

FORMACION DE LA LEY Y TECNICA LEGISLATIVA

Alejandro Vergara Blanco

Profesor de Derecho.

Pontificia Universidad Católica de Chile.

Universidad Gabriela Mistral

"A che, Roma superba, tante leggi"

Cino de Pistoia*

RESUMEN

El autor, en la Primera Parte, dedicada al estudio del proceso de formación de la ley, analiza las diferentes fases del procedimiento legislativo establecido en los artículos 62 y siguientes de la Constitución, exponiendo el recorrido de un texto, desde su primera intención de ley (anteproyecto o proyecto de ley), hasta su entera concretización que se realiza a través de su promulgación y de su publicación como Ley. Dedicada, también, algunas líneas y proposiciones al instituto del Diario Oficial. La Segunda Parte está dedicada al análisis de algunos temas de técnica legislativa, con abundante ayuda de ejemplos tomados de la experiencia legislativa chilena. El trabajo se apoya en abundante bibliografía chilena y extranjera, sobre un tema olvidado por la literatura jurídica chilena.

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo se inscribe dentro de un análisis histórico-jurídico del Poder Legislativo en Chile**, por lo tanto, no sólo se encontrará aquí una breve exposición de las normas vigentes o explicación dogmática de los institutos jurídicos pertinentes, sino también —necesariamente— una referencia al tránsito histórico (historia cercana, pero historia al fin) del procedimiento legislativo y de las técnicas usadas en la elaboración de la ley en Chile.

El análisis histórico-jurídico se efectuará, principalmente, a través de ejemplos tomados de textos jurídicos, de textos legislativos, pues en eso consiste la historia jurídica: sólo en textos. Pero nuestro interés por la materia que tratamos no estriba en el fondo de esos textos, sino, normalmente, en su forma, en su estilo, en la manera como se manifiestan.

En la primera parte, que hemos denominado *Formación de la Ley*, parafraseando el epígrafe de los artículos 62 y siguientes de la Constitución, se analizan las diferentes fases del procedimiento legislativo; se expone ahí el *iter* legislativo, el camino que, de acuerdo al entramado constitucional, debe recorrer un texto,

* El célebre soneto de Cino de Pistoia (1270-1336): "Para qué, Roma soberbia, tantas leyes", es un antiguo lamento a la cantidad, variabilidad y desorden legislativo.

** Realizado, durante el año 1989 (y que ahora he actualizado), bajo el patrocinio del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL), de la Universidad Católica de Valparaíso. Agradezco a dicho Centro de Estudios su amable autorización para la publicación de este trabajo en esta Revista.

desde su primera manifestación o intención de ley hasta su entera concretización como tal ley. En esta parte no nos detenemos, en general, a analizar el contenido o la forma del texto, sino que se analiza sólo su recorrido, su tránsito por las diferentes fases del procedimiento legislativo.

En la segunda parte, dedicada al análisis de algunos temas de técnica legislativa, nos interesa el texto mismo, desde que es un proyecto (o preproyecto o anteproyecto, como se quiera) hasta su forma final de ley, y lo iremos descomponiendo (abstractamente, por cierto) con el objeto de analizar sus diferentes partes y contenidos. Este análisis se efectúa con abundante ayuda de ejemplos tomados de nuestra experiencia legislativa e intentando explicar dogmáticamente cada uno de los temas que se ofrece.

PRIMERA PARTE: FORMACION DE LA LEY

I. INTRODUCCION

1. *Disposiciones constitucionales.* En la Constitución de 1980 los artículos 62 al 72 están precedidos del epígrafe *formación de la ley*, conteniéndose en ellos las diferentes fases de que se compone el procedimiento legislativo, desde su inicio (la iniciativa de legislar) hasta su término (publicación de la ley)¹, en que se diseña un procedimiento muy complejo, y que rige en Chile a partir de 1990)².

¹ A estas disposiciones constitucionales deben agregarse los preceptos respectivos de la Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, pues en ella (según el art. 71 inc. 2° *in fine*, Const.) se establece *todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley*. También deberá agregarse lo que establezcan los Reglamentos de las Cámaras. A este respecto, debe tenerse presente que el art. 2° transitorio de tal Ley, *revive*, en lo no opuesto a la Constitución y a dicha ley, los Reglamentos vigentes a 1973.

² Como es sabido, desde 1973 en adelante, hay que distinguir dos etapas en cuanto a elaboración legislativa: la primera, desde 1973 a 1980 y, la segunda, desde 1981, en adelante, en lo que se ha denominado "transición". En la primera etapa la tramitación se hizo conforme a lo establecido, primero, en el Decreto Ley N° 527, de 1974, *Aprueba Estatuto de la Junta de Gobierno*, que dispuso (art. 6°) que "un Decreto Ley complementario establecerá los órganos de trabajo y los procedimientos de que se valdrá la Junta [de Gobierno] para ejercer las potestades constituyentes y legislativas". Este texto complementario fue el Decreto Ley N° 991, de 1976, que estableció normas para la tramitación de los Decretos Leyes. En la segunda etapa (como en la anterior), la potestad legislativa la ejerció la Junta de Gobierno; en esta última según el art. 19 transit. Const., el que dispuso, además, que "una ley complementaria establecerá los órganos de trabajo y los procedimientos de que se valdrá la Junta de Gobierno, para ejercer la aludida potestad legislativa". En virtud de ello se dictó la Ley N° 17.983.— *Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo*; se dictó, además, un *Reglamento para la tramitación de las leyes* (D.O. 11 abril 1981), y, posteriormente, un *Reglamento para la organización y modalidades de funcionamiento de la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno* (D.O. 24 abril 1981).

El procedimiento legislativo en estas etapas no será analizado aquí, pues nuestro interés reside en las disposiciones permanentes de la Constitución. Sobre ello pueden consultarse, con interés: MOHOR, Salvador, *Organización y funcionamiento de los órganos de trabajo que intervienen en el proceso legislativo*, en *Boletín de Derecho Público*, III, 14 (Santiago 1981), pp. 34-66 y ROGAT VERDUGO, M. del Pilar, *La formación de la ley en la transición*. (Memoria de Prueba, U. Católica de Chile, Santiago, 1986) 281 pp.

Estas disposiciones son, en general, tributarias de la evolución constitucional chilena, y no varían en gran medida las establecidas en la Constitución de 1925 (principalmente arts. 45 y 55, bajo el epígrafe "formación de las leyes").

2. *Historia fidedigna.* Es necesario referirnos a la historia fidedigna de estas disposiciones sobre formación de la ley en la Constitución de 1980. Esta historia se encuentra, en primer lugar, en las *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, quien se ocupó de tales materias, fundamentalmente, en las siguientes cuatro sesiones: 349a., 350a., 351a., 353a., efectuadas entre el 12 de abril y el 19 de abril de 1978³. En segundo lugar, también existe historia fidedigna del paso del proyecto de Constitución por el Consejo de Estado y, finalmente, por la Junta de Gobierno y el Grupo de Trabajo designado por ésta. No obstante, del trabajo de estos últimos organismos sólo se conoce, de la Junta de Gobierno, el texto promulgado y publicado a través del Decreto Ley N° 3.464, de 1980, *Aprueba Nueva Constitución Política de la República de Chile y la somete a ratificación por plebiscito*, y del Consejo de Estado, su informe y las Actas respectivas⁴.

De las actas de la Comisión de Estudios no podemos obtener grandes antecedentes: primero, porque, por la brevedad con que fue despachado el tema, hay muchas materias que ni siquiera se discutieron en su seno, no obstante que fueron materia de articulado posterior (por ejemplo, arts. 69 y 72, sobre sanción, promulgación y publicación, temas no tratados); y, segundo, pues, muchas materias tuvieron sustancial modificación en el articulado definitivo elaborado por la Junta de Gobierno (por ejemplo, la Comisión estimó darle iniciativa legislativa sólo a la Cámara de Diputados⁵, y posteriormente en el art. 62 se la amplió también al Senado).

Sólo algunos antecedentes, por ejemplo:

a) De aquí partió una importante decisión: restituirle el carácter general a las leyes, estableciendo, por ejemplo, que las leyes de gracia no tienen tal carácter general, y deben ser materia propia de la potestad reglamentaria⁶.

³ Decimos *fundamentalmente*, pues también se discutieron aspectos relacionados con la formación de la ley, si bien no latamente, en las sesiones 340a. (facultades legislativas, en general); 344a. (algunas pautas a seguir en la materia), y, con posterioridad a las citadas, en la 375a. (un aspecto que había quedado pendiente: las insistencias). Pero las únicas sesiones dedicadas íntegramente al tema son las cuatro citadas en el texto principal, celebradas las dos primeras un día martes 12 de abril; la tercera un día martes 18 de abril, y la cuarta un día miércoles 19 de abril de 1978. ¡Sólo tres días efectivos! Se abrió sobre la base de un *Memorandum* preparado previamente por el comisionado Juan de Dios Carmona, cuyo texto no se anexa, y que sólo podemos reconstruir por los pasajes leídos y que se transcriben textualmente en alguna ocasión (cfr. *Actas*, pp. 2178, 2179, 2216 y 2217).

⁴ Cfr. CARRASCO DELGADO, Sergio, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1983), pp. 99 y 101. Respecto de las Actas del Consejo de Estado, puede verse, ahora, una copia de las mismas en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, lo que complementa el texto de su Informe, publicado en: *Revista Chilena de Derecho*, vol. 8 N° 1-6 (1981).

⁵ Cfr. *Actas*, sesión N° 351, p. 2176.

⁶ Cfr. *Actas*, sesión N° 349a., p. 2142. Esto se plasmó, en definitiva, en el artículo 32 N° 8 de la Const., que establece como atribución del Presidente, "conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes", para lo cual existe hoy una

b) Se acordó otorgar iniciativa legislativa al Consejo de Seguridad Nacional, en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamaren⁷; acuerdo no incorporado en definitiva en el texto de la Constitución, a nuestro juicio acertadamente, pues desnaturalizaba las funciones centrales de ese organismo y la tarea legislativa que corresponde sólo al Presidente y al Congreso.

c) Se rechazó la idea de aceptar la promulgación parcial de las leyes, con excepción de la ley de presupuestos⁸.

d) En cuanto a técnica legislativa, interesa transcribir tres intervenciones de los Comisionados que evidencian la intención de buscar mecanismos que junto con agilizar la aprobación de las leyes también eviten la legislación de mala calidad técnica. Así:

El señor LORCA estima que no debe desatenderse un aspecto muy importante en la formación de la ley, que es el de su buena conceptualización. En este contexto, recalca (...) que el sistema de las insistencias presenta la grave dificultad de producir muchas veces, por no decir en la generalidad de los casos, textos legales confusos y mal redactados⁹.

El señor LORCA considera que una de las instituciones más complicadas del sistema parlamentario chileno es la del veto, que es difícil de calificar en cuanto a si es suspensivo, supresivo o sustitutivo y, además, con la desventaja adicional de que se generan leyes absolutamente incompletas e incoherentes¹⁰.

La señora BULNES (...) el sistema de las insistencias (...) lleva indefectiblemente a obtener leyes de mala técnica legislativa en que se pierde su conceptualización (...)¹¹.

3. *Un aspecto general.* Por último, hay ciertos aspectos del procedimiento legislativo que deben tenerse presente, pues van más allá de la simple revisión de sus fases (según las estudiaremos a continuación), y dicen relación con aspectos más generales, propios del sistema constitucional, sobre todo de la incidencia que tiene el sistema de las insistencias y del veto.

Así, si bien en tal procedimiento se trata de confeccionar un texto normativo, la posibilidad de que esta forma pueda serle dada íntegramente por las Cámaras nunca será absoluta, pues el poder del Congreso siempre estará condicionado por

ley especial: Ley NUM. 18.056.— *Establece normas sobre otorgamiento de pensiones de gracia.* Esta decisión ha sido muy importante, y ha descargado notablemente la *Recopilación de Leyes*, y fue un hecho ampliamente denunciado por la doctrina, pues se decía que más de la mitad de las leyes eran leyes de gracia: Cfr. TAPIA VALDES, Jorge A., *La técnica legislativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960), p. 47, y BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986), p. 272.

⁷ Cfr. *Actas*, sesión N° 349a., p. 2149.

⁸ Cfr. *Actas*, sesión N° 351a., p. 2176.

⁹ Cfr. *Actas*, sesión N° 351a., p. 2182.

¹⁰ *Actas*, sesión N° 350a., p. 2165.

¹¹ *Actas*, sesión N° 351a., p. 2189, única ocasión en que se menciona, como tal, a la técnica legislativa.

la influencia del Presidente de la República a través de sus parlamentarios afines (su "grupo parlamentario"). En la práctica, el procedimiento, más que la elaboración o formación de la ley, muchas veces será para el Congreso de mera ratificación y leve modificación del texto propuesto (y aprobado) por el Presidente de la República.

Por lo demás, esta realidad surge de la propia redacción de la Constitución, pues si bien el Congreso está llamado a ocuparse de los *asuntos legislativos* (art. 52, inc. 3º Const.) ello se hace en concurrencia con el Presidente de la República. Así, el art. 32 N° 1 Const. dice que es atribución del Presidente: *concurrir a la formación de las leyes* con arreglo a la Constitución (...).

Y, por su parte, el art. 42 señala que: "el Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas *concurrén a la formación de las leyes* en conformidad a esta Constitución".

En definitiva, la facultad del Presidente de concurrir a la formación de las leyes va más allá de sus posibilidades de iniciativa y veto, y entroncan derechamente con la decisión sobre el texto adoptado, ya que esta decisión, en el fondo, se encuentra prejuzgada, en sus líneas básicas, por el Gobierno, actuando a través de la *longa manu* que es un grupo parlamentario, los que, obviamente, siempre (o casi siempre) apoyarán sus iniciativas y (si es necesario) apoyarán (o negociarán) sus vetos.

Así, la verdadera importancia y utilidad de todo el procedimiento legislativo (sobre todo en aquellos casos en que la decisión política ya viene adoptada, o negociada previamente entre los grupos políticos, y con pocas posibilidades de variarse durante la discusión) radica en la posibilidad que nace para una discusión pública, abierta y transparente de los temas que subyacen en cada ley, ante la opinión pública y el fuego cruzado de todas las ideologías, y en la posibilidad que aporta, a través de sus fases sucesivas (que en lo posible deben ser absolutamente transparentes e informadas), de llevar a cabo negociaciones y acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas¹². Toda esta discusión, y las sucesivas revisiones del texto legislativo, podrían posibilitar, además, una mejoría técnica del mismo.

II. FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo¹³, o, lo que es lo mismo, la formación de la ley, comporta una serie de actos o trámites, que, convencionalmente, para los efectos

¹² Cfr. SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Apuntes de Derecho Administrativo* (Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 1986), pp. 441-442.

¹³ Sobre procedimiento legislativo, además de la manualística sobre derecho constitucional, y del escrito, ya clásico, de LANGROD, Georges, *Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne Fédérale*, en *Revue Internationale de droit comparé*, V (1953), pp. 497-529, véase el número monográfico sobre "La ley y el procedimiento legislativo" de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, N° 16 (1986), que contiene, entre otros, los siguientes trabajos, de gran interés para conocer el estado de la cuestión en el ámbito europeo: DENNINGER, Erhard, *El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana*, pp. 11-58; DELPEREE, Francis, *La elaboración de las leyes y de los actos equivalentes a las leyes en Bélgica*, pp. 59-82; RUBIO LLORENTE, Francisco, *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho*, pp. 83-113; MENY, Yves, *El proceso legislativo en Francia*, pp. 115-177; JACOB, Joe,

expositivos, serán divididos en tres fases o etapas: (1) de iniciativa; (2) constitutiva o central; y (3) integrativa de la eficacia o conclusiva.

Estas tres fases, además, pueden apoyar su existencia en preceptos de la Constitución, que revisaremos. No obstante, aun cuando sobre ello no ha habido el eco suficiente, existe (o debiera regularse la existencia de) una fase prelegislativa, y a esta última dedicaremos nuestra primera atención. Luego desarrollaremos las siguientes fases.

1. *¿Una fase prelegislativa?* a) **La génesis de los proyectos de ley.** En los hechos, es innegable que existen diferentes actuaciones, ya administrativas, ya parlamentarias, destinadas a preparar los proyectos de ley; es lo que hemos denominado una posible fase "prelegislativa", y cubre los diferentes momentos de gestación de un proyecto. Esta etapa, en Chile, no tiene ninguna regulación, ni constitucional ni legal.

Desde el punto de vista administrativo, por lo demás, no existe aún en Chile ni siquiera una ley general de Procedimiento Administrativo (la que, de acuerdo al artículo 60 N° 18 de la Constitución, es materia de ley), por lo que, cuando los proyectos son de iniciativa del Presidente y preparados por la Administración, su elaboración se encuentra hoy exenta de toda regulación y todos los actos administrativos que se lleven a cabo para ello son totalmente facultativos, importando, en general, sólo su resultado: que efectivamente sea un proyecto de ley. Para nada importan, ante la actual situación normativa, los antecedentes que se tuvieron a la vista para elaborarlo, las actuaciones y trámites, consultas e informes realizados para su redacción, etc. Al texto en trámite y elaborado en esta fase se le llama, normalmente, "anteproyecto". Entonces, regulación legal sistemática para la fase prelegislativa no existe en Chile. Y eso es lamentable, pues, por lo que diremos, podría ser altamente beneficioso para mejorar la calidad de los proyectos (existe, en elaboración, un anteproyecto de Ley de bases de procedimiento administrativo, en el cual debieran incluirse normas sobre la elaboración de anteproyectos y proyectos de ley, de su publicidad, peticiones de informes, participación ciudadana, y de todos los aspectos que señalo en el texto).

Por otro lado, esta materia entra de lleno en la técnica legislativa, materia que trataremos, en detalle, en la segunda parte de este trabajo. Allí se mostrarán aquellos aspectos relacionados con el texto de la ley; esto es, con el tratamiento formal de los proyectos. Pero, antes de eso, hay otra vertiente de problemas que dicen relación, no sólo con la calidad formal de los proyectos, sino con sus *fundamentos*.

No obstante, sobre esta materia, podemos citar dos disposiciones: una que es historia legislativa y otra que está hoy vigente en Chile.

Por una parte, el artículo 21 de la actual Ley N° 17.983 —*Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo*—, que rigió hasta 1989, era del siguiente tenor:

El procedimiento legislativo en el parlamento británico, pp. 179-201; CHELI, Enzo y CARETTI, Paolo, *El proceso legislativo en Italia*, pp. 203-222; REGNER, Göran, *El procedimiento legislativo en Suecia*, pp. 223-246, y CAPOTORTI, Francesco, *El procedimiento de producción legislativa en las comunidades europeas*, pp. 247-285. En fin, sobre una fase específica, véase: PUNSET, Ramón, *La fase central del procedimiento legislativo*, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, N° 14 (1985), pp. 111-134.

La iniciativa deberá ir acompañada de un mensaje, si se origina en el Presidente de la República, o de una moción si proviene de algún miembro de la Junta. En ambos casos deberá acompañarse de un informe técnico que incluirá las siguientes materias:

- a) Razones que justifican la necesidad de dictar la norma propuesta.*
- b) Cálculo estimativo del gasto, si lo hubiere, con indicación de las respectivas fuentes de financiamiento debidamente justificadas con los antecedentes técnicos correspondientes, y*
- c) Otros antecedentes que sean necesarios para la mejor comprensión de la iniciativa.*

La verdad es que la praxis de los últimos años de su aplicación no fue completamente acorde con el espíritu que animaba esta disposición (a pesar de sus términos tan enfáticos), pues, si bien siempre se acompañó un Informe Técnico, pocas veces se insertaron estudios de todas las razones que pueden justificar un proyecto, y rara vez un cálculo de gastos o antecedentes anexos¹⁴.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley N° 18.918 —*Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*—, que rige a partir del 11 de marzo de 1990, es del siguiente tenor:

Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

¹⁴ A esto cabe agregar lo que señalaba el artículo 24 de la misma Ley N° 17.983.— *Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo:*

La Secretaría de Legislación presentará a las Comisiones Legislativas, conjuntamente con el envío de copia del proyecto y de sus antecedentes, un informe que comprenderá las siguientes materias:

- a) Análisis del proyecto desde el punto de vista de su juridicidad de fondo;*
- b) Sugerencias para perfeccionar el proyecto desde el punto de vista formal, con el fin de ajustarlo a una adecuada técnica legislativa;*
- c) Análisis de las disposiciones del proyecto que deroguen o modifiquen, expresa o tácitamente, la legislación vigente;*
- d) Examen de las normas de la legislación vigente que resultarán afectada por el proyecto en caso de ser aprobado, y*
- e) Correlación con el régimen normativo nacional.*

En la práctica, estos informes contenían un análisis de los antecedentes legales (disposiciones derogadas o modificadas), de hecho (mensaje e informe técnico), los objetivos del proyecto, de su contenido, y comentarios de su juridicidad de fondo, incluyéndose normalmente comentarios sobre la constitucionalidad o consecuencias de los textos propuestos en el proyecto respectivo, todo ello normalmente limitado en el respeto por el "mérito", esto es, por la decisión adoptada por el Ejecutivo. Muy rara vez estos informes entran en el mérito u oportunidad del proyecto. Las sugerencias sobre técnica legislativa normalmente se refieren a aspectos de redacción. Un excelente ejemplo de la calidad de estos informes, véase en: *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11 (1984), pp. 139-194, sobre el proyecto de Código de Minería.

En el futuro se impone que existan análisis similares a los proyectos de ley, pero no sólo en esta etapa, sino también en la previa: prelegislativa, mientras permanece en el Ejecutivo.

b) **La fundamentación de los proyectos.** Tomando como base la exigencia de *fundamentar* los proyectos de ley que efectúa la Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, bien podría, a partir de ahí, elaborarse todo un elenco de extremos que debiera considerar el autor de los proyectos de ley antes de proponerlos como tales e iniciar, así, su tramitación legislativa. Aquí se deben reflejar los puntos esenciales de lo que se llama *proceso legislativo interno*, esto es, el método de obtención de decisiones legislativas, orientado a garantizar la racionalidad de las leyes y a aumentar su eficacia. En otras palabras, evitar el fracaso de la ley. Es por lo demás una forma de evitar acusaciones sobre la mala calidad de nuestras leyes¹⁵.

Si fundamentar es razonar, dar motivos, a mi juicio no resulta inadecuado, siguiendo ejemplos que ofrece el derecho comparado¹⁶, y tomando base en la disposición legal aludida (y en la intención del constituyente: *vid. supra*: "Actas de la Comisión"), propugnar que todo proyecto legislativo debiera dar información adecuada sobre los siguientes extremos:

1º Delimitación y análisis del sector de la realidad social a regular y definición de los objetivos. Como ante toda intervención en la realidad que habrá de tener un impacto en ella, debe definirse el problema que pretende resolverse con la regulación. Debe saberse con precisión, en toda su riqueza de contenido, en qué consiste y cómo se expresa el problema que se decidirá a través de la ley en proyecto.

Deberá conocerse, entonces, claramente la situación existente, a través de estudios empíricos, informes de expertos, etc., de tal modo que se pueda conocer con la mayor exactitud posible su naturaleza, contexto y dinámica.

Debe, además, definirse claramente el *objetivo* de la ley en proyecto, y, por otra parte, su *finalidad*. Deben, en lo posible, diferenciarse estos dos aspectos:

—El *objetivo* de la ley, que va más allá de la propia ley. Describe aquello que debe ser conseguido mediante la ley; su incidencia en la realidad. El objetivo describe las consecuencias que deben producirse para que exista el estado deseado.

Así, si las consecuencias de la influencia producida realmente en la conducta de los afectados —mediante la norma jurídica— no se corresponden con el estado que describe el objetivo de la ley, existe un *fracaso teórico*¹⁷. En otras palabras, se creía conocer la realidad sobre la que actuaría la ley, pero, a pesar de que se produce el estado deseado (se cumple la ley), no se produce el objetivo deseado. Un ejemplo¹⁸ aclarará esto:

¹⁵ Acusaciones frecuentes entre la doctrina nacional: cfr. TAPIA VALDES (n. 6), p. 36, entre otros.

¹⁶ Cfr. Directriz sobre técnica legislativa alemana, en MARTIN CASALS, Miguel, *Preámbulo y disposiciones directivas*, en GRETEL-Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa* (Barcelona, Bosch, 1986), p. 65, cuyo esquema seguimos en este análisis. Sobre esta colectánea de GRETEL, que ha sido fundamental, primero, en nuestro interés en el tema, y, segundo, como guía para la preparación de este trabajo (sobre todo en la segunda parte), véase nuestra recensión en: *Revista de Derecho Público*, XV, 114 (Madrid, 1989), pp. 304-309, y en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16 (1989) pp. 842-846.

¹⁷ Cfr. HUGGER, cit. por MARTIN (n. 16), p. 82.

¹⁸ Tomado de MARTIN (n. 16), p. 83.

La ley tiene por objetivo impedir la desaparición de la fauna marina en un determinado lugar. A tal efecto, impone unas medidas restrictivas a la pesca. A pesar de la perfecta observancia de esas medidas, la fauna marina continúa desapareciendo porque lo que provoca su desaparición es, no tanto la pesca, sino la existencia de emisarios submarinos en las inmediaciones.

—La *finalidad* de la ley, en donde se expresa en qué han de consistir los efectos de las medidas previstas por la ley. Describe lo que debe ser conseguido en la ley. Su cumplimiento se mide viendo si se producen los cambios de conducta o efectos que se quería obtener.

Si la modificación de conducta o efectos no se produce, o se presenta con una intensidad no querida, o se presenta de un modo diferente a la esperada, existe, entonces, un *fracaso de la ley*¹⁹. Así: se da una discordancia entre los efectos queridos y los efectos producidos (erróneos o falta total de efectos). Un ejemplo:

En el mismo caso anterior, las medidas restrictivas de la pesca no son observadas por falta de incentivos, control, o sanciones suficientes. O bien son observadas, pero provocan que los pescadores se dediquen a la captura de otras especies no protegidas, lo cual, a su vez, provoca el desequilibrio del ecosistema y hace que continúen desapareciendo las protegidas.

Buscaremos, ahora, ejemplos concretos, de leyes chilenas, para mayor claridad de la distinción entre objetivos y finalidad.

LEY N° 18.097, Aprueba Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Míneras:

Su objetivo (manifestado en su Informe Técnico)²⁰: “conciliar, de la mejor manera posible, el objetivo de expandir la actividad minera con el interés nacional”.

Su finalidad (artículo 19 N° 24, inc. 7° Constitución y texto de la ley): regular la constitución, duración, derechos y obligaciones que confieren, y el régimen de amparo de las concesiones míneras.

DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 22 (de 1981, Educación), Crea un programa especial de becas de perfeccionamiento en el extranjero para egresados de las Universidades e Instituciones Profesionales chilenos.

Su objetivo: “reorganizar las Universidades, ayudar a su perfeccionamiento mediante la incorporación de profesionales de alto nivel” (Considerando).

Su finalidad: regular el programa de becas, establecer los derechos y obligaciones de los becarios, etc.

Por último, un ejemplo claro (y actual, pues incide en una materia sobre la cual previsiblemente habrá de legislarse, esperamos que en forma adecuada) de fracaso teórico y fracaso de la ley es la:

¹⁹ Cfr. HUGGER, cit. por MARTIN (n. 16), p. 82.

²⁰ Cfr. *Archivo del Organo Legislativo* (Secretaría de Legislación), T. 40, “Ley N° 18.097”, I. folios 1-233, también lo transcribe: PIÑERA ECHEÑIQUE, José, *Legislación Minera* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982), p. 45.

LEY N° 3.133, Neutralización de los residuos provenientes de establecimientos industriales.

A su respecto, es ya consenso, sobre todo por la nueva realidad del complejo fenómeno de la contaminación²¹, que no han sido cumplidos ni los objetivos ni las finalidades de esta Ley N° 3.133.

2° Contenido esencial de la ley proyectada. En esta fase prelegislativa se debe efectuar una exposición de las líneas generales del proyecto y de sus puntos esenciales. En otras palabras, y ajustándonos a la terminología de la normativa constitucional, se trata de las ideas matrices o fundamentales del proyecto (vid. art. 66 Constitución).

Así, una elaboración previa de estas ideas matrices o fundamentos podrá servir para el momento posterior de la discusión del proyecto, pues ellos (según el artículo citado) deberán ser respetados e inalterados por las adiciones o correcciones que introduzca el Parlamento al proyecto respectivo.

3° Alternativas de la ley proyectada. Siempre es conveniente evaluar la necesidad de una ley antes de promoverla; antes de elaborar una decisión, deben ser puestos de manifiesto todos los puntos de vista. Entre los cuestionamientos posibles, citamos:

—¿Es necesaria la ley que se proyecta? Pues, a lo mejor, la solución puede residir en otras acciones y o mecanismos autorreguladores: la iniciativa privada, el mercado, etc.

—¿No hay otros medios que entrega el Derecho? Debe verificarse la necesidad (y la posibilidad constitucional) de la ley formal, pues, por ejemplo, podrían bastar un reglamento o un acto administrativo²².

Esta es una forma de evitar (claro está, dentro del marco de la reserva de ley) la "inflación legislativa", la "marea legislativa", o, según la conocida expresión de Carl Schmitt, la "motorización legislativa".

4° Efectos derivados de la ley proyectada. Deben distinguirse varios aspectos:

—*Efectos económicos.* Fuera de los costos públicos, la ley puede ocasionar costos a los particulares, no sólo aquellos que resultan del contenido de la ley, sino también costos de ejecución. Un ejemplo, son los nuevos trámites burocráticos. Algo de esto hay en el artículo 21 letra b) de la Ley N° 17.983, citada, y en el artículo 14, citado, de la Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*.

Pero debe dejarse en claro que no sólo se trata de los gastos para el erario que pudiesen aparecer en la propia ley, o el monto de impuestos, cuyo cálculo es expreso. Se trata de verificar el impacto económico de ciertas leyes, en general. Un ejemplo puede aclarar esto:

²¹ Cfr. nuestros: *Contaminación y Derecho*, en: *El Mercurio*, p. A-2, días 25 de septiembre de 1989 y 26 de octubre de 1989. Más ampliamente: *Sobre la contaminación de las aguas en Gaceta Jurídica*, N° 114 (1989), pp. 3-8.

²² Cfr. una especie de Directriz de técnica legislativa de la Región toscana italiana: *Suggerimenti per la redazione di testi normativi*, en *Il Foro Italiano* (1985), p. 179: verifichino non strettamente testuali. También puede consultarse esta directriz en: *Le Regioni*, XIII, 2-3 (1985), pp. 319 y ss.

LEY N° 18.248, Fija texto del Código de Minería.

Artículo 2º transitorio, inciso 2º: Dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde la vigencia de este Código, los titulares de concesiones judiciales para explorar y los titulares de concesiones administrativas para explorar y para explotar, como asimismo los titulares de solicitudes de dichas concesiones, deberán presentar manifestación o manifestaciones respecto de la o las sustancias concedidas o solicitadas, so pena de extinción de sus derechos por el solo transcurso de ese plazo.

¿Se pensó el costo económico que esto ocasionó a los particulares?

—*Costos sociales.* La aplicación de la ley puede comportar costos sociales, no sólo interesantes en su valoración económica inmediata, sino, sobre todo, en el aspecto de creación de situaciones sociales conflictivas y de repercusión negativa en la calidad de vida.

Un factor a considerar, por ejemplo, hoy en día, es el medio ambiente. Y aquí podemos traer a colación el mismo ejemplo anterior. Al estudiarse la:

LEY N° 18.248, Fija texto del Código de Minería.

¿Se estudió su repercusión en el medio ambiente?

—*Inserción de la ley en el marco del ordenamiento jurídico.* Una vez aprobado el proyecto, se insertará como ley dentro del ordenamiento jurídico vigente, por lo que debe realizarse un análisis previo del fundamento de la competencia (¿es materia de ley?) y de su constitucionalidad, para que pueda desplegar eficazmente su contenido normativo. Debe considerarse, también, una relación de vigencia; a fin de evitar posibles dudas, se debería incluir una tabla de derogaciones, esto es, las disposiciones que derogará expresamente la ley en proyecto²³. Un ejemplo:

LEY N° 18.576, Introduce modificaciones a la legislación bancaria y financiera. Introduce el siguiente artículo 20 a la Ley General de Bancos (Decreto con Fuerza de Ley N° 252, de 1960): Los depósitos y captaciones de cualquier naturaleza que reciban los bancos están sujetos a secreto bancario (...).

Así, se introduce una figura jurídica nueva en el ordenamiento legal chileno: el secreto bancario. ¿Se hizo con plena conciencia del impacto que ocasionaría (y que ocasionó) con otras instituciones? No se trata de valorar el mérito de esta disposición, sino si se habían estudiado previamente sus efectos, pues, a lo mejor, con algún otro antecedente (por ejemplo, el abuso del secreto bancario, a través del llamado "lavado de dinero"), tal disposición legal habría sido diferente²⁴. De

²³ Este análisis lo exige el art. 24 letra c) de la Ley 17.983.— *Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo*, a la Secretaría de Legislación. En España, el art. 129.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo exige que al proyecto lo acompañe una tabla de vigencias. El problema resurge en Chile con las derogaciones tácitas, tan usadas: véase *infra*.

²⁴ Cfr. nuestro: *El secreto bancario ante el derecho chileno*, en *Revista de Derecho*, 180 (Concepción, 1986), pp. 39-61, posteriormente en *Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales*, 8 (Madrid, 1988), pp. 381-427, y ahora en: *El secreto bancario. Sobre su fun-*

eso se trata: de legislar con responsabilidad; con plena conciencia de los efectos que ocasionará el acto legislativo. De esto hablamos a continuación.

c) **La calidad de las leyes. ¿Test a los proyectos de ley? ¿Cabe someter a test los proyectos de ley, antes del inicio de su tramitación parlamentaria como tales, para evaluar así sus consecuencias?**

Si bien ello está alejado de las prácticas habituales en nuestro país, la técnica de evaluación de las leyes es un instrumento habitual en países donde Derecho y Técnicas de la Administración obedecen a programas orientados políticamente. Ejemplo de estos últimos son los Estados Unidos y Alemania²⁵.

Someter a examen o test un proyecto de ley (o una ley que se proyecta modificar o derogar) supone controlar cómo y hasta qué punto atienden las exigencias tanto formales como de contenido que de tales proyectos de ley se espera.

Es obvio que para ello habrá que tener claridad de las condiciones que se les puede exigir a las leyes²⁶, y de los efectos que pueden dificultar su ejecución: por ejemplo, la burocratización, un bloqueo jurisprudencial, etc. A un conocimiento efectivo de los posibles efectos de una ley que se proyecta dictar sólo es posible llegar a través de investigaciones aisladas o de verdaderas simulaciones de su hipotética aplicación.

Se precisa la realización de verdaderos "experimentos" que de manera práctica analicen la aplicación y efectos de los preceptos jurídicos, y deben buscarse, por tanto, métodos y procedimientos de examen, de prueba y comprobación, que faciliten la información precisa, a través de la participación de interesados, destinatarios, o quienes representan los intereses de los afectados por las normas, de

damento, legislación y jurisprudencia. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1990), 226 pp., donde, a raíz de esta escueta disposición, se estudia el impacto del secreto bancario en el ordenamiento jurídico chileno. ¿lo estudió quien hizo el proyecto?

²⁵ Una gran cantidad de leyes, tanto del Congreso americano como de la RFA, sobre todo las más importantes, han sido sometidas a examen y prueba. Y no sólo durante su tramitación administrativa (prelegislativa, como aquí decimos), sino también durante su tramitación parlamentaria.

²⁶ Las condiciones que se les puede exigir a la ley, en teoría, es un tema al que no podemos entrar aquí sin desviar nuestro hilo conductor: el procedimiento legislativo. Sólo una referencia de aquellas que se encuentran en un punto de equilibrio de toda legislación adecuada: (1) la *economía* de las normas, indica verificar el grado de detalle necesario en ellas; (2) su *efectividad*, se fomenta a través de una cuidadosa preparación de los proyectos, sin lo cual peligran la consecución de sus fines; (3) la *eficacia*, es una relación, muy de economistas, entre los resultados obtenidos y su coste; (4) la *aptitud de las normas para ser ejecutadas*, depende de varios supuestos: aceptación, comprensión, conocimiento, etc.; (5) el *grado de acercamiento de la norma a los interesados*, dependerá, por ejemplo, de su comprensión y de la percepción del impacto que ocasiona en cada cual. La falta de muchas de estas y otras condiciones (como las leyes constantemente modificadas) vulneran la seguridad jurídica de los afectados y la previsión y confianza en el Derecho. Cfr. más antecedentes en: MONTORO CHINER, María Jesús, *La calidad de las normas: ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las normas*, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 48 (1985), pp. 514-516, a quien seguimos en este apartado. Véase, también, PENDAS GARCIA, Benigno, *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes*, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, X, N° 28 (1990), pp. 75-110.

forma que puedan reconocerse de antemano, valorarse y aquilatarse los efectos concretos de éstos²⁷.

Entonces, si las ciencias de métodos y planificación como la investigación social de carácter experimental han desarrollado técnicas de investigación y de control de fenómenos sociales, es perfectamente posible (y adecuado, por lo demás) pensar en la factibilidad (y necesidad cada vez más apremiante, ante la calidad más que deficiente de las normas que se dictan habitualmente) de que tales técnicas sean aplicadas a la creación del Derecho y al análisis de los proyectos de ley.

Principalmente puede pensarse en la aplicación de métodos de *prueba* a los proyectos de ley, a través de los cuales se procede a la simulación de los supuestos de hecho de la norma como si estuviera ésta en vigor. Así, la norma en proyecto es controlada mediante un análisis de sus efectos a través de la aplicación de criterios orientados hacia un resultado determinado. Interesa saber cómo la norma va a modificar la realidad social: su impacto, su repercusión²⁸.

En fin, se trata que las normas sean realizadas con mayor claridad de los efectos que ocasionarán en la realidad social. Y esta claridad es muy necesaria, pues significa seguridad jurídica, y, sin ésta, difícilmente se entiende cumplido el principio del Estado de Derecho²⁹.

2. *Fase de iniciativa.* a) *En general.* El procedimiento legislativo se inicia, propiamente, con la iniciativa legislativa. Constituye ésta, por lo tanto, el mecanismo que pone en movimiento el procedimiento³⁰.

La Constitución se refiere a esta materia, especialmente, en el artículo 62. Así, su inciso 1º (que es idéntico al antiguo art. 45 inc. 1º de la Constitución de 1925) establece que "*las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más*

²⁷ Un ejemplo de participación de interesados es, indudablemente, la tramitación inicial del proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno Regional, Provincial y Local (Capítulo XIII de la Constitución), de 1991, donde las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, del Senado, invitaron a representantes regionales, en gran número, para conocer su opinión del proyecto. Véase, en esta Revista, sección documentos, la intervención del autor en tal "participación ciudadana", intitulada *Reforma constitucional y descentralización administrativa*.

²⁸ Cfr. MONTORO CHINER (n. 26), p. 517. Una exposición de estos métodos, que no podemos analizar aquí, véase en tal trabajo, pp. 519 ss. Sus denominaciones, de procedencia alemana: *Zeitgesetz* (vigencia de las leyes); *Modellversuch* (simulación); *praxistest planspiel*, *planspiel* aritmético-formal; simulación formalizada, etc.

²⁹ Sobre este punto, véase lo que ha dicho el Tribunal Constitucional Federal alemán (citado por MONTORO CHINER (n. 26), p. 524), y que se transcribe, como colofón, al final de este trabajo.

³⁰ Sobre el tema, véase, entre muchos otros: ARAGON, Manuel, *La iniciativa legislativa*, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, VI, 16 (1986), pp. 287-312; LUCIFREDI, Pier Giorgio, *L'iniziativa legislativa parlamentare* (Milán, Giuffrè, 1968), 351 pp.; CUOCOLO, Fausto, *Iniziativa legislativa*, en: *Enciclopedia del Diritto* (Milán, Giuffrè, 1971), XXI, pp. 610-647; y PITRUZZELLA, Giovanni, *Il coordinamento delle iniziative legislative disperse del governo*, en: *Revista trimestrale di diritto pubblico* (Milán, 1988), 4 pp. 821-899.

de diez diputados ni por más de cinco senadores". A renglón seguido, señala materias en las cuales cualquiera de estos titulares tiene iniciativa exclusiva. Así:

—Sólo en la Cámara de Diputados pueden originarse proyectos de ley sobre tributos, presupuestos y reclutamiento;

—Sólo en el Senado pueden originarse proyectos de ley sobre amnistía o indultos generales; y

—Sólo el Presidente de la República tiene iniciativa (*exclusiva*, la llama la Constitución), en cuanto a alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del país, etc., y todas aquellas que señala la Constitución en su artículo 62 incisos 3º y 4º.

Por último, hay un caso que no sólo es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sino también se le puede calificar de iniciativa obligada: es el caso de la Ley de Presupuestos. El artículo 64 de la Constitución señala expresivamente que "*el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir*". Es este un supuesto en que la iniciativa constituye un verdadero *deber* constitucional³¹.

b) **El proyecto de ley.** El objeto de la iniciativa es un *proyecto de ley*. Este es un aspecto más que obvio, precisado, por ejemplo, en los artículos 65 y siguientes Const. (*El proyecto...*). La Constitución no establece ningún requisito que deban cumplir estos proyectos³², pero es natural que tanto en el mensaje como en la moción debe tratarse de una proposición de texto, redactado en forma articulada. Se acompañará, además, de las firmas necesarias, en su caso.

c) **Es un deber constitucional.** Es importante señalar que siempre, o casi siempre, el papel principal en materia de iniciativa le corresponderá al Presidente de la República. Ello, en primer lugar, es así porque es el Ejecutivo el poder del Estado que se encuentra en mejores condiciones para formular proyectos de ley de calidad; además, debe llevar adelante el proyecto político y administrativo que se ha comprometido a desarrollar ante el grupo mayoritario de ciudadanos que le eligió; y porque la propia Constitución le ha entregado una amplia gama de materias en las cuales tiene iniciativa exclusiva (*vid.* art. 62, incs. 3º y 4º y art. 60 N°s 10, 13 y 14), como tributos, empleos, remuneraciones, etc.

En efecto, ante estas materias se configura un verdadero *deber constitucional* a llevar adelante iniciativas legislativas. No obstante, este deber no está regulado como en el caso de la Ley de Presupuestos (art. 64 Const.), pero a pesar de presentarse tan difuso es un deber de quien administra la nación.

Por otro lado, es natural la concentración de iniciativas sobre tantas materias en el Presidente, pues tiene a su cargo la Administración del Estado (artículo

³¹ Este artículo es similar, por ejemplo, al art. 134.2 de la Constitución española de 1978.

³² Véase *supra*. Por ejemplo, el art. 88 de la Const. española exige que los proyectos de ley sean "acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos". En Chile, el art. 21 de la Ley 17.983.— *Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo*, transcrito *supra*, contemplaba requisitos (informe técnico, etc.). La Ley N° 18.918.— *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, en su art. 14, sólo exige unos indefinidos "fundamentos", y los antecedentes sobre posibles gastos.

24 Const.), con todos sus órganos más o menos especializados, un *plus* de información que no lo posee, ni remotamente, el Parlamento³³.

d) **Existe un derecho a la iniciativa.** Por último, debe tenerse presente que el titular de la iniciativa (el Presidente o los parlamentarios respectivos, en el número necesario) tiene, desde otro punto de vista, un verdadero *derecho* a la iniciativa. En otras palabras, la iniciativa es un derecho que posibilita a quienes son titulares de ella no sólo a ejercerlo, sino, además, a exigir que el órgano respectivo (la Cámara de origen) se ocupe de su proposición y que adopte una decisión de aprobación o rechazo sobre ella³⁴.

e) **Publicidad.** Si bien no lo dice ni la Constitución ni la ley, una vez presentado un proyecto de ley, esto es, ejercido el derecho a la iniciativa, y recibido por el Parlamento, éste debiera publicarse. Así será conocido no sólo por el Parlamento, sino por toda la ciudadanía, y, principalmente, por aquellos organismos o personas que deseen asesorar externamente al órgano legislativo (o aquellos otros grupos de presión que deseen influenciarlo), pues de todo este diálogo ciudadano puede esperarse una mayor riqueza de antecedentes para la decisión legislativa. Es necesario, además, el conocimiento de todos los antecedentes, anteproyectos, documentos, informes, que se originen desde la sede administrativa, hasta la completa aprobación y publicación de un texto legal. Tales materiales, denominados prelegislativos³⁵, son, como se sabe, esenciales para la interpretación del sentido, razones, espíritu y finalidades de la ley, según fluye de los artículos 19 y siguientes del Código Civil.

3. *Fase constitutiva o central.* Es ésta, obviamente, la fase más importante del procedimiento legislativo, pues: es en esta fase donde se produce la fijación del contenido de la ley. No obstante, por otro lado, por su carácter eminentemente reglamentario, es la fase que, desde el punto de vista dogmático-constitucional, plantea menos problemas.

Toda esta tramitación se encuentra regulada fundamentalmente en los artículos 65 y siguientes de la Constitución. Debe considerarse, también, lo dispuesto en el artículo 82, en lo pertinente a proyectos de ley. También obviamente en la Ley Nº 18.919, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, en cuanto establece "todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley", de acuerdo con el mandato contenido en art. 71 *in fine* Const., y en la Ley Nº 17.997, *Aprueba la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional*. Obviamente, por el carácter de este trabajo, sólo mostraremos la línea gruesa de esta tramitación.

A) **Trámites constitucionales.** Esta fase central está estructurada en Chile, como en muchos países extranjeros, a través de una variante del llamado "dogma de las tres lecturas", que procede del Parlamento británico.

³³ Obviamente, esta deficiencia del Parlamento puede ser suplida, con mayor o menor éxito, a través de asesorías internas o externas: véase *infra*.

³⁴ Así ha sido declarado, desde 1952, por el Tribunal Constitucional alemán. Se produce, entonces, una situación similar a la que ocurre en un órgano judicial al ejercer alguien su derecho a la acción: una vez radicado el asunto, es necesario resolverlo.

³⁵ Véase, sobre el tema, con interés, CODERCH, Pablo Salvador, *Los materiales prelegislativos: entre el culto y la polémica*, en: *Anuario de Derecho Civil*. XXXVI, 3 (Madrid, 1983), pp. 1657-1684.

a) Proyecto de dos trámites constitucionales. 1º En comisión. En primer lugar, el proyecto desde que ha ingresado es sometido al examen de la Comisión respectiva, la que deberá informar el proyecto (véase, en tal sentido, art. 115 Reglamento Cámara de Diputados y art. 38 Reglamento del Senado).

2º Discusión general. El proyecto, luego pasa a la discusión general. En caso de rechazo, el Presidente puede optar por retirar el proyecto para renovarlo después de un año o solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara (art. 65 Const.).

3º Discusión particular. En la discusión particular, el proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones (véase sobre este tema, también, *infra*), siempre que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales. Y, una vez aprobado el proyecto en su Cámara de origen, pasará a la otra para su discusión (art. 66 Const.).

Hasta aquí se ha cumplido el primer trámite constitucional³⁶, y si, una vez discutido por la Cámara revisora (el que constituye el 2º trámite constitucional), éste es aprobado, ya tendrá fuerza de ley, y podrá pasar a la etapa de sanción presidencial (art. 69 Const.). Así, habría tenido este proyecto, de trámite simple, sólo dos trámites constitucionales ante el Parlamento.

b) Proyectos con más de dos trámites constitucionales. Una situación se produce cuando la Cámara revisora, en el 2º trámite constitucional, desecha el proyecto en su totalidad. En este caso, es considerado por una *comisión mixta*, la que propondrá "la forma y modo de resolver las dificultades" (art. 76 Const.). El proyecto de la Comisión tendrá que ser votado en 3er. y 4º trámite por las respectivas Cámaras.

En el mismo caso anterior de rechazo total, si no hay acuerdo en la Comisión, o la Cámara de origen rechaza la proposición de aquella, el Presidente puede pedir a la Cámara que haga uso de su derecho a la *insistencia* por los dos tercios de sus miembros presentes (art. 67 segunda parte Const.), y en 4º trámite la Cámara revisora sólo lo podrá rechazar con igual *quorum*.

En caso de adiciones o enmiendas, el proyecto vuelve en 3er. trámite a la Cámara de origen, para su aprobación o rechazo (art. 68 inc. 1º). Si se reprueban las adiciones o enmiendas, en 3er. trámite, se forma una Comisión Mixta. Si no hay acuerdo, opera también el mecanismo de la insistencia (art. 68 inc. 2º). Así, en este último caso, se podrá dar un quinto trámite constitucional.

En fin, aprobado el proyecto por las dos Cámaras, debe pasar a la siguiente etapa del procedimiento legislativo, que se produce ante el Presidente de la República.

B) La sanción o aprobación legislativa. A partir de la doble aprobación por las Cámaras, el texto de la ley no ha quedado definitivamente fijado, pudiendo ser objeto aún de un *veto suspensivo* de parte del Presidente de la República, formulando observaciones (art. 70 Const.). En este caso, el Congreso tendrá que reunir

³⁶ Se entiende por "trámite constitucional" cada una de las etapas que se cumplen en una u otra Cámara. Cfr. SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963) 3, p. 181.

dos tercios de sus miembros presentes para *insistir* en el proyecto, a menos que apruebe las observaciones. En ambos casos (esto es, insistencia o aprobación del Parlamento) el proyecto *tendrá fuerza de ley* (art. 70 inc. 3º Const.), “y se devolverá al Presidente para su promulgación” (art. 70 incs. 3º y 4º Const.).

Es esta *aprobación* del Presidente de la República (art. 69 Const.), y que en caso negativo se transforma en un veto, lo que llamamos sanción, y que, obviamente, en nuestro sistema constitucional, no tiene ni el contenido ni la tradición histórica de otros sitios³⁷, pero es perfectamente distinguible, por ejemplo, de otros trámites del procedimiento legislativo.

Así, el art. 32 N° 1 Const. dice que es atribución del Presidente de la República “*sancionarlas* y promulgarlas (las leyes)”. En el art. 69, por otro lado, habla de que “*aprueba* (el proyecto de ley), (y) dispondrá su promulgación”. En el art. 72 señala que “se entenderá que lo *aprueba* (el proyecto de ley) y se promulgará”.

Es perfectamente posible distinguir la sanción o aprobación de los siguientes trámites de esta etapa que podríamos llamar *presidencial*, como la promulgación o publicación, y son distintos y sucesivos. Y, por otro lado, es posible también llenar de contenido esta figura de la sanción pudiendo definirla como un acto de reconocimiento del papel de concurrencia del Presidente de la República en la formación de las leyes, comportando, además, dentro de sí, la facultad de veto suspensivo.

Es por esta razón que la *fuerza de ley* sólo se adquiere por el texto de dos formas:

—A través de la sanción o aprobación por el Presidente del proyecto respectivo (art. 69 Const.);

—O, una vez ejercido el veto por el Presidente, las Cámaras aprueban las observaciones o insisten con mejor *quorum* (“tendrá fuerza de ley”: art. 70 inc. 3º). Y, en este último caso, como dice la Constitución, la *insistencia* del Congreso tiene preeminencia sobre el veto, y sobre la sanción (que ya no será necesaria, pues ya fue ejercido el veto que comporta), y —entonces— sólo queda que el Presidente promulgue. Y así lo dice directamente la Const. (art. 70 inc. 3º y 4º): *se devolverá al Presidente para su promulgación*.

Entonces, ahora es posible decir que el texto de la ley ha quedado definitivamente fijado.

C) Trámites ante el Tribunal Constitucional. Debe tenerse presente, aunque no se desarrollará aquí, la posibilidad que los proyectos de ley tengan que cumplir algún trámite ante el Tribunal Constitucional, lo que siempre se producirá, según la Const., “antes de la promulgación”, o “durante la tramitación de los

³⁷ Por ejemplo de las monarquías, luego devenidas en Estados constitucionales. Así, para España: Cfr. RODRIGUEZ ZAPATA, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes* (Madrid, Tecnos, 1987), pp. 32 y ss.; SOLOZABAL, Juan José. *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria* (Madrid, Tecnos, 1987), pp. 83 y ss.; SANTA-MARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Comentario al artículo 91 de la Constitución*, en: *Comentarios a la Constitución* (Madrid, Civitas, 1980), pp. 920 y ss.; SATABOLALLA, *Sanción y promulgación de las leyes*, en: *Comentarios a las leyes políticas* (Madrid, Edersa, 1985), 7, pp. 345 y ss.; y VIVER I PI-SUNYER, Carles, *Sanción, promulgación y orden de publicación*, en: Grupo de Estudios de Técnica Legislativa-GRETEL, *Curso de técnica legislativa* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989), pp. 103 y ss.

proyectos de ley”, o cuando “no (se) promulgue una ley (o se) promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda” (art. 82 N^{os} 1, 2 y 5 Const., respectivamente). Además, normalmente, este control de constitucionalidad (del art. 82 N^o 1) deberá producirse luego de su sanción o aprobación presidencial (o, ejercido el veto, luego de la aprobación o insistencia parlamentaria). Lo mismo, las cuestiones sobre constitucionalidad, las que podrán producirse en cualquier momento del procedimiento, pero nunca después de la promulgación.

D) **La nulidad en el procedimiento legislativo.** El *iter* que debe recorrer un proyecto de ley contempla ciertas etapas que no pueden faltar, so pena de invalidar todo el procedimiento, por vicio formal (y no de fondo). No es posible entrar aquí a analizar este importante tema, de varias aristas, de los vicios del procedimiento legislativo, que tiene amplios desarrollos en derecho comparado³⁸. Sólo interesa destacar la importancia que, entre nosotros, ha adquirido el tema a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de diciembre de 1990³⁹, que, aplicando los artículos 6^o y 7^o de la Constitución, y la institución de la nulidad de derecho público o constitucional que de ahí surge, declaró inconstitucional, por vicios de forma, sin fijarse siquiera en el fondo, un proyecto de ley que, en su aprobación, no había respetado la ritualidad del procedimiento legislativo instaurada en la Constitución.

4. *Fase integradora de la eficacia o conclusiva: la promulgación y la publicación de la ley.* a) **Normativa.** Esta terminología y distinción entre promulgación y publicación surge, actualmente, de la propia Constitución. Así, según el art. 32 N^o 1 Const., es atribución del Presidente de la República “*concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas*”.

Por otro lado, el art. 69 Const. señala que “*aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley*”.

Para el caso que el proyecto vuelva a las Cámaras, por virtud del veto suspensivo, junto con insistir, según el art. 70 inc. 3^o y 4^o Const., “*se devolverá al Presidente para su promulgación*”. Para el caso en que el Presidente no apruebe expresamente, según el art. 72 inc. 1^o Const., “*se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley*”. En fin, los inc. 2^o y 3^o de este art. 72, señalan:

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.

³⁸ Sobre la materia, véase, en derecho comparado: BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, N^o 24 (1988), pp. 211-228; MODUGNO, L. *Legge (Visi della)*, en: *Enciclopedia del Diritto*, (Milán, Giuffrè, 1973), 23, p. 1003; TERNEYRE, Phylippe, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, en: *Revue du droit public*, 3 (1985), pp. 691-749, en donde el autor intenta el desarrollo dogmático de una teoría general de los vicios de procedimiento legislativo.

³⁹ Véase el texto de esta importante sentencia en: *Revista Chilena de Derecho*, vol. 17 (1990), pp. 557-569.

*La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio*⁴⁰.

Por otro lado, no se puede olvidar lo que establece, desde 1949, el art. 7º inc. 1º y 2º del Código Civil:

La publicación de la ley se hará mediante su inserción en el Diario Oficial, y desde la fecha de éste se entenderá conocida de todos y será obligatoria.

Para todos los efectos legales, la fecha de la ley será la de su publicación en el Diario Oficial.

b) **Necesidad.** Como se ha dicho, luego de la aprobación de la ley por el Congreso y por el Presidente, en su caso, el texto de la ley queda definitivamente fijado. Entonces, ya no puede ser objeto de alteración alguna. La ley es, en teoría, jurídicamente perfecta⁴¹, o en otras palabras, como se encarga de decirlo la propia Constitución (art. 70 inc. 3º), el proyecto ya tiene *fuerza de ley*. Pero para que la ley tenga plena validez y fuerza de obligar, son necesarias la promulgación y publicación.

Ratifica este hecho el mismo texto constitucional, sobre todo en el artículo 82, al referirse al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, pues se cuida, siempre, de que tales controles sean realizados antes de la promulgación, por dos razones, que ratifican lo dicho: (1) porque ya está completamente fijado su texto, y la revisión de la constitucionalidad será completa; y (2) porque aún la ley no tiene plena validez y vigencia, la que sólo la adquirirá cuando, en su caso, no haya cuestiones ni reclamos de constitucionalidad que resolver, y, además, se haya promulgado y publicado⁴².

Entonces, tanto la promulgación como la publicación, en Chile, constituyen importantes institutos de la fase conclusiva o integradora de la eficacia de la ley, los que tienen un contenido específico y perfectamente definible (lo que haremos *infra*), a pesar de la crítica a la que están sometidos por la doctrina moderna, especialmente la promulgación. No pudiendo entrar al análisis pormenorizado de estas materias, ofrecemos un brevísimo desarrollo dogmático.

c) **Promulgación**⁴³. Desde una perspectiva de política legislativa, según algunos, existen argumentos más que suficientes para afirmar que la promulgación

⁴⁰ Estos artículos provienen de la Const. de 1925. Así, en el art. 32 N° 1, transcrito, es idéntico al que contemplaba el art. 72 N° 1 de la Const. de 1925. El artículo 69 de la Const. de 1980 es idéntico al art. 52 de la Const. de 1925. En fin, los incisos 2º y 3º del art. 72 de la Const. de 1980, transcritos, son idénticos a los incisos 2º y 3º del art. 55 de la Const. de 1925. El inc. 3º fue agregado por la Reforma Constitucional de 1970.

⁴¹ Cfr. SANTAMARIA, *Apuntes* (n. 12), p. 445.

⁴² Y es tan importante para el constituyente que se cumplan estos trámites que, en la hipótesis del art. 82 N° 5 Const. (cuando el Presidente no promulgue una ley o promulgue un texto diverso), dispone que tal trámite lo lleve a efecto el propio Tribunal Constitucional en su fallo (art. 82 inc. 11º). Luego de lo cual, además, ordenará su publicación (art. 48 inc. 3º Ley 17.997.— *Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional*).

⁴³ Sobre el tema, véase: RODRIGUEZ ZAPATA (n. 37); SOLOZABAL (n. 37); ROSENDE SUBIABRE, Hugo, *La promulgación y la publicación de la ley* (Santiago, Editorial

sería, hoy, un acto perfectamente ocioso que podría y, en rigor, debería ser sustituido por la simple orden de publicación⁴⁴. Se agrega que, en cuanto a su configuración dogmática, la promulgación ha sido a través de la historia una figura evanescente, un instituto falto de unas características propias y específicas bien delimitadas. Se critican sus rasgos actuales. Se dice que la promulgación no tiene ningún carácter sancionador de las leyes. No las perfecciona, ni les da ejecutividad. Tampoco es un medio para dar publicidad a las leyes. Y, por último, no debe confundirse con la orden de publicación. Así, se dice, la promulgación es un simple requisito formal de la publicación de las leyes, un acto sin contenido sustantivo propio⁴⁵.

En algunas legislaciones extranjeras la fecha de las leyes es la fecha de su promulgación.

d) **La publicación**⁴⁶. La publicación oficial de las leyes y demás normas generales, o de publicidad oficial, es una tarea que le corresponde a la Administración. Es, en teoría administrativa, una potestad administrativa. Una consecuencia de esto es que la publicación del Diario Oficial, como tal, no se encuentra en el comercio *inter-privatos*, sino que se encuentra en lo que se ha denominado comercio jurídico-público, pues depende de las reglas por las que se rige la Administración.

Una demostración de esto la ofrece la propia legislación chilena, quien, desde el año 1927 (DFL N° 7.912, *Decreto que organiza las Secretarías del Estado*), ha puesto en la esfera de atribuciones del Ministerio del Interior tal cometido, subentendiendo que es tarea de la Administración, específicamente del Presidente de la República, llevar adelante tal cometido.

Aún más, este criterio se encuentra ratificado en la actual Constitución de 1980, al señalar expresamente, como hemos repetido varias veces, que la función de publicar las leyes le corresponde al Presidente de la República. Por lo tanto, el Presidente de la República podrá elegir privativamente cómo cumplir este cometido administrativo: si a través de un organismo público, o a través de un organismo privado, otorgándole tal concesión previo el cumplimiento de los requisitos legales para ello.

A nuestro juicio, existe a este respecto una verdadera reserva reglamentaria. En efecto, a partir de la Constitución de 1980, como es sabido, la reserva legal, esto es, las materias que pueden ser objeto de ley, está expresamente señalada en la Constitución. Así, el art. 60 señala que "sólo son materias de ley" aquellas que indican sus 20 numerandos, a las que hay que agregar las indicadas en el art.

Jurídica de Chile, 1941), pp. 17 y ss., y el estudio de: CORRAL TALCIANI, Hernán Felipe, *De la ignorancia de la ley. El principio de su inexcusabilidad* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1987), pp. 276 y ss.

⁴⁴ VIVER I PI-SUNYER. *La promulgación y las fechas de las leyes*, en GRETEL. *La forma de las leyes* (n. 16), pp. 93 y ss. Ver, además, del mismo autor, *Sanción* (n. 37), p. 109.

⁴⁵ VIVER I PI-SUNYER, *La promulgación y las fechas de las leyes* (n. 44), p. 98.

⁴⁶ Sobre el tema, véase: RODRIGUEZ ZAPATA (n. 37) y CODERCH, Pablo Salvador, *La publicación de las leyes*, en GRETEL, *La forma de las leyes* (n. 16), pp. 259 y ss.; el mismo, *La publicación de las leyes*, en: GRETEL, *Cursos* (n. 37), pp. 201 y ss.; y, en Chile, ROSENDE (n. 43), pp. 142 y ss.

62, y en todos aquellos artículos de la Constitución que mencionan diferentes mandatos al legislador. Por lo tanto, rige lo que se ha llamado "legislación residual".

Por otro lado, el artículo 32 N° 8 señala expresamente que es atribución especial del Presidente de la República "ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias de dominio legal". Entonces, si se conjuga esta disposición con lo señalado en el artículo 72 inc. 3° de la Constitución (que encarga al Presidente de la República la publicación de las leyes), es posible concluir que al Presidente de la República le cabe determinar la forma en que cumplirá la obligación constitucional de publicar la ley y dictar todas las normas que al respecto estime del caso. En virtud de lo cual, de acuerdo a la Constitución, este aspecto está entregado a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, y, en definitiva, será el Jefe del Estado el que decidirá las entidades, públicas o no, que llevarán a cabo la edición y publicación del Diario Oficial.

En fin, a nuestro juicio, sin necesidad (ni válida posibilidad) de dictarse ley alguna, el Presidente puede regular todo lo atinente al Diario Oficial, encargar su publicación, edición, distribución, etc.

e) **Valor de la publicación.** Sobre el valor de la publicación, existen dos doctrinas: (1) La publicación como requisito constitutivo de la ley. Según esta teoría, una ley no publicada es jurídicamente inexistente como regla de conducta, pues carece de uno de sus requisitos. No son leyes. Son su perversión. (2) La publicación como requisito de eficacia⁴⁷.

En todo caso, sea como fuere, la ley no publicada carece de todos y cada uno de los efectos que le son propios⁴⁸.

En cuanto al medio de publicación, las leyes se publican en el Diario Oficial, por exigencia legal (art. 7 CC). Nótese que hoy no existe en la Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, un texto del tenor del antiguo art. 36 de la Ley 17.983, de 1981, citada, que fijaba normas sobre procedimiento legislativo ante la Junta de Gobierno, y que, como se sabe, rigió hasta el 10 de marzo de 1990. No tiene esta exigencia carácter constitucional. Pero como la Constitución habla de "publicación" (art. 72 inciso 3°), el modo tradicional y habitual de hacerlo es en el Diario Oficial, por lo que podría decirse que esta forma de publicar constituye un punto de no retorno en la seguridad jurídica, como se ha planteado para otros ordenamientos jurídicos⁴⁹.

Es necesario postular, en este sentido, una amplia *vacatio legis*, siendo criticable la práctica de las leyes que entran en vigor el mismo día de su publicación. Las razones: primero, la exigencia de publicación no es una ficción ni puede vaciarse simplemente de contenido, pues, en segundo lugar, publicación de una ley no es una mera impresión de la misma en los talleres del Diario Oficial. Antes bien, es algo que supone un *plus*: la edición y distribución del Diario Oficial de

⁴⁷ Debate éste, al que —obviamente— no podemos entrar aquí, sino sólo mencionar. Mayores antecedentes, ver en: ROSENDE (n. 43), pp. 163 y ss.; y CORRAL TALCIANI (n. 43), pp. 279 y ss., quien señala, expresivamente, que mediante la publicación, "el legislador habla al pueblo".

⁴⁸ Cfr. CODERCH, *La publicación* (n. 44), p. 265.

⁴⁹ Cfr. CODERCH, *La publicación* (n. 44), p. 266.

forma tal que se pueda tomar objetivamente conocimiento de su contenido⁵⁰. Por lo tanto, debe evitarse la entrada inmediata en vigor de las leyes (con excepciones de aquellas que no sean puramente organizativas o habilitantes, por ejemplo).

Finalmente: los errores. Por cierto, ellos son inevitables, y lo importante es disponer de regulación adecuada para su corrección. Deben establecerse controles previos y posteriores a su publicación.

f) **Praxis del texto de la ley.** Con breves ejemplos (tomados del *Diario Oficial*), veremos cómo se ha llevado y cómo se lleva a la práctica esta (tradicción y esta) obligación constitucional del Presidente de la República de promulgar y publicar las leyes.

Así, la Ley sobre el efecto retroactivo de las leyes, de 7 de octubre de 1861, fue promulgada (y publicada), así:

Por cuanto el Congreso Nacional ha acordado el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Artículo 1º ...

*Y por cuanto, oído el Consejo de Estado, he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, mando se promulgue y lleve a efecto en todas sus partes como ley de la República*⁵¹.

Fórmula similar se usó durante la vigencia de la Constitución de 1925, produciéndose, sin embargo, algunas variaciones en sus últimos años. Obsérvese en estos dos ejemplos:

Ley Nº 6.977, Dispone que la servidumbre de alcantarillado en predios urbanos sólo puede adquirirse por medio de escritura pública inscrita en el conservador de bienes raíces.

⁵⁰ Cfr. CODERCH, *La publicación* (n. 44), p. 273. Cfr. esta misma idea de la necesidad de la distribución pública del *Diario Oficial*, extraída de los canonistas, en CORRAL TALCIANI (n. 43), p. 280.

⁵¹ Sólo algunas observaciones: esta promulgación y publicación se produjo durante la vigencia de la Const. de 1833, que en su art. 43 decía:

"Aprobado un proyecto de lei por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como lei."

Entonces, queda constancia en el texto de la ley transcrita, de la *aprobación* por ambas Cámaras: "el Congreso Nacional ha *acordado*"; de la aprobación o sanción por el Presidente: "he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo" (en forma incorrecta, se diferencia aprobación "y" sanción, cuando es lo mismo) y de su promulgación (a pesar que se dice en forma impropia "mando se promulgue", cuando, precisamente, a través de tal fórmula, se está promulgando, por lo demás, obligatoriamente, según la Constitución, que dice: "dispondrá su promulgación"). En tal época aún no se habla expresamente de la publicación, ni por la Const., ni por el Código Civil vigente.

Antes, desde 1824, existió la ley de 18 de marzo de ese año ("Forma según la cual han de proponerse y sancionarse los proyectos de ley"), que establecía un texto diferente para la promulgación, en su artículo 12. Véase su texto en: ANGUITA, *Leyes promulgadas en Chile* (Santiago, 1912), 1, p. 148. Nótese que esta conocida recopilación, como los textos antiguos, se refieren a leyes "promulgadas", y no "publicadas".

Por cuanto el Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, promúlguese y llévase a efecto como ley de la República.

Ley Nº 16.665, Reconstitución de inscripciones en registro de conservadores de bienes raíces. Deroga Ley Nº 15.567.

Por cuanto el Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto publíquese y llévase a efecto como ley de la República.

La evolución que se ha producido en estos decretos promulgatorios desde aquellos antiguos en que se decía *promúlguese* y los más nuevos en que se decía *publíquese*, no deja de tener importancia, como se verá. Por de pronto, es más correcto decir "publíquese", pues parece un contrasentido que el propio decreto que está promulgando la ley (y, por lo tanto, cumpliendo tal deber constitucional) exija que se cumpla tal trámite.

Ahora último (a partir de la Constitución de 1980) la praxis se ha ordenado en torno a los siguientes tipos de textos (según la época y el procedimiento legislativo exigido), que copiamos:

Ley Nº 17.983, Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

Hoy se decretó lo que sigue:

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley, la sanciono y la firmo en señal de promulgación. Llévase a efecto como ley de la República.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

*Santiago, veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y uno*⁵².

⁵² Varias observaciones: nótese cómo se publica íntegro el decreto promulgatorio, indicándose incluso "hoy se decretó ...". Primero dice: he tenido a bien "aprobar" la ley precedente, y, luego, dice: "la sanciono", ¿acaso no es lo mismo aprobar y sancionar? Por otro lado, dice que la firma "en señal de promulgación", lo que es incorrecto (aunque así lo diga el art. 36 de esta misma Ley 17.983), pues la promulgación no se hace por medio de una mera firma, sino a través de la dictación del decreto promulgatorio respectivo.

Si bien es correcto señalar que debe registrarse en la Contraloría (véase, además, art. 88 inc. 3º Const., que se refiere al decreto promulgatorio de una ley), no parece tan adecuado, a nuestro juicio, disponer la publicación del decreto promulgatorio y de la ley, al mismo tiempo. La Const. en ninguna parte dice que se deba publicar el decreto promulgatorio. Lo que debe publicarse es la ley aprobada, y no es necesario la publicación del decreto promulgatorio. Por lo tanto, es perfectamente posible ahorrarse tanto texto en la publicación, o, por último, separar el texto de la ley del texto del decreto que lo promulga.

Posteriormente, en las leyes ordinarias se adopta el mismo texto transcrito, pero con una pequeña diferencia: ya no aparece el texto inicial que indicaba "hoy se decretó lo que sigue", diciendo derechamente "La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación...".

En las leyes orgánicas constitucionales se adopta la siguiente práctica de texto promulgatorio:

Ley Nº 18.575, Aprueba la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto en el Nº 1 del artículo 82 de la Constitución Política de la República, y por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley, la sanciono y la firmo en señal de publicación. Llévase a efecto como ley de la República.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

Santiago, doce de noviembre de mil novecientos ochenta y seis⁵³.

Una ley común, aprobada por el Congreso en 1990, fue promulgada y publicada del siguiente modo:

Ley Nº 19.010, Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo.

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, promúlguese y llévase a efecto como Ley de la República.

Santiago, noviembre 23 de 1990 (...).

Una observación final y general a toda esta práctica. Siempre en el texto publicado se incluye una rara mezcla de "decreto promulgatorio-proyecto de ley". ¿Será necesario? Recordemos que la Constitución dice que una vez aprobado el proyecto se debe promulgar "como ley" (arts. 69 y 72). Por tanto, el texto definitivamente aprobado debe promulgarse y publicarse como ley, esto es, con forma de ley.

Lo que normalmente se publica no tiene, estrictamente, forma de ley. Se parte diciendo que se trata de un "proyecto de ley" aprobado por el Congreso

⁵³ Cfr. la Ley Nº 18.834.— *Aprueba Estatuto Administrativo*, que es, en este sentido, un híbrido, pues, en el lugar pertinente, invoca el Nº 1 del artículo 32 de la Const.: ¿error? La modificación de esta ley (Ley Nº 18.842.— *Agrega artículo final a la Ley Nº 18.834*) no invoca artículo alguno de la Const. y vuelve al texto usual en toda ley ordinaria.

y por el Presidente. Luego dice cosas obvias e innecesarias: que se ha aprobado y que se firma (pues está a la vista). Se incluye en la publicación tal trámite del registro que no corresponde a la ley, sino al decreto promulgatorio, y en fin, la orden de publicar se refiere también al decreto, cuando lo único que exige publicar la Constitución es el texto aprobado, dándosele forma de ley, para que quede plasmado "como ley".

Creemos que sería bastante más simple, y adecuado al mandato constitucional, que el decreto quedara registrado en la Contraloría nada más (pues no se exige su publicación), y que el texto se publicara *como ley*, así, por ejemplo (tomando los últimos casos):

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

Artículo 1°... , etc.

Ley N° 19.010, Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo.

Artículo 1° ... , etc.

Incluso, si se quiere, a renglón seguido, después del texto completo de la ley, y con carácter meramente informativo, podría publicarse el texto del decreto promulgatorio, debiendo dejarse constancia de las fechas de aprobación del proyecto (para verificar el cumplimiento del plazo que señala el art. 72 inc. 2°) y de la fecha del decreto promulgatorio (verificando también el plazo del art. 72 inc. 3°).

Aunque, reconocemos, de principio, que buena o mala que sea nuestra proposición, choca con el peso más que centenario de la tradición.

g) **Sobre el Diario Oficial.** Los antecedentes normativos del Diario Oficial, cronológicamente, son los siguientes:

1°) El decreto de 15 de noviembre de 1876, sobre *Imprenta Nacional y Diario Oficial*. Este decreto reorganiza la Imprenta Nacional y le encarga la dirección de la publicación del *Diario Oficial*, reglamentando sus secciones⁵⁴.

⁵⁴ El art. 1° N° 5° de este decreto le entregaba la siguiente atribución a la Imprenta Nacional:

Dirijir la publicación del Diario Oficial, cuidando de publicar en secciones distintas: primero, el movimiento diario de todas las secretarías de Estado, recibiendo de los oficiales mayores respectivos las copias i minutas que éstos determinen; segundo, las sentencias de los tribunales superiores de justicia i demás actos de este ramo que se le entreguen por el Ministerio de Justicia; tercero, las sesiones parlamentarias que le sean entregadas por los redactores en jefe de cada Cámara, debiendo publicarse al día siguiente de la entrega; cuarto, las noticias de provincia i del extranjero que él considere de importancia; quinto, los editoriales que él redacte cuando sea necesario tratar por la prensa un asunto público en el sentido de las opiniones del Gobierno; i sexto, las gacetillas, los avisos i reclamos de los particulares, cuya sección será extraoficial, i se publicará bajo la responsabilidad exclusiva del director, correspondiéndole a él las utilidades que dejen las publicaciones de particulares:

Obviamente esta norma, no derogada expresamente ni reemplazada por otra hasta hoy, ha caído en desuso, pues la práctica hoy vigente es muy distinta.

2º) El decreto de 26 de febrero de 1877, sobre Leyes, Decretos y demás resoluciones del Gobierno publicadas en el *Diario Oficial*, en virtud del cual se establece que “*las leyes, los decretos y demás resoluciones del Gobierno que se publiquen en el Diario Oficial de la República de Chile, se tendrán como auténticas y oficialmente comunicadas, para que obliguen a las personas y corporaciones a quienes correspondan*”.

3º) El decreto con fuerza de Ley N° 7.912, de 1927, *Decreto que organiza las Secretarías del Estado*, que en su artículo 3º letra d) pone dentro de la esfera de las atribuciones del Ministerio del Interior todo lo relativo al *Diario Oficial*.

4º) El decreto con fuerza de Ley N° 79, de 2 de abril de 1931⁵⁵, que dispuso en su artículo 3º que “*a partir del 6 del presente mes, la empresa periodística “La Nación” tomará a su cargo la Imprenta Nacional y hará la publicación del Diario Oficial, de acuerdo con las condiciones que se fijarán en un reglamento*”. Tal reglamento nunca fue dictado.

5º) La Ley N° 9.400, de 1949, que reemplazó los artículos 6º y 7º del Código Civil. Según el texto así modificado y actualmente vigente de tales disposiciones, la ley no obliga, sino una vez publicada, señalando que su publicación ha de hacerse mediante su inserción en el *Diario Oficial*, indicando, además, que la fecha de la ley es la de su publicación en el *Diario Oficial*.

6º) La Constitución, que, en su artículo 72, final de su párrafo relativo a la “formación de las leyes”, le otorga rango constitucional a la publicación de las leyes, culminando así las atribuciones y deberes que, según el art. 32 N° 1 de la Constitución, se le encomiendan al Presidente de la República en lo que dice relación a la formación de las leyes.

h) Recomendaciones. Brevemente, y basados en algunas experiencias extranjeras⁵⁶ que bien podrían acomodarse a Chile, señalamos⁵⁷:

⁵⁵ El título de este DFL es muy expresivo: “Dispone que la Empresa Periodística. “La Nación” tomará a su cargo la Imprenta Nacional, y declara caducado el contrato de concesión del *Diario Oficial*”. Este DFL fue derogado en 1932 por el art. 1º del Decreto Ley N° 111, de tal año. Véase, además, el DFL N° 241, de 1931, que organiza y reglamenta la Empresa Periodística “La Nación”, especialmente su art. 3º; los D.L. N° 31 y 32, de 1932; y el señalado D.L. N° 111, de 1932, especialmente su art. 2º. Actualmente el *Diario Oficial* está a cargo (en cuanto a publicación) de la Empresa Periodística “La Nación” (constituida por escritura pública del año 1934), y a su respecto no existe más normativa que la señalada.

⁵⁶ Véase, por todos, en un tema no explorado entre nosotros: RODRIGUEZ ZAPATA (n. 37), pp. 170-177; FERRARI, Giuseppe, *Bolletino Ufficiale*, en: *Enciclopedia del Diritto* (Milán, Giuffrè, 1959), V, pp. 496-500; D’ATENA, Antonio, *La c.d. “doppia pubblicazione” delle leggi*, en *Giurisprudenza Costituzionale*, XXV (1980), 8-10, I, pp. 1291-1308; STRANO, Manlio, *La nuova disciplina della pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella raccolta e nella Gassetta Ufficiale*, en: *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, (1985), 1, pp. 171-184; y LUPO, Ernesto, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della “Gassetta Ufficiale”*, en: *Il Foro Italiano* (1985), V, c. pp. 261-265.

Un antecedente histórico-jurídico: RICO LINAGE, Raquel, *Publicación y publicidad de la ley en el Siglo XVIII. La Gaceta de Madrid y el Mercurio histórico-político*, en: *Anuario de Historia del Derecho Español* (1987), pp. 265-338.

1º) Las leyes debieran publicarse a dos columnas, con líneas de más de cincuenta caracteres. Se recomienda, en este sentido, seguir los diarios oficiales de Francia, Italia, Alemania y España.

2º) Debe tener buenos índices: numérico (de leyes y decretos); por Ministerios; cronológico; temático u otros, mensuales, anuales, etc. En el Diario Oficial sólo existen índices por Ministerios, y mensuales, de poca utilidad, y publicados con retraso e irregularidad.

3º) Podría cambiarse el formato del periódico a uno más pequeño (como en toda Europa); es más manejable, permite un fotocopiado fácil; su archivo⁵⁸, su consulta, etc.

4º) Podrían separarse las disposiciones generales (leyes y decretos) de otras informaciones. De este modo el lector --cansado lector-- puede desechar las informaciones y empastar (archivar) las disposiciones y desechar el resto. Cuando hay sentencias del Tribunal Constitucional se debiera hacer cuaderno aparte.

Creo que se imponen soluciones en este sentido.

SEGUNDA PARTE:

TECNICA LEGISLATIVA

I. INTRODUCCION

a) La *técnica legislativa* (TL) se aplica dentro del procedimiento legislativo con el objeto de mejorar la elaboración de los textos legales, en sentido propio: en otras palabras, se preocupa del *texto* que expresa la decisión legislativa. De este modo el objeto de la TL no mira la ley como producto intangible, sino la legislación como actividad, y se enmarca dentro de las "ciencias o doctrinas de la legislación" (*Gesetzgebungslehre*), de amplio desarrollo en la República Federal de Alemania, Austria, Suiza y recientemente en Italia y España.

Este fenómeno, partiendo desde los estudios científicos, ha pasado a contribuir al desarrollo de "Directrices de TL", que han establecido los órganos legisla-

En fin, hay dos interesantísimos antecedentes legislativos muy recientes: (a) de España: Real Decreto 6 junio 1986, núm. 1511/86, "Boletín Oficial del Estado. Ordenación". (Cfr. *Aranzadi*, 1986, Nº 2400, p. 4.701); y (b) de Italia: Ley 11 diciembre 1984, n. 839. "Norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana".

⁵⁷ Se señalan algunas, muy formales, pues es un tema largo, al que no podemos dedicarle, ahora, sino sólo unas pocas líneas.

⁵⁸ Hay aquí, también, involucrado un problema de *archivo*. Hoy en día muchos archivos de oficinas públicas y privadas guardan cientos y miles de hojas inútiles de informaciones no generales del Diario Oficial. En archivos de oficinas administrativas y despachos de aplicadores del derecho (abogados, contadores, asesorías, etc.), actualmente el Diario Oficial constituye, luego de empastado (cuando no se desecha simplemente por su incomodidad), mamotreto difícil de archivar, guardar y consultar.

tivos de aquellos países (Parlamentos), las que adoptan el carácter de *vademecum* o reglamento organizativo. El objeto de estas directrices es la configuración formal de los (borradores de) proyectos de ley o "anteproyectos", como se les denomina en Chile en sede administrativa (y de otras disposiciones normativas). Son, así, recomendaciones de carácter *técnico* y de carácter *formal* y *conceptual*. No prescriben nada acerca del contenido de las normas a elaborar según ellas, sino que lo hacen sobre su forma, nombre, sistemática, estructura, construcción conceptual, etc.

b) Se puede concluir que, en su vertiente formal, estas Directrices han dado un buen resultado: defectos de nota en la configuración formal de alguna ley, de alguna parte o cláusula de la misma que de cuando en cuando aparecían hace quince o veinte años, modos de expresión sin normalizar, referencias incorrectas o incompletas, desajustes sistemáticos, etc., son ahora insólitos. Las Directrices han contribuido decisivamente a la normalización del lenguaje y estructura de las leyes⁵⁹.

c) En Chile es posible propugnar el estudio y posterior establecimiento de Directrices sobre técnica legislativa. Sobre el tema, nada concreto dice la Constitución, ni la Ley Nº 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Breves menciones, pero que no tuvieron un desarrollo posterior (ni una práctica acorde), existían en la Ley Nº 17.983, *Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimientos legislativos*, y en el *Reglamento para la tramitación de las leyes*, de 1981.

Y todo ello, a pesar que en el artículo 24.1.b), de tal Ley Nº 17.983, se establece que en el informe de la Secretaría de Legislación, dentro del procedimiento legislativo, se deben formular "...sugerencias para perfeccionar el proyecto desde el punto de vista formal, con el fin de ajustarlo a una adecuada técnica legislativa...".

No obstante el acierto del legislador al introducir el concepto (por cierto una novedad en los textos legislativos) de "técnica legislativa", al parecer ello ha quedado en la letra de la ley, y sin el desarrollo necesario, a través de un cuerpo sistemático, como lo son las "Directrices" a que se ha aludido *supra*.

d) En virtud de lo señalado, es posible pensar en la conveniencia de estudiar el desarrollo de una "Directriz" sobre TL; y luego de estudiado su contenido, dirimir acerca de su calidad normativa (que incluso puede ser no legal, ni reglamentaria, de acuerdo a la práctica en uso en Europa).

Una Directriz de TL, sustancialmente, puede efectuar recomendaciones sobre los siguientes géneros:

- I. El título de las leyes;
- II. Preámbulo (si es que lo hay) y "disposiciones directivas";
- III. La promulgación y la fecha de las leyes;
- IV. La división de las leyes;
- V. La parte final de las leyes;
- VI. Las leyes modificativas;
- VII. Las remisiones;
- VIII. Reglas de citas;
- IX. La publicación de las leyes, etc.

⁵⁹ Situación que no se puede predicar del panorama legislativo chileno, como pretendemos comprobar, a través de los ejemplos que se muestran a lo largo de este trabajo.

En el presente trabajo desarrollaremos algunos de ellos.

e) En fin, debe tenerse presente que no es la técnica legislativa un tema que haya llamado suficientemente la atención de los juristas chilenos. Esta carencia de interés doctrinal no es repetible para ciertos países del concierto europeo, donde existen excelentes obras⁶⁰. Al mismo tiempo, parece adecuado propiciar cursos⁶¹ especiales sobre tales materias.

Estos aspectos son algo insólitos para la mente del jurista que, tradicionalmente, lleva a cabo tareas de dogmática jurídica, la que es completamente diferente a la actividad tendente a la *elaboración* de los textos jurídicos (*ingeniería social*, como se la califica). Pero no se piense, pues, que los únicos interesados habrán de ser quienes trabajan en el campo de la creación del derecho: políticos y legisladores; si bien es imprescindible para ellos el conocimiento de amplios antecedentes sobre la técnica legislativa, lo es también para el jurista-intérprete de la ley, pues sus elementos, en muchas ocasiones, entran derechamente al análisis de sus presupuestos y consecuencias dogmáticas.

II. LA FORMA DE LAS LEYES. ALGUNOS TEMAS

Se desarrollarán algunos de los temas más importantes a tener presente en cuanto a la forma de las leyes. Algunos de los temas mencionados (como sanción, promulgación y publicación) ya fueron desarrollados en la primera parte de este trabajo. En la medida de lo posible (y necesario) se ilustrará el desarrollo de cada tema con algunos ejemplos tomados, preferentemente, de nuestra legislación, desde 1960.

1. *El título de las leyes.* A) **Introducción.** En ciertas legislaciones existe un nombre oficial de las leyes. Por nuestra parte, para Chile, no llamaremos "oficial" a este título, pues su forma no está oficializada, propiamente. Es, como decimos, un logro del uso inveterado, de la práctica constitucional. En Chile, usualmente, las leyes han tenido un nombre (o que la práctica ha devenido como tal, porque, al respecto, sabemos, no hay regulación alguna ni menos uniformidad). Así, por ejemplo, el título de una ley se podría expresar como sigue:

Ley número 17.983, Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

⁶⁰ Referencia especial merecen los trabajos de MÜLLER y SCHNEIDER en Alemania Federal; THORTON en Inglaterra; una serie de escritos dispersos en Italia y el reciente libro de *técnica legislativa*" (n. 16), 318 pp., del que simultáneamente se publicó una edición en catalán: "*La forma de les lleis*", de donde tomamos antecedentes que aquí entregamos. Véase, también, con amplia bibliografía: ITURRALDE SESMA, Victoria, *Cuestiones de técnica legislativa*, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 24 (1989), pp. 225-254. Como dato adicional, existe un trabajo publicado en Chile hace algunos años: TAPIA VALDES, Jorge, *La técnica legislativa* (n. 6), 104 pp.

⁶¹ Véase, por ejemplo, el excelente: Grupo de Estudios sobre técnica legislativa-GRETEL: "*Curso de Técnica Legislativa*" (n. 37), primer texto de una "serie de Técnica Legislativa", en que se contienen trabajos destinados al estudio de esta materia, amplia bibliografía por capítulo, anexos con directrices europeas sobre técnica legislativa (traducidas al español) y una bibliografía general.

Se cita este ejemplo, pues constituye la primera ley dictada conforme a la Constitución de 1980. Por otro lado, el título que se ofrece de esta ley, en verdad, es tentativo, pues hay una completa dispersión. Sin considerar el título consignado en el texto promulgado (al que es difícil acceder y que debiera ser idéntico al publicado, por lo demás), respecto de la ley señalada se da la siguiente variedad, según los lugares:

a) En el *Sumario del Diario Oficial* (de 28 de marzo 1981) aparece tal cual lo hemos consignado arriba, excepto la coma (,) después del número, pues se incluye un inexpressivo punto seguido de una raya (.—).

LEY NUM. 17.983.

Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

c) En la *Recopilación de Leyes (y Reglamentos, hoy)*, se recoge así:

LEY N° 17.983

Establece órgano(s) de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

(Publicada en el "Diario Oficial" N° 30.927, de 28 de marzo de 1981).

Nótese un error: dice "órgano" y no "órganos", como en el texto del *Diario Oficial*. Por otra parte, ya no es "NUM.", sino "N°".

d) En el Índice numérico de tal *Recopilación*, se recoge (ahora correctamente) así:

(LEY N°) 17.983, de 28 de marzo de 1981. Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

e) Por último, en la *Colección de textos legales* que posteriormente publica la Editorial Jurídica de Chile (con carácter extraoficial) el título ya se presenta así:

LEY N° 17.983 (Publicada en el Diario Oficial N° 30.927, de 28 de marzo de 1981).

MINISTERIO DE JUSTICIA

Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo.

¿Por qué se señala un "Ministerio", ahora?

Entonces no podría decirse que hay uniformidad en las diversas publicaciones más o menos oficiales de las leyes. Como se desprende de lo anterior, por el contrario, hay una completa anarquía.

Desde el punto de vista jurídico, aplicable a esta realidad legislativa chilena, en el título de la ley se pueden distinguir tres aspectos:

a) La indicación de la categoría normativa de la disposición (la palabra *ley*).

b) El número (*número 17.983*). Este número se refiere a un orden correlativo, que comenzó el siglo pasado (que ha sido interrumpido, en gobiernos *de facto*, por nuevas numeraciones de Decretos-Leyes), en que se promulgan las leyes.

c) La indicación del objeto o contenido de la ley (*Establece órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y fija normas sobre procedimiento legislativo*). Esta indicación nunca va unida a la anterior, sino separada por un punto y aparte y un guión.

No se piense que el análisis del título oficial de la ley no tiene ni importancia ni significado específicamente jurídico. Por una parte, es parte de la propia ley (es aprobado junto con el resto de la misma) y participa, por tanto, de la "fuerza de ley". Y, por otra parte, dogmáticamente se traduce en que es utilizable para interpretar sus disposiciones como un elemento más que es de la ley⁶².

Junto a este nombre (oficial, si se quiere) hay otros oficiosos, pero ampliamente usados en la práctica jurídica y administrativa. No deja de ser importante reconocer la existencia de sobrenombres o nombres oficiosos, pues el solo hecho de su existencia pone en duda la bondad del título oficial de la ley. Los ejemplos a este respecto podrían ser muchos. Así:

LEY NUM. 7.613. — Establece disposiciones sobre la adopción.

LEY NUM. 18.703. — Dicta normas sobre adopción de menores y deroga la ley 16.436.

Siempre se conoció (o se conocerá, en su caso), simplemente, como "Ley de adopción".

Otro ejemplo:

LEY NUM. 18.314. Determina conductas terroristas y fija su penalidad.

Es conocida como "Ley de terrorismo". En fin:

LEY NUM. 6.071. — Dispone que los diversos pisos de un edificio y los departamentos en que se divida cada piso podrán pertenecer a distintos propietarios, cuyo texto definitivo se fijó en el Capítulo V del Decreto n° 880, del Ministerio de Obras Públicas.

Esta ley es conocida habitualmente, incluso es citada por la legislación posterior, como *Ley de Propiedad Horizontal*.

Los ejemplos podrían seguir, pues la realidad se nos presenta como de total anarquía en lo que a denominación o título de las leyes se refiere⁶³.

B) Categoría normativa. Como decimos, este es el primer aspecto del título de toda ley, y debe siempre indicarse que se trata de una "ley", pues así se expresa la categoría a que pertenece la norma desde el punto de vista de su jerarquía normativa.

⁶² Cfr. CODERCH, *El título de las leyes*, en: GRETEL, *La forma* (n. 16), p. 32. Véase, además, el mismo, *El título de las leyes*, en: GRETEL, *Curso* (n. 37), pp. 47-71, con bibliografía.

⁶³ Tanto es así, que en las últimas páginas de cada tomo de la *Recopilación de Leyes y Regamentos* se inserta una amplísima "Nómina de textos legales de frecuente aplicación y que son más conocidos por las materias de que tratan, que por el número del correspondiente precepto". ¿No demuestra falta de uniformidad? De más está decir que esta uniformidad debe partir de la ley y de una revisión del título que su autor le da a cada una de ellas.

Por otro lado, sólo se reserva esta expresión para la ley formal u ordinaria. Para la ley material, en los supuestos de delegación legislativa, es decir, en Chile, para los "decretos con fuerza de ley" (o "disposiciones con fuerza de ley", como también las llama la Constitución: cf. art. 61) hay que utilizar precisamente esa expresión. Ejemplo:

*DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 2. — Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 1.089, de 1975, que establece normas sobre contratos especiales de operación para la exploración y explotación o beneficio de yacimientos de hidrocarburos*⁶⁴

C) Número de la ley. Las leyes se numeran, correlativamente, según la fecha del decreto promulgatorio respectivo. Así ha sido tradicional en Chile, desde 1893, y durante la vigencia de la Constitución de 1925⁶⁵. Desde 1981 hasta 1989, también, en virtud de lo dispuesto en el art. 36 de la Ley N° 17.983, de 1981, *las leyes, una vez aprobadas, deberán ser firmadas por la Junta y por el Presidente de la República en señal de promulgación y remitidas por éste a la Secretaría de Legislación, la que le dará numeración correlativa de acuerdo a su fecha de promulgación (...)*⁶⁶.

Esta práctica de numerar las leyes rige en Chile desde el 1º de enero de 1893 (fecha de la ley n° 1), y antes de esta fecha las leyes se conocían de otro modo. Dos ejemplos:

Ley sobre efecto retroactivo de las leyes, de 7 de octubre de 1861.
Ley de matrimonio civil, de 10 de enero de 1884.

La numeración de las leyes permite identificarlas y citarlas exacta y económicamente, sobre todo en la actual situación de "inflación legislativa" o de "legislación motorizada".

Debe tenerse presente que la numeración no es la única técnica a la que cabe recurrir para conseguir una óptima identificación, consulta o cita de una ley. No lo ha sido así ni históricamente en Chile, como ya lo señalamos, ni tampoco lo es en la práctica parlamentaria comparada⁶⁷. En todo caso, es bueno co-

⁶⁴ Cfr. *Diario Oficial* de 30 de marzo de 1987.

⁶⁵ Cfr. SILVA BASCUÑAN (n. 36) 3, p. 204.

⁶⁶ La misma disposición se repite en el art. 24 del *Reglamento para la tramitación de las leyes*, el que se dictó como "acuerdo" de la Junta de Gobierno. Cfr. *Diario Oficial* de 11 de abril de 1981.

Por otro lado, téngase presente, tanto en esta materia, como en otras, que el art. 2º transitorio de la Ley N° 18.918.— *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, reactualiza la vigencia de los Reglamentos de las Cámaras, en vigor a 1973, por lo que, a partir de 1990, rigen reglas que, en esencia, son las que hemos señalado.

En fin, lamentablemente, no existe la misma práctica de numerar correlativamente, siquiera por años, los Decretos con fuerza de ley, para lo cual hay que recurrir a dos fuentes de diferenciación más: el Ministerio del cual emanan y su año.

⁶⁷ Por ejemplo, en Francia se numeran así (con un ejemplo): *Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988*. Así, hay dos grupos de caracteres numéricos: el primero, dos dígitos que

menzar a pensar que debe establecerse una modalidad que permita distinguir claramente entre el título de la ley y su forma de cita. Una buena forma de cita (véase *infra*) puede ahorrar trabajo y ayudar a descargar el título de la ley de elementos innecesarios.

Actualmente se recomienda también numerar las leyes por otros conceptos de carácter material. Por ejemplo, en las leyes modificatorias (o modificativas). Cuando una ley es repetidamente modificada, las leyes que modifican debieran entonces, denominarse: "Primera modificación...", "Segunda modificación". Es considerada esta como una aconsejable técnica para la mejor identificación del derecho vigente hasta tanto no se decida la elaboración de un texto refundido⁶⁸. Un buen caso de aplicación serían las leyes tributarias, siempre sujetas a numerosas modificaciones.

El otro caso es el de las leyes sucesivas de vigencia breve. En este caso se debiera normalizar el título de la ley indicando el período de vigencia, como en las leyes de presupuestos cuya casuística no tiene casi uniformidad alguna:

LEY NUM. 18.073. — Aprueba Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1982.

LEY NUM. 18.188. — Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1983.

LEY NUM. 18.264. — Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año 1984.

LEY NUM. 18.366. — Aprueba el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Público para el año 1985.

LEY NUM. 18.473. — Aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1986.

LEY NUM. 18.580. — Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1987.

indican los dos últimos caracteres del año en curso, y el segundo: por el número de orden que ese año le corresponde a la respectiva ley.

En Italia la numeración sigue a la fecha de la ley. Así: *Legge 1º dicembre 1970, n° 898*.

En el ámbito germánico la atención no se pone en su numeración, sino en su objeto, contenido o materia de la misma, distinguiendo lo relativo al título de las leyes, con lo relacionado con la cita de las mismas. Se incluye, también, un título largo y un título corto para la casi totalidad de las leyes (ello impide, en gran medida, la creación de títulos oficiosos, y facilita el trabajo informático de las leyes). Un ejemplo (que tomamos, junto con el anterior, de: CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), p. 37) es el título de la ley sobre equiparación de hombre y mujer en materia de derecho civil de 18 de junio de 1957:

Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts (indicación de la categoría normativa y objeto).

Gleichberechtigungsgesetz (título corto oficial).

GleichbereG (título abreviado oficial).

Vom 18 Juni 1957 (fecha).

BGBI IS. 609 (citación oficial: indicación del Diario Oficial, sección y página).

El sistema inglés es similar. Distingue un título largo, en que se describe exhaustivamente el objeto de la ley, lo que puede ocupar muchas líneas de texto, y un título muy breve, como: *Crimes Act., Customs Act., Road Traffic Act., etc.*

⁶⁸ Cfr. CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), p. 39.

LEY NUM. 18.669. – Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1988.

LEY NUM. 18.764. – Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1989.

LEY NUM. 18.869. – Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1990.

LEY NUM. 19.012. – Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1991⁶⁹.

D) Indicación del objeto o contenido de la ley. Cómo debe ser el título de la ley. La indicación del objeto o materia de que trata la ley es lo esencial en el título de la ley. Pues, por lo demás, es éste el nombre de la ley, en sentido estricto, cosa que no es para nada su número de identidad o su fecha de publicación⁷⁰.

Criterios elementales para un buen título: la literatura dice que se llega a una solución adecuada si el nombre consigue identificar y descubrir exclusiva, rápida, exacta, clara, breve y plenamente el contenido de la ley.

Así⁷¹:

1º. El título debe ser único. Aquí es importante recordar cómo se debe tender a la normalización, de lo cual debieran ser un ejemplo las leyes de presupuestos, recién mencionadas.

2º. El título debe ser preciso, exacto y completo, pero también, a la vez, breve, conciso y concreto. Los buenos títulos son siempre cortos, y eso es algo que la práctica se encarga de demostrar acortando oficiosamente los títulos demasiado largos.

Su finalidad es facilitar la búsqueda del texto de la ley, y debe sintetizar su contenido. Es el sumario o resumen de ella, pero señalando brevísimamente sus aspectos principales⁷². El lector del título de una ley debe saber, aunque no sea un especialista, cuál es su contenido sin acudir a su articulado. Debe permitir que manejará la ley una idea cabal de su contenido básico.

Los buenos títulos, entonces, son siempre cortos. Por ejemplo, son breves y concretos:

LEY NUM. 4.808. – Sobre Registro Civil.

DECRETO CON FUERZA DE LEY NUM. 340 [de 1960]. – Sobre Concesiones Marítimas.

LEY NUM. 10.271. – Sobre modificaciones al Código Civil.

LEY NUM. 18.248. – Fija texto del Código de Minería.

⁶⁹ Obsérvese cómo, aún refiriéndose a la misma materia, el nombre de esta ley no está en absoluto normalizado. Aun cuando, por los últimos años, se tiende a la normalización. ¿No bastará decir (véase art. 64 Const.) "*Presupuestos para el año...*"?

⁷⁰ Cfr. CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), p. 41.

⁷¹ Siguiendo el orden que da CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), pp. 42-46.

⁷² Cfr. PINTO FERREIRA, *Técnica legislativa como a arte de redigis leis*, en: *Revista de Informação legislativa*. XXIII, 89 (1986), p. 177.

Es difícil encontrar más ejemplos de leyes con buenos títulos. Lo que es muy fácil es encontrar leyes con malos títulos, no sólo por su amplitud (monstruosa en los casos de las llamadas “leyes misceláneas”, a las que nos referiremos más adelante), sino normalmente por introducir expresiones innecesarias. Algunos ejemplos (que podrían multiplicarse):

LEY NUM. 13.959.— *Establece diversas disposiciones jurídicas en favor de los damnificados por los sismos de la zona sur, ocurridos en mayo de 1960 (...)*⁷³.

LEY NUM. 15.564.— *Aprueba diversas reformas al régimen tributario del país; (...)*⁷⁴.

LEY NUM. 15.778.— *Legisla sobre el feriado legal a que tendrán derecho los médicos y paramédicos que trabajan en Servicios de Radioterapia (...)*⁷⁵.

LEY NUM. 16.528.— *Aprueba normas para estimular las exportaciones; reemplaza (...)*⁷⁶.

LEY NUM. 17.297.— *Establece normas sobre los préstamos otorgados por la Corporación de la Vivienda y por las Cajas de Previsión (...)*⁷⁷.

LEY NUM. 18.118.— *Legisla sobre el ejercicio de la actividad de martillero público*⁷⁸.

LEY NUM. 19.020.— *Modifica Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y establece diversas normas relativas a dicho Ministerio.*

Etcétera.

En fin, un último caso:

DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 70 [de 1988, de Obras Públicas].— *Establece bases de procedimiento y normas a que deberán ajustarse las tarifas, aportes reembolsables y demás cobros que podrán efectuar los servicios públicos y empresas de servicio público de agua potable y alcantarillado.*

¿No habrá sido posible elaborar un título más adecuado?

Por otro lado, no debe olvidarse que si bien son preferibles los títulos cortos, ellos también deben ser completos. No por querer abreviar las cosas se puede desnaturalizar la finalidad del título: informar del contenido de la ley. Hay casos en que sin leer el texto de la ley se ignorará siempre la materia de la misma, lo que no es recomendable. En estos ejemplos, el título de la ley es casi como si no existiese:

⁷³ Aquello de “establece disposiciones jurídicas”, es abiertamente innecesario por obvio; por otro lado, su poca brevedad y concisión no son recomendables.

⁷⁴ En seguida esta ley enumera, artículo por artículo, cada vez que modifica, deroga o agrega alguna disposición. Por lo demás, no es necesario decir que se “aprueban” las reformas, pues se subentiende, y que es al régimen tributario “del país”, pues es lo normal.

⁷⁵ No es necesario decir que se “legisla”, pues ello es obvio. Por otro lado, es excesiva su amplitud.

⁷⁶ Toda ley, de por sí, “aprueba” precisamente “normas”, por lo que es redundante e innecesario decirlo.

⁷⁷ Toda ley “establece normas”, por lo que es innecesaria esta declaración.

⁷⁸ Toda ley es fruto de un órgano que “legisla”, por lo que no es necesario decirlo.

LEY NUM. 17.625. — *Modifica la Ley 17.329*⁷⁹.

DECRETO LEY NUM. 563. — *Concede nuevo plazo para la entrega del informe que indica.*

DECRETO LEY NUM. 812. — *Determina alcance de normas que indica.*

DECRETO LEY NUM. 3.430. — *Renueva plazo para ejercer la facultad que indica.*

LEY NUM. 18.134. — *Establece normas tributarias, económicas y financieras*⁸⁰.

LEY NUM. 18.380. — *Hace aplicables a las entidades que indica las normas del derecho común en materia de intereses que señala; deroga el decreto ley 1.057, de 1975.*

LEY NUM. 19.011. — *Modifica artículo 3º de la Ley Nº 18.696.*

LEY NUM. 19.022. — *Modifica artículo 1º de la Ley Nº 18.138.*

En las directrices extranjeras sobre técnica legislativa es posible, a este respecto, encontrar buenas recomendaciones. Por ejemplo, una directriz italiana⁸¹ que recomienda títulos breves, sugiere, además, que cuando ello no sea posible, se principie con un título breve, y a continuación de un punto seguido se incluya un título más largo⁸². Por otro lado, no debe olvidarse que las palabras utilizadas en el título han de ser las mismas que se señalan en el texto legislativo.

3º. Los títulos deben ser gráficos, expresivos, mnemotécnicos. Han de grabarse en la memoria. Pero, por otra parte, no puede ser el título excesivamente común y debe incluir las correspondientes expresiones técnicas, de cada especialidad, propias de cada sector del ordenamiento jurídico, tanto aquellas que secularmente va acuñando la ciencia jurídica⁸³ (la doctrina), como las que se pueden atribuir a la jurisprudencia⁸⁴. Ejemplo de esto último (sin fijarnos en otros detalles) son los siguientes:

⁷⁹ Debiera indicarse, siquiera, la materia a modificar en dicha ley, o, en su caso, el título o materia que trata la ley modificada. Ahora, si la ley modificada es miscelánea, se ha cerrado el círculo, y el problema se transforma en irresoluble. Ejemplos de leyes modificatorias que designan, sin más, el número de la ley modificada, hay muchos, que llenarían varias páginas nuestras.

⁸⁰ Esta es, además, una ley miscelánea: un mal contenido, normalmente no podrá tener un buen nombre.

⁸¹ Cfr. *Suggerimenti* (n. 22), p. 274. Asimismo, para Cataluña, en: GRETEL (n. 16), p. 293, en las directrices que allí se proponen.

⁸² El ejemplo es el siguiente:

Disciplina delle aree verdi. Norme per la formazione del sistema delle aree protette, dei parchi e delle riserve naturali in Toscana.

⁸³ Cfr. CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), p. 45.

⁸⁴ Cfr. *Suggerimenti* (n. 22), p. 274. Mas debe tenerse siempre presente, sobre todo en los textos legales, que el lenguaje legislativo nunca debe ser riguroso al punto del lenguaje científico. Si bien debe ser necesariamente técnico, a la vez, debe ser susceptible de ser comprendido por la generalidad del *populus*, a quien va dirigido. Cfr., en esta materia, LAZZARO, Giorgio, *Diritto e linguaggio comune*, en *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, XXXV (1981), 1, p. 157.

LEY NUM. 18.552. — Regula tratamiento de títulos de crédito.

LEY NUM. 18.601. — Establece normas para el pago de saldos de precio y rentas de arrendamiento de los predios agrícolas que indica.

Aquí es respetado el uso de terminología como "títulos de crédito", "precio", "rentas", etc. Otras veces se recoge, sin más, terminología extraña, que muchas veces constituyen neologismos. Así es dudoso el uso de "reprogramación" en la:

LEY NUM. 18.574. — Renueva exención tributaria de reprogramación de créditos que indica:

E) *¿A cada objeto una ley?* Si el título de la ley ha de sintetizarse en pocas palabras lo esencial de la regulación de su objeto, es obvio que una normativa homogénea y completa de ese objeto facilitará la confección de un buen título y que, por el contrario, una regulación desordenada o incompleta de aquél dificultará o incluso llegará a imposibilitar la tarea en cuestión. Pues, en definitiva, no hay un buen título para un mal contenido⁸⁵.

a) La unidad de materia y las ideas matrices o fundamentales. Si hay unidad en la regulación de la materia (donde sea posible), todo se facilita, incluso la confección de su título.

En Chile hay un caso en que se exige unidad de contenido por la propia Constitución: en la Ley de Presupuestos, que debe considerar sólo la estimación de ingresos y gastos, conclusión que es posible desprender del art. 64 de la Constitución. Se puede pensar que también es el caso de algunas Leyes Orgánicas Constitucionales, cuyo contenido preciso establece la Constitución (lo que, de ser así, no siempre habría sido respetado, hasta ahora).

Por otro lado, no es posible exigir la unidad de objeto *ab initio*. No obstante, para el caso de que se haya establecido un solo objeto en el proyecto respectivo, es posible exigir el respeto de tal objeto, pues de acuerdo a lo establecido en el art. 66 de la Const. "*todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto*"⁸⁶.

b) Las leyes misceláneas. Nos encontramos en esta materia con el grave y secular problema chileno (muy chileno) de las leyes misceláneas o calidoscópicas, ampliamente denunciado por la doctrina⁸⁷. Este problema es más amplio, y lo

⁸⁵ Cfr. CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62), p. 46.

⁸⁶ Esta limitación a las "ideas matrices o fundamentales" fue introducida al ordenamiento constitucional a partir de la reforma constitucional de 1970 (art. 48, inc. 1º Const. 1925). Véase, además, art. 63 Nº 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Una aplicación de tal concepto efectúa la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 18 de enero de 1990 (rol nº 91), considerando 2º, recaída en el proyecto de ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

⁸⁷ Cfr., por todos: TAPIA VALDES (n. 6), pp. 41-44; SILVA CIMMA, Enrique, *Panorama y perspectivas de la crisis institucional chilena*, en: *Perspectivas del Derecho Público en la*

señalaremos aquí sólo por su incidencia en el título de las leyes, pues, como se ha dicho, es siempre difícil, muy difícil, encontrar un buen título para un mal contenido.

Ejemplo de estas leyes los hay y muchos. Baste citar la:

*LEY NUM. 13.305.— Reajusta las remuneraciones de los empleados que prestan servicios en el país, tanto del sector público como privado, con las excepciones que expresamente señala: reajusta las pensiones de jubilación, retiro y montepío y las concedidas a los deudos del personal fallecido en accidentes ocurridos en actos de servicios; aumenta la asignación familiar... etc., etc.*⁸⁸.

Se pretendió evitar la proliferación de este tipo de leyes, a partir de la Constitución de 1980, a través del señalado art. 66⁸⁹, pero ello no ha sido logrado, y, a partir de 1981, se han seguido produciendo este tipo de leyes, cuyo ejemplo más notable y lamentable son las siguientes leyes anuales:

LEY NUM. 18.091.— Establece normas complementarias de incidencia presupuestaria, de personal y administración financiera.

LEY NUM. 18.196.— Establece normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria y sobre personal que indica del sector público.

LEY NUM. 18.267.— Reajusta las remuneraciones de los trabajadores del sector público y establece normas complementarias de administración financiera, tributarias, de personal y de incidencia presupuestaria.

LEY NUM. 18.382.— Dispone reajuste para las remuneraciones de los trabajadores del sector público, a contar del 1º de enero de 1985, y establece diversas normas complementarias de administración financiera, de personal y de incidencia presupuestaria y tributaria, para cuyos efectos modifica diversos preceptos legales.

LEY NUM. 18.482.— Establece normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, para cuyos efectos modifica o complementa diversos preceptos legales.

Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969), 4, p. 537; SILVA BASCUÑAN (n. 36) 3, p. 177; y CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional*, en: *Orientaciones del Derecho Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 72, etc.

⁸⁸ El solo sumario de esta ley ocupa seis páginas del Tomo 47 de la *Recopilación de Leyes*, y en su texto se ocupa de la más heterogénea variedad de materias. Un ejemplo de años anteriores, véase en: TAPIA VALDES (n. 6), p. 42. Un ejemplo del último tiempo, además de los que citamos en el texto, es la LEY NUM. 18.737.— *Modifica e interpreta las disposiciones legales que señala*. Esta ley contiene materias de remuneraciones, de empréstito, de contratos de operaciones, etc.

⁸⁹ Y así quedó claro en las *Actas Oficiales* de la Comisión de Estudios. Cfr. sesión n.º 350 (1978), p. 2166 (acuerdo en evitar "materias ajenas al proyecto despachado"); sesión n.º 351 (1978), p. 2175 (acuerdo en el sentido de admitir sólo adiciones o correcciones "que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto", texto del actual art. 66), y p. 2176 (acuerdo sobre prohibición de incluir "materias ajenas" al proyecto), etc. Véase, además, sentencia del Tribunal Constitucional, citada en n. 86.

LEY NUM. 18.591. — Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, y, para tales efectos, modifica diversas disposiciones legales.

LEY NUM. 18.681. — Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal, para cuyos efectos modifica diversos cuerpos legales.

LEY NUM. 18.768. — Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal.

LEY NUM. 18.899. — Fija normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, para cuyos efectos modifica las disposiciones legales que señala.

LEY NUM. 19.025. Establece normas complementarias, de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

Cada una de estas leyes es conocida, oficiosamente, como "Ley complementaria del presupuesto", o, simplemente, como "Ley complementaria", respectivamente, de los años 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991.

Se ha optado por cansar al amable lector y citar estos engendros normativos de los últimos años, para mostrar no sólo que esta técnica es incorrecta (nótese cómo se tiende a normalizar el título, como si de establecer precedentes se tratara; y cómo se incluyen partículas innecesarias; y una redacción lamentable), sino para hacer patente lo necesario que es poner fin a ella.

Jurídicamente, esto no es inconstitucional, pues, en primer término, desde 1981 hasta 1990 el art. 66 Const. no ha estado vigente (véase art. 21 transitorio, letra b) Const.), y, en segundo lugar, aun en la actual situación, en que tal disposición constitucional está vigente, ya que la prohibición que contiene rige para las adiciones o correcciones a los proyectos *en trámite* ante el Congreso Nacional, y puede que el proyecto, desde su inicio, haya partido como misceláneo, lo que, en el estado actual del ordenamiento constitucional, será inevitable.

Pensamos que si lo que se trató de evitar con esta disposición (y con su antecesora en el Reglamento de las Cámaras) fue la legislación miscelánea, no se logrará con ella, pues el diagnóstico que se tuvo a la vista fue errado: la unidad de materia se debió exigir desde el inicio mismo del proyecto, desde su primer momento como iniciativa, y no sólo cuando éste ya ha entrado a trámite legislativo, pudiendo ya venir propuesto (en el Mensaje del Presidente de la República o en la Moción parlamentaria) en forma viciosa⁹⁰. Esto es lo que, en técnica legislativa, se

⁹⁰ Y este diagnóstico errado proviene, a nuestro juicio, desde la misma literatura (cfr. TAPIA VALDES (n. 6), p. 41) de quienes reformaron la Carta de 1925 y de los *Comisionados* para la que sería Constitución de 1980 (cfr. *Actas*, sesiones 350 y 351, citadas), pues es notorio que se pensó que el vicio estaba sólo en las enmiendas o correcciones que sufrían los proyectos en las cámaras, y no se pensó en la posibilidad que fuese el propio Presidente de la República el que propiciara una iniciativa miscelánea. En todo caso, debe reconocerse que una parte del problema se ha subsanado con el art. 66 Const., y la solución de la otra parte dependerá de la voluntad del Presidente o de lo que se pudiese establecer en alguna ley. Pensamos que si la Const. le exigió al Congreso respeto por las ideas matrices de los proyectos propuestos por el Presidente, podría ser adecuado que en lo futuro el Congreso, por la vía legal, le exigiera al Ejecutivo que en cada proyecto insertara sólo una materia. Es este un tema que entronca con la seguridad jurídica, y, en definitiva, con el mismo Estado de Derecho, y sobre lo cual no podemos extendernos en este lugar.

llama, según he explicado en la Primera Parte de este trabajo, un *fracaso teórico de la ley*.

Así, mientras este estado de cosas no cambie, y se sigan elaborando leyes misceláneas, difícil será tener buenos títulos para ellas.

F) **¿Indicación del objeto o también de lo que se hace con él?** La respuesta varía según los casos. Algunos consejos útiles⁹¹:

—No debe hacerse indicaciones normativas: todas las leyes “regulan” algo; “establecen normas”; “legislan” (véase ejemplos de títulos incorrectos *supra*), por lo que no es necesario decirlo en el título.

—Las leyes que establecen un nuevo organismo y regulan su estatuto no deben indicar que “lo crean”, pues es algo a sobreentender. Este es el caso de las leyes siguientes:

LEY NUM. 16.319.— Crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

LEY NUM. 18.348.— Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.

LEY NUM. 18.410.— Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

—Por razones de seguridad jurídica, siempre debe indicarse en el título de la ley su carácter de modificatoria de otra cuando efectivamente lo tiene.

—Debe ser el legislador muy parco con el uso de expresiones como “fija”, “asigna”, “autoriza”, “declara”, “establece”, “otorga”, “aprueba”, “introduce”, “concede”, “faculta”, etc., pues restan diversidad al nombre de las leyes y disminuye su poder identificativo.

En definitiva, debe insistirse en que la regla es: en el título de la ley la referencia al objeto debe consistir normalmente en una indicación material y no en una indicación normativa.

2. *La división de las leyes.* La división sirve para la sistematización de la ley. Es importante para la aplicación e interpretación; permite su cita sin margen de error. La división de las leyes es, en el fondo, una convención. Normalmente, la unidad básica son los “artículos”, distribuidos en las siguientes partes:

—Parte dispositiva

—Parte final (una heterogénea clase de normas adicionales, transitorias y finales).

a) **El artículo.** La unidad básica es, entonces, el artículo. Según alguna doctrina⁹², es la única unidad de división que (al margen del tema polémico de las leyes con un solo artículo) debe existir siempre. En derecho comparado se efectúan algunas recomendaciones, a este respecto, que bien pueden ser tomadas en cuenta:

⁹¹ Tomados de: CODERCH, *El título de las leyes* (n. 62) pp. 48-50.

⁹² Cfr. CASTIÑEIRA PALOU, María Teresa, *División de las leyes*, en GRETEL, *La forma* (n. 16), p. 112. Además, la misma, *Sistemática y división de las leyes*, en: GRETEL, *Curso* (n. 37), pp. 113-134, con amplios ejemplos y bibliografía.

—En cuanto a la tipografía, se señala que es correcto anteponer el término “artículo”, pero debe situarse encima del texto, y no en la primera línea.

—En cuanto a su numeración, los artículos deben numerarse consecutivamente. Hay un punto polémico: las leyes con un solo artículo. Según algunos, éste no debe ser designado de ningún modo. Según otros (como es la práctica usual en Chile), debe, en este caso, decirse “artículo único”.

—Siempre deben utilizarse caracteres numéricos árabes, y nunca el ordinal “primer”, “segundo”, etc. Por ejemplo, en Chile usualmente (o en la totalidad de los casos, casi), para los 9 primeros artículos se usa el ordinal (1º, 2º, 3º, etc.), y del artículo 10 en adelante se usa el carácter árabe, simplemente. O sea, dos sistemas sucesivos en una misma ley (ordinal y cardinal). Debe, entonces, uniformarse, y usarse siempre sólo el cardinal: art. 1; art. 2; art. 3; etc.

—Se señala normalmente que los artículos han de llevar un título, práctica nunca utilizada en Chile, y que sería muy adecuada, como ayuda al conocimiento efectivo de la ley y al intérprete. Un ejemplo conocido es el Código Civil italiano, en que cada artículo tiene su nombre, que indica el contenido del respectivo artículo y su materia.

—En cuanto a la construcción formal del artículo. Su extensión: no deben ser muy largos. Un artículo no debe tener, como regla, más de tres o cuatro párrafos. Algunos ejemplos notables (y lamentables) de la Constitución (la que también, a su vez, tiene un título larguísimo: “Constitución Política de la República de Chile”):

Artículo 19. Este es un artículo “kilométrico”⁹³, y tiene nada menos que 26 numerandos larguísimos, y algunos de ellos, a su vez, con muchos incisos, como por ejemplo el Nº 24 que tiene nada menos que 11 incisos.

Artículo 32. Tiene 22 numerandos.

Artículo 62. Tiene una rara mezcla de 5 incisos, y, en el cuarto inciso, una subdivisión de 6 números.

Artículo 81. Tiene 8 incisos. Su inciso 1º se subdivide en 4 letras [a) a d)].

Artículo 82. Mixtura. Su primer inciso inicia el artículo con 12 números. A partir de ahí, siguen 15 incisos más. Esto es, un total de ¡28 subdivisiones!

Por otro lado, la división de los incisos. Sería muy conveniente, siguiendo ejemplos que ofrece la legislación comparada, numerar los apartados. Señalamos un ejemplo español:

LEY 29/1985, de 2 de agosto, de aguas.

Título Preliminar

Artículo 1.1. Es objeto de esta ley la regulación del dominio público hidráulico (...).

⁹³ Esta expresión es de: MOZZILLO LETTIERI, Tina, *Il costituzionalismo latinoamericano recente. Tre casi particolari: Argentina, Cile e Messico*, en: *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, XXXV (1985), p. 1139, luego de conocer este art. 19.

2. *Las aguas continentales superficiales (...).*
3. *Corresponde al Estado (...)*
4. *Las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica.*

b) **Otras divisiones.** También hay otras divisiones, que se usan dependiendo de la extensión de la ley y de su importancia: capítulos; secciones; títulos; libros (estos últimos sólo para casos muy extensos, como los códigos); párrafos. Ejemplos:

El Código Civil está dividido en un Título Preliminar; Libros, éstos en títulos y éstos en párrafos.

El Código de Minería está dividido en Títulos, Párrafos y Secciones.

El Código de Aguas está dividido en Libros, títulos, párrafos numerados, y, algunos de éstos, en letras.

También se usa un "Título Final", y como división, "Artículos transitorios". Ejemplo:

LEY NUM. 18.834. — Aprueba Estatuto Administrativo. Tiene desde el Título I al Título VII (arts. 1 al 153). Luego un Título final con "Disposiciones varias" (arts. 154 al 157). Y una última división de Artículos transitorios (nueva numeración: arts. 1º a 18).

También se utiliza los Capítulos. Ejemplo:

LEY NUM. 17.997. — Aprueba la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Su texto está dividido en Capítulos, éstos en Títulos, y estos últimos, a su vez, en Párrafos. Aquí las "Disposiciones Transitorias" se subdividen, pero considerando una igualdad con el Capítulo, y con nueva numeración de artículos.

Este pequeño repertorio demuestra que nuestro legislador está lejos de ser uniforme en este sentido (véase, además, *infra*). Se subdividen las leyes al capricho de su redactor, sin ninguna conciencia de uniformidad.

3. *La parte final de las leyes.* La parte final de las leyes se compone de una heterogénea dispersión de normas: *varias, generales, transitorias, finales*, etc., que, al parecer, se ubican en este lugar por no encontrar cabida en otro sitio.

Son categorías que ni el ordenamiento jurídico predetermina ni la doctrina puede configurar como conceptos lógico-necesarios, pues son escasos, aunque no nulos, los efectos jurídicos que pueden derivarse de la construcción de estas categorías. Se trata, en el fondo, de un caso paradigmático del uso indiscriminado de la libertad del legislador para configurar la forma de las leyes. Si bien esta libertad es natural y necesaria, su contrario produce la anarquía formal de la parte final de las leyes.

La mayor parte de las legislaciones extranjeras (Francia, República Federal de Alemania, Austria, Suiza, Italia, Bélgica, etc.) han unificado las categorías en una

única categoría genérica —un Capítulo— bajo un título también genérico: por ejemplo: *disposiciones finales*.

En fin, se puede proponer, preliminarmente, para Chile:

1º Suprimir la heterogeneidad de estas categorías, y sustituirlas por un solo capítulo denominado, siempre, *disposiciones finales*.

2º. Sus preceptos deberán ser “*artículos*”, titulados y *numerados* (siguiendo correlativamente la numeración de los artículos precedentes).

En todo caso, si se considera útil mantener las categorías actualmente en uso, ya sea por tradición, deberán respetarse dos principios básicos⁹⁴.

1º) Los criterios de ordenación y clasificación adoptados deben aplicarse de modo constante, sin excepciones.

2º) Las categorías deben ser homogéneas (en el sentido que los preceptos incorporados han de tener una naturaleza análoga, han de responder a criterios homogéneos) y cerradas (en el sentido que en ellas deben incluirse únicamente los preceptos que responden a los criterios definidores de cada categoría).

Sin embargo, el principio de que las categorías deben ser cerradas admite una salvedad, pues debe aceptarse que la parte final de las leyes tiene un carácter “residual”, pues en ella se incluye lo que no puede ir en la parte principal o dispositiva de la ley. No obstante, ello debe hacerse con prudencia, respetando, en lo posible, la homogeneidad.

A) **Praxis.** La parte final de las leyes chilenas muestra un panorama absolutamente anárquico, en lo formal, y no responde a sistema o criterio general alguno. Es posible encontrar la más variada gama de denominaciones, modos de ordenarlas y contenidos. Sólo mostraremos algunos ejemplos:

LEY NUM. 18.175. — Modifica la ley de quiebras y fija su nuevo texto.

Tiene un “título final” que contiene disposiciones derogatorias y modificatorias (arts. 256 a 263) y uno propiamente transitorio (el art. 263). Tiene además, a continuación de éste, un párrafo denominado “Artículos transitorios”, con nueva numeración (arts. 1º a 7º).

LEY NUM. 18.118. — Legisla sobre el ejercicio de la actividad de martillero público.

Tiene un título VI, de “Disposiciones generales”, y unas “Disposiciones transitorias”, con nueva numeración.

LEY NUM. 18.092. — Dicta nuevas normas sobre letra de cambio y pagaré y deroga disposiciones del Código de Comercio.

Tiene un título III, denominado “Disposiciones varias”, y al final un Artículo transitorio (dentro de tal título, y como norma final de la ley).

LEY NUM. 18.755. — Establece normas sobre organización y atribuciones del Servicio Agrícola y Ganadero; deroga la ley 16.640 y otras disposiciones.

Esta ley tiene tres títulos: el título I sobre tal Servicio (dividido este título en varios párrafos); el título II, “Disposiciones generales” (en donde existen

⁹⁴ Cfr.: VIVER I PI-SUNYER, Carles, *La parte final de las leyes*, en: GRETEL, *La forma* (n. 16), p. 133. Véase, también, el mismo, *La parte final de las leyes*, en: GRETEL, *Curso* (n. 37), pp. 135-172.

disposiciones de diferente índole: organizativas; modificativas, etc.) y el título III, "Disposiciones transitorias", cuyos artículos reinician la numeración.

Un buen ejemplo lo constituyen las leyes de Presupuestos. Así, una al azar:

LEY NUM. 18.764. - Aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1989.

Luego del "I. Cálculo..."; "II. Normas complementarias de ejecución del presupuesto" (...) el "VII. Otras normas", donde cabe cualquier clase de norma, sin clasificación ni orden alguno.

Por último las leyes misceláneas, que de por sí constituyen un todo anárquico y carente de orden o criterio de unidad, contemplan, además, esta misma dispersión terminológica. Así:

LEY NUM. 18.768. - Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

Tiene, al final, como Título III, uno denominado "Otras normas", y, después del término de la numeración usual de artículos, tiene un "artículo 1º transitorio", un "artículo 2º transitorio" y un "artículo 3º transitorio".

De más está decir que esta práctica está lejos de ser la más recomendable.

B) Breve desarrollo dogmático. Brevemente se desarrollarán algunos conceptos, desde el punto de vista dogmático, sobre las disposiciones transitorias, y sobre otros tipos de normas, englobado (para efectos expositivos) bajo la rúbrica de disposiciones finales.

a) Disposiciones transitorias⁹⁵. Existen tres clases de estas normas:

(1) *Disposiciones de derecho intertemporal*: (el que tiene por objetivo el facilitar el tránsito de una ley a otra, y precisar el régimen jurídico aplicable a las denominadas situaciones jurídicas pendientes). Es el núcleo tradicional del derecho transitorio.

El legislador al redactar todas y cada una de las leyes debe ponderar con detenimiento estos hipotéticos problemas, pues la gran mayoría de las leyes suscitan en su aplicación problemas de transitoriedad. El legislador debe comprobar el impacto de la nueva ley sobre el derecho preexistente y regular lo más detalladamente posible el régimen de transitoriedad⁹⁶.

Tres tipos de disposiciones conforman el derecho intertemporal:

-*Derecho transitorio material*. Regulan materialmente las situaciones jurídicas pendientes (en forma autónoma).

-*Pervivencia de la ley derogada*. Regula las situaciones jurídicas pendientes (en relación con la pervivencia de la ley vieja).

-*Aplicación retroactiva de la ley nueva*.

⁹⁵ Sólo mencionaremos categorías, siguiendo a VIVER I PI-SUNYER, *La parte final de las leyes* (n. 94), pp. 142 y ss., sin poder entrar al análisis pormenorizado.

⁹⁶ Cfr. ROUBIER, cit. por VIVER I PI-SUNYER, *La parte final de las leyes* (n. 94), p. 143.

(2) *Disposiciones transitorias impropias*: tienen por objeto facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva.

(3) *Falsas disposiciones transitorias*: no son transitorias las normas cuando: (a) difieren la aplicación de determinados preceptos, sin que perviva el régimen previo, y (b) las disposiciones meramente temporales o provisionales.

b) *Disposiciones finales*. Son (formalmente) normas sobre normas que (materialmente) regulan las "relaciones" de la ley de la que forman parte con el resto del ordenamiento jurídico⁹⁷. Son, en definitiva, un caso de *ius supra iura*. Estas normas, meramente instrumentales, se refieren a 5 grandes temas:

(1) Autorizaciones y mandatos de contenido normativo (dirigidos a la producción de normas jurídicas). Por ejemplo:

- Habilitaciones para el desarrollo normativo⁹⁸;
- Delegaciones para dictar decretos con fuerza de ley.

Un ejemplo:

LEY NUM. 18.834.- Aprueba Estatuto Administrativo.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º.- Delégase en el Presidente de la República, por el plazo de seis meses contado desde la publicación de la presente ley, la facultad de adecuar las plantas y los escalafones establecidos por ley a lo dispuesto en el artículo 5º permanente de este Estatuto, mediante uno o más decretos con fuerza de ley. El o los decretos correspondientes deberán ser dictados por el Ministerio del ramo y suscritos, además, por los Ministros del Interior y de Hacienda⁹⁹.

(2) Cláusulas de derogación y de modificación del derecho vigente. Las clasificaciones al uso (derogación expresa y tácita) no tienen validez en técnica legislativa. Existen desde el punto de vista de la técnica legislativa tres tipos de normas derogatorias:

- Las *imprescindibles*, cuando no hay derogación tácita.
- Las *cláusulas inútiles*. Ejemplo: "quedan derogadas todas las disposiciones que se oponen a la presente ley", porque impera el *principio de la derogación tácita* (art. 52 Código Civil).

⁹⁷ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, *La parte final de las leyes* (n. 94), p. 157.

⁹⁸ Téngase presente que, en Chile, habitualmente el Presidente de la República no necesitará estas habilitaciones, pues el art. 32 N° 8 señala expresamente que él tiene "la facultad de dictar los (...) reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes".

⁹⁹ Nótese cómo se refiere a artículos "permanentes" (en contraposición a "transitorios", pensamos) y cómo, erróneamente, por cierto, señala que los decretos deberán ser dictados por el Ministerio del ramo, cuando la facultad de dictarlos es únicamente del Presidente. Se debe decir, "a través" del Ministro.

Ejemplos de este tipo hay muchos en Chile. Así:

LEY NUM. 18.248. – Fija texto del Código de Minería.

Art. 244: Derógase toda disposición legal o reglamentaria contraria o incompatible con los preceptos de este Código.

Art. 4º transitorio: (...) “en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente Código”.

—*Cláusulas útiles y, por tanto, exigibles.*

En vista de lo anterior, la literatura¹⁰⁰ ofrece recomendaciones de precisión de efectos derogatorios, en base a escalas:

1er. nivel (mínimo): señalar el ámbito material.

2º nivel: señalar explícitamente las disposiciones derogadas más difíciles de identificar por parte del intérprete.

3er. nivel: realizaciones de tablas de derogación.

Siguiendo a la mayoría de las Directrices Legislativas, este es el sistema de derogación que se debiera utilizar, y obtener, así, una mayor certeza jurídica.

(3) Cláusulas de supletoriedad.

(4) Cláusulas sobre la eficacia temporal de la ley.

Se destacan las que fijan la entrada en vigor de la ley:

—Institución que debe fijar la entrada en vigor: el Parlamento o el ordenamiento jurídico.

—Procedimiento: resulta aconsejable que la entrada en vigor de las leyes se determine señalando el día, mes y año en que debe tener lugar.

—Entrada en vigor escalonada.

—Formulación literal.

—Duración de la *vacatio*. De este modo se valoriza la necesidad de garantizar el conocimiento de la ley, y, sobre todo, la necesidad de preparar las condiciones de su aplicación¹⁰¹.

4. *Otros temas sobre la forma de las leyes.* Con un ánimo meramente expositivo, y sin posibilidad de desarrollarlos íntegramente ahora, se ofrecen breves desarrollos de otros temas de técnica legislativa, que deben ser considerados por el legislador.

A) **Las leyes modificativas.** Sobre esta materia debe tenerse presente que existen varios tipos de leyes:

(a) *Leyes nuevas* regulan por primera vez una materia.

(b) *Leyes modificativas*, éstas pueden ser: (1) una nueva redacción; (2) una adición; (3) una derogación; (4) una prórroga de vigencia, o (5) una suspensión de vigencia.

¹⁰⁰ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, *La parte final de las leyes* (n. 94), p. 178.

¹⁰¹ Sobre este tema del conocimiento de la ley, véase: CORRAL TALCIANI (n. 43), pp. 289 y ss.

Desde el punto de vista de la entidad de la modificación y del procedimiento utilizado, puede tratarse de: (1) una modificación total de una o varias leyes, o de (2) una modificación de puntos concretos de una o varias leyes.

Nos referiremos brevemente a estos alcances dogmáticos que ofrece la literatura, dejando para otra ocasión la praxis chilena.

En cuanto a terminología, de acuerdo a las Directrices, el título de la ley de modificación ha de permitir advertir que se trata de una ley de ese carácter y cuál es el objeto que modifica.

En cuanto a numeración, las Directrices exigen lo siguiente: "... *1a. ley de modificación; 2ª. ley de modificación, etc.*".

B) Las remisiones. Concepto: Hay remisión cuando un texto legal (la llamada "norma de remisión") se refiere a otra u otras disposiciones de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión.

Criterios sobre remisiones: La remisión es una técnica legislativa que plantea problemas jurídicos muy heterogéneos. Debe tenerse en cuenta: la certeza del derecho y su comprensibilidad, su clara accesibilidad.

Puede señalarse, en resumen, que las remisiones economizan, pero tecnifican y complican; refuerzan la sistemática del ordenamiento, pero fragmentan la ley; descargan de detalles minuciosos o de cuestiones pasajeras a la norma, pero disminuyen su contenido significativo directo; adoptan y unifican automáticamente regulaciones, pero lo hacen al margen de una decisión concreta de sus autores; la remisión, en fin, es un arma de doble filo¹⁰².

C) Reglas de citas. Existen, en toda ley, *citas internas* (referidas a su propio texto), y *citas externas* (referidas a textos de otras leyes).

Existen en derecho comparado una serie de recomendaciones con el fin de unificar criterios, y facilitar el uso de las citas.

Se propone, en ocasiones, una lista de abreviaturas.

COLOFON

Del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania han emanado las siguientes expresivas palabras, que hacen innecesario todo comentario, y con el que cierro este trabajo.

"El legislador tiene la obligación de mejorar y de readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad, y en cuanto una ley determina defectuosamente los supuestos de hecho y establece precisiones defectuosas, reconocibles ex ante o a posteriori, está fallando en su esencia, en su finalidad, pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende, deviene inapropiada y no es susceptible ni digna de constreñir derechos".

¹⁰² Cfr. CODERCH, Pablo Salvador, *Las remisiones*, en: GRETEL, *La forma* (n. 16), p. 241.