Senado, según el caso, y para todos los efectos de los Reglamentos de ambas Cámaras, tiene el carácter de Ministro de Fe (Arts. 207 Reg. Senado y 207 Reg. Cámara). Los Secretarios son secundados por los Pro-Secretarios, cargo que en el Senado está unido al de Tesorero.

Al personal del Escalafón mencionado está entregada una de las mayores responsabilidades que puedan existir en el régimen democrático: el ordenamiento, coordinación, escrituración y comunicación de lo debatido y resuelto respecto de cada proyecto de ley. De su eficacia depende, las más de las veces, la aplicabilidad de una ley y su experiencia es la mejor garantía para todos los parlamentarios.

Dentro de un sistema en que el trabajo principal recae en las comisiones parlamentarias permanentes, son los secretarios de cada una de éstas los funcionarios de mayor importancia. Son ellos quienes realmente estudian los proyectos de ley en su integridad, e informan a los parlamentarios de su contenido y alcance. Su permanencia por años al frente de determinadas comisiones les da, generalmente, gran versación en las respectivas materias. Sin embargo, al tenor de los Reglamentos, estos funcionarios deberían limitarse a tomar apuntes de los debates, en base a los cuales redactar luego un informe de lo acordado. Hay resistencia a considerarlos como algo más que escribientes con carácter de ministros de fe para lo concerniente a sus comisiones. Se espera de ellos más una buena versión de las ideas vertidas en sesión que la colaboración de un asesor especializado, cuya opinión sea digna de tomarse como pauta o, al menos, en cuenta, para la formulación o no formulación de las leyes. No deja, por cierto, de haber razones para ello. Los Secretarios de Comisiones llegan a esos cargos simplemente ascendiendo en el Escalafón, que va desde los Oficiales Mecanógrafos (1^{os}, 2^{os} y 3^{os}) hasta los Oficiales Mayores, pasando por los de Oficios, Actas y

⁵¹En buena hora no prosperó el propósito del Presidente Arturo Alessandri de suprimir el Senado o, por lo menos, de convertirlo en Cámara meramente revisora, sin derecho de iniciativa, según consta de las actas de la reforma constitucional de 1925.

Partes. Al asumir su cargo un Secretario, suele no tener práctica alguna en el delicado tipo de trabajo que le corresponderá desarrollar. Ha pasado 15 o más años copiando documentos a máquina, colocando cargos o redactando oficios y actas de textos más o menos uniformes; ha aprendido a trabajar a la perfección con la parte formal del proyecto. De esta experiencia periférica debe saltar, bruscamente, a lo sustancial, al contenido intrínseco del proyecto y, en general, al conocimiento de innumerables leyes relativas a dos o tres órdenes de materias diferentes⁵². La adaptación a las nuevas condiciones de trabajo es larga y difícil y casi imposible, en los casos en que no se han hecho estudios profesionales de Derecho⁵².

Demás está decir, luego de estas consideraciones, lo importante que es la elección de las personas que van a desempeñarse como funcionarios del Congreso. Mientras menos intervengan en ella los propios parlamentarios, tanto mejor para la eficacia de su trabajo; el elemento político, lisa y llanamente, no debe intervenir, so pena de atentar contra la eficacia de la labor del congresista. Comprendiéndolo así, la ley N° 11.181, de 30 de mayo de 1953, dispuso que para llenar los cargos del Senado y de la Cámara de Diputados sería menester una prueba previa de eficiencia rendida en un concurso público de competencia (Arts. 6° y 7°, respectivamente)^{53b}.

La Comisión de Policía Interior del Senado ha respetado esta disposición legal, que repite el artículo 205 del Reglamento de la Corporación, y a partir de 1954 los cargos vacantes han sido proveídos previo concurso público de competencia, conquistando siempre los primeros lugares abogados jóvenes o estudiantes de los últimos años de Derecho.

No puede decirse, desgraciadamente, otro tanto de la Cámara de Diputados, cuyo personal, si bien cumple con ejemplar eficiencia las funciones que le son propias, no es tan rigurosamente seleccionado como el de la Cámara Alta. Se ha omitido hacer constar reglamentariamente la exigencia del artículo 7° de la ley N° 11.181 y las vacantes se proveen, generalmente, de la misma manera que en la mayoría de los servicios públicos del país.

El Escalafón Técnico de Redacción está constituido por los taquí-mecanógrafos que toman el texto de los debates de la Sala, y los redactores, que se encargan de dar forma gramatical a las intervenciones de los congresistas, cuando ello es necesario. A este personal corresponde preparar la publicación de los Diarios de Sesiones, en que aparece la versión taquigráfica íntegra de éstas, y las versiones extractadas que se publican en diarios de Santiago.

Finalmente, el Escalafón del Personal Subalterno está constituido por los guardianes y mozos, encargados de los servicios menores y de los comedores de las Cámaras.

⁵²Normalmente, cada Secretario atiende dos comisiones.

⁵³V. ultra, párrafos 65 y siguientes.

^{53b}Sin embargo, encontrándose en prensa esta Memoria, tal situación fue modificada por el art. 4° de la ley N° 13.609, en términos que no nos parecen oportunos ni justificados.

Su Jefe es el Edecán, un ex militar, que, además, debe cumplir funciones protocolares como acompañante del Presidente de la respectiva Cámara⁵⁴.

24.—*Los horarios de trabajo*.—El Congreso Nacional suele permanecer en funciones un promedio de 11 meses en el año. En efecto, aunque la legislatura ordinaria dura escasamente 4 meses (21 de mayo a 18 de septiembre) en los últimos tiempos los Presidentes de la República han usado ampliamente de su facultad de convocar a las Cámaras a legislaturas extraordinarias⁵⁵. El motivo es bien claro: durante esas legislaturas, el Congreso no puede ocuparse de otros negocios legislativos que los señalados en la convocatoria respectiva, mientras que en las legislaturas ordinarias puede abocarse al estudio de todos los asuntos que son de su competencia. (Art. 57 C. P. del E.). Sin embargo, al contrario de lo que pudiera presumirse, el tiempo que el Congreso dedica efectivamente a legislar es bastante corto.

El Senado sesiona en forma ordinaria^{55a} sólo dos días a la semana^{55b} y son raras las oportunidades en que una sesión se prolonga más allá del tiempo fijado para su terminación. En numerosas oportunidades se suspende la segunda de esas sesiones semanales.

Las Comisiones, siguiendo una costumbre, fijan un día semanal para sesiones ordinarias⁵⁶, en el que, durante una hora a lo sumo, se dedican al estudio de los asuntos en tabla. No trabajan en forma continua sino cuando se les someten proyectos de urgencia inmediata, que afectan a sectores humanos más o menos extensos.

El artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que “cada

⁵⁴El total del personal del Congreso se descompone así:

	Senado	Cámara	Total
Escalafón Profesional de Secret.	25	35	60
Escalafón Técnico Redacción	19	31	50
Escalafón Personal Subalterno	54	90	144
Personal fuera escalafón	16	8	24
	114	164	278
Total			

Mientras se encontraba en prensa esta Memoria, se dictó la Ley N° 13609, (V. nota 154), que modificó el Escalafón Profesional de Secretaría del Senado y creó seis cargos de Auxiliares Dactilógrafas. El objeto ostensible de esta reforma fue radicar las funciones meramente dactilográficas en una sección de personal especializado, destinando a los funcionarios que deben hacer carrera en ese Escalafón a las labores relacionadas con la marcha general de la Oficina, para interiorizarlos así, desde el principio, en las tareas que les corresponderán en definitiva.

⁵⁵De acuerdo con el art. 2° del Reglamento del Senado, las sesiones que se celebran entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre constituyen la legislatura ordinaria y las que se celebran con motivo de una convocatoria del Presidente de la República o del Presidente del Senado, la legislatura extraordinaria.

^{55a}De acuerdo con el art. 53 de su Reglamento, las sesiones que celebra el Senado pueden ser ordinarias, extraordinarias o especiales. Las ordinarias son aquellas que se celebran en días y horas fijados al comienzo de cada legislatura; extraordinarias, las que se celebran en días u horas distintos de los señalados para las ordinarias y especiales las que tienen por objeto tratar materias determinadas.

^{55b}Martes y miércoles, de 16 a 19 horas.

⁵⁶Suele ser el martes, de 15 a 16 horas.

semana se celebrarán hasta tres sesiones ordinarias” y su duración será, por lo menos, de tres horas^{56a}. No obstante, la Cámara fija tradicionalmente sólo dos días, martes y miércoles, de 16 a 19 horas, para sus sesiones ordinarias. En todo caso, el número de sesiones que celebra es muy superior al del Senado, pues lo hace a menudo en forma especial o extraordinaria para ocuparse de materias urgentes o para fiscalizar actos políticos o administrativos.

Por último, las Comisiones de la Cámara deben dedicar un día de cada semana a sus trabajos, y durante él, no sesiona la Sala, (Art. 71 Regl. Cámara). Aunque por la mayor extensión de sus poderes y por el número de Diputados las Comisiones de la Cámara tienen más trabajo que las del Senado, la verdad es que no escapan al ritmo común de una labor legislativa carente de orden y continuidad.

En estas condiciones, el Parlamento chileno es uno de los que dedica menos tiempo a sus labores propias. El que actualmente destina basta para estudiar los proyectos de ley en la forma superficial que se acostumbra. Pero resultaría del todo insuficiente para la realización de una labor formuladora de leyes enmarcada en las reglas de la técnica legislativa. No se pretende, por ejemplo, que las Comisiones trabajen constantemente, estudiando todos los proyectos de ley que se les someten. En cierto modo, sus kardex son el sitio más indicado para un gran número de éstos presentados para cumplir compromisos electorales o de otra índole y cuyo despacho perjudicaría, o la reputación de su autor o los intereses nacionales. Pero se trata de que realmente estudien, de manera en lo posible original y directa, las materias a que se refieren los proyectos de ley que merecen ser informados.

En Europa, el término medio de sesiones es de 100 al año, y no de 3 o 4 horas, sino de 6 u 8 diarias. Generalmente, las Cámaras sesionan de martes a viernes. Las comisiones sesionan ordinariamente dos días a la semana, para estudiar los proyectos en tramitación durante 3 o 4 horas diarias⁵⁷.

La condición de que nuestras Cámaras —especialmente sus comisiones— destinen más tiempo al trabajo legislativo, es un requisito indispensable para mejorar la legislación que emana de ellas.

Capítulo Tercero

FALLAS DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO CHILENO PARA LA FORMULACION DE LAS LEYES

25.—*Requisitos para un buen método de trabajo legislativo.*—La probabilidad normal de dictar buenas leyes depende, fundamentalmente, de tres requisitos, que deben cumplirse a través de su gestación y discusión: 1º Una buena preparación de los

^{56a}Las sesiones que celebra la Cámara de Diputados pueden ser ordinarias, casi ordinarias, especiales, pedidas y para solicitudes particulares (Art. 76 Reg. C. de DD.). Sin definir las, el Reglamento precisa las oportunidades, requisitos y partes de cada una de estas clases de sesiones. Véanse al respecto sus arts. 73 y siguientes.

⁵⁷Campión, Lord et Lidderdale, D. W. S. “La procedure Parlementaire en Europe”. Etude comparée. Librairie Armando Colin. París, 1955. (Tit. en inglés: “European Parliamentary Procedure. A comparative Handbook”. 1953. Editions Allen and Unwin, London).

proyectos de ley; 2° Posibilidad de discutirlos con madurez y serenidad en el seno del Congreso y 3° Cierta relativa celeridad en su aprobación, a fin de asegurar su vigencia oportuna⁵⁸.

El cumplimiento de estos requisitos depende, en gran parte, de los textos reglamentarios; pero, principalmente, de la calidad de los hombres que asuman la responsabilidad de legislar.

Los tres requisitos enunciados son formales; sin embargo, su observancia repercute necesariamente en las cualidades de fondo de las leyes, es decir, aseguran su buena redacción, su claridad, su originalidad, su unidad, etc.

Hablando sin ambages, podemos decir que el procedimiento usual para la tramitación de las leyes en nuestro Congreso no cumple aquellos requisitos formales, salvo, tal vez, el último, y por lo tanto, es un factor principal de la mala legislación chilena. Sin medios jurídicos o materiales modernos, nuestro legislador ha sido incapaz de encarar con éxito la solución de los problemas de una sociedad expuesta a hondas y vertiginosas transformaciones y el resultado de su labor no ha podido ser otro que un conjunto legal heterogéneo, inconexo, mal concebido y peor realizado. A una legislación exageradamente abundante, se agrega el vicio peor de fallas en los aspectos materiales y substanciales de las leyes, provocadas principalmente por el desconocimiento de los principios de la técnica legislativa.

Por cierto que no solo esta falta de conocimiento técnico-legislativo ha sido la causa de la mala legislación. A ella se añade, duele reconocerlo, el interés político por conservar un estado de cosas cuyos vicios pueden ser aprovechados para los más diversos fines. Más aún, al margen de los políticos mismos, pocos son los sectores a quienes preocupá realmente el problema de la mala legislación. "Las leyes interesan sólo en cuanto traen beneficios económicos; la fiebre colectiva la producen el bienestar y la adquisición progresiva de utensilios mecánicos"⁵⁹. Se tiene conciencia de que el Congreso hace malas leyes; pero no se da importancia al hecho, porque, aparentemente, no interfiere en el ámbito de lo realmente deseado: la vida material confortable. Pocas voces se han levantado en el Parlamento para denunciar los peligros e inconvenientes del problema. Ni aún la cátedra se ha preocupado en la forma que le correspondía hacerlo y no hay obras políticas ni jurídicas que lo aborden y propongan soluciones⁶⁰.

Los capítulos y párrafos siguientes están destinados al análisis de los vacíos de que adolecen nuestras leyes y de las fallas del método con que se las dicta. Nos asiste la esperanza de que, una vez señaladas las causas, determinados sus efectos y planteadas las soluciones, se habrá dado un paso, por pequeño que sea, en pro de la depuración y mejoramiento del procedimiento parlamentario y de la legislación chilena.

⁵⁸En sentido semejante, Orlando: "Principes de droit public et Constitutionnel", págs. 220-221, cit. por Angelesco, Alexandre, pág. 44.

⁵⁹Lira Urquieta, Pedro. Ob. citada, en nota 16, pág. 4.

⁶⁰V. notas 67 y 142.

Capítulo Cuarto

LA PREPARACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

26.—*La iniciativa legal.*—De conformidad con el art. 45 de la Constitución Política, los proyectos de ley pueden iniciarse en mensaje del Presidente de la República o en moción suscrita por no más de 5 Senadores o de 10 Diputados (Inc. 1°). Esta amplia disposición no tenía más excepción en la Constitución de 1925 original que la reserva para el Presidente de la República de la iniciativa respecto de la ley de presupuestos, de la alteración de los gastos variables y del cálculo de entradas (art. 44, N° 4°), de los suplementos a partidas o ítem de la misma ley (art. 45, inc. 2°) y de la declaración de guerra (art. 44, N° 12). La reforma constitucional introducida por la ley 7.727, de 23 de noviembre de 1943, amplió esta exclusividad a las siguientes materias, de orden económico-administrativo:

1ª Alterar la división política o administrativa del país.

2ª Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados.

3ª Conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la administración pública.

La buena razón de ordenar los gastos públicos justificó ese nuevo cercenamiento de las facultades de los congresistas, quienes ven así limitado grandemente su derecho de iniciativa. El Reglamento del Senado dispone expresamente que las indicaciones que se formulen a proyectos de ley en tramitación y que afecten en cualquier forma que sea "materias cuya iniciativa corresponde únicamente al Presidente de la República o a sus facultades exclusivas, serán tomadas en cuenta para el solo efecto de ponerlas en su conocimiento, y ni aun por unanimidad podrá adoptarse sobre ellas resolución alguna mientras no haya constancia escrita de que el Presidente de la República las patrocina". (Art. 101, inc. final).

Los proyectos de ley pueden, entonces, comenzar por voluntad del Presidente de la República o de los parlamentarios. De ambos Poderes Públicos depende la formulación de las leyes que el país necesita para su desarrollo, y juntos representan, no por ficción jurídica, sino como realidad incontrovertible, la voluntad de la nación, que determina el rumbo y contenido de cada nueva etapa en el esfuerzo constante por forjar una sociedad mejor.

El poder de iniciar las leyes es, en una democracia, la facultad más enaltecida y de difícil ejercicio. De la forma en que se goce depende la suerte de los pueblos, que pueden sumirse en lo caótico, o porque no se dictan las leyes necesarias o porque se formulan más de las que lo son.

En un régimen de libertad, aun el simple ciudadano tiene el poder de iniciar, indirectamente, las leyes que a su juicio el país necesita, ejercitando el derecho de petición que nuestra Constitución asegura en el N° 6° del art. 10°. Su acto prospera siempre y cuando un miembro del Congreso suscriba la correspondiente presentación, transformándola, con su patrocinio, en moción⁶¹.

⁶¹Prácticamente, el principio no tiene vigencia. No conocemos el caso de un parlamentario que haya patrocinado un proyecto en estas circunstancias; no ocurre ni aún cuando esos particulares son gremios o asociaciones profesionales o docentes.

Los congresistas no tienen el poder de iniciar leyes sino en su respectiva Cámara. Frente a la otra, son simples particulares, y al presentar un proyecto relativo a materias que deben, por imperativo constitucional, tener su origen en ella, no tienen otro expediente que solicitar la remisión de su iniciativa de ley a esa Cámara, para que sea suscrita por un Senador o Diputado, según el caso.

Desde el punto de vista cuantitativo, el ejercicio del derecho de iniciativa en nuestro Congreso, sin ser exagerado, excede en mucho su capacidad de trabajo. Lo atestiguan los miles de proyectos pendientes que guardan los kardex de las Cámaras, cuya cantidad aumenta constantemente, para disminuir sólo en las ocasiones en que se archivan varios cientos de ellos por haber perdido su oportunidad, y los cientos de páginas que ocupan los Catálogos de Asuntos Pendientes en Comisiones, que se distribuyen a los parlamentarios al comenzar cada legislatura ordinaria. En estas condiciones, una buena parte de las iniciativas legales está de antemano destinada al fracaso, porque no se dispondrá del tiempo necesario para su estudio. Es una coyuntura de la que hacen buen uso los parlamentarios, a fin de librarse de compromisos con sus electores y amigos.

Siempre, desde este punto de vista, son los parlamentarios quienes mayor uso hacen de la iniciativa legal. Desgraciadamente, la gran mayoría de los proyectos que presentan se refieren a asuntos de interés particular, empréstitos a las Municipalidades o liberaciones aduaneras.

Carecería de veracidad y de importancia todo cálculo estadístico que se diera sobre los proyectos de ley de origen parlamentario, por dos razones: 1) La gran mayoría de esas iniciativas no se convierte en ley, y 2) La mayoría de las iniciativas parlamentarias que prosperan, no se presenta como mociones independientes, sino como indicaciones formuladas en la discusión de proyectos de ley cuyo despacho requiere con urgencia el Ejecutivo, oportunidad en que la tolerancia general y recíproca asegura su aprobación y la premura del Ejecutivo disminuye la posibilidad de las observaciones⁶². En tales circunstancias, todo cálculo es imposible.

Es el Ejecutivo, también, desde el punto de vista de la iniciativa, el gran legislador: él presenta la casi totalidad de los proyectos de ley de carácter general que anualmente se despachan. Sus amplísimas facultades de administración y su contacto directo con los problemas nacionales, a través de los servicios de la Administración, lo convierten en la fuente generadora de leyes por excelencia. Dueño y señor de las tablas de sesiones de las Cámaras, obtiene la aprobación de los proyectos que le interesan y negando su patrocinio o vetando, retarda o hace imposible el despacho de los que no cuentan con su beneplácito.

El ejercicio del derecho de iniciativa supone la verificación y utilización previa de una serie de hechos, materiales y jurídicos, sin contar con los cuales se aleja toda posibilidad de dictar una ley que produzca buenos resultados y que van desde la comprobación inicial de un problema social, o particular, de cualquiera naturaleza, solucionable por los medios que franquea una ley, hasta la redacción del proyecto

⁶²Esta práctica ha originado las "leyes misceláneas", uno de los vicios más graves de nuestra legislación. V. ultra, párrafo 29.

pertinente en términos jurídicos y técnicos correctos y su presentación a la Cámara respectiva⁶³. Todo eso supone un acopio de antecedentes y de conocimientos que escasamente puede reunir un solo hombre, máxime cuando se trata de materias cuyo dominio exige estudios especializados.

El proceso de preparación de los proyectos encierra una importancia mayor que la que se le concede por nuestros legisladores. Todavía más, no trepidamos en afirmar que, en el hecho, es la parte más importante en la formación de las leyes.

27.—*La preparación de los proyectos de ley.*—Lo recién expuesto permite concebir la gravedad de la primera falla del procedimiento usual para la formación de las leyes: en Chile, prácticamente, no hay una etapa de preparación de la ley.

Un buen método de preparación de los proyectos de ley acarrea ventajas para la tramitación de éstos. Si el proponente, un parlamentario o el Ejecutivo, aporta a las Cámaras, de manera objetiva, todos los antecedentes de un problema y somete a su consideración un texto orgánicamente dispuesto, redactado en términos inequívocos, dando la impresión de que nada se ha descuidado en su confección, facilitará al máximo su estudio por el Congreso y tendrá mayores posibilidades de verlo convertido en ley. Frente a un procedimiento parlamentario que exhibe como característica importante la celeridad en el despacho de las leyes, tal como el nuestro, esta buena preparación de los proyectos se convierte en un requisito y garantía mínimo para generar una legislación adecuada.

El Reglamento de la Cámara contiene tres disposiciones sobre la forma en que deben presentarse las mociones. De ellas se desprende que deben serlo por escrito, con no más de diez firmas, “y de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia y cada una de sus disposiciones se consigne en artículos separados” (arts. 6 y 13). “Los artículos 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 fundan” (Art. 14).

La observancia de estas sencillas disposiciones mejoraría notablemente el aspecto formal de las proposiciones de ley; pero la gran mayoría de los parlamentarios parece ignorarlas. Es más, a nadie parece preocupar el aspecto formal de los proyectos, la disposición de su articulado, su redacción y la claridad del texto. Todo el interés se centra en su contenido, sin pensar que éste es fácilmente desvirtuado u oscurecido por los errores formales.

En estas circunstancias, no es de extrañar que los proyectos sean presentados de cualquier manera, a veces borroneados en un trozo de papel, sin orden, con defectos sintáxicos y aun ortográficos, mal fundamentados, y a veces, lisa y llanamente, sin exposición de motivos. El vicio alcanza igualmente al Ejecutivo, de quien hay derecho a esperar una mayor meticulosidad por los mayores medios a su alcance. En los parlamentarios y en el Ejecutivo parece imperar el criterio de que sus proposiciones legales son meros bosquejos, borradores, que deben ser modificados necesariamente por las Cámaras, y que en ningún caso pueden ser aprobados en la forma como se presentan. ¡Y a veces son aprobados en los mismos términos!

¡Para qué referirse a la falta de conocimiento del problema que se pretende solucionar con el proyecto! Basta una noción somera y general acerca de él, o la compro-

⁶³V. ultra, párrafos 53 a 56.

bación de alguna de sus consecuencias importantes, y se cree estar en condiciones de esperar una iniciativa cuyos efectos pueden ser más perniciosos que los ya sufridos.

Una de las características de nuestra legislación es su carácter apremiante: se legisla frente a hechos consumados. No se quiere tanto prevenir para el futuro como curar o paliar los problemas presentes del país. Se actúa bajo la presión de lo inminente y nada importa tanto como el rápido despacho de una ley, cuya aplicación acertada queda al arbitrio de los ejecutores administrativos, en libertad para interpretar algo que admite varias interpretaciones. Graves son, sin duda, los problemas que afligen al país; pero no estamos seguros de que no se les ha agravado más con esta ligereza para dictar las leyes.

Por otra parte, nuestros parlamentarios y el Ejecutivo deben no sólo poner mayor cuidado en la preparación de las proposiciones que ellos mismos conciben, sino que también ser menos asequibles frente a las presiones de los grupos organizados que a ellos recurren.

En efecto, muchas veces, fundamentalmente los parlamentarios, acceden a patrocinar proyectos de ley que les entregan, ya redactados y fundamentados, gremios, asociaciones, instituciones de variada índole y aún particulares, sin hacer otra cosa que someterlos, bajo la responsabilidad de su firma, a la consideración de las Cámaras. Esos proyectos, redactados a veces por gente que no conoce las leyes ni menos lo principios jurídicos, son una fuente insospechada de dificultades y no prestigian precisamente a quienes aparecen como sus autores. Poco costaría a los parlamentarios demorar un poco la presentación de esos proyectos y hacerlos estudiar previamente por sus secretarios o por los departamentos técnicos de sus partidos.

28.—*Los grupos de presión en Chile*⁶⁴.—El “lobby” es en Chile una actividad que, si bien no puede compararse a la similar de Estados Unidos de Norte América, tiene gran influencia en la dictación de las leyes. Los grupos organizados en forma de gremios o asociaciones, los servicios públicos civiles o militares han comprendido perfectamente la importancia que desde un punto de vista político les asignan los parlamentarios y el Ejecutivo, y desde varios años a esta parte han hecho primar su voluntad en hábil juego, en el que lo que no se dice resulta ser la razón de muchas leyes.

Tal como en otros países, la existencia de los grupos de presión en Chile no obedece a propósitos mezquinos y torcidos, sino a los de defender los justos intereses de importantes sectores o actividades económicas y sociales del país. Actúan de diferentes maneras. En algunas oportunidades recurren directamente a los parlamentarios o al Ejecutivo, planteándoles sus puntos de vista, como lo hacen los gremios y asociaciones de empleados y obreros. En otras, buscan ex-funcionarios del Congreso o abogados, que conozcan los procedimientos parlamentarios y los mantengan informados de los proyectos de ley en tramitación que puedan convenirles, a fin de actuar con efectividad en el momento preciso. Este medio es utilizado preferentemente por las organizaciones patronales: Cámaras de Comercio, Sociedad de Fomento Fabril, Sociedades Nacionales de Agricultura y Minería, etc., las que, además, suelen contar en el propio seno del Congreso con parlamentarios que, por

⁶⁴V. supra, párrafo 8.

identificarse con sus intereses, que suelen ser también los nacionales, utilizan de la manera que más les conviene sus prerrogativas constitucionales.

En otras ocasiones, los grupos de presión utilizan medios indirectos para influir sobre los legisladores. Se hace propaganda a través de la prensa, la radio, de panfleto o folletos impresos, etc., destinados a convencer previamente a la opinión pública de la justicia de sus posiciones, para que ésta, a su vez, actúe de manera determinante sobre el Congreso.

Suele acontecer que grupos de presión con intereses antagónicos entren en conflicto a propósito de un proyecto de ley, lo que morigera sus influencias y permite resolver con mejor acierto, al proporcionar mayores elementos de juicio.

En países como el nuestro, constituyen también grupos de presión de innegable influencia los inversionistas extranjeros. Las grandes compañías mineras y las empresas que explotan servicios de utilidad pública ejercen a través de sus departamentos de publicidad y de relaciones públicas presiones de notable importancia, que bastan, las más de las veces, por la trascendencia que en la economía del país tienen estas empresas, para convencer al legislador de la necesidad de dictar determinadas leyes. También actúa como elemento de presión en el orden económico y político nuestra dependencia de los Estados Unidos de Norte América.

De esta manera, queda en claro la importancia de este factor en la legislación en nuestro país, cuyos efectos se ven aminorados por las opiniones encontradas que suscitan en los congresales de distintos partidos políticos.

Capítulo Quinto

LAS "LEYES MISCELANEAS"

29.—*Pérdida de la unidad de las materias de la ley.*—Otro de los vicios más graves que experimenta nuestra legislación es el de las leyes "misceláneas", engendros en que se juntan en irritante confusión las materias más extrañas.

Los reglamentos de ambas Cámaras disponen que las indicaciones que se formulen a los proyectos de ley en discusión deben tener relación directa con sus ideas matrices o fundamentales. (Arts. 123, inciso final, Reg. Cámara y 101, letra b, inc. 2º, Reg. Senado). Con ello se persigue asegurar la unidad de las materias a que se refiere el proyecto de ley y evitar que, con cualquier pretexto, éste se convierta en un conjunto de disposiciones heterogéneas que modifican hasta los códigos fundamentales y alteran, de manera casi subrepticia, las normas ya conocidas.

Sin embargo, parte alguna de los reglamentos ha sido tan infringida como la que nos preocupa. Nos lo están demostrando las numerosas leyes que se ha dado en denominar "leyes misceláneas" o "calidoscópicas", entre las cuales deben citarse las siguientes: 7200; 8918 (30-10-47); 9629 (18-7-50); 10343 (28-5-52); 11575 (14-8-54); 11764 (27-12-54); 11791 (9-2-55); 12084 (18-8-56); 12401 (19-12-56); 12405 (21-12-56); 12434 (1-2-57); 12462 (6-7-57); y 12861 (7-2-58).

Hay algunas de estas leyes que se hacen merecedoras de comentarios especiales. La ley 10343, por ejemplo, es un exponente claro y lamentable de este tipo de legis-

lación. Iniciada, como tantas otras, con el objeto de conceder un aumento de sus remuneraciones a los funcionarios de la administración del Estado, se convirtió en un verdadero código de heterogeneidades legales, cuyos 215 artículos permanentes y 8 transitorios ocuparon cien páginas del tomo 39 de la Recopilación de Leyes que edita la Contraloría General de la República. Su solo sumario abarcó seis páginas de apretada lectura⁶⁵.

Asombra la ligereza de espíritu con que se procedió a dictar esta ley. No hay coordinación alguna entre sus disposiciones, las que, refiriéndose a las mismas o similares materias, se encuentran, a veces, dispersas en distintos artículos, unos al comienzo y otros al final de la ley. (Ejemp. arts. 159 y 209 que modifican la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado). Modificó en total 46 leyes y decretos con fuerza de ley.

No es de extrañar que aun hoy suscite dificultades su aplicación, que en el lapso de los tres meses posteriores a su dictación, cinco leyes, cuatro de ellas ad-hoc, hayan debido aclarar algunas de sus disposiciones, y que con posterioridad se haya seguido dictando nuevas leyes destinadas exclusivamente a hacer inteligible su texto.

La ley 12084 no va a la zaga de la 10343 en este tipo de vicios, y la enumeración de las materias que trata, que van desde la modificación de impuestos al otorgamiento de fondos para construir el edificio de la Escuela Normal de Valdivia, nos obligaría a una nota tan extensa como la que motivó esa última. Cosa curiosa, la ley 12084 equivale a tres leyes en una: la propiamente mencionada 12084, que estaría formada por la parte calidoscópica de ella; la ley sobre impuesto a las compra-ventas, que luego fue publicada nuevamente como ley N° 12120, de 30 de octubre de 1956, contenida en su artículo 1° (76 artículos permanentes y 2 transitorios) y la ley sobre Comisión de Cambios Internacionales contenida en su art. 8 (20 artículos permanentes y 9 transitorios).

La enumeración que anteriormente hemos hecho de las leyes misceláneas nos

⁶⁵Para formarse una idea al respecto, basta conocer las materias que aborda la ley y que enumeramos a continuación: 1) Aumento de sueldos; 2) Modificación de las plantas de varios servicios; 3) Aumento y extensión de la asignación familiar; 4) Reajuste anual de sueldos, jubilaciones, pensiones y montepíos; 5) Jubilación del personal femenino de la administración pública a los 25 años de servicios; 6) Pensiones de los funcionarios afectados por cáncer o tuberculosis; 7) Asignación de zona, viáticos, feriados y licencias; 8) Computación de los años servidos en las reparticiones que indica a los funcionarios que señala; 9) Aumento de la dieta parlamentaria; 10) Recargo de la cobranza domiciliaria de agua potable; 11) Condonaciones de deudas e indemnizaciones a diferentes organismos; 12) Naturaleza jurídica de algunos servicios; 13) Subvenciones a varios organismos semi-fiscales y autónomos; 14) Liberación de impuestos de bienes raíces a las construcciones que indica; 15) Exención de impuestos a los Cuerpos de Bomberos; 16) Liberación de derechos de internación a los ovejunos; 17) Prohibición de la venta a plazo de los artículos suntuarios; 18) Creación de la Escuela de Periodismo; 19) Modificación del régimen del presupuesto; 20) Previsión de los pilotos de la Línea Aérea Nacional; 21) Modificación de la ley que otorgó empréstito para la transformación de la ciudad de Talca; 22) Subvención a los colegios particulares no comprendidos en leyes anteriores; 23) Facultad para proponer las plantas definitivas de 24 servicios públicos; 24) Aumento de grados en 29 reparticiones; 25) Modificación de varios impuestos; 26) Carácter de la licuación del aceite de ballena y cachalote; 27) Régimen de trienios para los funcionarios del Ministerio de Educación; 28) Derecho a montepío de los hijos naturales; 29) Subvenciones a los Cuerpos de Bomberos.

permite comprobar que el vicio se agravó en los años 55, 56 y 57. Todo proyecto cuya dictación reclamaba urgentemente la ciudadanía o el Ejecutivo, por referirse a mejoramientos económicos o nuevos impuestos, era, aprovechado por los parlamentarios, en su segundo trámite en la Cámara revisora, para obtener la aprobación de las medidas más diversas, con el objeto de satisfacer las exigencias de las organizaciones gremiales del capital y del trabajo, de las instituciones regionales y aun de los simples particulares. El derecho de iniciativa que les otorga la Constitución ha sido prácticamente reemplazado por el derecho de formular indicaciones, procedimiento que, con el sistema que criticamos, resulta más rápido y expedito, por las siguientes razones:

a) Se evitan las formalidades y trámites constitucionales de los proyectos de ley. En efecto, en vez de redactarse una moción que debe fundamentarse, de la cual debe darse cuenta en sesión, pasar a comisión, esperar un lugar en la tabla para ser estudiada y despachada, ser aprobada luego por la Cámara entera, pasar en 2º trámite a la otra Cámara, etc., lisa y llanamente, se formula, durante la discusión general de un proyecto de ley importante, la indicación respectiva y normalmente ésta será aprobada junto con el proyecto en no más de una semana, para pasar en tercer trámite a la Cámara de origen, en cuya tabla figurará de inmediato.

b) La aceptación general y recíproca de este sistema por los parlamentarios, favorece la aprobación de asuntos que de otro modo jamás se convertirían en leyes.

c) La disminución del peligro de que el proyecto sea observado por el Ejecutivo en razón de la premura con que se quiere hacer regir sus disposiciones fundamentales, y

d) El abuso de la facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República de hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley, con lo cual suele ocupar la tabla de ambas Cámaras con los proyectos que a él le interesan⁶⁶.

Los peligros que este sistema de las leyes misceláneas encierra, motivaron protestas de algunos parlamentarios⁶⁷ que se tradujeron en la reforma del Reglamento del Senado para hacer más severas las disposiciones prohibitivas de indicaciones extrañas a las ideas fundamentales de un proyecto. Tales indicaciones deben ser declaradas inadmisibles por el Presidente del Senado o por los presidentes de las comisiones, quienes pueden consultar a la Sala o a la respectiva comisión en caso de duda acerca de su admisibilidad o inadmisibilidad. (Art. 101, letra b, inc. 4º Reg. Senado). El artículo 112, que comienza insistiendo en la prohibición de proponer cuestiones ajenas a la materia en debate, autoriza para formular indicación destinada a promover la cuestión de inadmisibilidad a discusión o votación de las indicaciones extrañas a las ideas básicas o fundamentales del proyecto o que teniendo relación con él, "afecten a otros en actual tramitación". (Nos 5º y 6º). La frase "afecten a otros en actual tramitación" tiene por objeto impedir que se desglosen algunas disposiciones de proyectos pendientes y se las incluya en otro que deba ser despachado rápidamente, vicio que se había estado haciendo muy general.

⁶⁶V. ultra, párrafo 30.

⁶⁷Se distinguieron en estas críticas los H. H. Senadores Amunátegui, Alessandri don Fernando y Eduardo Frei.

Corresponde exclusivamente al Presidente del Senado el pronunciamiento acerca de las indicaciones destinadas a promover la cuestión de inadmisibilidad, quien puede, cuando personalmente estime dudosa la cuestión, consultar de inmediato a la Sala. (Art. 112, inc. 3º, Reg. Senado).

Las modificaciones que acabamos de reseñar han producido sólo parcialmente efectos, pues no basta la consagración reglamentaria de prohibiciones para extirpar un vicio al que el general consenso estaba dando visos de legitimidad. La ley 12861, de 7 de febrero de 1958, por ejemplo, despachada con posterioridad a la vigencia de esas reformas, exhibe, aunque en menor grado, las características de las leyes misceláneas.

30.—*Abuso de la "urgencia"*.—Se denomina urgencia la preferencia que para la tramitación de un proyecto de ley hace presente el Presidente de la República y califica la Cámara respectiva. (Arts. 46 y 42, N° 6, inc. 2º de la C. P. del E.). Se otorgó esta facultad al Presidente de la República como una reacción frente a la lentitud indolente con que legislaban las Cámaras en el período parlamentario, y como una transacción frente a la proposición originaria del Ejecutivo de tener por despachados los proyectos de ley remitidos por la Cámara de Diputados al Senado, en caso de que éste no se pronunciara en el plazo de 30 días.

Es ésta una institución de nuestro derecho público que, aunque no enteramente novedosa, reviste caracteres muy peculiares por su amplitud. En efecto, en casi todas las demás legislaciones existen procedimientos especiales, minuciosamente reglamentados, para el despacho urgente de proyectos de ley de importancia. En cambio, en nuestro procedimiento parlamentario no existe sino una disposición constitucional, conforme a la cual, el Presidente de la República puede "hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de 30 días" (Art. 46). La aplicación de una disposición tan amplia normalmente suscita dificultades, especialmente en cuanto a la extensión de la facultad que otorga. Los Reglamentos de las Cámaras establecen normas de procedimiento y contienen algunas disposiciones sustantivas indispensables para su aplicación. (Títulos XX Reg. Cámara y VIII Reg. Senado).

Hemos definido la urgencia como una preferencia para la tramitación de los proyectos de ley respecto de los cuales se hace valer. Esta preferencia se manifiesta en la fijación de plazos perentorios para el cumplimiento de sus diversos trámites en cada Cámara, en forma que, llegado el último día de esos plazos, se cierra el debate y debe procederse a la votación del proyecto, "la que deberá quedar terminada en esa sesión, la cual no podrá levantarse antes de haberse despachado totalmente el asunto" (Art. 137, inc. 1º Reg. Senado). Aunque la Constitución Política no establece sanción alguna para el caso de incumplimiento, debe reconocerse que las Cámaras observan con raro celo la disposición del art. 46 y se apresuran a despachar los asuntos no en el plazo de 30 días que fija la Constitución, sino en el menor que se ha fijado cada una de ellas.

En parte alguna de nuestro derecho público se determina la naturaleza de los proyectos respecto de los cuales puede hacerse presente la urgencia, ni tampoco en

cuanto a los requisitos previos y oportunidad para hacerlo. En tales condiciones, el Ejecutivo puede hacerla valer para todo proyecto de ley, aun de gracia, como ha ocurrido, y en cualquier legislatura, ordinaria o extraordinaria, convocada por él mismo o por el propio Congreso, y en cualquiera de los trámites constitucionales, por numerosos que sean los proyectos aún en tramitación para cuyo despacho se haya hecho presente con anterioridad.

El Ejecutivo, lisa y llanamente, se ha extralimitado en el ejercicio de esta facultad, especialmente a partir de 1951⁶⁸, desnaturalizando su espíritu. La urgencia fue establecida para acelerar el despacho de los proyectos realmente importantes; pero en ningún caso como un medio para que el Ejecutivo manejara a su arbitrio las tablas de las Cámaras, aunque el tenor literal de la disposición constitucional dé pie para hacerlo así.

Hemos dicho ya⁶⁹ que es el Ejecutivo quien propone la gran mayoría de los proyectos de ley de carácter general. Si a ello agregamos que para todos esos proyectos hace presente la urgencia, es fácil concluir que, normalmente, las Cámaras se ocupan del estudio y aprobación de aquellos proyectos de ley que el Presidente de la República considera importantes. La urgencia se ha convertido así en una institución de uso cotidiano, de manera que tiende a considerarse un requisito indispensable para el despacho de toda iniciativa de ley que, precisamente por su trascendencia, necesita de un estudio y discusión latos y profundos. La alternativa es, o proyecto de ley que no suscite discusión o proyecto de ley con urgencia. Cualquier otra iniciativa debe soportar una tramitación de dos o más años, con peligro de ser archivada por haber perdido su oportunidad. Frente a tales excesos las Cámaras no tienen más defensa que la proveniente del art. 138 del Reglamento del Senado y de las prácticas parlamentarias en la Cámara de Diputados, en el sentido de que no procede, en la Sala o en una misma comisión, la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias.

El uso abusivo de la urgencia ha acarreado un mal mayor, al que nos hemos referido en el párrafo anterior: las leyes misceláneas.

En efecto, los parlamentarios, en la imposibilidad de obtener el despacho de sus mociones, para el estudio de las cuales las Cámaras no tienen tiempo disponible por estar ocupadas sus tablas por los proyectos con urgencia, recurren al expediente de formularlas en forma de indicaciones a algunos de esos proyectos. La ley miscelánea resulta así la contrapartida lógica de la anulación del derecho de iniciativa de los parlamentarios.

Dentro de la preponderancia que en la función legislativa tiene el Presidente de la República, consecuencia de la tendencia a la vigorización del Ejecutivo⁷⁰, el amplio poder que le dá la urgencia no es sino una facultad más; pero en todo caso, ella debe ser ejercitada con criterio racional y discriminatorio. Lo contrario equivaldría a la pérdida de la autonomía del Congreso, para constituirlo en un órgano asesor de

⁶⁸Hemos contado 16 artículos publicados en los principales diarios de Santiago, criticando ese uso indiscriminado de un recurso constitucional de excepción.

⁶⁹V. ultra, párrafo 26.

⁷⁰V. supra, párrafo 10.

tipo consultivo, encargado de decir "sí" o "no" a las proposiciones del Ejecutivo, sin posibilidades de influir por sí en la buena marcha de la nación.

Capítulo Sexto

LA "INFLACION" LEGISLATIVA

31.—*Aumento del volumen de la legislación.*—El aumento del volumen de la legislación es un fenómeno mundial, que reviste dos aspectos.

Por una parte, es el resultado de la acumulación de todas las leyes que se han ido dictando en cada período legislativo, hasta formar un cúmulo impresionante que estatuye, deroga y modifica, para terminar, de manera inexorable, en una legislación tan confusa y extensa, que pasa a constituir un estorbo para el desarrollo del país. Se llega en esos momentos a la conclusión de que es necesario recopilar, refundir y codificar esa legislación, en un esfuerzo ordenativo que permita conocer qué es lo vigente.

En ese aspecto, el volumen de la legislación chilena es sorprendente, pues no sólo lo componen las 13.272 leyes dictadas hasta el 20 de noviembre de 1958, sino las que ocupan 1.558 páginas de la colección de Ricardo Anguita, dictadas entre 1810 y 1893, y los 3.084⁷¹ decretos-leyes y decretos con fuerza de ley emanados del Poder Ejecutivo. Esto ya ha preocupado a nuestros círculos docentes y al foro, quienes están propiciando, aunque sin mayor vehemencia, una ordenación metódica (recopilación por materias afines, por ejemplo) de ella.

El segundo aspecto del aumento del volumen de la legislación se refiere al paulatino crecimiento del número de leyes que se dictan cada año, o en cada período legislativo. En nuestra república parlamentaria, se dictaban 126 leyes al año, como promedio; bajo el régimen actual, desde 1925 a 1958, se han dictado 286 leyes anuales, como promedio, lo que representa un aumento de 127%. Este aumento puede atribuirse precisamente al cambio del régimen de gobierno, lo que es verdad en parte solamente. Lo origina también la variación de los fines del Estado, que ha pasado a intervenir activamente en la vida social y económica de los pueblos. Eso ha requerido la dictación de leyes que crean nuevos organismos, que reglamentan las actividades económicas generales, la educación, la cultura, que otorgan beneficios económicos a los trabajadores, establecen sistemas previsionales, crean impuestos y conceden al Estado otros recursos que necesita para financiar amplios planes de obras públicas, de salubridad, de fomento de la producción, etc. En otras palabras, el aumento del volumen de la legislación es el precio del cambio democrático de los regímenes liberales individualistas por los sistemas socialistas o socializantes. Hasta 1938 se dictaron 134 leyes anuales (a contar de la ley N° 1, de 10 de enero de 1893); en los 20 años siguientes, desde el advenimiento del Frente Popular al gobierno, ese número ha subido a 344 leyes anuales, lo que significa un aumento del 156%.

⁷¹Se puede calcular en 18.000 el total de leyes, decretos-leyes y decretos con fuerza de ley dictados durante la República.

En países como el nuestro, de economía subdesarrollada, monoprodutores de materia prima exportable, que se encuentran justamente abocados al esfuerzo de desarrollar sus economías nacionales y diversificar su producción, el fenómeno es explicable, y con mayor razón si consideramos el agudo régimen inflacionario que azota a Chile con singular crudeza desde los últimos 15 años. La inflación es, sin duda, uno de los factores preponderantes del aumento de la legislación chilena, máxime si las leyes que se dictan no tienden a terminarla, sino que adoptan medidas de emergencia para paliarla temporalmente. Las leyes sobre reajustes, nuevos impuestos, empréstitos municipales, aportes a servicios públicos, etc., no tienen otra causa, de unos años a esta parte, que financiar momentáneamente actividades que la inflación desfinancia constantemente.

Sin embargo, este aumento de la legislación no encuentra toda su causa en esas razones. Hay otras que analizaremos a continuación.

32.—*Conclusiones de una estadística de las leyes dictadas en los últimos 20 años.*— En la página siguiente se encuentra un cuadro estadístico de las leyes dictadas desde el advenimiento del Frente Popular hasta el término de la segunda presidencia de don Carlos Ibáñez del Campo, abarcando un período de 20 años, que nos permite llegar a conclusiones que aclaran bastante el panorama de nuestra legislación.

De las 6,921 leyes aprobadas en el período a que se refiere el cuadro, 5.201 son de excepción o representan el ejercicio de actos administrativos que deben ser autorizados por ley.

El 55,2% de las leyes despachadas entre 1938 y 1958 corresponde a asuntos particulares o de gracia (pensiones, abonos de tiempo, reconocimiento de servicios, rehabilitaciones, derecho a jubilar, amnistías, etc.). La ley de gracia se ha convertido en verdadera panacea de los males económicos que aquejan a los favorecidos con ellas. Se ha desvirtuado totalmente su significación originaria, de premiar a quienes hubieren comprometido la gratitud nacional. Hoy, a través de las leyes de gracia, se dispensan favores simplemente a quienes conmueven, con verdades o mentiras, el espíritu compasivo de los congresistas; muchas veces se otorgan pensiones a personas que, según todos los pareceres y comprobaciones, no las necesitan para escapar de la miseria⁷²; con los abonos de tiempo se favorece a los amigos que quieren mejorar su jubilación, etc. En 1927, informando una Consulta de la Sala, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado expresaba que, luego de dictadas las leyes previsionales, decrecería “de día en día el número de los peticionarios, hasta llegar a su completa desaparición en un futuro no lejano”^{72bis}. En el hecho, ha sucedido lo contrario, y muchas leyes de gracia son motivadas justamente por imperfecciones de nuestro régimen previsional.

Por otra parte, el crecido número de leyes de gracia distorsiona la realidad del trabajo del Congreso y de nuestra legislación. Lo primero, porque hace aparecer a las Cámaras con un trabajo mayor que real; en la práctica, se despachan con el

⁷²Un Diputado, cuyo nombre nos reservamos por razones obvias, nos expresaba en alguna oportunidad, medio en broma y medio en serio, que con las pensiones de gracia se mantenía el alto standard de vida de muchas viudas de apellidos resonantes.

^{72bis} Informe N° 5.766, de 4 de junio de 1927.

LEYES PUBLICADAS DESDE EL 31 DE DICIEMBRE DE 1938 (Frente Popular) HASTA EL 24 DE NOVIEMBRE DE 1958 (fin de la segunda presidencia de don C. Ibáñez).

MATERIA	Presidencia P. Aguirre ⁷³	Presidencia J. A. Ríos ⁷⁴	Presidencia G. González ⁷⁵	Presidencia C. Ibáñez ⁷⁶	Totales
Leyes asuntos particulares	375	873	1.456	1.122	3.826
Empréstitos municipales	49	62	101	172	384
Venta, compra, cesión, arren. bienes fiscales o municipales. Expropiaciones	37	87	134	118	376
Leyes políticas y administrat. Reformas leyes derecho común	69	84	108	84	345
Leyes impuestos, sueldos y otras remuneraciones. Organización financiera	84	63	107	66	320
Liberaciones aduaneras	59	23	96	140	318
Reformas leyes recientes, aclaraciones	9	39	62	138 ⁷⁷	248
Previsionales, asistencia social y beneficencia	51	56	68	59	234
Obras públicas	27	33	70	55	185
Subvenciones, aportes, indemnizaciones	16	19	44	28	107
Presupuestos, trasposos, suplementos	5	16	33	28	82
Fuerzas Armadas	12	19	22	18	71
Monumentos, homenajes	9	10	26	22	67
Cambio nombres calles, paseos y escuelas	9	13	14	30	66
Educación, cultura	4	29 ⁷⁸	17	13	63
Condonaciones, exenciones impuestos	4	8	25	22	59
Agricultura, industria y minería	15	10	17	6	48
Textos definitivos	5	5	11	16	37
Otras leyes	4	26	15	30	85
TOTALES	853	1.475	2.426	2.167	6.921

⁷³Queda comprendida la Vicepresidencia de don Jerónimo Méndez. Desde ley Nº 6.319 (31/XII/38) hasta ley Nº 7.172 (24/III/42).

⁷⁴Quedan comprendidas las Vicepresidencias de don A. Duhalde y de don J. A. Iribarren. Desde ley Nº 7.173 (16/V/42) hasta ley Nº 8.663 (31/X/46).

⁷⁵Desde ley Nº 8.664 (19/XI/46) hasta ley Nº 11.095 (20/XI/52).

⁷⁶Desde ley Nº 11.096 (21/XI/52) hasta ley Nº 13.262 (24/XI/58).

⁷⁷Comprende 21 leyes que modificaron decretos con fuerza de ley dictados en virtud de la ley Nº 11.151.

⁷⁸Comprende 12 leyes que destinaron fondos para construcciones escolares.

solo estudio de la Comisión de Asuntos de Gracia, y la Cámara misma no hace otra cosa que aprobar sus informes, en grupos y sin discusión. Además, distorsiona la realidad de nuestra legislación, pues la hace aparecer mucho más frondosa de lo que en el hecho es. Buena práctica sería la de dar a las leyes de interés particular una numeración distinta y aparte de la general, y editarlas por separado, a fin de prescindir fácilmente de ellas en el estudio de nuestras leyes.

Junto con las anteriores, consideramos también leyes de excepción las que liberan de derechos aduaneros la internación de elementos destinados preferentemente a Cuerpos de Bomberos, colegios particulares, organizaciones religiosas, hospitales, etc., que alcanzan a 318, así como las que otorgan aportes, subvenciones o indemnizaciones a instituciones privadas y públicas, que suman 107 en el período analizado. Por lo menos las primeras y las que autorizan a las Municipalidades para contratar empréstitos (384) o autorizan la compra, venta, cesión o arrendamiento de bienes fiscales y municipales y las expropiaciones (376), podrían reducirse a 3 o 4 anuales, con sólo despachar como proyectos de ley de carácter más general, con las necesarias especificaciones, los 25 o 30 que se aprueban en forma independiente. Por esa vía, podría llegarse a la dictación de una sola ley anual de empréstitos a las Municipalidades o de liberaciones aduaneras.

Por último, son actos jurídicos de carácter administrativo las leyes que autorizan la erección de monumentos o la rendición de homenajes (67) y las que cambian el nombre de calles, paseos y escuelas (66). Sería conveniente que estas últimas autorizaciones dejaran de ser materia de ley y se entregaran a las Municipalidades, con los debidos resguardos.

En general, todas las leyes de los tipos enunciados hasta aquí no suscitan discusión alguna, y son despachadas con el solo mérito de los informes de comisión, que también las aprueban rápidamente por su carácter uniforme.

Las leyes que realmente son estudiadas por el Congreso alcanzan, pues, a sólo 1.890 en ese período (84 por año), de las cuales 248, el 13,1%, han tenido por exclusivo objeto reformar y aclarar algunas de las restantes al poco tiempo de su dictación. Esto da una pauta más o menos exacta del trabajo que realmente realiza el Congreso y de la calidad de las leyes que despacha.

Capítulo Séptimo

OTROS VICIOS DE NUESTRA LEGISLACION

33.—*El desconocimiento de las instituciones jurídicas.*—Hay aún otros vicios en las leyes chilenas, cuya existencia es comprobada de manera indiferente por los parlamentarios.

Tal vez el más grave sea el desconocimiento de las instituciones jurídicas y de los principios capitales del derecho, cuyos concepto y naturaleza son dejados de lado para utilizarlos de manera errónea y arbitraria. Esto es una consecuencia directa de la disminución de los hombres de derecho en el seno del Congreso, y de su reemplazo por otros profesionales o por gente sin profesión.

Propiedad, posesión, prescripción, mensura, pertenencia, amnistía, fallido, etc., son instituciones jurídicas de significado preciso, que no es posible alterar so pretexto de que el legislador es omnipotente en materias legales. Bajo este postulado, que a veces se esgrime en forma prepotente, suele ocultarse el ignaro, que cree en peligro sus prerrogativas al someterse al ciencia.

Afortunadamente, en la mayoría de las oportunidades en que se han introducido reformas a nuestros códigos y leyes fundamentales, los proyectos han sido preparados por miembros de las Escuelas universitarias, limitándose el Congreso a aprobarlos luego de discusiones más o menos simbólicas. Además, es garantía de que por lo menos en estas materias no se incurrirá en errores, el hecho de que las Comisiones de Legislación de ambas Cámaras están integradas por congresistas versados en ciencia jurídica, muchos de ellos catedráticos universitarios.

34.—*La mala redacción de las leyes.*—La mala redacción de las leyes chilenas es, sin duda, el vicio más corriente y palpable de cuantos exhiben ellas. El apresuramiento con que se discuten y la exclusiva preocupación por los efectos inmediatos de los proyectos que se estudian, provocan la aprobación de disposiciones en que la gramática es relegada a un plano de absoluta indiferencia. Sorprende comparar, a este respecto, las leyes dictadas en el siglo pasado con las de estos últimos 20 años. Aquellas están redactadas en forma concisa, precisa y clara; éstas, con exceso de palabras, en períodos inapropiados, trastocado el orden lógico de las oraciones y con vocabulario inexacto. Otro tanto puede decirse de la puntuación, de las frases intercaladas demasiado largas, de las redundancias, etc., defectos todos que hacen ininteligibles los artículos. Basta abrir un tomo cualquiera de la Recopilación que edita la Contraloría General de la República para comprobarlo.

La redacción de muchas leyes evidencia, más que una ignorancia de la gramática, el descuido con que son dictadas. No otra cosa puede pensarse ante una disposición como el artículo único de la ley N° 11.738, por ejemplo, que textualmente dice: “A contar del 1° de enero del año 1954, se pondrán a disposición de la Fundación de Viviendas de Emergencia, trimestralmente, *el* producto de la recaudación de las multas a que se refiere el artículo siguiente, previa *las* deducciones señaladas en el artículo 2° del D.F.L. 26, de 13 de abril de 1953, y sin perjuicio de lo que establece el artículo 4° de la ley 8.737”. La falta de concordancia entre la forma verbal “pondrán” y el complemento directo “el producto”, y entre el adjetivo “previa” y la frase “las deducciones señaladas”, es demasiado notoria para concluir algo distinto.

Pero a esto que, lisa y llanamente, es una falta de responsabilidad, se agregan los miles de casos en que lo que falta es conocimiento, siquiera elemental, de la sintaxis y demás partes de la gramática.

Un error sumamente frecuente en las leyes que crean gastos, es aquel en que se incurre al redactar los artículos de su financiamiento. Se usa la expresión “El gasto que demande . . .”, en circunstancia que la palabra “demande” jamás ha tenido el significado de “irroque, importe o signifique” con que allí se la utiliza.

Veamos otros ejemplos: “Con cargo a los fondos que por la ley 11.479, suplementó el ítem 07/03/04v-5 del Presupuesto de 1953, y que se encuentran en “Obli-

gaciones por cumplir”, podrán pagarse, también, las remuneraciones de los profesores . . .”. (Art. 89 de la ley N° 11.764, de 27/XII/54). “Los Departamentos u Oficinas de Bienestar, cualquiera que sea su denominación y que funcionen en las Instituciones fiscales, semifiscales y de administración autónoma financiados con aportes de las mismas instituciones o sus empleados o ambos aportes a la vez, serán fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social” (Inciso primero del art. 134 de la citada ley N° 11.764). En el primero de estos ejemplos, es notoria la falta de la preposición “con” entre el sustantivo “fondos” y el “que” relativo, y la del “se” reflejo en caso dativo que debe anteceder a “suplementó”. En el segundo, se omitió colocar una coma luego de la palabra ‘autónoma’, para restringir el alcance de la enumeración; falta la preposición “de” antes de la expresión “sus empleados”, y con la frase “o ambos aportes a la vez” se quiso decir “o con aportes de ambos a la vez”.

Un ejemplo que nos revela como no se respeta el orden lógico de las partes de la oración es el siguiente: “El Instituto Nacional de Comercio deberá realizar la entrega material a la Corporación de Fomento de la Producción de los Frigoríficos que administra que son de propiedad de ésta, dentro del plazo de tres meses contados desde la fecha de la publicación de esta ley, debiendo dentro del mismo plazo, rendir cuenta de su administración”.

A nuestro juicio, los términos y forma de redacción de este artículo debieron ser los siguientes: “El Instituto Nacional de Comercio entregará a la Corporación de Fomento de la Producción los frigoríficos que administra y que son de propiedad de ésta, dentro del plazo de tres meses, contado desde la fecha de publicación de esta ley.

“Dentro del mismo plazo deberá rendir cuenta de su administración”.

35.—*La legislación por referencia.*—La legislación por referencia es un recurso de técnica legislativa, y por tanto, su uso en la redacción de las leyes es lícito. Consiste en que un precepto, en lugar de establecer expresamente una norma, se remita a otra, a la que individualiza por el número de la ley y del artículo e inciso o letra en que está contenida, de manera que el sentido total de la nueva norma se obtiene haciéndolas regir conjuntamente.

Esta modalidad de redacción de las disposiciones legales se justifica en atención a que, de otra manera, habría que intercalar íntegramente los textos a que se hace referencia, lo que aumentaría grandemente la extensión de la ley, sin contar el peligro de las confusiones derivadas de excesivas repeticiones. Este sistema es el usual en aquellas leyes que modifican o aclaran el sentido de otras leyes y con mayor razón, en los cuerpos legales que, por su extensión y por contener normas generales y especiales, requieren de referencias internas, que precisan el contenido y alcance de cada una de ellas.

Sin embargo, debemos tratar la legislación por referencia en este título en razón de los abusos a que se ha llegado en la materia. El método de legislar por referencia se ha convertido en un vicio más, que hace confusas nuestras leyes y dificulta su aplicación. Las referencias se utilizan con una frecuencia exagerada y, en muchas oportunidades, remiten a disposiciones que, a su vez, se refieren a otras normas de una ley distinta, de manera que para determinar cuál es la regla sustantiva, el intérprete

debe consultar tres o más cuerpos legales. En ocasiones la referencia tiene por objeto ocultar el verdadero sentido de una modificación que, por su carácter de excepción, pudiera suscitar oposición y resquemores.

Algunos ejemplos nos ahorrarán explicaciones y adjetivos. El artículo único de la ley N° 11.881, de 6 de septiembre de 1955, dice textualmente: "Las pensiones de jubilación a que dan derecho el artículo 8° transitorio de la ley 7.790, de 4 de agosto de 1944 y la ley 10.393, de 16 de agosto de 1952, rigen desde la fecha de vigencia de la ley 9.866, de 27 de enero de 1951, y su monto, a partir de la vigencia de la presente ley, será de un sueldo vital anual del departamento de Santiago"; y el inciso tercero del artículo 123 de la ley N° 11.764, de 27 de diciembre de 1954 expresa: "No obstante lo anterior, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 66 de la ley 11.575, de 14 de agosto de 1954, a partir de enero de 1955, el personal a que se refiere el inciso anterior no tendrá derecho a un doble reajuste anual de sueldo, debiendo en consecuencia optar por el de la ley 7.295 o por el establecido en el artículo 132 de la ley 10.343. Esta opción prevalecerá sobre lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 27 del D.F.L. 54, de 2 de mayo de 1953". En el último ejemplo, para interpretar la disposición, debe recurrirse a 6 o más artículos de 5 leyes.

Dentro de la falta absoluta de sistema para legislar, éste no es sino un vicio más, que bien podría reducirse al mínimo con un método más racional que, usando la referencia, utilice frases explicativas o aclaratorias que permitan al intérprete comprender con mayor facilidad y economía de tiempo el sentido de la norma.

35 bis.—*Las derogaciones tácitas y generales.*—Nos referimos, no a la que el Código Civil llama derogación tácita, sino a la que resulta de la fórmula a que es tan adepto nuestro legislador para derogar las disposiciones que no se concilian con la nueva ley. Ordena simplemente, que "se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley". Esto coloca al intérprete frente a un verdadero "puzzle de reconstitución legal"^{78bis} e introduce un factor de incertidumbre de perniciosos efectos. Ninguna disposición hasta entonces vigente puede, en hipótesis, aplicarse sin un examen previo de su contenido y de verificar que él no se contrapone con el de la nueva ley.

Sería de suma conveniencia emplear una fórmula más precisa en que se hiciera referencia expresa y completa a todos los textos legales que se derogan, para hacer lo cual bastaría una investigación cuidadosa encargada a personal especializado.

^{78bis} Bascuñán Valdés, Anibal. "Introducción al estudio del Derecho y de las Ciencias Jurídicas". Editorial Jurídica de Chile. 1953. pág. 179.

Capítulo Octavo

EL EJECUTIVO COMO LEGISLADOR

36.—*Predominio del Ejecutivo como legislador.*—Ya hemos tenido oportunidad para hacer la afirmación del epígrafe. El Presidente de la República goza del derecho de iniciativa, y sólo él puede ejercerlo respecto de ciertas materias (Art. 45). Concorre a la formación de las leyes a través de sus Ministros, quienes pueden tomar parte en las discusiones de los proyectos de ley, con derecho preferente para hacer uso de la palabra, y pueden formular indicaciones y renovarlas bajo su sola firma (Arts. 76 C. P. del E. y 103, inc. 1º y 106, inc. 2º Reg. Senado). Si un proyecto de ley no es aprobado en los términos que estime convenientes, puede observarlo y, según los precedentes, hasta proponer uno nuevo en su reemplazo —conservando, por cierto, las ideas de fondo— para imponer el cual le bastará contar con un tercio más uno de los componentes de una Cámara (Art. 52 C. P. del E.). Por medio de la urgencia impone su voluntad en cuanto a los proyectos que deben ser tratados y determina de manera principal el contenido de las respectivas tablas de sesiones. Puede convocar al Congreso a legislaturas extraordinarias, en las que no podrán discutirse sino los proyectos que él incluya. Todavía más, el Ejecutivo desempeña un papel preponderante en la promulgación y publicación de las leyes, que puede dilatar por el tiempo que crea conveniente, sin atraer sobre sí sanción constitucional específica, salvo la extrema de una acusación ante la Cámara de Diputados.

De la forma como el Ejecutivo ejerza estas amplias facultades depende, en la mayoría de los casos, la calidad de las leyes que se aprueben. Lamentablemente, él no ha hecho sino seguir al Congreso en la falta de preocupación por los aspectos técnico-legislativos de la formación de las leyes y en lugar de utilizarles para aminorar los defectos que hemos venido reseñando, ha contribuido a aumentarlos, siendo, en muchos aspectos, el principal responsable. Pese a tener a su disposición todos los medios materiales e intelectuales que franquea la administración estatal, los proyectos que remite al Congreso revelan un descuido alarmante en su preparación, y las más de las veces no son sino bosquejos, que admiten toda clase de modificaciones y que no tienen mayor pretensión que obligar o inducir al Congreso a legislar sobre la materia.

37.—*La legislación delegada*⁷⁹.—No obstante las amplias facultades que como legislador detenta el Ejecutivo de acuerdo con la Constitución Política, en varias oportunidades las ha estimado insuficientes para el acertado cumplimiento de sus deberes como supremo administrador del Estado y ha solicitado del Congreso Nacional que delegue en él sus facultades legislativas.

El tenor literal y la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución de 1925, descartan la posibilidad de que el Congreso pueda delegar legítimamente las facultades que le son propias. Pero la realidad política y social de nuestro país ha

⁷⁹V. supra, párrafo 11.

impuesto ese tipo de delegación, aviniéndose el Congreso a depositar en el Ejecutivo, por tiempo determinado, su alta misión, en ocho oportunidades, a través de las leyes números 4.133 (25-I-1927), 4.156 (5-VIII-1927), 4.795 (24-I-1930), 4.945 (6-II-1931), 7.200 (18-VII-1942), 7.747 (24-XII-1943), 11.151 (5-II-1953), 12.084 (18-VIII-1956), ^{79bis}. La tendencia de las últimas leyes delegatorias de facultades legislativas ha sido limitar dicha delegación a determinadas materias e instituciones, conservando el Congreso sus facultades respecto de las restantes. En tales oportunidades ha habido en el país dos órganos que legislan en forma simultánea.

Las leyes a que nos referimos han facultado al Ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley con el objeto de modificar el régimen económico y financiero de la nación, reorganizar la administración pública y reformar los códigos y leyes fundamentales. La verdad es que la eficacia de propósitos tan amplios depende, en medida principalísima, de la unidad de criterio con que se los realice, cosa difícil de conseguir en el seno del Congreso. En cambio, debe suponerse que el Ejecutivo tiene esa unidad y que, además, podría complementarla con la experiencia que le otorga su contacto directo con los problemas del país.

En el hecho, tales leyes han significado el reconocimiento por el propio Congreso de su incapacidad para afrontar, con los medios de que actualmente dispone, una labor legislativa de proporciones, tendiente a fomentar o a consolidar un régimen socio-económico que impulse el desarrollo nacional. Su repercusión en la opinión pública ha sido la de acrecentar el prestigio del Ejecutivo, convirtiéndolo en el poder público preponderante, con detrimento manifiesto del Congreso Nacional, cuya misión ha sido colocada en un plano secundario

Capítulo Noveno

NUESTRA TESIS

38.—*Procedimiento parlamentario y régimen de gobierno.*—“Es artificial y difícil separar el estudio de los métodos parlamentarios del de los regímenes políticos en el ámbito de los cuales son aplicados: el número de partidos, su naturaleza, su disciplina, sus tradiciones cívicas, sus relaciones recíprocas, la autoridad y el prestigio del Poder Ejecutivo, todos factores del régimen político, ejercen una influencia directa y profunda sobre los métodos del trabajo del Parlamento”⁸⁰.

Modestamente concordamos con el criterio del autor a quien pertenece el párrafo recién transcrito. Si de nuestro análisis crítico de la forma como el Poder Legislativo cumple su misión se deduce que es conveniente y oportuno producir ciertas reformas del régimen político, tenemos el deber de señalarlas.

Un régimen político es, como lo dice en forma maravillosamente sencilla el maestro Amunátegui, “un sistema de gobierno, es decir, las relaciones entre los gober-

^{79bis}Los decretos con fuerza de ley dictados en virtud de esas leyes, y de la 13.305, aprobada con posterioridad, otra exponente de las “leyes misceláneas”, alcanzan a 1.636.

⁸⁰Goguel, Francois. Ob. citada, pág. 6.

nantes y los gobernados”⁸¹. Esas relaciones deben ser armónicas, deben evitar los conflictos políticos y favorecer el desarrollo de la sociedad. Si estas condiciones no se cumplen, la causa puede ser que el régimen político esté reñido con el ordenamiento social del país. En tales circunstancias, recae sobre las instituciones fundamentales una sombra de desprestigio y la desatención de las críticas que se hagan en forma democrática puede causar, en el transcurso del tiempo, una lamentable situación de violencia.

Nuestros conciudadanos han estado manifestando desde hace tiempo, y de distintas maneras, su disconformidad con el actual régimen. En su desorientación, han responsabilizado a los hombres encargados de dirigir el Estado desde los distintos poderes públicos y, en arranques mesiánicos, han buscado hombres austeros y de voluntades firmes para mejorar la situación del país. Pocos son los que se percatan de que estamos frente a una crisis de nuestro régimen de gobierno.

“Chile, en su ordenamiento social y público, es un país de alma parlamentaria”⁸². Lo demuestra claramente su historia. Al desarrollarse sus fuerzas políticas, evolucionó desde el régimen aristocrático de la Constitución de 1833 al parlamentarismo de 1891. Lo que entonces fracasó por falta de una clase media y obrera culta y disciplinada y por la carencia de reglamentación que pusiera coto a las ambiciones humanas, debe tener éxito cuando esas condiciones están dadas. El avance de las ideas democráticas debe consolidarse con el establecimiento de un régimen de gobierno parlamentario, en que se devuelvan al Congreso sus facultades y se le dote de los medios adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

Desde luego, la tendencia contemporánea de fortalecer el Poder Ejecutivo puede encontrar su forma de expresión en tal régimen, mediante la entrega de poderes administrativos y legislativos amplios al Gobierno o Ministerio que lo forma, que podrá cumplir una labor mucho más eficaz contando con una mayoría parlamentaria estable que lo secunde en la realización de un programa de gobierno propiciado en común, de cuyo cumplimiento se han responsabilizado en forma solidaria.

La necesaria armonía que en un régimen de gobierno parlamentario debe existir entre el Ejecutivo y la mayoría del Congreso, es garantía preciosa del mejoramiento del trabajo parlamentario. Por la vía de la reforma del régimen de gobierno, se perfeccionarían, indirectamente, los métodos de trabajo del Congreso, por el solo hecho de anular algunos de los factores legislativos que antes hemos analizado. Una mayoría parlamentaria con criterio uniforme, el respeto del derecho de iniciativa de los parlamentarios, la reglamentación del sistema de urgencias, etc., redundarían, evidentemente, en mejores leyes.

39.—*Técnica legislativa y procedimiento parlamentario*.—Sin embargo, nuestra tesis se cimienta en algo menos grato: el mantenimiento del actual régimen de gobierno, y tiende a buscar los medios para mejorar nuestra legislación sólo a través del perfeccionamiento de los métodos de trabajo parlamentario.

⁸¹Amunátegui, Gabriel. Ob. citada, pág. 13.

⁸²Amunátegui, Gabriel. “Régimen político chileno”. “El Diario Ilustrado” (27/I/1951).

Creemos firmemente que es posible mejorar la calidad de nuestra legislación acogiendo los sistemas de trabajo que propicia la técnica legislativa.

El procedimiento parlamentario es ya una técnica, en cuanto supone la sistematización de ciertos medios para obtener determinados resultados. Pero esa técnica resulta hoy amorfa y anacrónica. Se trata, por consiguiente, de dotar al Congreso de los medios que la civilización y la cultura han ideado, para perfeccionar la delicada función de elaborar las normas que aseguran al hombre su libertad y su bienestar.

La parte segunda de esta tesis estará dedicada a la exposición de lo que es la técnica legislativa y de la forma cómo ella, en su aspecto material, puede aportar innegables ventajas en pro de lo que es nuestro superior objetivo: el prestigio del Congreso.

Segunda Parte

LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Sección Primera

DERECHO Y TÉCNICA

Capítulo Primero

LA TÉCNICA DEL DERECHO

40.—*Concepto de la técnica.*—Muy a menudo, en este siglo individualizado como de la técnica, hablamos del carácter técnico que reviste algo. Si examinamos el contenido de esa adjetivación comprobaremos dos cosas: que ese “algo” es una actividad, un conjunto de acciones o procedimientos y que supone la utilización más racional de ciertos medios para conseguir determinados fines.

Aun en nuestro lenguaje corriente tenemos buen cuidado de diferenciar lo técnico de lo meramente práctico y con mayor razón del quehacer improvisado e insistemático. La palabra técnica proviene del griego “tejné o tekhné”, que significa arte, es decir, habilidad, destreza o ingenio para realizar alguna cosa en virtud de la sistematización con que, en vista al fin perseguido, obra el agente⁸³. La práctica, en cambio, es el ejercicio de una ciencia o arte, lo que supone, justamente, la posesión previa de los procedimientos que franquea la técnica correspondiente a esa ciencia o arte. Esta circunstancia permite diferenciar claramente ambos conceptos y evitar la confusión en que caen algunos autores al determinar el concepto de técnica jurídica.

No nos corresponde adentrarnos en la esencia misma de la técnica; pero no podemos dejar de considerar las dos corrientes en que al respecto se divide el pensamiento contemporáneo. Para algunos, y esta es la concepción tradicional, la técnica es ciencia en acto, es decir, la materialización o aplicación del principio o ley científica, cuyo previo conocimiento es condición necesaria de la regla técnica. “Lo que llamamos técnica, es precisamente la aplicación de medios para el logro de propósitos artísticos. Pero como la adecuación a que aludimos supone el conocimiento de la eficacia de los procedimientos empleados, y tal conocimiento es de orden científico, síguese de aquí que toda técnica genuina debe hallarse iluminada por las luces de la ciencia”⁸⁴.

Otros autores, sin embargo, basados en hechos históricos más que en un análisis puramente racional, concluyen que “la técnica es una expresión de la capacidad

⁸³De Diego, Felipe Clemente. “Técnica Legislativa Codificadora”. *Revista de Derecho Privado*, marzo 1934, pág. 70.

⁸⁴García Maynez, Eduardo. “Introducción al estudio del Derecho”. Distribuidores: Porrúa y Cía. México D. F. 1940-1941 (2 vols.), pág. 135.

creadora del hombre, de naturaleza extraña a la ciencia”⁸⁵. Ven en la técnica una disciplina con plenas posibilidades de creación original, al igual que la filosofía, la ciencia y el arte, y estiman que bien podría, en los tiempos actuales, hablarse de una mentalidad, de una conciencia y de una sensibilidad técnicas. Comprendemos la segunda concepción de la esencia de la técnica como un esfuerzo para aminorar los efectos negativos que su preponderancia puede tener en el campo psicológico o espiritual, haciéndola aparecer como una posibilidad inmanente del hombre. Todo lo anterior, sin embargo, no nos puede llevar al exceso de independizar la técnica del saber científico, si queremos atribuirle un carácter reflexivo.

41.—*Contenido y fin de la técnica jurídica*.—Quienes actúan en el ámbito de la Ciencia del Derecho —legislador, jurista y juez—, utilizan, de manera conciente o inconciente, una serie de procedimientos técnicos que les permiten obtener con mayor facilidad el fin perseguido. El Derecho en sí es una armazón eminentemente técnica, en que lo propiamente jurídico, los intereses económicos, éticos, religiosos o políticos cautelados, se reduce a escasas normas. Todas las restantes se limitan a consagrar principios técnicos que tiene por objeto asegurar la vigencia del interés protegido y cuya juridicidad no es originaria, sino refleja. Veamos, si nó, nuestro propio Código Civil, a propósito del derecho de dominio que define el anacrónico artículo 582. El Código entero, en lo que respecta a los bienes, está basado en un principio: la legitimidad de la propiedad privada y la protección que, por consiguiente, debe brindarle el derecho. Todas las demás reglas, acción reivindicatoria, interdictos posesorios, régimen de inscripciones, prescripciones, limitaciones, etc., no tienen otro fin que el de proteger la propiedad y la posesión. Otro tanto puede decirse de la familia. La parte naturalmente jurídica se reduce a unos cuantos principios: conservación de la especie, potestad marital y paterna, patrimonios conyugales y filiales, etc. “Todo el resto no es sino una serie de normas indispensables para poner en movimiento esas reglas, para asegurarlas, etc., en todo lo cual no hay otra cosa que artificio jurídico”⁸⁶.

Para Geny, el proceso intelectual de la creación jurídica —verdadera escala ascendente en que los elementos técnicos y económicos se transforman, poco a poco, en elementos lógicos, únicos capaces de asegurar la regla de derecho—, consta de cuatro estadios de complejidad progresiva:⁸⁷

a) Noción jurídica, representación en ideas de las necesidades o intereses en que se traducen las realidades psicológicas y entre los cuales se busca una relación de equilibrio. (v. gr. concepción de la libertad individual frente al Estado);

b) Regla jurídica, es decir, enunciación de un juicio, en el sentido filosófico de la palabra, que establece una relación de preponderancia o equilibrio entre esos

⁸⁵Latorre Ralph, Moisés. “Naturaleza de la técnica”. Revista de Occidente, marzo-abril 1958, Nº 112, pág. 32.

⁸⁶Colmo, Alfredo. “Técnica legislativa del Código Civil Argentino”. 2ª Ed. Buenos Aires. Librería “B. Mitre” de Hall y Acevedo, casa editora. Buenos Aires, 1927, págs. 21 y 22.

⁸⁷Geny, Francois. “Science et Technique en droit positif”. Nouvelle contribution a la critique de la méthode juridique. Deuxieme tirage. 1922. Librairie de la Société du Recueil Sirey, 4 tomos (Tomos I y III). Parte Primera, págs. 110 a 114.

intereses, en casos concretos. (v. gr. consagración del habeas corpus en la Carta Magna);

c) Sistema del derecho, fase de generalización y abstracción, en la que se aislan y conjugan los rasgos comunes de los casos concretos para construir fórmulas independientes de ellos, que involucren todas las hipótesis reales, armonizando estas fórmulas en un conjunto coherente y bien relacionado (consagración constitucional de las garantías individuales); y

d) Construcción del derecho, etapa superior en la que el jurista considera las nociones puras, “para ordenarlas en sí mismas, independientemente de las circunstancias concretas de las cuales han surgido. Es el reino del concepto, aislado de los intereses que representa, organizándose según su naturaleza propia y combinándose con otros conceptos de la misma clase, para formar una pura construcción jurídica, edificada toda en abstracto y por el solo esfuerzo del pensamiento”⁸⁸.

Este complejo proceso de conversión de los hechos meramente materiales en jurídicos, no puede cumplirse de manera improvisada, por una natural inspiración, sin plan ni método, sino que supone el empleo de medios, en número creciente, especialmente acondicionados con vistas a ese fin, es decir, supone la utilización de una técnica.

¿Qué es, entonces, la técnica jurídica? Antes de contestar, reparemos que el objeto de nuestra averiguación es la técnica del derecho mismo, en cuanto norma jurídica positiva y vigente. Nos preguntamos por la naturaleza de la labor formuladora de normas y no por la de la que sólo formula asertos de carácter científico sobre el derecho. Buscamos el contenido de la técnica que debe utilizar quien labore con el derecho en sí, para formularlo o aplicarlo y no en cuanto objeto de una ciencia. Claro está que también la ciencia del derecho posee una técnica y sin ella no podría laborarse con éxito en el terreno de su investigación, especulación y exposición; pero aunque tiene muchos puntos comunes con la del derecho mismo, no puede ser confundida con ella.

42.—*Concepto de la técnica jurídica.*—De técnica jurídica se ha venido hablando con regularidad desde el siglo pasado y, especialmente, en los 50 primeros años del presente. Sin embargo, no hay a su respecto un concepto claro e inequívoco. Los autores incurren en discrepancias, principalmente de tipo formal, lo que nos induce a precisar una definición personal, de carácter ecléctico.

Fue Savigny el primero en hablar de técnica en el derecho. En su obra clásica distingue, al inquirirse sobre la sustancia íntima del derecho, dos elementos. Al primero, consistente en la dependencia en que el derecho está respecto de la vida social del pueblo, lo denomina “elemento político”, y al segundo, su vida separada y científica, “elemento técnico”⁸⁹. De acuerdo con esto, la técnica del derecho consistiría en su elaboración científica por parte de los juristas, por oposición a su creación espontánea en el seno del pueblo.

Pero quienes se han preocupado del estudio de la técnica señalan, de manera uná-

⁸⁸Geny, Francois. Ob. citada, pág. 113.

⁸⁹Savigny, Federico. “De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho”. Traducción de A. Posada. Madrid. La España Moderna, sin fecha.

nime, a Rudolf von Jhering como el verdadero creador de ella, cuyos principios capitales dejó sentados en los tomos 3º y 4º de su obra magistral: "Esprit du droit romain". Según Jhering, "la técnica es el elemento verdaderamente específico del derecho, lo que lo pone aparte, lo distingue de todo otro objeto de la actividad humana según su fin"⁹⁰ y tiene como objetivo fundamental la simplificación del derecho. Esta simplificación la consigue en forma cuantitativa o cualitativa. Cuantitativamente mediante una serie de recursos: 1º El análisis, que nos da los elementos —el alfabeto, como él dice— del derecho; 2º La concentración lógica que conduce a la reducción a normas o principios de toda esa heterogeneidad de elementos, y se resuelve en lo que se llamará leyes en el derecho antiguo, o en lo que se denomina párrafos o artículos en los códigos del derecho contemporáneo; 3º El orden sistemático de la materia, que da pie para la formación del árbol genealógico de los cuerpos del derecho, esto es, para la distribución y el plan metodológico de las instituciones que abarca el derecho que se contemple; 4º La terminología jurídica, en cuya virtud es preciso echar mano de un lenguaje riguroso, que trasunte claramente, y en forma invariable, las correspondientes ideas; y 5º La economía jurídica, que estriba en el empleo del menor número posible de medios para obtener el mayor número de fines y que debe obligar, entre otras cosas, a que no se empleen "medios y principios nuevos para producir lo que es dable realizar con la ayuda de medios y principios de los que ya se dispone"⁹¹. La simplificación cualitativa del derecho se obtiene a través de la técnica por la ordenación, precisión y arreglo de las normas e instituciones.

Stammler contrapone la Técnica a la Teoría, pero sin confundirla con la práctica. "Técnico, —nos dice— es todo estudio que se limite a un fin concreto; teórico, por el contrario, cuando las nociones que el conocimiento abarca se ordenan reduciéndolas a unidad absoluta... En materia de Derecho —agrega— sólo cabe una técnica especial, por lo que se refiere a la formulación de las normas jurídicas"⁹². En el fondo, Stammler comprende bajo el nombre de técnica jurídica toda la parte sistemática de la jurisprudencia.

Para otros autores, la técnica jurídica sería la obra práctica, opuesta a la teoría, la aplicación más que el desenvolvimiento de los principios. "En otros términos, la ciencia propiamente dicha del derecho consistiría sobre todo en formar los principios y en combinarlos, por vía de construcción sistemática, mientras que la técnica del derecho tendería a adaptar los principios a las situaciones de hecho"⁹³⁻⁹⁴.

⁹⁰Geny, Francois. Troisieme partie: "Elaboration technique du droit positif". Juin 1921, pág. 8.

⁹¹Colmo, Alfredo. Ob. citada, pág. 6.

⁹²Stammler, R. "Filosofía del Derecho", pág. 321, cit. por Castán Tobeñas, José, pág. 46.

⁹³Geny, Francois. Ob. citada, Troisieme Partie, pág. 10.

⁹⁴Para don Aníbal Bascuñán, "la técnica del derecho o técnica jurídica, en su sentido amplio", no puede ser sino el conjunto de reglas y de habilidades prácticas para la búsqueda o creación, la individualización, elaboración y aprovechamiento de las Fuentes del Conocimiento Jurídico y de las Fuentes Jurídicas para la realización y superación de las Ciencias del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Positivo". (Bascuñán Valdés, Aníbal: Ob. citada, pág. 178).

A juicio de don Jorge I. Hübner, "la técnica jurídica comprende un conjunto de medios que sirven para elaborar adecuadamente y aplicar correctamente los preceptos jurídicos". (Hüb-

De todos los conceptos transcritos se desprende la existencia de dos rasgos unánimemente aceptados: la técnica jurídica es cuestión de procedimientos y tiene que ver con el aspecto formal de las normas jurídicas, tanto en su elaboración como en su aplicación. Pero hasta aquí notamos la falta de una conceptualización que coloque a la técnica jurídica en su verdadero plano, que la diferencie de la jurisprudencia con la cual tiende a identificarla Stammmler, y de la mera práctica, con la que la confunde el último grupo de autores cuya opinión hemos citado. La importancia de la obra de Francois Geny⁹⁵ estriba precisamente en eso: coloca a la técnica jurídica en su exacto sitio, cimentada en la ciencia, superior y distinta de la práctica, dinámica, dotada de poder creador o, por lo menos, modelador, con sentido teleológico.

Para arribar al concepto de técnica jurídica, Geny parte de la opinión de Jhering y de la distinción filosófica entre materia y forma⁹⁶. Reconoce que en todas las instituciones sociales, aparte de las realidades físicas, psicológicas o sociológicas que originan una reglamentación, hay una materia consistente en direcciones —orientaciones, diríamos nosotros—, económicas o morales, aptas para sugerir los preceptos. Toda esta materia se confunde con lo que él mismo denomina el “dato” del orden jurídico, es decir, lo que propiamente constituye el objeto de la elaboración científica del derecho. A su vez, entiende la forma como una “obra artificial, mediante la cual el jurista se esfuerza por modelar lo que le ofrece el mundo, con vista a realizar prácticamente y en detalles, las exigencias un poco teóricas y generales surgidas del dato”⁹⁷. Con esta forma así entendida identifica a la técnica, de la cual señala “su carácter constructivo, tendiente a escoger y a organizar los medios más aptos para alcanzar los fines supremos del derecho”⁹⁸. Por esta vía, concluye precisando la

ner, Jorge I. “Manual de Introducción a las Ciencias Jurídicas y Sociales”. Edit. Jurídica de Chile, 1952, pág. 159.

García Maynez la hace consistir en “el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que persigue el derecho”. (García Maynez, Eduardo. Ob. citada, pág. 136). Aftalión y García Olano consideran que puede hablarse de técnica jurídica “cuando el fin concreto de la acción de que se trate —la actividad del juez y la del legislador— sea de naturaleza específicamente jurídica y, en la cadena de acciones, constituya a su vez un medio para otro fin jurídico”. (Aftalión, Enrique y García Olano, Fernando. “Introducción al Derecho”. Sociología Jurídica. Filosofía del Derecho. Ciencia del Derecho. 4ª Ed. con adiciones. Buenos Aires, 1939. Imprenta de Luis Rubino, pág. 263).

René Demogue, por último, parte del concepto que sobre la técnica jurídica tiene Jhering —fin formal de la técnica, tendiente a hacer segura y rápida la creación jurídica—, y expresa que su objeto es proporcionar el modo de protección de la voluntad y de los intereses, y adaptar el derecho a las circunstancias imprevistas, proponiendo ver en la técnica jurídica “el estudio que tiene por objeto el reconocimiento de las vías por las cuales una regla ideal de conducta obtiene los caracteres de positividad y se transforma en una regla jurídica obligatoria”. (Demogue, René. “Les notions fondamentales du Droit privé”. Ensayo crítico para servir de introducción al estudio de las obligaciones. París. Arthur Rousseau, Éditeur. 1911. págs. 201-203).

⁹⁵Geny, Francois. Ob. citada.

⁹⁶Geny, Francois. Ob. citada, pág. 16.

⁹⁷Geny, Francois. Ob. citada, pág. 17.

⁹⁸Geny, Francois. Ob. citada, pág. 18.

noción de técnica jurídica, como aquella que representa, en el conjunto del derecho positivo, la forma opuesta a la materia, y que esta forma constituye esencialmente una construcción, en gran parte artificial, del dato, donde la voluntad del jurista, en una obra de acción más que de inteligencia, puede moverse libremente, dirigida sólo por el fin pre-determinado de la organización jurídica que sugiere los medios de su propia realización”⁹⁹.

A nuestro turno, preferimos definir la técnica jurídica con sentido de proceso, de actividad, y decimos que es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que facilitan la creación y aseguran la realización de las normas jurídicas mediante una racional utilización de datos y medios.

Hablamos de “utilización racional de datos y medios”, para referirnos a la actividad razonada, reflexiva, planeada de manera inteligente, que aprovecha los datos —usamos la expresión en el sentido que le da Geny— y los medios, materiales o intelectuales, con que cuenta el agente. La frase “facilitar la creación de las normas jurídicas” se refiere a todos los procesos de elaboración normativa, tanto el que cumple el Parlamento, como la administración o el juez, en los casos de lagunas legales. Por último, hablamos de “asegurar la realización de las normas jurídicas” en el sentido de su efectiva y correcta aplicación.

43.—*Divisiones de la técnica jurídica.*—De la definición que hemos dado de la técnica jurídica fluye su división fundamental: la técnica de formulación y la de realización del derecho.

Castán Tobeñas¹⁰⁰ propone distinguir entre “formulación creadora” —o, lo que es igual, la construcción (inicial o por vía de reforma) del derecho positivo, que comprendería lo que para nosotros es simplemente la técnica de formulación—, y la “elaboración reconstructiva, que recogiendo las normas tal como son dadas, las interpreta, desenvuelve y sistematiza. En la primera, cuida de diferenciar la elaboración legislativa (leyes en sentido estricto) de aquella que se traduce en leyes secundarias o subordinadas (disposiciones estatales sin carácter de ley como los decretos y disposiciones ministeriales).

Por su parte, García Maynez¹⁰¹ distingue la técnica de formulación o legislativa, esto es, el arte de elaboración o formación de las leyes, y la técnica de aplicación, dirigida a la realización de finalidades jurídicas especiales o concretas.

El Decano de Nancy, junto con observar que la técnica jurídica, tal cual la ha definido¹⁰² se encuentra, constantemente y bajo mil formas, en el conjunto del derecho positivo, señala que en cada parte en que se la ubica hay una técnica especial; y distingue la de la creación del derecho positivo (técnica legislativa) y la de su interpretación o aplicación. Esta última reviste diversas formas: administrativa, judicial, práctica extrajudicial, etc.¹⁰³.

⁹⁹Geny, Francois. Ob. citada, pág. 23.

¹⁰⁰Castán Tobeñas, José. “Teoría de la aplicación e investigación del derecho”. Metodología y técnica operatoria en derecho privado positivo. Instituto Editorial Reus. Centro de Enseñanza y Publicaciones S. A. Madrid. 1947. pág. 24.

¹⁰¹García Maynez, Eduardo. Ob. citada, pág. 136.

¹⁰²Vid. definición de Geny en párrafo anterior.

¹⁰³Geny, Francois. Ob. citada. Troisième Partie, Juin 1921, págs. 27-28.

El profesor Bascuñán, por último, involucra dentro de la técnica jurídica, cuatro especialidades: a) técnica legislativa; b) técnica jurisdiccional o jurisprudencia aplicada y práctica (ambas corresponden a la distinción que hace la generalidad de los autores); c) técnica de la investigación jurídica o especialidad técnico-científica; y d) técnica forense profesional. Aun reconoce otra posibilidad: la técnica elemental que acompaña a la cultura o educación cívica común, encaminada a asegurar una vida cívica normal¹⁰⁴.

Capítulo Segundo

LA TECNICA LEGISLATIVA

44.—*La técnica legislativa.*—El desarrollo de la materia nos ha dado ya una idea de lo que es la técnica legislativa. Inicialmente, ella no es sino una rama particular, una especie, de la técnica jurídica, que sería el género.

Como bien dice García Maynez, la técnica legislativa se refiere, esencialmente, a la realización de fines jurídicos generales, en contraposición a la técnica de aplicación, dirigida a la aplicación del derecho objetivo a los casos singulares¹⁰⁵.

Recurriendo a otro autor, podemos conceptuar la técnica legislativa como “la aplicación del método jurídico a la elaboración de la ley”¹⁰⁶; pero al respecto no hay discrepancia entre los tratadistas, que la consideran simplemente como aquella parte de la técnica jurídica que tiene por objeto facilitar la creación de las normas jurídicas, que se traduce en hacer bien las leyes y los códigos.

Sin embargo, la noción de esta técnica no toma importancia ni es precisada sino en las postrimerías del Siglo XIX y en los primeros años del XX, especialmente a partir de la dictación del Código Civil alemán.

Considerada desde un punto de vista general, la técnica legislativa abarca el largo proceso de formación de la ley, desde la comprobación de la necesidad de legislar frente a un determinado problema, hasta el momento en que la ley entra en vigencia¹⁰⁷. Las reglas y los procedimientos que franquea la técnica legislativa permiten la dictación de normas jurídicas que, en su fondo y en su forma, constituyen una real garantía de efectividad y progreso, y deben estar presentes tanto en los procedimientos parlamentarios para la discusión de las leyes, cuanto en los métodos que de manera particular apliquen cualesquiera otras personas o comisiones encargadas de dictar normas jurídicas. La preparación de los proyectos, su redacción, el sistema con que se les estudia en las Cámaras, su promulgación y aun su publicación, caen dentro de la órbita de esta especialidad. Además tiene entre sus preocupaciones fundamentales la relativa a la modificación de las leyes, puesto que éstas, por muy de

¹⁰⁴Bascuñán Valdés, Aníbal. Ob. citada, pág. 178.

¹⁰⁵García Maynez, Eduardo. Ob. citada, pág. 136.

¹⁰⁶M. P. Fabbreguettes. “A lógica Judiciária e Arte de Julgar”. Traduc. H. de Carvalho. Río de Janeiro 1914, pág. 46, cit. por Fernández Pinheiro, Hesio, pág. 14.

¹⁰⁷Fernández Pinheiro, Hesio. “Técnica Legislativa e as Constituoões e leis constitucionais do Brasil”. Livraria Jacinto. Editora A Note. Río, 1945, pág. 15.

acuerdo que estén con la realidad en el momento de su dictación, suelen tornarse inadecuadas al cabo de un tiempo, debido al incesante evolucionar de esa realidad. Se extiende la técnica legislativa al conocimiento, por lo menos general, de todo el ordenamiento jurídico positivo, puesto que las nuevas leyes van a engarzar en él. Si suponemos que es un sistema orgánico y armónico, los perjuicios causados por una ley que no tuviera en cuenta esa organicidad y armonía serían gravísimos y podrían extenderse a partes de la organización que nadie pensaba reformar.

En esta materia, menos que en ninguna, no es posible ceñirse a los modelos y experiencias extranjeras, y especialmente en el aspecto interno de la técnica. Cada país tiene un sistema de legislación propio, en que la forma de dividir la ley o los giros peculiares del lenguaje obedecen a tradiciones o realidades insuperables. Tiene, en consecuencia, la técnica legislativa, un marcado carácter nacional y sus reglas estarán siempre condicionadas al medio político, social y cultural en que se aplican.

En general, esas reglas no pueden ser inamovibles, rígidas, sino que, por el contrario, flexibles, adaptables, de acuerdo con su propia finalidad. El incesante evolucionar del derecho no puede ser obstaculizado por una disciplina que, precisamente, tiende a asegurar su realización.

45.—*Divisiones de la técnica legislativa.*—Basados en ideas ya expuestas, podemos dividir la técnica legislativa en: a) aquella que debe aplicarse en la dictación de normas jurídicas superiores (Constitución y leyes), que adquiere caracteres especiales por intervenir en ese proceso grandes cuerpos colegiados —es sin duda la más importante—, y b) la técnica aplicable a los actos de tipo legislativo que debe cumplir el Ejecutivo —que reviste suma importancia en los casos de delegación de facultades legislativas—, y otras autoridades. Sin embargo, esta es una diferencia meramente formal y la técnica aplicable en ambos casos es substancialmente la misma, salvo pequeñas diferencias originadas por el número de legisladores y por el factor político que interviene en el primero.

Debemos a Geny la división, verdaderamente importante, que se hace de la técnica legislativa en externa e interna.

La primera dice relación con la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, o de la institución que haga sus veces, y se extiende a cuestiones como el sistema de discusión —por comisiones, por la Sala o mixto—, los departamentos de información, los asesores de redacción, las bibliotecas parlamentarias, la coordinación entre los Poderes y organismos que tengan ingerencia en la dictación de las leyes, etc. A través de esta fase de la técnica podría, v. gr., planearse la modernización del Parlamento, poniendo a su disposición elementos mecánicos de trabajo e información que le dieran más eficacia, profundidad y rapidez a su labor. Por otra parte, se preocupa bajo este aspecto de la idoneidad de los procedimientos parlamentarios normales para abordar la dictación de leyes de conjunto, propiciando en casos semejantes la alteración de los métodos regulares de preparación y discusión de ellas.

La técnica legislativa interna, se refiere a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido y se aplicará cualquiera que sea la constitución del órgano legislador. La ordenación metódica de las distintas partes de la ley; el lenguaje que debe utili-

zarse, las figuras jurídicas —definiciones, ficciones, presunciones— de que puede echarse mano, etc., son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna¹⁰⁸.

46.—*Importancia de la técnica legislativa.*—Bastante hemos dicho ya al respecto en nuestra Introducción; pero recalcaremos algunos conceptos, especialmente para disipar esa presunción y, a menudo, desdén, con que suelen considerarse las cuestiones técnico-legislativas. Se cree que en este dominio no es necesaria la intervención de la técnica, que bastan los conocimientos generales para formular bien las leyes y que una disciplina de ese carácter, aparte de irrumpir de manera descomedida en las prerrogativas de los parlamentarios, debilita la inspiración personal al imponerle marcos rígidos de desarrollo.

La verdad es que, querámoslo o no, siempre utilizamos una técnica para enfrentar con éxito cualquier actividad. Aun quienes, por su reconocido genio, parecieran ignorar la técnica, la utilizan en gran medida, con la diferencia de que “el genio utiliza su propia técnica” como dice Colmo¹⁰⁹. Pero el hombre normal y corriente no tiene esa excepcional posibilidad, y para desempeñarse con éxito debe recurrir al auxilio de la técnica.

En manera alguna las reglas y procedimientos técnicos pueden coartar las posibilidades personales o colectivas. Ellas no son fijas ni absolutas, admiten variaciones, acondicionamiento a las mutaciones que experimenta una realidad como la jurídica, en constante movimiento. Además no son algo antojadizo, concebido independientemente de la realidad del derecho, sino que, por el contrario, es un supuesto sine qua non de su formación y realización.

Su mayor importancia deriva de la que tiene el dictar buenas leyes, de fácil aplicación y que produzcan los resultados buscados. Esto sólo basta para justificar su estudio y destacar su importancia.

Reconocemos, y anticipamos, que la técnica legislativa es un arte de difícil aplicación, que requiere conocimientos bien logrados y profundos: no basta la intuición, pues “no se improvisa un legislador, como no se improvisa un abogado, profesor o médico”¹¹⁰.

En estas circunstancias, podemos concluir, siguiendo a Angelesco, que “una verdadera técnica, puesto que emana de la ciencia misma de las cosas, es susceptible de limitar la omnipotencia legislativa e imponerle ciertas reglas”¹¹¹, máxime si por esa vía se pretende restituir su dignidad al órgano legislador.

¹⁰⁸De Diego, Felipe Clemente. Ob. citada, págs. 79 y siguientes.

¹⁰⁹Colmo, Alfredo. Ob. citada, pág. 14.

¹¹⁰Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 35.

¹¹¹Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 10.

TECNICA LEGISLATIVA INTERNA

Capítulo Primero

LAS PARTES DE LA LEY

47.—*Generalidades.*—El pensamiento reflexivo tiende naturalmente a sintetizar las materias que aborda. De esa manera, simplifica su labor y facilita el entendimiento del asunto por la demás gente. Todo trabajo de investigación o exposición requiere de un plan que clasifique las materias, las ordene, subordinándolas o supraordinándolas según sus caracteres de especialidad o generalidad, que establezca relaciones lógicas entre las diversas partes de la obra, etc. En un código, por ejemplo, “el plan está destinado a asegurar el máximo de claridad; permite clasificar las materias de derecho siguiendo ciertos puntos directrices tomados como base, facilita la búsqueda definiendo las instituciones por su régimen jurídico”¹¹².

Junto a los elementos materiales que imponen la adopción de un determinado plan para las leyes, hay otros elementos formales, a través de los cuales se expresan aquéllos: las disposiciones legales y su ordenación¹¹³. Es su análisis lo que nos ocupará ahora.

El tema reviste serias dificultades, derivadas principalmente de las diferencias que existen al respecto entre las legislaciones nacionales. En cada una de ellas se adoptan modalidades peculiares para agrupar los artículos, o para dividirlos y aun para denominarlos. En la legislación germana y en las que la siguen, por ejemplo, son denominados “párrafos” y en la norteamericana, “secciones”. En el hecho, es necesario prescindir del análisis comparado y ajustarse al plan consagrado por la práctica de los legisladores chilenos.

Si tomamos como base de la sistemática legal chilena el Código Civil, para lo cual hay buenas razones, comprobaremos, al compararlo con otros cuerpos legales, que en nuestra legislación hay una total anarquía en cuanto a la forma como deben dividirse las leyes. Veamos algunos casos. Los Códigos de Comercio, Penal y de Procedimiento Penal y Civil, dictados todos en la segunda mitad del siglo pasado o en la primera década del actual, se ajustan en forma estricta al modelo del Código de Bello. El orden impuesto por éste es el siguiente: *libros* divididos en *títulos*, subdivididos en *párrafos* integrados por artículos. Los artículos, a su vez, se fraccionan en *incisos* y en *números*. Pero a partir de estas leyes, ha reinado el caos más desconcertante en la materia. El Código de Minería de 1932 tiene un Título XII subdividido en Secciones, la primera de las cuales —son dos— contiene 7 párrafos. Este nuevo criterio se reflejó luego en el Reglamento respectivo, cuyo Título VIII está

¹¹²Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 512. La naturaleza meramente formal de nuestro trabajo nos libera del análisis de los diferentes sistemas sustantivos propuestos para la ordenación del derecho.

¹¹³Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 531.

subdividido en 3 Secciones, la última de las cuales posee 4 párrafos, mientras que el Título X del mismo Reglamento está dividido directamente en párrafos¹¹⁴.

En el Código Orgánico de Tribunales, los párrafos 3º del Título X y 7º del Título XI se encuentran subdivididos en números.

Por último, la Constitución Política de la República usa la expresión *Capítulo* para denominar divisiones que en realidad son títulos.

En el orden de las simples leyes, la falta de un criterio único para dividir la materia es más patente. La Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades está dividida en "Capítulos" subdivididos en "Títulos". La Ley General de Elecciones está dividida en "partes (1ª a 4ª) subdivididas en Títulos, numerados correlativamente sin relación a las Partes. La Ley N° 4520, Orgánica de Presupuestos, que establece la división de la Ley de Presupuestos, posee un "Título V" constituido por dos partes, la primera de las cuales no tiene denominación ni distintivo alguno, en tanto que la segunda es rubricada como "Párrafo 1º...". La ley N° 4558, de Quiebras, en su "Título XII, del Convenio", está dividida en párrafos, el segundo de los cuales se subdivide en secciones, justamente al revés de lo que acontece en el Código de Minería.

En resumen, las expresiones Capítulo, Título, Párrafo, Sección, etc., no tienen para los legisladores chilenos un sentido concreto y específico.

No olvidemos que las reglas de la técnica legislativa no son rígidas, sino flexibles, para adoptarse a las necesidades locales y nuevas. Eso justifica que en algunas leyes, dada la especial naturaleza, de su materia, se innovó en cuanto a la forma de agrupar o dividir sus partes; pero no puede llegarse al extremo de trastocar totalmente una sistemática legal ya establecida.

48.—*Las leyes y sus partes.*—Creemos necesario precisar algunos conceptos. Recordemos que un código no es sino una ley; pero una ley de carácter especial, en la que se han reducido "a una unidad orgánica y sistemática todas las normas que se refieren a una misma materia"¹¹⁵. Por el contrario, una Recopilación "es una reunión, efectuada por orden cronológico o de materias, de varias leyes dictadas en distintas ocasiones, cada una de las causas conserva su individualidad, no obstante su inclusión en un libro o conjunto de libros, realizada para facilitar su manejo"¹¹⁶.

El código, por consiguiente, es un cuerpo legal unitario, orgánico e integral, cuyas diferentes partes se inter-relacionan, aclarando y precisando su sentido y alcance recíprocamente; en que la unidad de criterio evita las contradicciones y repeticiones y la integridad favorece el conocimiento y estudio de las materias que trata de manera exhaustiva.

Ahora bien, tanto en los códigos como en las simples leyes existe una sistemática

¹¹⁴El Código de Minería posee, además, 22 artículos transitorios, que continúan la numeración correlativa de los permanentes, hecho único en nuestra legislación.

¹¹⁵Alessandri R., Arturo y Somarriva U., Manuel. "Derecho Civil". (Redactado y puesto al día por Antonio Vodanovic). Tomo I. Parte general y de las personas. (2ª Ed. ampliada). Editorial Nascimento. 1945, pág. 49.

¹¹⁶Alessandri A., Arturo y Somarriva U., Manuel. Ob. citada, pág. 50.

que obedece a un criterio jerárquico y cuyo elemento básico es el artículo, conforme a la cual se dividen las materias. Esa sistemática es en Chile la siguiente:

- a) Un conjunto de artículos forma un Párrafo;
- b) Un conjunto de párrafos forma un Título;
- c) Un conjunto de títulos forma un Libro.

Se utiliza, además, en nuestra legislación la división en Partes.

A su vez, el artículo se subdivide de la siguiente manera:

- a) Un artículo está subdividido en incisos;
- b) Un inciso se subdivide en números;
- c) Un número se subdivide en párrafos.

Existen en esta sistemática varios errores e imprecisiones consagrados por la práctica y que expondremos más adelante.

49.—*El artículo*.—Artículo proviene del latín *articulus* y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española significa “una de las partes en que suelen dividirse los escritos, o cada una de las disposiciones numeradas de un tratado, ley, reglamento, etc.”.

Constituye; como ya lo hemos dicho, la forma de división natural y básica de las leyes. Su subdivisión o agrupamiento da origen a las demás partes de ellas y a su perfeccionamiento formal y de fondo van encaminadas realmente las reglas técnico-legislativas. Así, al establecer algunos principios sobre el estilo de las leyes, nos estamos refiriendo a la corrección y carácter de la redacción de los artículos. Pero hay otras reglas, de tipo lógico, cuya aplicación es necesaria para la ordenación material y formal de su texto¹¹⁷. Las principales de ellas son:

1ª Cada artículo debe referirse, de manera exclusiva y excluyente, a un solo asunto¹¹⁸.

2ª En lo posible, cada artículo debe contener todo lo relativo a su asunto.

3ª La parte inicial del artículo —que en nuestra legislación constituye el primer inciso— debe establecer la norma jurídica principal, reservando las excepciones, discriminaciones, enumeraciones, etc., para los incisos posteriores.

4ª Cada artículo debe tener sentido lógico por sí mismo, evitándose en lo posible las referencias a otros artículos de la misma ley o de leyes distintas.

5ª En las leyes extensas, los primeros artículos deben ser reservados, siempre, para la definición del objetivo de la ley y la limitación de su campo de aplicación¹¹⁹.

6ª Cada artículo o grupo de artículos afines debe ser colocado en el lugar preciso que le corresponda, conforme al plan de la ley, para facilitar su ubicación y entendimiento.

7ª Deben evitarse los artículos inconsistentes o innecesarios.

Si reparamos ahora en la enumeración de los artículos, comprobaremos que nuestras leyes usan la ordinal para los nueve primeros y la cardinal para los restantes.

¹¹⁷Fernández Pinheiro, Hesio. Ob. citada. Págs. 52 y siguientes.

¹¹⁸Con la voz “asunto” queremos significar la norma jurídica principal que establece el artículo y con “lo relativo” a él, las disposiciones secundarias que lo modifican, ampliando o restringiendo su sentido.

¹¹⁹Fernández Pinheiro, Hesio. Ob. citada, pág. 57.

tes. Aceptamos como razón de esta diferencia la dificultad que para su lectura presenta la enumeración ordinal superior a 10 y no concordamos con Fernández Pinheiro¹²⁰ en que tenga trascendencia, ni que sea útil unificarla.

Cuando la ley tiene un solo artículo, éste no se individualiza con un número, sino con la expresión "artículo único".

Los artículos pueden ser permanentes y transitorios. Los primeros contienen las normas jurídicas de carácter principal, estable y definitivo. Los transitorios, en cambio, reglamentan de manera especial y provisoria, situaciones de transición de un régimen legal a otro nuevo, basados en la distinción entre derechos adquiridos y meras expectativas o en el orden administrativo. Es del todo inconveniente mezclar ambos tipos de artículos. Los transitorios deben siempre agruparse bajo un Título o párrafo de "Disposiciones (o artículos) transitorios", y numerarse de 1º adelante, sin continuar, en caso alguno, la numeración correlativa de los permanentes.

50.—*Desdoblamiento de los artículos.*—En nuestra legislación el artículo se subdivide en incisos y números.

Inciso proviene del latín *incisus* de *incidere*, cortar y significa, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, cortado o, en gramática, cada uno de los miembros que, en los períodos, encierra un sentido parcial¹²¹. Sin embargo, en Chile tiene un sentido legal que se confunde con el de párrafo o parágrafo. Este consiste en "cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letras mayúsculas al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura"¹²². En efecto, la división inmediata de los artículos se hace en trozos de escritura que comienzan con mayúscula y terminan con punto y aparte, sin numeración ni signo gráfico alguno que los identifique, lo que se acostumbra a hacer verbalmente mediante una referencia numérica ordinal, según el lugar que le corresponda en el artículo (inciso primero, segundo, tercero, etc.).

No obstante, la impropiedad que señalamos pierde toda su relevancia, frente a la práctica inveterada y general de nuestro medio de llamar inciso al párrafo, sin que exista posibilidad de confusión, atendido que, a la vez, se considera párrafo un agrupamiento de artículos.

La redacción y contenido de los incisos se somete, también, a ciertas reglas derivadas de aquéllas que determinan la confección de los artículos. Son las siguientes:

1ª La materia de los incisos —se entenderá siempre los posteriores al primero— debe estar directamente vinculada con la del artículo que integran.

2ª Los incisos deben contener normas jurídicas secundarias, con relación a lo fundamental, al principio, enunciado en el artículo. (inciso primero).

3ª La norma principal no debe figurar nunca en los incisos.

Los números constituyen otra forma usual de fragmentación de los artículos, y también de los incisos. Tienen por objeto señalar varios hechos, actos jurídicos o

¹²⁰Fernández Pinheiro, Hesio. Ob. citada, pág. 59.

¹²¹El período es un conjunto de oraciones que, enlazadas gramaticalmente, forma un sentido cabal.

¹²²Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". 16ª Edición, Madrid, 1947. También significa el signo ortográfico con que se denota cada una de esas divisiones.

cosas a que se refiere la norma, comprendiéndolos o excluyéndolos de sus efectos, o haciéndolos concurrir para producirlos. Desde luego, el asunto a que los números se refieren no puede formar, por sí, un artículo o un inciso, por carecer de sentido. Su utilidad se reduce, pues, a servir como elemento sistemático de discriminación.

Suelen emplearse con el mismo fin que los números, las letras. La indiferencia con que se hecha mano de uno u otro recurso, rompiendo la uniformidad del acto legislativo, aunque no tenga mayor trascendencia, es otra demostración del desorden que impera en la formación de las leyes. Por lo demás, el uso de letras presenta posibilidades limitadas, desde que sólo son 28 en nuestro alfabeto. En cambio, el uso de los números romanos no presenta limitación alguna y permite una fácil identificación.

Sin embargo, las letras bien podrían utilizarse en los casos en que los números, a su vez, necesitan ser desdoblados. Cabe suponer que en tales circunstancias la enumeración sea siempre corta, bastando, por consiguiente, las letras del alfabeto.

Con frecuencia suscita problema la denominación de los párrafos en que suelen dividirse los números y letras. Por no incurrir en repeticiones, y con el objeto de evitar un error que no es tal, el intérprete se resiste a aplicarles el nombre usual de incisos, según lo consagra nuestra legislación. En verdad, esas divisiones constituyen incisos —que, como sabemos, es la denominación que en Chile se da a los párrafos—; pero no habría dificultad en aplicarles el nombre de “parágrafos” —sinónimo de párrafo—, con lo que se produciría la diferencia lingüística deseada y se utilizaría el término con absoluta propiedad.

51.—*Agrupamientos de artículos*.—El artículo —que en lo posible no debe tener más de 100 palabras—, es insuficiente para contener las normas aplicables a cada tema en que se divide la materia de una ley o código. Esto supone la necesidad de abarcar esos temas en varios artículos, que luego deben agruparse con el doble objeto de diferenciarlos de otros grupos de disposiciones y de ubicarlos en el exacto lugar que les corresponde para mantener la inter-relación de todas las partes de la materia. De esta manera, sistematizados los distintos grupos de preceptos, se simplifican, ordenan y aclaran, “adquiriendo mayor nitidez de forma y mayor energía de imperio, de los que tendrían si se conservasen dispersos o desordenadamente amontonados”¹²³.

Hemos enumerado en el párrafo 48 las formas en que normalmente se agrupan los artículos en nuestras leyes, y a ella nos referiremos con más detalle ahora.

El párrafo.—Para el legislador chileno, consiste en una subdivisión de los Títulos, en la que se reúnen los preceptos sobre un mismo tema que reglamentan en detalle aspectos generales o particulares de la materia a que aquéllos se refieren. Se les enumera con cifras arábigas, precedidas del signo ortográfico §. El párrafo no existe sino cuando el legislador cree conveniente dividir un título en dos o más partes; no hay “párrafo único”.

El Título.—Está formado por una agrupación de artículos, previamente reunidos en párrafos, o sin estarlo. Cada título debe referirse a un aspecto bien particulari-

¹²³Clovis Bevilacqua “Código Civil dos Estados Unidos do Brasil”. (comentado) Río, 1916, pág. 78, citado por Fernandez Pinheiro (ob. cit.), pág. 71.

zados, con perfiles jurídicos propios y distintos, de aquella materia objeto de la ley o código. Se numeran con signos romanos, precedidos de la palabra "Título". La división en títulos es suficiente y adecuada para las grandes leyes, que reglamentan con criterio integral un determinado asunto.

El Libro.—Está formado por una reunión de títulos que reglamentan en forma exhaustiva los diferentes aspectos de algunas de las grandes divisiones de la rama del Derecho a que se refiere el código respectivo. Es, en consecuencia, una fragmentación propia de los códigos. Se enumera con cifras romanas, precedidas de la palabra "Libro".

En algunas leyes se han utilizado formas de división distintas y complementarias de las ya señaladas. Ellas son: a) la Sección, que podríamos catalogar como una subdivisión de los títulos, formada por párrafos; b) el Capítulo, utilizado en la Constitución Política del Estado en lugar de los títulos, y c) la Parte, forma de fragmentación usada en el Código Penal. La Parte se utiliza cuando la división en Libros se torna insuficiente, y se la clasifica corrientemente, en general y especial. "La Parte General tendrá los principios aplicables a las diversas materias análogas sobre que legisla en particular la Parte Especial"¹²⁴.

52.—*Plan de los proyectos de ley.*—La sistemática de los proyectos de ley adquiere, por la naturaleza de éstos, algunas características distintas. Se distinguen dos partes: la exposición de motivos y el proyecto de ley. El plan de este último deberá conformarse a las divisiones que acabamos de exponer; no así la exposición de motivos.

Aunque parezca de perogrullo, creemos del caso recordar que toda proposición de ley debe presentarse por escrito. En un solo documento debe quedar constancia de las razones de ella y del texto propuesto.

La exposición de motivos se divide en dos partes:

a) La exposición de motivos propiamente tal, que es aquella en que el autor debe dar razón circunstanciada de los motivos que lo inducen a iniciar una ley, con una exposición clara de los hechos y consecuencias del problema. Deben aportarse todos los antecedentes que sean necesarios para que los congresistas que discutan el proyecto tengan suficientes elementos de juicio y se percaten de que el problema a solucionar se conoce a fondo, en todas sus ramificaciones y consecuencias. Una buena exposición de motivos revela que el autor de la iniciativa no es un improvisador, sino que está profundamente compenetrado de la materia.

b) Análisis de las medidas legales que se proponen. En esta parte, el autor debe analizar punto por punto la forma, contenido y alcance de los preceptos que constituyen el proyecto de ley. Si dicho proyecto está bien concebido y redactado, se aprobará en términos similares, si no idénticos, a los propuestos, y el análisis que su propio autor haya hecho se convertirá en fuente histórica de inapreciable valor para su interpretación. En el terreno inmediato, ese análisis facilitará el estudio del proyecto por las comisiones parlamentarias.

Quien no esté en condiciones de preparar un buen proyecto de ley, debe entregar su confección a personas expertas, a quienes les dará una pauta de sus ideas y de

¹²⁴Fernandez Pinheiro, Hesio. Ob. citada, pág. 75.

los motivos que las fundamentan, para que las conviertan en un cuerpo legal técnicamente correcto. Ya lo hemos dicho antes: un proyecto de ley bien confeccionado es la mejor garantía de buenas leyes.

Capítulo Segundo

EL ESTILO DE LAS LEYES

53.—*La importancia del lenguaje de las leyes.*—“Me detendré un instante a considerar lo que importa la buena redacción en las leyes, sin la cual se abre ancho campo a la mala fe de los litigantes y se autorizan las arbitrariedades de jueces poco escrupulosos.

“En la interpretación de nuestros códigos impera la regla de que el texto literal de un proyecto prima aun sobre el espíritu del legislador, y por tanto, es indispensable que éste sea muy idóneo y precavido para expresar su pensamiento”¹²⁵.

Don Miguel L. Amunátegui —a quien pertenece el párrafo citado— creyó oportuno referirse a la mala redacción de las leyes hace 40 años; hoy, simplemente, el problema ha aumentado a excesos inenarrables.

Existe un lenguaje jurídico, que se expresa a través de un estilo peculiar. En su creación y adaptación han influido tanto la jurisprudencia como la práctica del derecho, guiadas por el propósito de dar a las normas jurídicas una redacción concisa, precisa y clara, cada vez más adecuada a su carácter de imperativo categórico. E indudablemente, en ninguna ciencia humana tiene mayor importancia el lenguaje, que pierde aquí su carácter meramente formal, para confundirse con la esencia misma del derecho. Sucede lo prodigioso de que aquel lenguaje de los actos realizados conforme a normas jurídicas superiores, es derecho, es, a su vez, norma jurídica. Deja de ser, en este ámbito, un simple medio de expresión de la idea o del hecho, que existen separados de él, para transformarse en un deber ser que existe al expresarse a sí mismo. Ninguna rigurosidad es excesiva en esta materia, por consiguiente.

Adquiere, para el legislador, una importancia trascendental el adecuado manejo de la gramática. La sintaxis, el léxico y la semántica, la ortografía, todos los elementos que contribuyen al bien hablar y escribir debe dominarlos a la perfección y, frente a la razonable imposibilidad de que lo haga, ha de recurrir al auxilio y asesoría de quienes verdaderamente los conozcan y sepan aplicarlos.

54.—*La redacción de las leyes.*—La redacción de la norma jurídica debe ser *precisa, concisa* y clara, y no buscar más belleza literaria que la surgente de su propia severidad y de la armonía de sus correlaciones.

El legislador, antes de utilizar una palabra, debe percatarse de su exacto significado, a fin de que la idea jurídica que se expresa mediante ella pueda ser evocada con precisión. Debe tenderse a la *unidad*, de manera que una palabra tenga siempre el mismo significado en un mismo cuerpo legal o en varios de ellos. Todo aconseja no emplear en múltiples sentidos cada palabra. Debe conservarse, cuando los artícu-

¹²⁵Amunátegui B., Miguel Luis. Ob. citada, pág. 65.

los son varios, la *uniformidad inicial de los verbos*, para asegurar la precisión de las ideas con una forma de expresión a la que se acostumbre la mente del intérprete. Resulta innecesario insistir en este punto, si consideramos los preceptos que para la interpretación de la ley establece el párrafo 4º del Título preliminar del Código Civil. Esas reglas no sólo sirven para guiar al intérprete en su labor de hermenéutica, imponiéndole el empleo de medios jerarquizados, sino que, además, —y esto nos parece fundamental— constituyen reglas de técnica legislativa a las que debe ceñirse, indirectamente obligado, el legislador mismo. Debe recordar que, conforme a los artículos 19 a 21, el elemento primordial es el gramatical y que las palabras debe emplearlas en su sentido natural y obvio, es decir, según lo ha establecido nuestra jurisprudencia, de acuerdo con el significado que les da el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Hacen excepción a esta regla general las palabras técnicas de toda ciencia o arte, que se deben tomar en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, salvo que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso (art. 21 Código Civil); y las palabras definidas expresamente por el legislador para ciertas materias, caso en el cual debe dárseles, en esas materias, su significado legal¹²⁶.

A menudo, sin embargo, se comprueba un desequilibrio entre el vocabulario existente y la necesidad de expresar nuevas ideas, lo que dificulta la precisión del lenguaje, al obligar a emplear una palabra en sentido múltiple. Un medio apropiado para sortear esta dificultad lo constituye la definición, a que ya hemos hecho referencia, aunque suele emplearse para un número restringido de términos. Pero el lenguaje no sólo emplea palabras simples, sino que también construcciones gramaticales: frases, oraciones, períodos. Ahora bien, “los estudios especializados de lingüística nos refieren que el verdadero valor de la palabra está determinado por el contexto. Dicho de otro modo, la palabra está situada en un ambiente que cada vez fija su valor”¹²⁷. Aparece aquí la importancia de las construcciones gramaticales del lenguaje; el sentido de las palabras emana del conjunto de los giros sintáxicos utilizados por el legislador¹²⁸.

La redacción de la ley debe ser *oconica*, breve, evitando todas las palabras que no sean necesarias, sin incurrir en el exceso de condensarla a tal punto que la norma se torne ininteligible. Esta y las anteriores condiciones señaladas para la escrituración de las leyes aseguran su claridad que, al decir de Angelesco, no consiste tanto en que ella no permita ninguna interpretación, sino en la ausencia de obscuridad, de ambigüedades. “El legislador no debe ni puede impedir el rol del intérprete: él solo lo facilita, ya por su lenguaje, ya por la disposición lógica de sus preceptos”¹²⁹.

55.—*Naturaleza de la redacción de las disposiciones legales*.—Surgen algunos problemas en cuanto al carácter con que deben redactarse los preceptos, que por su índole formal examinamos en esta parte.

¹²⁶Los elementos lógicos y sistemáticos del art. 22 del Código Civil son indicaciones que también debe considerar el legislador al cumplir sus funciones de tal.

¹²⁷Fueyo, Fernando. “Repertorio de voces y giros del Código Civil chileno”. (3 Vols.). Ed. Revista de Dº Privado. Madrid. Santiago de Chile. 1952, pág. XXIX.

¹²⁸Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 755.

¹²⁹Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 497.

a) Lenguaje popular o técnico.—Hemos dicho que existe un lenguaje jurídico, utilizado por los científicos del derecho y consagrado por la práctica. Su tecnicismo va encaminado a dar claridad y precisión a la idea respectiva y economiza las palabras, al representar al espíritu toda una institución del derecho. Redactada una ley en esos términos escaparía a la comprensión de aquellos a quienes va a regir y las posibilidades de su cumplimiento se reducirían en gran medida. A su lado, el simple e impreciso vocabulario popular resulta inadecuado, y su utilización, peligrosa para la calidad de la ley. Surge una antinomia, que Colmo plantea en su exacto sentido: “El problema no es de si el lenguaje deba ser técnico o vulgar, sino hasta qué punto y en qué forma un código puede abandonar lo técnico de las expresiones jurídicas, para acomodarse a lo usual del lenguaje ordinario”¹³⁰. En el fondo, el carácter popular del lenguaje jurídico significaría “la aptitud de la ley de ser comprendida fácilmente por todos aquellos a quienes rige”¹³¹, pero no es posible satisfacer tal exigencia sin poner en peligro la seguridad de esa misma gente, de donde se deduce que el lenguaje popular debe ser utilizado sólo en cuanto aclare el texto de la ley, haciendo más fácil su comprensión, y no perjudique la precisión de la norma.

b) Disposiciones concretas o abstractas.—La abstracción es un proceso intelectual común para el científico del derecho, que busca en las situaciones concretas, o en las normas, los rasgos comunes y distintivos, para reunirlos en una norma de términos generales, que comprenda la mayor cantidad de casos posibles sin corresponderse con ninguno real. El legislador, en cambio, debe formular normas prácticas, directamente relacionadas con la vida que va a regularizar, que comprendan la mayor cantidad posible de situaciones concretas. En este afán, cae fatalmente en generalizaciones, y parece imposible, entonces, que evite la abstracción. Creemos, al contrario de Angelesco¹³², que frente a esa forzosidad, debe primar la abstracción, cuyos peligros se evitarán con una cuidadosa elección de las palabras y una correcta construcción gramatical. Hacer primar lo concreto, sería dejar entregada la ley o el código a la contingencia de innumerables situaciones que no es posible prever. Entendemos sí, que esta abstracción no puede llegar al exceso de desligarse de la realidad, que no pasará de ser una generalización superior, pero enraizada en el ambiente dinámico de lo real.

56.—*Estilo de las leyes*.—En páginas magistrales Radbruch¹³³ se refiere al estilo de las leyes contemporáneas y a la superación de las formas rimbombantes, destinadas a impresionar el ánimo o la razón de los súbditos. Se basa, para determinar la estilística actual, en el carácter normativo, de imperativo categórico, que reviste el mandato jurídico. La norma jurídica simplemente ordena, de manera directa, obligando a la voluntad con el solo mérito de su validez superior, sin dar las razones de su vigencia.

¹³⁰Colmo, Alfredo. Ob. citada, pág. 221.

¹³¹Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 762.

¹³²Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 593.

¹³³Radbruch, Gustavo. “Introducción a la ciencia del Derecho”. (Trad. de L. Recasens Siches. Prólogo de Fdo. de los Ríos). 1ª Edic., Madrid. Librería General de Vitoriano Suárez. 1930. págs. 34 y siguientes.

El lenguaje jurídico ha dejado atrás antiguas formas de expresión, que Radbruch divide en tres categorías: estilo de persuasión, estilo de convencimiento y estilo de la instrucción o adoctrinamiento.

Se ha superado el estilo de persuasión. Las leyes modernas usan un lenguaje exento de sentimientos, "frío como la expresión de las fórmulas matemáticas". No induce al individuo a obedecer su mandato con argumentos que impresionen su espíritu, con amenazas y abominaciones, con apelativos discriminatorios y condenatorios, pues ha visto que no le compete persuadir sino mandar¹³⁴.

No utiliza tampoco el legislador contemporáneo el estilo de convicción, mediante el cual, el de los tiempos pretéritos, pretendía obtener el acatamiento y cumplimiento de las leyes con la exposición de la *ratio legis*, del fin de la ley. "Quien desciende a convencer de la rectitud y oportunidad de sus mandatos, renuncia a la obediencia, cuando los destinatarios de éstos no quedan convencidos, con lo cual rebaja el mandato —obligatorio por razón de su mera existencia— a la categoría de un consejo, eficaz sólo en la medida de su fuerza de convicción". "Por esto, el moderno lenguaje legislativo ha adoptado la aspereza y brusquedad de los mandatos militares"¹³⁵⁻¹³⁶.

Finalmente, el lenguaje legislativo no utiliza hoy el estilo de instrucción o adoctrinamiento. Ninguna norma debe explicar su propio contenido, ejemplificar acerca del mandato que la integra ni señalar sus relaciones con otras normas, salvo para ordenar su aplicación en el caso que ella prevee. La norma de derecho no debe detenerse a enseñar lo que es el derecho: tiene una existencia aislada desde el punto de vista gramatical, pues sus relaciones con las demás partes de la ley han de ser sólo lógicas, sin pretender hacer de ellas un discurso continuo y fluido¹³⁷.

"¿Qué queda, pues, —se pregunta finalmente Radbruch— al lenguaje legislativo, después de tal poder? Un criterio rigorista para los medios de expresión, una concisión estoica, que exterioriza su sentimiento, su amor y su odio, no en palabras, sino en hechos; una sobria pobreza. Pero una pobreza voluntaria y orgullosa, la pobreza del estilo lapidario que eligió para sí mismo, y mediante el cual expresa insuperablemente la sublimidad del imperativo categórico, de conciencia, segura de sí misma, del poder del Estado. Cuéntase que Stendhal solía prepararse para su labor creadora mediante la lectura de algunas páginas del Código de Napoleón. ¿Acaso el lenguaje legislativo no ha adquirido, sin darse cuenta de ello, mediante el desdén hacia los valores literarios, un valor estilístico propio?"¹³⁸.

¹³⁴Ejemplo: art. 618 C. Civil.

¹³⁵Radbruch, Gustavo. Ob. citada, pág. 36.

¹³⁶Ejemplo: art. 1º de la ley Nº 5350, sobre estanco del salitre.

¹³⁷Ejemplo: art. 1089 C. Civil.

¹³⁸Radbruch, Gustavo. Ob. citada, pág. 38.

ELEMENTOS TECNICO-LEGISLATIVOS

57.—*Recursos técnico-legislativos tradicionales.*—Colmo denomina recursos técnico-legislativos tradicionales, a la definición, la enumeración o clasificación, la presunción y la ficción. El legislador recurre con frecuencia a este tipo de elementos para precisar y ordenar sus ideas o para superar las limitaciones que le impone la naturaleza, radicando efectos jurídicos en hechos o entes carentes de realidad.

a) *La definición.*—Tiene por objeto conceptuar una palabra o cosa. El concepto —como juicio virtual que es— supone una “proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial”¹³⁹.

Es el recurso a que acude con mayor frecuencia el legislador, para precisar el significado de los términos que utiliza o el contenido de la institución que reglamenta. Todos los códigos definen, las palabras de uso más general y frecuente, tal como lo hace el Código Civil nuestro en el párrafo 5º de su Título Preliminar. Este es, sin duda, el papel más importante de la definición; pero, además, se utiliza “para trazar los contornos de una institución y fijar su esencia, y aun para precisar ciertas consecuencias que a ellos están ligadas”¹⁴⁰.

En uno y otro caso, constituye un factor de economía, que evita repeticiones, abrevia el texto legal y facilita la labor de la inteligencia mediante la fijación y simplificación de los conceptos. La unidad de significado de las palabras usadas por el legislador se logra, principalmente, a través de la definición, que impide emplearlas con sentidos diversos en una misma o en diferentes leyes.

b) *La clasificación.*—Consiste en ordenar diferentes cosas según sus calidades y en condiciones determinadas.

Al clasificar, se señalan las diferencias o semejanzas entre las cosas, según las características diferente o comunes que exhiban como distintivas. Las cosas o los conceptos se someten a los cánones más o menos rígidos que impone el método utilizado; la abstracción, la generalización y las inter-relaciones lógicas ponen orden y concierto en su existir complejo y múltiple. Cada institución jurídica encuentra, así, el lugar que le corresponde en la ley o código, junto a las que obedecen al mismo o a similares principios. Su ubicación, su comprensión y aprendizaje resultan más fáciles y, por ende, más cierta la realización del derecho.

En el fondo, el sistema del derecho es un gran esquema clasificatorio, de carácter lógico, del que ninguna norma escapa. La evolución del derecho representa una ampliación constante de ese esquema, en el que se crean nuevas subdivisiones y se agregan nuevos elementos de clasificación.

Como recurso técnico-legislativo presta gran utilidad al legislador y torna más expedita su labor, especialmente en la proposición de las leyes, cuyos planes son, si bien se mira, clasificaciones de las distintas materias tratadas.

¹³⁹Diccionario de la Lengua Española (Real Academia).

¹⁴⁰Angelesco, Alexandre. Ob. citada, pág. 714.

c) *La presunción*.—Nos interesa, simplemente, destacar la gran importancia que reviste la presunción como elemento técnico. En el ámbito legal, consiste en “la consecuencia que saca la ley de un hecho conocido para averiguar la verdad de un hecho desconocido o incierto”¹⁴¹. Se funda en la probabilidad de que las cosas acontezcan normalmente de una cierta manera, como consecuencia del acaecer de hechos conocidos y determinados. Nuestro Código Civil, sin definirla, se refiere a sus efectos, diciendo que se presume el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidos (Art. 47).

Es otro recurso técnico-legislativo de carácter lógico y artificial, ideado por el legislador para suplir la incapacidad de sus sentidos y la limitación de sus facultades. No es tanto un medio de prueba, cuanto un elemento que coadyuva a la realización del derecho. Frente a la posibilidad de que las cosas ocurran de un modo u otro, alternativa que torna incierta la aplicación de la norma jurídica, el legislador dispone que, cumplidos ciertos supuestos, se entienda que tales cosas han ocurrido de una manera determinada. Se reconoce como verdadero algo que puede o no serlo y cesa la incertidumbre.

La presunción legal, lo sabemos, puede ser simplemente legal o de derecho, según que admita o no prueba en contrario. Bastarán presunciones del primer tipo cuando los intereses o principios comprometidos sean de carácter individual; pero deberán ser de derecho áquellas relativas a principios de orden público, éticos y, en general, los que cautelen la paz social, la estabilidad de los derechos y la seguridad jurídica.

d) *La ficción*.—El último de los recursos técnico-legislativos tradicionales nos revela claramente su carácter de tal. En la ficción, el legislador, en su afán de que las normas jurídicas produzcan efectos, establece como verdadero algo que no lo es. Se desentiende de la realidad, y atribuye a una persona o cosa una calidad que no le es natural. En la presunción existe un gran margen de posibilidades de que efectivamente acontezca lo que el legislador establece como verdadero; en la ficción, nunca. Es, simplemente un recurso técnico, y por tanto, artificial, de que aquél se vale para que se produzcan efectos jurídicos.

58.—*El Derecho, construcción puramente técnica*.—Hemos visto cómo la sistemática legal, el lenguaje jurídico, las definiciones, presunciones, etc., son meros recursos creados para permitir la mejor realización del derecho. Pero la técnica legislativa no consiste sólo en ellos. Ya lo anticipamos en el párrafo 41: lo verdaderamente jurídico de las leyes se reduce a unos cuantos principios; el resto, no es otra cosa que artificio jurídico, invención del legislador. Si examinamos cualquier código o ley, comprobaremos sin dificultad que la inmensa mayoría de sus preceptos constituyen medios, dispuestos de manera organizada, para asegurar la vigencia de uno o dos principios jurídicos, expresados en otras tantas normas.

Hemos abierto el Código Civil, al azar, en el Título XII del Libro II, que se refiere a la reivindicación o acción de dominio. Tal acción, como todas las acciones, no es otra cosa que un recurso técnico de que se vale el legislador para asegurar, en este caso, el goce del derecho de dominio; y todos los preceptos del Título no hacen

¹⁴¹Esriche, Joaquín. “Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia”. Madrid, Imprenta de Eduardo Cuesta, 1874. (II tomo, pág. 662).

otra cosa que establecer, con ese mismo fin, un complejo sistema técnico, cuya juridicidad es meramente formal y refleja.

El derecho es una construcción puramente técnica, concluimos, y nada podrá garantizar mejor la bondad extrínseca e intrínseca de sus normas que la técnica legislativa interna, siempre que haya hombres que por la amplitud de su visión y la reciedumbre de sus conocimientos, sean capaces de aplicar tan difícil arte.

Sección Tercera

LA TECNICA LEGISLATIVA EXTERNA

Capítulo Primero

FORMACION DE LAS LEYES

59.—*Etapas de la formación de la ley.*—Nos referimos a un proceso formativo de la ley más extenso que aquel a que se refieren los textos legales mismos. En éstos, se inicia con la presentación de un proyecto a una de las Cámaras; para nosotros, supone una serie de estudios, previos a ese, y de fundamental importancia.

a) La primera etapa en la formación de la ley es de tipo puramente intelectual. Consiste en la comprobación por el individuo de una necesidad presente o futura, que en principio parece solucionable por medio de una ley. Es, pues, una relación de conocimiento entre el objeto-problema y el sujeto-legislador, que de inmediato se desenvuelve en un plan de soluciones posibles a través de un acto legislativo.

b) Se entra enseguida a la etapa de información. El legislador debe ahondar en el problema, conocer la materia respectiva en forma precisa y total; debe recurrir a todos los medios de conocimiento y de información para compenetrarse del real contenido del asunto y de sus relaciones con otros problemas.

c) En la tercera etapa se inicia realmente la formación del proyecto de ley. Se conciben las medidas legislativas a dictar, se pre-figuran idealmente normas de tipo jurídico y se calcula con cuidado sus consecuencias y su entroncamiento con otras normas ya vigentes.

d) En la cuarta etapa, las normas de tipo jurídico seleccionadas se materializan en un proyecto de ley, cuya confección supone la intervención de elementos técnicos tendientes: 1º A ordenar las partes del proyecto de ley, según los rasgos comunes o diferentes, generales o especiales, substantivos o adjetivos, de acuerdo con las reglas establecidas en el Capítulo I de la sección anterior; y 2º A redactar las disposiciones con toda corrección, precisión y claridad y en el estilo a que ya nos hemos referido¹⁴².

En seguida, el proceso formativo de la ley continúa su curso constitucional, que consta de otras tres etapas: 1ª) Iniciación; 2ª) Estudio y discusión y 3ª) Aprobación. Todas ellas están cuidadosamente reglamentadas en diferentes textos, y constituyen la médula del procedimiento parlamentario.

60.—*Procedimiento parlamentario y técnica legislativa externa.*—Las cuatro etapas anteriores, no obstante su indiscutible trascendencia, se dejan libradas a la preparación personal del autor de la iniciativa y a su concepto sobre la dignidad del cargo que desempeña. Ya conocemos el resultado de esa práctica.

Conforme a nuestra tesis, el proceso entero de formación de la ley puede perfeccionarse por la simple aplicación de reglas técnico-legislativas que completen el procedimiento parlamentario.

¹⁴²V. supra, párrafos 53 y siguientes.

Desde luego, las cuatro etapas de ese proceso, previas a las constitucionales, debieran vincularse más estrechamente con el funcionamiento del Congreso mismo, de manera que quedaran englobadas en el conjunto de reformas necesarias para el perfeccionamiento de éste.

Ahora bien, ese conjunto de reformas debe tener por objeto fundamental el mejorar los servicios de información legislativa y establecer el asesoramiento de los técnicos o especialistas en las labores del Congreso Nacional. No es la nuestra una opinión audaz ni aislada. La han expresado en diferentes tonos y en sus respectivas Cámaras muchos señores parlamentarios, y, a través de nuestros estudios de derecho, la hemos escuchado de labios de connotados profesores¹⁴³.

En conclusión, las reglas de la técnica legislativa deben necesariamente aplicarse en el proceso de formación de la ley en Chile, y si ello requiere la colaboración de especialistas y la reforma de los reglamentos de las Cámaras, esos hechos deben aceptarse como condición mínima para la superación de un problema que puede afectar las bases de nuestra organización democrática.

En estos tiempos de austeridad y de carencia de recursos podría argumentarse que los gastos que esas modificaciones importarían serían excesivos. Pero si "todo desembolso que se haga para perfeccionar el trabajo legislativo, todo desembolso que se realice para mejorar la labor del Congreso Nacional, significa mejorar la institución fundamental sobre la cual descansa la democracia y, por lo tanto, defender el régimen político"¹⁴⁴, nada, absolutamente nada, puede merecer con mayores razones la utilización de recursos monetarios, cualquiera que sea su cuantía. Por lo demás, —nos lo ha dejado entrever la investigación— nuestro Congreso Nacional es una de las asambleas legislativas más austeras del mundo, y al lado de la mayoría de ellas, exhibe una digna pobreza, que más que hacerla ganar en la opinión ciudadana, la ha perjudicado notablemente.

Capítulo Segundo

LA INFORMACION LEGISLATIVA

61.—*Servicios de Información Legislativa en las legislaciones extranjeras.*—Comprendiendo la importancia de la información relativa a las proposiciones de ley que estén en estudio, los Parlamentos de diferentes países han establecido organismos especialmente destinados a proporcionar a sus miembros o comisiones todos los antecedentes jurídicos y estadísticas económicas, sociales, educacionales o políticas que necesiten para su mejor comprensión del problema y eficaz participación en los debates. Esta información les es igualmente proporcionada para la formulación de los proyectos.

¹⁴³Entre los parlamentarios que han expresado su opinión en este sentido están los diputados Tomás Pablo y Jacobo Schaulsohn y los senadores Eduardo Frei y Carlos Vial Espantoso.

¹⁴⁴Pablo Elorza, Tomás. "Necesidad de introducir reformas a la Constitución Política del Estado y al Reglamento de la Cámara con el objeto de perfeccionar el trabajo parlamentario". Cámara de Diputados. Boletín de Sesiones. Leg. Extraor. Sesión 12ª, 12 de noviembre de 1957, pág. 821.

Es señero el ejemplo que nos da el Congreso Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica. Ya en 1914 se creó en su Biblioteca un Servicio de Información Legislativa, encargado de reunir, clasificar y fichar todo el material susceptible de constituir información útil en el ejercicio de la función de legislar. En 1918, se transformó en un Consejo Legislativo —principalmente, debido al gran interés demostrado por la Universidad de Columbia en fomentar la participación de la ciencia en los asuntos públicos—, y sus atribuciones fueron notablemente ampliadas¹⁴⁵. Vino luego aquel angustioso período de decadencia del Congreso norteamericano, que culminara durante la administración de Franklin D. Roosevelt. La reacción recién comenzó en la década del 40. Una comisión de la América Political Science Association evacuó, en 1941, un extenso y fundamentado informe, en que se hacía notar la falta de preocupación del Congreso por perfeccionar los métodos de asesoramiento y estudio. Durante el invierno de 1944 a 1945, se creó una comisión interparlamentaria para estudiar la organización y funcionamiento interno del Congreso, cuyo trascendental informe sirvió de base para la dictación de la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 (L.R.A.). “Por lo que se refiere al *Legislative Counsel*, la comisión conjunta subrayó su importancia, teniendo en cuenta que —esto es perfecta y enteramente aplicable a nuestro medio— si bien hoy día es comparativamente poca la legislación que se origina en el mismo Congreso, éste no puede declinar su misión fundamental de determinar la política general y de valorar sus realizaciones”¹⁴⁶. Acatando esta advertencia, la L.R.A., en su sección 203, creó dentro de la Biblioteca, pero como un departamento separado, el Servicio de Referencia Legislativa, a cargo del Director de la Biblioteca. Dicho Servicio está formado por “*seniors specialist*”, que realizan trabajos para las comisiones que los requieran; el Servicio puede dar consejo o ayudar a cualesquiera comisiones de ambas Cámaras en el análisis, apreciación y valoración de los asuntos sometidos a su estudio, y aun “a los miembros en particular, preparando sumarios, digestos, resúmenes, estadísticas, colecciones de dato y documentos, etc., tendiendo en todo momento a facilitar y simplificar los trabajos del Congreso”¹⁴⁷. La labor cumplida por este Servicio, al lado de la que desarrollan otros organismos, ha mejorado notablemente los resultados de esos trabajos.

En Inglaterra, donde el Gabinete determina qué proyectos de ley deben ser estudiados, todos sus elementos técnicos, y por ende, los informativos, están a disposición de la mayoría gobernante. Dentro de la misma Cámara, el parlamentario cuenta con los *Parliamentary Counsel*.

En Francia, en Italia y en Alemania, las bibliotecas de los respectivos Parlamentos cuentan con servicios análogos al *Legislative Counsel* del Congreso norteamericano.

Además, en Francia, las comisiones de Finanzas, de Defensa Nacional y de Veteranos tienen asignados, en forma permanente, funcionarios cuyo papel consiste en

¹⁴⁵Linares Quintana, Segundo V. “La reorganización del Congreso de EE. UU. de A. y sus proyecciones en la ciencia política”. U. Nacional de la Plata, 1950, pág. 17 y siguientes.

¹⁴⁶Fraga Iribarne, Manuel. Ob. citada, pág. 318.

¹⁴⁷Fraga Iribarne, Manuel. Ob. citada, pág. 318.

facilitar la reunión de documentos sobre las principales cuestiones que interesan a su competencia¹⁴⁸. Todavía más, en los asuntos de carácter económico, las comisiones pueden recurrir a los dictámenes del Consejo Económico, o someterle en examen cuestiones o investigaciones de su competencia. Sin embargo, la información que puede proporcionar el mencionado Consejo Económico es posterior a la remisión del proyecto de ley a comisión, y no alcanza a los procesos anteriores de elaboración de las leyes.

En Suiza suele emplearse con objetivos más amplios que el de pura información, pero con resultados positivos para ella, el procedimiento de "someter un anteproyecto confeccionado por la administración a una comisión compuesta, a la vez, de funcionarios, miembros de las Cámaras Federales y de representantes de los grupos de intereses competentes en la materia"¹⁴⁹. En tales comisiones se confrontan los conocimientos e intereses de todos los sectores afectados por la dictación de la ley, y el gobierno obtiene todos los informes y antecedentes útiles para asegurar su aprobación y sus resultados.

En Argentina, existe la Sección de Asistencia Técnica e Información Legislativa, como integrante de la Biblioteca del Congreso de la Nación, destinada a secundar y cooperar en la labor de los legisladores y a proporcionarles los antecedentes que requieran para sus intervenciones. Hay otras secciones, propias de toda biblioteca parlamentaria, y se publica periódicamente el "Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional".

62.—*Las Bibliotecas Parlamentarias.*—Dentro de la clasificación general de las bibliotecas, encontramos una categoría de ellas que significan muchísimo más que unos miles de libros sistemáticamente ordenados: las bibliotecas parlamentarias. Son tales, las "destinadas a la conservación y a la prestación de material bibliográfico sin discriminación, para ayudar a los trabajos de los miembros del Parlamento y sus comisiones"¹⁵⁰.

Prácticamente, en todos los Parlamentos del mundo existen tales bibliotecas, con un carácter altamente técnico, constituyendo el núcleo de los servicios de información legislativa. La complejidad y extensión de los problemas contemporáneos ha tornado indispensable su especialización y sus fondos bibliográficos contienen materias propias de los trabajos de los cuerpos legislativos, como derecho, legislación administración pública y ciencias económicas y políticas; sin embargo, pueden cumplir también una acción de amplias proporciones en pro de la cultura general. Lo ideal reside en que la Biblioteca Parlamentaria sea centralizada, es decir, que sirva conjuntamente a ambas Cámaras, como acontece en Chile, Estados Unidos de Norteamérica, Méjico, Argentina, etc. En algunos países funcionan bibliotecas anexas a cada Cámara, separadamente, como en Francia, Inglaterra, Italia, Brasil, Perú, etc.

¹⁴⁸Galichou, Georges. Ob. citada, pág. 140.

¹⁴⁹Goguel, Francois. Ob. citada, pág. 14.

¹⁵⁰Zamudio, José. "La Biblioteca del Congreso". (En "Doce Conferencias sobre temas bibliotecarios" realizadas bajo los auspicios del Instituto chileno-norteamericano de cultura y la Biblioteca Poinset. Enero 1954. Editadas por Carlos Cuitiño. Santiago. 1954 (a mimeógrafo), pág. 88.

El fin específico de la Biblioteca parlamentaria reside en asesorar al legislador, “suministrándole una información inmediata, completa, exacta y ordenada sobre el asunto que origine la consulta. Y quiero recalcar que estos requisitos deben cumplirse totalmente. Una información legislativa que no suministre con oportunidad, ni agote el asunto a que se refiere, ni sea de una absoluta exactitud, ni siga un orden lógico, será casi invariablemente inútil”¹⁵¹.

63.—*La Biblioteca del Congreso Nacional*¹⁵².—Poco conocida es, en relación con su perfección e importancia, la labor de la Biblioteca del Congreso Nacional. Sus esquemas clasificatorios originales y los numerosos catálogos-diccionarios con que cuenta, muchos de ellos con muy pocos similares en el extranjero y únicos en Chile, le han acarreado fama internacional. Paradojalmente, la inmensa mayoría de nuestros parlamentarios desconoce los servicios que la Biblioteca les podría brindar.

En 1883 se fundó, a iniciativa del Diputado don Pedro Montt, la Biblioteca de la Cámara de Diputados. En 1885 pasó a depender de ambas Cámaras, tomando el nombre de Biblioteca del Congreso Nacional. Desde entonces, y hasta 1931, fue sólo un fondo bibliográfico de tipo general, no apto para asesorar en el aspecto informativo a las comisiones de las Cámaras ni a sus miembros. En ese año, se hizo cargo de su dirección el actual Director don Jorge Ugarte Vial, “quien le imprimió una organización de acuerdo con las más modernas prácticas bibliotecarias, adaptada al medio y a las modalidades del trabajo del Parlamento chileno, organización que se amplió, además, para que sirviera a las investigaciones y consultas extraparlamentarias de las diversas oficinas públicas y del estudio en general”¹⁵³.

El principio programático que inspiró esta reorganización fue el de convertir a la Biblioteca en un organismo asesor del Parlamento, a quien debía prestarle servicios tanto en la preparación de las leyes como, en la información que, en general, requirieran los parlamentarios, poniendo a su disposición el contenido del material bibliográfico con la máxima rapidez.

Con este propósito, adoptó un esquema de clasificación bibliográfica propio, en el que se agrupan en 25 grandes secciones las ramas del conocimiento humano. Estas grandes divisiones aceptan subdivisiones que van de lo general a lo particular. La notación de este sistema se expresa en una combinación de letras mayúsculas en el orden del abecedario para las 25 grandes divisiones, y de números arábigos y letras minúsculos para las subdivisiones. Por ejemplo, la división E corresponde al *Derecho en General, Legislación General y Jurisprudencia General*; la división F, al *Derecho Público, Derecho Constitucional y Política*; la división G, al *Derecho Administrativo y Administración Pública*, etc. Dentro de la división F, como en todas las demás, hay subdivisiones, y así, los números 19 y 20 corresponden, respectivamente, a *Derecho Parlamentario* y a *Reglamentos Parlamentarios y Prácticas*. Dentro de cada subdivisión, los libros se ordenan por estricto orden alfabético de autores.

La labor de catalogación cumplida por la Biblioteca es impresionante. Ocupa

¹⁵¹Lavalle, Felipe. “Las Bibliotecas Parlamentarias. Su función y organización”. Talleres Gráficos Porter Hnos; Buenos Aires. 1939, pág. 4.

¹⁵²En esta materia nos ceñimos al trabajo de don J. Zamudio.

¹⁵³Zamudio, José. Ob. citada, pág. 90.

alrededor de 7 millones de fichas en constante aumento, ordenadas como en un diccionario en cientos de kardex, constituyendo seis catálogos diccionarios. Ellos son los siguientes:

1) Catálogo-Diccionario de Obras: comprende todos los impresos que posee la Biblioteca, ya sean éstos libros, folletos o colecciones de publicaciones periódicas.

2) Catálogo-Diccionario de artículos de revistas: es un instrumento catalográfico de extraordinaria utilidad, constituido por las fichas de millares de artículos de revistas, tanto chilenas como extranjeras, sobre toda clase de materias. “Esto representa la revelación de un material de consulta de incalculable valor, que sin dicho catálogo sería de muy difícil acceso y localización”¹⁵⁴.

3) Catálogo-Diccionario de la prensa diaria chilena: similar al anterior, aunque de reciente creación, contiene los artículos e informaciones de los principales diarios de Santiago.

4) Catálogo-Diccionario de legislación extranjera: está compuesto por más de un millón de fichas, que permiten ubicar textos legales extranjeros, cuyo estudio y comparación con los nacionales es de suma importancia para el parlamentario.

5) Catálogo-Diccionario de la legislación chilena

6) Catálogo-Diccionario de las Relaciones Exteriores de Chile: está formado por la catalogación del material de la Memoria del Ministerio respectivo.

Además de los catálogos mencionados, la Biblioteca posee una sección de “Historia de las leyes chilenas”, en fichas que se remiten a los diarios de sesiones de ambas Cámaras; un “Catálogo Parlamentario” en que figuran los parlamentarios por orden alfabético, con mención de la labor que han cumplido como tales; un “Archivo de recortes de prensa”, con material emerográfico clasificado en sobres especiales, etc.

No obstante la magnitud de la labor que ya cumple la Biblioteca, ésta podría perfeccionarse aun más, si se la dotara de elementos modernos, especialmente de carácter mecánico. La introducción del microfilm, por ejemplo, significaría una extraordinaria economía de espacio y una consecuencial ampliación de los fondos bibliográficos, cuya conservación se haría más fácil.

64.—*Una Oficina de Información Legislativa del Congreso Nacional.*—A no dudarlo, la labor desarrollada por la Biblioteca del Congreso Nacional es digna de todo elogio. Sin embargo, nuestra investigación nos autoriza para afirmar que ella no está aun en condiciones de asesorar con la eficacia que las circunstancias requieren al Poder Legislativo. Sus servicios son utilizados sólo parcial y ocasionalmente por algunos escasos parlamentarios o por los secretarios de las comisiones. La mayor parte de los catálogos más útiles (artículos de revistas, de leyes extranjeras, de historia de las leyes, se encuentran ubicados en locales anexos, apartados del edificio del Congreso. No hay una sección de personal especialmente destinado a absolver las consultas provenientes del Congreso, con prescindencia del tipo de catálogo y de su ubicación. Estas fallas han sido oportunamente señaladas por las propias autoridades de la Biblioteca y su persistencia se debe a la falta de interés de los parlamentarios por estas cosas.

¹⁵⁴Zamudio, José. Ob. citada, pág. 95.

Creemos que es absolutamente necesario y conveniente perfeccionar el sistema de información que presta la Biblioteca del Congreso Nacional¹⁵⁵.

Tomamos como base para insinuar una solución el principio de que la información legislativa debe prestarse de manera cómoda, rápida, exacta y completa. Esto supone la creación, dentro de la Biblioteca, de una sección que podría llamarse *Oficina de Informaciones Legislativas del Congreso Nacional*. Esta Oficina —acogemos la idea de don Mario Bernaschina¹⁵⁶—, debe estar constituida por expertos, encargados exclusivamente de estudiar la legislación de su respectiva especialidad, para ponerla a disposición de las comisiones o de los parlamentarios mediante informes o referencias bibliográficas completas y al día. Junto a estos expertos debe haber lógicamente un cuerpo de taquí-dactilógrafos. En esta hipótesis correspondería al grupo de expertos la utilización del material bibliográfico revelado por los catálogos de la Biblioteca, para confeccionar los informes que se les requirieran dentro de su especialidad.

Por la vía que proponemos se logra vincular más estrecha y armónicamente al

¹⁵⁵En la Cámara de Diputados existe, desde 1941, una Oficina de Informaciones Parlamentarias, creada por ley N° 6.914, de 29 de abril de ese año. La razón de esta Oficina fue la de contar con un organismo relacionador entre la Biblioteca y el Congreso, que facilitara a los parlamentarios la búsqueda de los antecedentes que necesitaran para sus intervenciones, de los cuales la oficina haría un informe en base a los datos proporcionados por la Biblioteca. Además, se buscó con ella una vinculación más oportuna y dinámica entre el Congreso y los servicios de la administración pública, a fin de obtener de ellos los datos y estadísticas recientes. Por otra parte, la Oficina de Informaciones debería centralizar toda la documentación de la Cámara que no pasara al Archivo y mantener a disposición de los diputados referencias precisas, por número y materia, de los decretos con fuerza de ley o decretos supremos, y una historia fidedigna de las leyes, recopilando los antecedentes de su tramitación en ambas Cámaras en un solo tomo. Esta oficina presta grandes servicios a los diputados y las ideas que inspiraron su creación son básicamente las mismas que nos mueven a propiciar el establecimiento de un departamento que, con más medios materiales y dotado de personal especialmente entrenado, sirva simultáneamente a ambas ramas del Congreso.

Por ley N° 13.009, de 28 de octubre de 1959, se dio vida legal a la Oficina de Informaciones del Senado, creada algunos meses antes y destinada a servir objetivos similares a los que cumple aquella de la Cámara de Diputados. La misma ley obliga a los servicios de la administración del Estado, sean fiscales, semifiscales, de administración autónoma, empresas del Estado, y, en general, cualesquiera personas jurídicas creadas por ley, a remitir a las Oficinas de Informaciones de ambas Cámaras sus publicaciones oficiales periódicas, estudios y estadísticas, así como a proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados por ellas o por las comisiones permanentes. La misma disposición (art. 5°) hace responsable al respectivo jefe superior de la institución del cumplimiento de esta obligación. Con la importancia que reviste este precepto, al poner a disposición del Congreso Nacional, sin restricciones, un extenso material informativo, es de mayor trascendencia el que dispone que, en el plazo de un año, deberán fusionarse las Oficinas de Informaciones de ambas ramas del Congreso en una sola, o ambas con la Biblioteca del Congreso Nacional (Art. 10). En cierto modo, esto es lo mismo que hemos propiciado en el texto de nuestra Memoria; nos complace ver cómo se ha ido formando conciencia en el Senado sobre la necesidad de modificar la organización administrativa en función de un asesoramiento de carácter oportuno y completo al legislador.

¹⁵⁶Bernaschina, Mario. "Racionalización del trabajo del Congreso Nacional". (En "Informaciones del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas". Universidad de Chile, N° 7, Sept./Oct./Nov. 1957, pág. 7).

Congreso con su Biblioteca. Pero la Oficina de Informaciones Legislativas podría cumplir aun otras funciones. Desde luego, llevar estadísticas completas del trabajo de ambas Cámaras; servir de órgano de publicidad de las labores del Congreso Nacional, a fin de que la ciudadanía tuviera un conocimiento objetivo y actual de ellas; proporcionar los datos relativos a la organización y personal de los restantes poderes del Estado, así como los antecedentes que estuvieran en poder de éstos y, en fin, dar todas las informaciones de carácter jurídico, económico, social, educacional, del trabajo, previsional, etc., que fueran necesarias para la formación de las leyes.

Capítulo Tercero

EL ASESORAMIENTO TECNICO

65.—*El asesoramiento de especialistas en Parlamentos extranjeros.*—Obedeciendo más a una necesidad imperiosa que a un deseo espontáneo de perfeccionar sus métodos de trabajo, las asambleas legislativas de diferentes países americanos y europeos han recurrido a la capacidad de los especialistas, ya de manera individual, ya organizados en servicios dependientes.

Básicamente, se ha querido ponerse a cubierto del asesoramiento parcial proveniente de las distintas fuentes externas, —aun de la Administración— “montando una organización burocrática propia, capaz de informar y de asesorar por su cuenta a los legisladores y de verificar y analizar los datos provenientes de esos conductos”¹⁵⁷.

Algunos han tachado el auxilio de los técnicos, pues se contradicen en sus conclusiones y no aciertan a dar verdaderas soluciones, en lo que suelen ser superados por los políticos puros. En realidad, “el rol del experto no es aportar la verdad sobre un problema sino plantear la cuestión sobre su verdadero terreno. El rol del experto es evitar que se planteen falsos problemas”¹⁵⁸ o no se repare en los verdaderos.

Todavía, se argumenta que su elección será puramente política, lo que restará autoridad a sus informes. En realidad éste no es un defecto de los técnicos mismos, sino de los llamados a elegirlos, incapaces de hacer primar la conveniencia general sobre los puntos de vista más o menos particulares de cada uno de ellos.

Consideraciones del tipo reseñado han impedido hasta ahora que el Parlamento francés cuente con la colaboración organizada de los técnicos, aunque algunos diputados y profesores universitarios la han recomendado como indispensable¹⁵⁹. Creemos que una reforma oportuna en los métodos de trabajo de la Asamblea Nacional Francesa habría contribuido a evitar, o por lo menos a aminorar, el violento cambio de régimen político de que fue escenario ese país, con peligroso desmedro de su Parlamento.

¹⁵⁷Bidegain, Carlos María. Ob. citada, pág. 413.

¹⁵⁸Goguel, Francois. Ob. citada, pág. 187.

¹⁵⁹Goguel, Francois. Ob. citada, pág. 190.

En donde más se ha desarrollado el sistema de asesoramiento técnico es en los Estados Unidos de Norteamérica¹⁶⁰. A partir de la L.R.A. de 1946 (sección 202), cada comisión cuenta con cuatro especialistas en la materia de su competencia, adscritos de manera permanente y exclusiva a su cuerpo de funcionarios integrado, además, por seis auxiliares taquí-mecanógrafos. Todos trabajan bajo la dirección del Secretario de la comisión. Las comisiones pueden solicitar también la colaboración del Servicio de Referencia Legislativa o el asesoramiento de expertos en la redacción de leyes. Estos últimos forman parte de los servicios de Redacción Legislativa (*Legislative Drafting Service*) que existen en cada Cámara, dirigidos por un consejero legislativo e integrados por abogados y auxiliares. "El servicio se presta únicamente cuando es solicitado", acordándose preferencia a las Comisiones; pero atendiendo también a los legisladores en forma individual. Solicitado por una comisión, el consejero o un ayudante se agrega a ella desde el momento en que comienza a funcionar, asistiendo a los *hearings*¹⁶¹ y familiarizándose de este modo con los hechos vinculados a la cuestión y con las opiniones de los legisladores. Una vez que la comisión o subcomisión se aplica a la redacción del proyecto, el consejero se haya en condiciones de traducir en forma adecuada su intención, "colabora en la defensa del proyecto, redacta cuantas veces sea necesario las modificaciones ordenadas, y a menudo se requiere su ayuda en la redacción del informe, particularmente para el análisis de la parte dispositiva del proyecto"¹⁶². Además, el Servicio revista y corrige los *bills*¹⁶³ originados en los Departamentos de la Administración o en grupos de intereses, y redacta, por encargo de algún congresista, mociones cuya idea y fines les son dados, para que los exprese mejor por su mayor pericia formuladora. "Gracias a su intervención única, los bills han llegado a una standarización muy apreciable. La precisión y concisión de las leyes norteamericanas suelen ser extraordinarias"¹⁶⁴.

En Inglaterra no se ha desarrollado hasta ese grado el sistema de asesoramiento. Sin embargo, los parlamentarios de la mayoría gobernante pueden recurrir a los *Law officers of the Crow*¹⁶⁵ y a los *Parliamentary Counsels*; además, el Parlamento cuenta con expertos en la redacción de leyes.

En el Ecuador, la propia Constitución Política establece una Comisión Legislativa, encargada de elaborar por su propia iniciativa proyectos de ley generales, excepto los de carácter económico, y de codificar y editar las leyes. Existe, además, un Consejo Nacional de Economía, que tiene por objeto elaborar proyectos de ley de carácter económico. Todos ellos deben proponerse, desde luego, al Congreso.

¹⁶⁰V. supra, párrafo 61.

¹⁶¹Los "hearings" son audiencias públicas otorgadas por las comisiones a todos los sectores afectados por un proyecto de ley antes de entrar a su estudio, en que se confrontan los intereses contrapuestos y se determina la conveniencia ciudadana.

¹⁶²Bidegain, Carlos María. Ob. citada, pág. 483.

¹⁶³Proyectos de ley.

¹⁶⁴Fraga Iribárne, Manuel. Ob. citada, nota de pág. 313.

¹⁶⁵Magistrados de la Corona. Son el Abogado General y el Procurador General.

En realidad, no son organismos asesores de éste, pero le secundan indirectamente en su labor^{165bis}.

66.—*La técnica legislativa y el sistema de comisiones.*—En el estudio de la organización contemporánea de los Parlamentos se revela una tendencia general consistente en el predominio del sistema de comisiones como método de trabajo.

Dos métodos se han ideado para facilitar los trabajos de las asambleas legislativas¹⁶⁶: 1º Reducir la competencia de la Asamblea a unas pocas materias, reservando la mayor parte para otros organismos o funcionarios ejecutivos. Se desglosarían de la labor legislativa los proyectos particulares, regionales o locales, dando autoridad en esa materia a la Administración¹⁶⁷. 2º Dividir las Asambleas en pequeños organismos a los que se remitan para su estudio los asuntos legislativos, reservándose la Asamblea la aprobación o rechazo definitivo. Este último constituye el sistema de comisiones, y en su esencia consiste en que “ningún texto puede ser llevado directamente ante la Cámara, sea por un parlamentario, sea por el Gobierno. La base de la deliberación de la Cámara es el texto de la comisión”¹⁶⁸, que puede ser totalmente diferente a la moción o mensaje original.

La comisión tiene por tarea estudiar a fondo la iniciativa de ley y evacuar un informe en cuyas conclusiones se han tomado en cuenta todos los antecedentes aportados por diferentes conductos. La Cámara resuelve sobre el proyecto que la Comisión propone y no sobre el contenido en el mensaje o moción original.

Sin duda que el sistema de comisiones es el que más facilita la labor parlamentaria y el que mejores resultados da. En la comisión, el legislador escapa al campo de batalla política que es el pleno de la Asamblea y en la imposibilidad de impresionar a tribunas y galerías con su elocuencia, con gestos prosopopéyicos o declaraciones demagógicas, labora serenó, estudiando a conciencia el proyecto de ley, ajeno a presiones y compromisos.

Es natural, entonces, que todos los Parlamentos se hayan organizado en base al régimen de comisiones, la mayoría de ellos desde un comienzo, como Estados Unidos, Francia y Chile, y otros con posterioridad, como el Parlamento inglés, en el que fue establecido en 1907, luego de un largo período de oposición. El régimen inglés, sin embargo, presenta algunas particularidades. Los proyectos de ley son examinados o por la Comisión de la Cámara Entera¹⁶⁹ o por los *Standings Committees*. Estos exhiben dos características notables: En primer lugar, “su existencia no es continua, o, más exactamente, no cuentan sino con un núcleo permanente, al

^{165bis}Belmar González, Sergio. “El Poder Legislativo en las Constituciones Americanas”. Editorial Jurídica de Chile. Memorias de Licenciados. Vol. XXXIII. 1953 (Prensas de la Editorial Universitaria S. A.), pág. 56.

¹⁶⁶Aldao, Carlos. “El Poder Legislativo”. Buenos Aires. Talleres Gráficos Argentinos. E. S. Rosso. 1929, pág. 111.

¹⁶⁷Ya hemos tenido oportunidad de plantear una solución semejante al tratar la “inflación legislativa” V. supra, párrafos 31 y siguientes.

¹⁶⁸Barthelemy, Joseph. “Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions”. París, Librairie Delagrave. 1934, pág. 15.

¹⁶⁹La Cámara reunida sin solemnidades, bajo la presidencia del Chairman (Jefe de las comisiones) en lugar del Speaker, pudiendo cada parlamentario usar de la palabra varias veces.

cual se agrega un complemento que cambia con el estudio de cada proyecto. Cada comisión (no hay más de cinco) comprende cincuenta miembros como máximo, de los cuales veinte son nombrados para la legislatura y treinta máximo para cada proyecto. En segundo lugar, no son comisiones especializadas como en Francia”¹⁷⁰.

En Italia la importancia de las comisiones ha sido llevada al extremo de que éstas reemplacen al pleno de la Asamblea¹⁷¹. En conformidad al artículo 72 de la Constitución de la República Italiana, las Cámaras pueden confiar a una comisión no sólo el examen, sino la aprobación de un proyecto de ley. La comisión, con prescindencia de la Cámara, que delega en ella su facultad legislativa, da su aprobación definitiva al proyecto de ley, el que, en esa forma, queda despachado. El proyecto sólo puede ser devuelto a la Cámara si el Gobierno, una décima parte de los diputados o un veinte por ciento de los miembros de la Comisión así lo exigen. Tal es el llamado “retorno de derecho”. En la primera legislatura de post-guerra (mayo de 1948 a abril de 1953) el 75,8% de los proyectos fue despachado por esta vía y esta proporción se había elevado al 83% a partir de la segunda legislatura.

Si el peso del trabajo legislativo recae en las comisiones parlamentarias, es natural que la mayoría de los avances técnico-legislativos se refieran a su reorganización y asesoramiento. Hemos visto cómo en Estados Unidos de Norteamérica la extensa gama de organismos asesores se encuentra a disposición preferente de las Comisiones. Igual cosa acontece en Inglaterra, Francia y Suiza.

67.—*Fortalecimiento del régimen de comisiones en Chile.*—En el párrafo 20 de este trabajo nos hemos referido a la organización de las comisiones de nuestras Cámaras y al predominio que ellas han tomado con las últimas reformas reglamentarias. Las Cámaras hacen fe absoluta en lo informado por sus comisiones, y modificar algunas de las proposiciones de sus informes involucra poner en funcionamiento toda una maquinaria política, hasta captarse la mayoría de la Cámara. En la Cámara de Diputados, el acuerdo de una comisión, aprobando o rechazando un proyecto por la unanimidad de sus miembros asistentes, siempre que hayan sido 9 o más, sólo puede ser rechazada por la Cámara con el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio o de los dos tercios de los diputados presentes. (Art. 126; Reg. Cámara). Sin embargo, el resultado de la labor cumplida por las comisiones deja mucho que desear.

Las ideas expuestas hasta aquí nos llevan a una conclusión: los procedimientos técnico-legislativos destinados a mejorar la calidad de nuestras leyes deben aplicarse, fundamentalmente, a las comisiones. En primer lugar y en cuanto a su funcionamiento mismo, debe aumentarse el número de sesiones ordinarias. Ninguna comisión puede estudiar en forma responsable los proyectos de ley en una sesión semanal de dos horas de duración. Cada comisión, o por lo menos las que tienen un trabajo regular y continuo, debe sesionar ordinariamente dos días a la semana durante cuatro horas, como mínimo, repartidas entre la mañana y la tarde. En seguida, es conveniente que ellas dediquen un par de sesiones mensuales al estudio de mociones, para que los parlamentarios tengan oportunidad de ver aprobados sus pro-

¹⁷⁰Goguel, Francois. Ob. citada, pág. 108.

¹⁷¹Goguel, Francois. Ob. citada, págs. 161 y siguientes.

yectos sin recurrir a las leyes misceláneas¹⁷². Hay comisiones como las de Hacienda y Gobierno que deben estudiar un número de proyectos de ley muy superior al de las restantes, lo que retarda su despacho hasta que tengan un lugar en la tabla respectiva. Sin embargo, estas comisiones tienen el mismo número, de miembros que las demás, lo que no guarda relación alguna con la importancia y volumen de su trabajo. Es posible solucionar este problema con una simple reforma reglamentaria que aumente el número de sus miembros y las dote de más personal, destinado exclusivamente a los trabajos de la competencia de la comisión.

Es conveniente, además, adoptar de una vez por todas la práctica de hacer asesorar a las comisiones, de manera permanente, por especialistas en las respectivas materias, que bajo la dirección del Secretario preparen la información que necesitan los parlamentarios para el estudio de los proyectos, e intervengan como consultores durante las sesiones. De esa manera se evitarían los errores en cuanto a las circunstancias de hecho que motivan los proyectos y en lo que respecta a las consecuencias de su aplicación ulterior. Estos especialistas podrían tener el carácter de contratados y empleárseles conforme lo requiera la labor legislativa.

Cabe señalar que, en la práctica, en el Congreso Nacional impera un sistema parecido al de comisiones de Italia. En efecto, prácticamente todos los proyectos de carácter particular o regional pasan a la Sala sólo para cumplir con los trámites reglamentarios, pero ésta ni siquiera se percata de su aprobación, la que se hace en los mismos términos en que los despachan las comisiones. De aquí a establecer en el texto constitucional que esos proyectos serán aprobados solamente por las Comisiones, hay sólo un paso, y en tal circunstancia es imprescindible contar con comisiones idóneas, realmente técnicas y dotadas de los elementos que aseguren el despacho de buenas leyes.

Dentro de este orden de ideas, es absolutamente necesario poner a disposición de las comisiones expertos en redacción legislativa, que cumplan una función similar a la que desarrollan en el Congreso norteamericano.

Por último, dada la importancia creciente de las comisiones en el procedimiento parlamentario chileno, es básico tomar versiones taquigráficas de sus sesiones que, con las formalidades del caso, puedan servir para la historia fidedigna del establecimiento de las leyes. Se terminaría así, con el defecto de las innumerables disposiciones legales que, aparte de confusas y extemporáneas, carecen de historia.

68.—*Oficina de Redacción Legislativa.*—Conforme al modelo norteamericano, es imprescindible y de toda conveniencia crear una *Oficina de Redacción Legislativa*. Ella debería estar formada por personas que no sólo dominaran las reglas de la gramática, sino que también fueran versadas en ciencia jurídica y, sobre todo, en procedimientos técnico-legislativos. La base de dicha Oficina estaría en los peritos en redacción con que cuentan los Escalafones respectivos de las Cámaras.

Dentro de un espíritu de economía, tal oficina podría prestar servicios a ambas Cámaras. De esta manera, cuando alguno de sus integrantes fuera solicitado por una comisión para auxiliarla en la redacción de un proyecto en primer trámite, quedaría automáticamente destacado para servir el mismo propósito en la otra Cámara,

¹⁷²V. 1ª Parte, Sección 2ª, Cap. II.

durante el segundo trámite constitucional del proyecto. Mientras se desempeñara en tales funciones, debería confiarse a su pericia la revisión y las enmiendas de redacción de todos los preceptos del proyecto y de las indicaciones que se le formularan.

No obstante la importancia que tendría una Oficina de Redacción Legislativa con servicios del tipo ya propuesto, la mayor derivaría de su intervención en la preparación de los proyectos de ley. Un parlamentario o una comisión podría someterle un grupo de ideas para que, con su mayor pericia formuladora, les diera forma de ley, aplicando las reglas técnico-legislativas en cuanto a la ordenación sistemática de sus partes y a la redacción de sus preceptos y trabajando en colaboración con la Oficina de Informaciones Legislativas. Antes de ahora hemos señalado la trascendencia que reviste una acertada preparación de las iniciativas de ley que se someten a las Cámaras¹⁷³.

Creemos oportuno señalar que tanto las proposiciones técnicas de esta oficina, cuanto las formuladas por la de Información Legislativa o por los especialistas que pueden asesorar a las comisiones, tendrían en todo caso un carácter meramente informativo, perteneciendo siempre la decisión definitiva a la respectiva Cámara o comisión. En estas condiciones, la asesoría prestada por los técnicos no lesionaría de manera alguna las facultades privativas de los parlamentarios, quienes deberían ver en esos técnicos un gran secretariado, organizado de acuerdo a las necesidades y con los métodos modernos.

69.—*Régimen administrativo de las Cámaras y secretariado de los parlamentarios.*—Como complemento indispensable de las medidas antes propuestas, debe producirse un reajuste en el rodaje administrativo de ambas Cámaras. Este obedece a principios vigentes en el siglo pasado y superados ampliamente por la racionalización de los servicios administrativos y su dotación con elementos mecánicos. Hay actualmente duplicidad de trámites en una misma Cámara y la mayoría de ellos son engorrosos. Su reemplazo ha sido dificultado por el tradicionalismo, que no confía sino en los métodos viejos y probados, aunque poco prácticos.

Carecen las Cámaras de sistemas de catalogación de los asuntos en trámite y aun de los elementos materiales para llegar a establecerlos. Las Oficinas de Partes no están en condiciones de dar sus informes sino con una semana de atraso, sin contar con la limitación de sus anotaciones a aquellos trámites relacionados con la Sala, lo que significa que jamás pueden proporcionar un dato oficial sobre la suerte que está corriendo un proyecto en comisiones, en las que normalmente pasa la mayoría del tiempo que dura su tramitación en cada Cámara.

Tampoco cuentan las Cámaras con archivos organizados con criterio moderno, que permitan una comprobación rápida y exacta de la historia de las leyes. Lo que más dificulta su consulta es la separación de los Archivos de ambas Cámaras que, con un criterio lógico, deberían funcionar en un solo local, atendidos por una planta única de funcionarios, sin perjuicio de su separación formal para los efectos oficiales.

En cuanto al secretariado de los parlamentarios, debemos destacar la poca preocupación y cuidado con que éstos eligen a sus colaboradores íntimos. Difícil es encon-

¹⁷³V. supra, párrafo 27.

trar entre ellos personas con aptitudes para secundarlos de otra manera que contestando cartas a sus electores. Con la parte de la dieta parlamentaria destinada a sufragar los gastos de secretario podría contratarse incluso a abogados o egresados de las escuelas especializadas en materias sociales, políticas y económicas; pero para nadie es un misterio que esa parte de la dieta es destinada por los parlamentarios que carecen de recursos a su propia manutención. Cabe señalar, en justicia, que la remuneración recibida por nuestros parlamentarios es una de las más bajas del mundo.

Indiscutiblemente, una elección más cuidadosa de este personal y con vistas a la alta función que el parlamentario desempeña, redundaría en una mejor situación personal para intervenir en las labores legislativas.

70.—*La técnica legislativa externa y la función co-legisladora del Ejecutivo.*—El punto del apígrafe adquiere singular importancia en un régimen político como el nuestro, en que el Ejecutivo es el gran legislador. Todos los principios de técnica legislativa interna le son, desde luego, aplicables. Pero los procedimientos propiciados por la técnica legislativa externa varían respecto de él por la naturaleza especial de su organización. El Ejecutivo normalmente cuenta con técnicos sobre cada una de las materias que puedan preocuparle y a través de la administración obtiene todos los antecedentes de hecho que deben considerarse al iniciar una ley. No tiene pues, el Ejecutivo, problemas de asesoramiento e información.

No obstante, ya hemos señalado cómo el abuso de su influencia y de sus prerrogativas es uno de los factores de la deficiencia de nuestras leyes y cómo su carencia de un plan político general, y por ende, de una política legislativa, determina la existencia de una maraña legislativa heterogénea y sin principios rectores.

Indiscutiblemente, el Ejecutivo debe rectificar sus procedimientos, y en lugar de acapararse las legislaturas, buscar un entendimiento con los congresistas, que redunde en mejores leyes para el país.

71.—*Las Universidades y la legislación.*—Tiene suma importancia la ayuda que los organismos universitarios pueden prestar en un intento de mejorar nuestra legislación conforme a las reglas técnico-legislativas. Sus Facultades, Escuelas e Institutos especializados debieran ser órganos de consulta cotidiana para el Congreso, y sus profesores y demás miembros capacitados, los integrantes de sus organismos asesores.

Las universidades norteamericanas han jugado un importante papel en esta materia. Ya hemos visto¹⁷⁴ como gracias a los empeños de la Universidad de Columbia se creó, en 1918, el Consejo Legislativo. Otras se han preocupado de organizar cursos especiales sobre la ciencia y la técnica de la legislación y sus egresados ocupan normalmente cargos en los organismos asesores del Congreso.

Las entidades universitarias nacionales están en condiciones de realizar una labor similar, especialmente a través de sus Facultades de Ciencias Jurídicas.

Las Escuelas de Derecho y los Institutos de Estudios Legislativos han tenido oportunidad de demostrar su eficacia como asesores del Congreso a propósito de refor-

¹⁷⁴V. supra, párrafo 61.

mas de códigos y dictación de nuevas leyes; pero es necesaria una colaboración continua, planificada, que dé carácter permanente a su asesoría.

Las Escuelas de Temporada que organizan anualmente las Universidades se prestan para dictar cursos sobre técnica legislativa, a los que podrían concurrir todos aquellos a quienes concierne la legislación.

Creemos que las Universidades deben iniciar una cruzada en pro de la tecnificación del procedimiento parlamentario chileno, como única manera de acabar con el caos legislativo que hoy coloca en situación inestable los bienes y aun las libertades, barrenando peligrosamente el supremo valor del derecho: la seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFIA

A.—FUENTES DIRECTAS INMEDIATAS.

1. *Constitución Política de la República de Chile* (Edición Oficial). Editorial Jurídica de Chile. 1953.
2. *Constitución Política y Reglamento del Senado* (Edición Oficial). Imprenta Universo. 1954.
3. *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile* (Edición Oficial). Imprenta Universo. 1957.
4. *Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1954* (Cámara de Diputados). Talleres Gráficos "La Nación". 1955.
5. *Informes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaídos en consultas constitucionales y reglamentarias formuladas a ella desde 1926 hasta 1954* (Recopilación personal).

B.—FUENTES DIRECTAS MEDIATAS.

6. AMUNÁTEGUI, MIGUEL LUIS. *Sobre el estudio de la gramática y su importancia en la redacción de las leyes* (Discurso de incorporación en la Facultad de Humanidades). Anales de la Universidad, t. CXLVI, año 78°. Sociedad Imprenta y Lito. Universo. Santiago, 1921.
7. ANGELESKO, ALEXANDRE. *La Technique Législative en Matière de Codification Civile*. Etude de droit comparé. (Preface de M. René Demogue). Paris, E. de Boccard, Editeurs. 1930.
8. ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. *Las Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados* (Desarrollo histórico y régimen actual). Memoria de Licenciado (publicada bajo patrocinio y dirección del Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile). Santiago. 1945.
9. BENAPRES L., RAÚL. *Cámara Técnica o Senado Funcional*. Imp. Artes y Letras, impresores, Santiago. 1951.
10. BARTHÉLEMY, JOSEPH. *Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions*. Paris. Librairie Delagrave. 1934.
11. BENTHAM, JEREMÍAS. *Táctica de las Asambleas Legislativas* (autor del Tra-

tado de los Sofismas Políticos), 2ª edición, París. De la Imprenta de Pillet Ainé. 1838.

12. BERNASCHINA, MARIO. *Racionalización del trabajo del Congreso Nacional*. (En Informaciones del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Chile, N° 7°. Sept., Oct., Nov. 1957. Págs. 3 a 7).
13. BIDEGAIN, CARLOS MARÍA. *El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas*. (Prólogo de Segundo V. Linares Q.). Distribuidor Editorial Depalma. Buenos Aires. 1950.
14. COLMO, ALFREDO. *Técnica legislativa del Código Civil Argentino*. 2ª Edición. Buenos Aires. Librería "B. Mitre" de Hall y Acevedo, Casa Editora. 1927.
15. DIEGO, FELIPE CLEMENTE DE. *Técnica Legislativa Codificadora*. Revista de Derecho Privado. Marzo 1934. Págs. 65 a 82.
16. FERNÁNDEZ PINHEIRO, HESIO. *Técnica Legislativa e as Constitucões e leis constitucionais do Brasil*. Livraria Jacinto. Editora a Noite. Río, 1945.
17. FRAGÁ IRIBARNE, MANUEL. *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*. L.R.A. de 1946. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid. 1951.
18. GENY, FRANCOIS. *Science et technique en droit privé positif*. Nouvelle contribution a la critique de la méthode juridique. Deuxieme tirage 1922. Librairie de la Societé du Recueil Sirey, 4 tomos (Tomos I y III).
19. GOGUEL, FRANCOIS. *Le travail parlementaire en France et a l'étranger*. Etudes présentées par... Avec le concours de Georges Galichon, Dorothy Pickles, Murray S. Stedman et P. H. Coeytaux. Presses Universitaires de France. Paris 1955 (Reunión de artículos publicados en la *Revue Française de Science Politique* N° IV, 1954).
20. LAVALLE, FELIPE. *Las Bibliotecas Parlamentarias*. Su función y organización. Talleres Gráficos Porter Hnos. Buenos Aires. 1939.
21. LINARES QUINTANA, SEGUNDO V. *La reorganización del Congreso de Estados Unidos de América y sus proyecciones en la ciencia política*. Universidad Nacional de La Plata. 1950.

22. LIRA URQUIETA, PEDRO. *De la necesidad de refundir y modernizar nuestra legislación.* (Conferencia dictada en la Academia Jurídica de la Universidad Católica), Imprenta Chile. Santiago. 1957.
23. OJEA, JULIO O. *La misión del jurista en la elaboración de la ley.* Los Institutos de Estudios Legislativos. (Prólogo de W. Villegas). Conferencia pronunciada en al Universidad Católica de Chile en el acto realizado por el Instituto Chileno de Estudios Legislativos el 10 de abril de 1942. Cía. Impresora Argentina S. A. Buenos Aires. 1942.
24. PABLO ELORZA, TOMAS. *Necesidad de introducir reformas a la Constitución Política del Estado y al Reglamento de la Cámara con el objeto de perfeccionar el trabajo parlamentario.* Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados. Legislatura Extraordinaria. Sesión 12ª, 12 de noviembre de 1957. Págs. 814 y siguientes.
25. RECOPIACIÓN de artículos publicados en diarios de Santiago. Catálogo de la Biblioteca del Congreso Nacional.
26. ZAMUDIO, JOSÉ. *La Biblioteca del Congreso.* En "Doce Conferencias sobre temas bibliotecarios", realizadas bajo los auspicios del Instituto Chileno-norteamericano de Cultura y la Biblioteca Poinset. Enero 1954. Editadas por Carlos Cuitiño. A mimeógrafo).

C.—FUENTES INDIRECTAS INMEDIATAS

27. CHILE. *Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de Nueva Constitución Política de la República.* Imprenta Universo. Santiago. 1925.
28. FRANCE. *Règlement et résolutions réglementaires de L'Assemblée Nationale — Instruction Générale et Directives du Bureau de l'Assemblée — Constitution — Loi relative aux Pouvoirs publics.* (4e. Edition) Mai 1952. Imprimerie de l'Assemblée Nationale.
29. VALENCIA AVARIA, LUIS. *Anales de la República.* (2 tomos) Imprenta Universo. 1951.

D.—FUENTES INDIRECTAS MEDIATAS

30. AFTALION, ENRIQUE Y GARCÍA OLANO, FERNANDO. *Introducción al Derecho. Sociología Jurídica. Filosofía del Derecho. Ciencia del Derecho.* 4.ª Edición con adiciones. Imprenta de Luis Rubino. Buenos Aires. 1939.
31. ALDAO, CARLOS. *El Poder Legislativo.* Buenos Aires. Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso. 1929.
32. AMUNÁTEGUI, GABRIEL. *Regímenes Políticos.* Editorial Jurídica de Chile. 1951. Ed. Universitaria S. A. Impresores.
33. AMUNÁTEGUI, GABRIEL. *Partidos Políticos.* Editorial Jurídica de Chile. 1952. Ed. Universitaria S. A., impresores.
34. BASCUÑAN VALDÉS, ANÍBAL. *Introducción al estudio del Derecho y de las Ciencias Jurídicas.* Editorial Jurídica de Chile. 1953.
35. BELMAR GONZÁLEZ, SERGIO. *El Poder Legislativo en las Constituciones Americanas.* Editorial Jurídica de Chile. Memoria de Licenciado. Vol. XXXII. 1953 (Prensas de la Editorial Universitaria S. A.).
36. BERNASCHINA, MARIO. *Manual de Derecho Constitucional.* (Segunda Edición). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1955.
37. BONN, M. J. *La crisis de la Democracia Europea.* (Traducción de J. García Díaz). Colección Idea. Ediciones Biblos. Madrid, 1927.
38. CÁMARA DE DIPUTADOS, PUBLICACIONES DE LA. *Monografía de la Cámara de Diputados de Chile.* 1811-1945.
39. CAMPION, LORD ET LIDDERDALE, D. W. S. *La Procedure Parlementaire en Europe.* Etude Comparée. Librairie Armand Colin, Paris. 1955. (Título en inglés: *European Parliamentary Procedure. A Comparative Handbook.* 1953. Editions Allen and Unwin, London).
40. CASTAN TOBEÑAS, JOSÉ. *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho. Metodología y técnica operatoria en derecho privado positivo.* Instituto Editorial Reus. Centro de Enseñanza y Publicaciones S. A. Madrid, 1947.
41. CORTÉS G., JUAN B. *Algunas observaciones sobre la necesidad de reformar nuestros códigos y sobre la de nombrar comisiones permanentes para redactar y revisar leyes.* (Memoria de Prueba) (En *Revista Forense Chilena.* Año XII, Nov. y Dic. 1898, Nos 11 y 12. Págs. 705 a 746).
42. DEMOGUE, RENÉ. *Les notions fondamentales du Droit privé.* Ensayo crítico para servir de introducción al estudio de las obligaciones. Paris. Arthur Rousseau, Editeur. 1911.
43. FUEYO LANERI, FERNANDO. *Repertorio de voces y giros del código civil chileno.* (3 vols.). Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. Santiago de Chile. 1952.
44. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción*

- ción al estudio del derecho*. Distribuidores: Porrúa y Cía. México D. F. 1940-1941 (2 vols.).
45. GIRAUD, EMILE. *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*. París, Marcel Giard. 1925.
 46. GORDON, STRATHEAM. *El Parlamento Británico*. (Traducción del inglés de José Rodríguez O.). The Hansard Society. Londres, S. W. I. 1948 (Impreso en Gran Bretaña).
 47. GUZMÁN DINATOR, JORGE. *Sistemas unicameral y bicameral*. (Hacia una racionalización del Poder Legislativo). Santiago, Sociedad Imprenta y Lito. Universo. 1934.
 48. HAMILTON, W. G. *Lógica parlamentaria*. Estudio preliminar de Francisco de Ayala. Editorial Americalee. Buenos Aires. 1943.
 49. HOSTOS, EUGENIO M. DE. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Nueva edición. París, Soc. de Ediciones Literarias y Artísticas. Librerías Paul Ollendorff. 1908.
 50. JIMÉNEZ DE ARECHAGA, JUSTINO. *El Poder Legislativo*. (Edición Oficial). Tomo segundo. Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios. Montevideo. 1906.
 51. LASKY, HAROLD J. *L'évolution actuelle du régime parlementaire* (En *L'évolution actuelle du régime représentatif*, Enquette de la Unión Interparlementaire. Deuxime Edition. 1928. Librairie Payot y Cie.).
 52. LASKY, HAROLD J. *La democracia en crisis*. (Traducción del inglés de V. Herreros Ayllón). Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid. 1934.
 53. LINARES QUINTANA, SEGUNDO V. *La responsabilidad del Estado Legislador*. Revista Jurídica Argentina *La Ley*. Año 1944 (Págs. 1088 a 1093).
 54. MILLAS, JORGE. *Filosofía del Derecho*. Apuntes de Clases. Editorial Universitaria S. A. 1957.
 55. MOSCA, GAETANO. *La crise du Régime Parlementaire. Causes et Remedes*. (En *L'évolution actuelle du régime représentatif*. Enquette de la Unión Interparlementaire. Deuxime Edition. 1928. Librairie Payot y Cie.).
 56. RADRUCH, GUSTAVO. *Introducción a la ciencia del Derecho*. (Traducción de Luis Recasens Siches. Prólogo de Fernando de los Ríos). Primera Edición. Madrid. Eibrería General de Victoriano Suárez. 1930.
 57. ROLDAN, ALCIBIADES. *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*. 3ª Edición corregida y aumentada. Santiago. Imprenta Lagunas y Cía. 1924.
 58. SMITH, GEORGE H. E. AND RIDDICK, FLOYD M. *Congress in Action* (How a bill becomes a law). Published by National Capitol Publishers, Inc. Washington D. C. 3rd. Edition. 1953.
 59. SILVA CIMMA, ENRIQUE. *Derecho administrativo Chileno y Comparado* (2 tomos). Editorial Jurídica de Chile. 1954.
 60. STUART MILL, J. *El Gobierno representativo*. (Traducción de Florentino González). Imp. y Librería "El Mercurio". Valparaíso. 1865.

INDICE

PRÓLOGO

Pág. 9

Primera Parte

LA CRISIS DEL PODER LEGISLATIVO

Sección Primera

LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL MUNDO

Capítulo Primero

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- | | |
|---|---|
| 1. La necesidad de la democracia 11 | 3. La crisis del Poder Legislativo 13 |
| 2. La crisis del Parlamento 12 | |

Capítulo Segundo

CAUSAS DE LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA

- | | |
|--|--|
| 4. La expansión de la órbita de expansión estatal 14 | bleas legislativas y de las tendencias de la base electoral 17 |
| 5. El número de componentes de las asambleas legislativas 15 | 8. Los grupos del presión y los conflictos de intereses 18 |
| 6. La complejidad de los problemas contemporáneos 16 | 9. La carencia de elementos técnicos apropiados y modernos 19 |
| 7. La democratización de las asam- | |

Capítulo Tercero

LAS TENDENCIAS CONSTITUCIONALES MODERNAS Y EL PLANTEAMIENTO DE LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA

- | | |
|--|--|
| 10. La vigorización del Poder Ejecutivo 20 | 13. El Parlamento, base esencial del régimen democrático representativo 23 |
| 11. La delegación de facultades legislativas 21 | 14. El verdadero papel del parlamentario contemporáneo 23 |
| 12. Preponderancia del Poder Ejecutivo como co-legislador 22 | |

Sección Segunda

LA CRISIS DE LA FUNCION LEGISLATIVA EN CHILE

Capítulo Primero

DEL PARLAMENTARISMO A UN NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO

- | | |
|--|--|
| 15. Fracaso del parlamentarismo criollo 25 | 16. El nuevo régimen de gobierno. Características 25 |
|--|--|

Capítulo Segundo

EL CONGRESO NACIONAL BAJO EL NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO

17. Generalidades	27	21. Características de la reglamenta- ción interna	30
18. Naturaleza de las funciones del Congreso	27	22. Predominio del Senado	31
19. Reseña del funcionamiento del Congreso como órgano legislador	28	23. El personal de las Cámaras	32
20. Las comisiones permanentes	29	24. Los horarios de trabajo	34

Capítulo Tercero

FALLAS DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO CHILENO PARA LA FORMACION DE LAS LEYES

25. Requisitos para un buen método del trabajo legislativo	35
---	----

Capítulo Cuarto

LA PREPARACION DE LOS PROYECTOS DE LEY

26. La iniciativa legal	37	de Ley	39
27. La preparación de los proyectos		28. Los grupos de presión en Chile	40

Capítulo Quinto

LAS "LEYES - MISCELANEAS"

29. Pérdida de la unidad de las ma- terias de la ley	41	30. Abuso de la "urgencia"	44
---	----	--------------------------------------	----

Capítulo Sexto

LA "INFLACION" LEGISLATIVA

31. Aumento del volumen de la le- gislación	46	las leyes dictadas en los últimos 20 años	47
32. Conclusiones de una estadística de			

Capítulo Séptimo

OTROS VICIOS DE NUESTRA LEGISLACION

33. El desconocimiento de las insti- tuciones jurídicas	49	35. La legislación por referencia	51
34. La mala redacción de las leyes	50	35bis. Las derogaciones tácitas y gene- rales	52

Capítulo Octavo

EL EJECUTIVO COMO LEGISLADOR

36. Predominio del Ejecutivo como legislador	53	37. La legislación delegada	53
---	----	---------------------------------------	----

Capítulo Noveno

NUESTRA TESIS

- | | | | |
|---|----|---|----|
| 38. Procedimiento parlamentario y régimen de gobierno | 54 | 39. Técnica legislativa y procedimiento parlamentario | 53 |
|---|----|---|----|

Segunda Parte

LA TECNICA LEGISLATIVA

Sección Primera

DERECHO Y TECNICA

Capítulo Primero

LA TECNICA DEL DERECHO

- | | | | |
|--|----|---------------------------------------|----|
| 40. Concepto de la técnica | 57 | 42. Concepto de la técnica jurídica | 59 |
| 41. Contenido y fin de la técnica jurídica | 58 | 53. Divisiones de la técnica jurídica | 62 |

Capítulo Segundo

LA TECNICA LEGISLATIVA

- | | | | |
|--|----|---|----|
| 44. La técnica legislativa | 63 | 46. Importancia de la técnica legislativa | 65 |
| 45. Divisiones de la técnica legislativa | 64 | | |

Sección Segunda

TECNICA LEGISLATIVA INTERNA

Capítulo Primero

LAS PARTES DE LA LEY

- | | | | |
|--------------------------------------|----|---|----|
| 47. Generalidades | 66 | 51. Agrupamientos de artículos. El párrafo — El Título — El Libro | 70 |
| 48. Las leyes y sus partes | 67 | 52. Plan de los proyectos de ley | 71 |
| 49. El artículo | 68 | | |
| 50. Desdoblamiento de los artículos | 69 | | |

Capítulo Segundo

EL ESTILO DE LAS LEYES

- | | | | |
|--|----|---|----|
| 53. La importancia del lenguaje de las leyes | 72 | 55. Naturaleza de la redacción de las disposiciones legales | 73 |
| 54. La redacción de las leyes | 72 | 56. Estilo de las leyes | 74 |

Capítulo Tercero

ELEMENTOS TECNICO-LEGISLATIVOS

- | | | | |
|---|----|--|----|
| 57. Recursos técnico-legislativos tradicionales | 76 | 58. El Derecho, construcción puramente técnica | 77 |
|---|----|--|----|

Sección Tercera

LA TECNICA LEGISLATIVA EXTERNA.

Capítulo Primero

FORMACION DE LAS LEYES

- | | | | |
|--------------------------------------|----|-----------------------------------|----|
| 59. Etapas de la formación de la ley | 79 | técnica legislativa externa . . . | 79 |
| 60. Procedimiento parlamentario y | | | |

Capítulo Segundo

LA INFORMACION LEGISLATIVA

- | | | | |
|---|----|--|----|
| 61. Servicios de Información Legislativa en las legislaciones extranjeras | 80 | 63. La Biblioteca del Congreso Nacional | 83 |
| 62. Las Bibliotecas Parlamentarias | 82 | 64. Una Oficina de Información Legislativa del Congreso Nacional | 84 |

Capítulo Tercera

EL ASESORAMIENTO TECNICO

- | | | | |
|--|----|--|----|
| 65. El asesoramiento de especialistas en Parlamentos extranjeros | 86 | Cámaras y secretariado de los parlamentarios | 91 |
| 66. La técnica legislativa y el sistema de comisiones | 88 | 70. La técnica legislativa externa y la función co-legisladora del Ejecutivo | 92 |
| 67. Fortalecimiento del régimen de comisiones en Chile | 89 | 71. Las Universidades y la legislación | 92 |
| 68. Oficina de Redacción Legislativa | 90 | | |
| 69. Régimen administrativo de las | | | |

BIBLIOGRAFIA

Pág. 95

INDICE

Pág. 99