

50 + UNO

REVISTA CHILENA DE
DERECHO PARLAMENTARIO

SOCIEDAD CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO Y TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

SEGUNDO NÚMERO, PRIMAVERA 2013

50
+UNO

50 +UNO

DIRECTOR

- Rodrigo Obrador Castro

EDITOR

- Julián Saona Zabaleta

CONSEJO EDITORIAL

(Directorio Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario)

- Rodrigo Pineda Garfias

- Francisco Zúñiga Urbina

- Rodrigo Obrador Castro

- Miguel Landeros Perkić

EDITORIAL

Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario

IMAGEN

- Sofía Calvo Foxley

FOTOGRAFÍA

- Anibal Toro Jorquera

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

- Osvaldo Fernández Fernández

Diseño y Publicaciones

Cámara de Diputados de Chile

ISSN: 0719-2673

Impreso en:

Diseño y Publicaciones

Cámara de Diputados de Chile

ÍNDICE

EDITORIAL

- DISCURSO INAUGURAL JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO 07 ■
Sr. Presidente del Senado don Camilo Escalona Medina

- NOMBRAMIENTO DE SOCIOS HONORARIOS DE LA SOCIEDAD CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO Y TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN DE LOS SEÑORES ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN Y JORGE TAPIA VALDÉS. 10 ■

1. DERECHO PARLAMENTARIO

- SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL 16 ■
Gabriela Dazarola Leichtle.

2. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

- LA REFORMA PROCESAL CIVIL 30 ■
Patricia Pérez Goldberg

- ANÁLISIS CRÍTICO DEL TÍTULO DE LA LEY 38 ■
Karem Orrego Olmedo

3. ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

- AUDITORÍA DE LOS GASTOS EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA; EL CASO CHILENO 56 ■
Eduardo Pérez Contreras

- CONVOCATORIA 71 ■



EDITORIAL

La publicación de este segundo número de la Revista de la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario es, para nosotros, motivo de gran alegría y profunda satisfacción, por diversas razones. Por una parte, la favorable opinión de muchas personas acerca del primer número; el estímulo de tantos para perseverar en este esfuerzo; la convicción que nos asiste respecto de la urgencia de debatir seriamente en torno a la organización y funcionamiento del Congreso Nacional; la conveniencia de contar con espacios en los que se recojan, analicen y discutan las críticas a las instituciones parlamentarias. En fin, es innegable la necesidad de ponderar los juicios negativos que actualmente el Parlamento merece a un amplio sector de la ciudadanía, hacerles frente y formular propuestas para efectuar las necesarias rectificaciones y para reafirmar el insustituible papel que le corresponde cumplir en la vida institucional y su esencial función en el fortalecimiento democrático del país.

En efecto, no se puede pasar por alto que hoy en día la política, en general, y el Parlamento, en particular, atraviesan una crisis de credibilidad y legitimidad. Se afirma que el Congreso Nacional se vincula escasamente con los ciudadanos y que no cumple adecuadamente su función de representación de los electores, pues no atiende a sus intereses, preocupaciones y anhelos. En cuanto a la función legislativa, es frecuente encontrar opiniones que cuestionan la calidad de las leyes dictadas, las que, en oportunidades, por una deficiente técnica legislativa, resultan insuficientes o inoportunas para resolver los problemas que pretenden solucionar. También respecto de la función de fiscalización o control es prevalente el criterio de que carece de la eficiencia y eficacia suficientes.

No obstante lo señalado, es doctrina pacífica que un estado democrático no puede ser concebido sin la existencia del Parlamento. Él tiene su origen en la limitación del poder absoluto del rey en resguardo de los derechos e intereses de los ciudadanos. El liberalismo y la doctrina de la separación de los poderes del Estado fundamentan los controles y contrapesos en la organización política para asegurar las libertades y derechos ciudadanos.

Si bien tales concepciones originales se han modificado en el transcurso del tiempo, se ha fortalecido la línea de argumentación que justifica el Parlamento como aquel Poder del Estado capaz de analizar en profundidad y desde distintas visiones los grandes temas nacionales y dictar normas que regulen la organización de la sociedad, previniendo o resolviendo los conflictos, representando y armonizando los intereses de los distintos segmentos sociales, controlando y fiscalizando, adicionalmente, las acciones del Poder Ejecutivo. En su ámbito, se da el juego de mayorías y minorías.

Sin embargo, el Parlamento se deslegitima frente a la opinión pública si en su seno no existe una justa representación de la pluralidad que se expresa en la Nación, de allí la importancia de un sistema electoral que la garantice. Kelsen señala que un Gobierno no elegido por el pueblo en su totalidad constituye una voluntad extraña, un peso heterónomo que ahoga la libertad de los individuos.

El Parlamento requiere modernizarse y reinsertarse en sociedades que han cambiado. Este es el desafío que, en mayor o menor grado, enfrentan los diversos parlamentos del mundo.

En el marco de lo expuesto, nuestras Segundas Jornadas Chilenas de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación abordaron, en cuanto a lo primero, el delicado tema de la representación a través del análisis del sistema electoral vigente y las principales proposiciones que, tanto el Presidente de la República como legisladores de distinto signo, han formulado para enmendarlo o sustituirlo. Sobre el particular, se incluye en esta publicación un estudio de carácter general, elaborado por Gabriela Dazarola, acerca de los sistemas electorales, con especial énfasis en el binominal que rige en nuestro país.

En el ámbito de la Teoría de la Legislación se ofrecen dos interesantes trabajos. El primero, de la Ministra de Justicia, señora Patricia Pérez, describe los esfuerzos pre-legislativos y las formulaciones concretas en actual trámite, destinados a dotar a nuestro sistema normativo de un nuevo ordenamiento procesal civil. El segundo, de Karem Orrego, aborda, en el ámbito de la técnica legislativa, el tema del título de la ley, tan desatendido en nuestro medio.

En lo tocante a la Administración Parlamentaria, también se incluye en este número, una presentación del Coordinador del Comité de Auditoría Parlamentaria, señor Eduardo Pérez, describe las funciones, atribuciones y estructura de las nuevas entidades creadas para modernizar y transparentar el uso de los recursos públicos del Poder Legislativo.

Consejo Editorial



RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Camilo Escalona Medina
Presidente del Senado

Las Segundas Jornadas de Derecho Parlamentario que se inauguran en el Congreso Nacional nos permiten reflexionar sobre la labor y los desafíos del Parlamento y su valor irremplazable e insustituible en el sistema político institucional.

Hay un gran dilema que no está resuelto adecuadamente en la marcha de los asuntos del Estado de Chile y es: la tensión entre responsabilidad y farandulización de la política. Estamos en una etapa en que la farándula premia y la responsabilidad castiga.

En la actualidad, los Congresos se ven sometidos a una serie de tensiones; por ejemplo, la que se produce entre el diálogo político necesario y la efectividad práctica e inmediata. Estamos en una sociedad exitista donde las personas demandan soluciones rápidas e inmediatas.

Muchas veces las personas escogen el camino del premio porque es inmediato y se vincula con necesidades ineludibles para un actor político como son la reelección de un individuo, mientras que los valores éticos como el bien común y el interés general aparecen desplazados y distantes.

No son sólo los desequilibrios históricos o presentes los que afectan al Congreso, sino también nuevas presiones que operan sobre él de manera determinante, condicionando la marcha de los asuntos comunes y tensionando el vínculo entre continuidad y renovación.

La tarea del Parlamento es conocida por su valor universal: la de constituir el lugar en que las diferentes corrientes de opinión existentes en la sociedad pueden hacer valer sus puntos de vista y dirimir de manera civilizada sus controversias.

El Congreso tiene un valor histórico y su tarea está relacionada con esa condición. Los desafíos que asumió el Parlamento en la Administración

del ex Presidente Aylwin resultan distintas a las del Congreso actual, bajo un gobierno presidido por el Presidente Piñera. Sin embargo, los valores universales no han cambiado. Y se entiende que debemos hacer realidad estos valores universales de equilibrio, tolerancia, buen gobierno, prudencia y la correcta solución de las diferencias.

Para muchos chilenos de hoy podría resultar incomprensible la enorme cantidad de horas que el Congreso dedicó al estudio, trámite, aprobación o rechazo de, por ejemplo, las denominadas Leyes Cumplido. En cambio, para la sociedad chilena que venía emergiendo de la dictadura la solución para lo relativo a los presos políticos era un desafío mayor; así como las controversias relativas a los derechos humanos, los exonerados, los retornados, y otros, serían difíciles de entender para una parte significativa de las nuevas generaciones.

No cabe duda que el Congreso tiene un carácter histórico y obedece a circunstancias prevaletentes en la sociedad en que sus distintos componentes actúan, así como que el ámbito político institucional referido al Parlamento ha evolucionado hacia una fuerte exigencia en cuanto al mejoramiento calidad de vida y es en ese orden, precisamente, donde siento que hay un conjunto de tensiones que presiona sobre la actividad del Congreso de manera insospechada. Por ejemplo, hay una fuerte tensión en la relación entre largo plazo y las urgencias inmediatas.

Sin embargo, hay temas y leyes que no operan con tanta facilidad, como el debate de la Reforma Previsional y todo el proceso que significó. Ello no se podía visualizar en 2006 y recién hoy ha comenzado a ser reconocida y se sienten sus efectos. Similar situación ocurrió cuando comenzamos a hablar de la Subvención Escolar Preferencial. Solamente ahora hay un reconocimiento importante de que esa legislación ha influido en mejorar la educación. Sin embargo, no han salido cien mil jóvenes a la calle para celebrar y, en las noticias de la época, tuvo mucho menos impacto que un accidente cualquiera, que un crimen o un partido de fútbol.

Por lo tanto, los Congresos actúan en una tensión enorme en medio de una sociedad que quiere un éxito rápido, no obstante que las leyes no responden a semejante manera de vivir. Muchas veces, el diálogo político no se lleva a cabo, no porque no sea necesario, sino porque no responde a esta urgencia que asiste a los actores del mundo parlamentario. Esa misma tensión se vincula con el ambiente de fuerte contradicción que existe actualmente entre el sigilo inevitable para abrir paso a acuerdos políticos necesarios y las urgencias mediáticas: porque hoy todos compartimos la idea de que lo que no se publica en los medios de comunicación no existe.

El Congreso está sometido a la fuerte e intensa observación de parte de los medios y la opinión pública, de manera que un diálogo que no se conoce, es como si, en la práctica, no ocurriera, no tiene efecto práctico, y las medidas que apuntan a resolver políticas pero no se conocen, pareciera que no existen y tampoco tienen sentido.

En consecuencia, se acentúa la fuerte imagen en la sociedad actual

que influye mucho en las mediciones de valoración desfavorable del Congreso, porque sus frutos no son noticia inmediata y porque muchas veces surten efectos en el mediano o largo plazo.

Además, se configura el gran dilema que vivimos actores políticos que somos parlamentarios, cuyo rol dice relación con la conducción y la orientación del Estado cuando muchos llegan a él pretendiendo una condición de no políticos. Lisa y llanamente, escondiendo su carácter de dirigentes políticos.

Conocido y valorado el contexto anterior, ello no significa excusar o tener una actitud contemplativa hacia las malas prácticas que dañan profundamente el ejercicio de la acción política; en especial, el fenómeno del canibalismo político que, dispuesto a recurrir a cualquier medio o procedimiento con el propósito de acceder y controlar una cuota de poder, está provocando una gravísima distorsión en los valores que deben presidir y orientar la conducta parlamentaria. En la sociedad extremadamente individualista, en la que se encuentra inmersa la humanidad al arribar el siglo XXI, el canibalismo político expresa una decadencia que puede llegar a socavar los pilares de la comunidad democrática. Quienes, desprovistos de todo escrúpulo, actúan encarnizadamente tras propósitos execrables, entran, también, a formar parte del espectáculo político, de la farandulización mediática, en la que sólo importa aparecer; cuál sea el propósito de aquello, pasa a ser enteramente irrelevante.

Este conjunto de factores, reitero, son los que configuran la tensión entre responsabilidad y farandulización de la política.

Por eso valoro que se produzcan instancias de reflexión sobre el derecho parlamentario, porque se ha ido generando un preocupante desgaste del sistema democrático y también porque, en definitiva, la solución pacífica a los asuntos humanos es imposible sin un Congreso Nacional potente, legitimado y capaz de decidir.

18 de octubre de 2012.

NOMBRAMIENTO COMO SOCIOS HONORARIOS DE LA SOCIEDAD CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO Y TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN DE LOS SEÑORES ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN Y JORGE TAPIA VALDÉS.

El Directorio de nuestra Corporación acordó, por la unanimidad de sus integrantes y previa resolución adoptada en la última asamblea ordinaria de sus miembros, nombrar como socios honorarios de la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación a los distinguidos abogados y profesores de Derecho Público señores Alejandro Silva Bascuñán y Jorge Tapia Valdés.

Este reconocimiento se otorga por la dilatada y significativa contribución que ambos han realizado, desde distintas perspectivas, para fortalecer nuestras instituciones democráticas y en particular al Congreso Nacional.

Don Alejandro Silva Bascuñán ha sido durante muchos años profesor titular de Derecho Político y Constitucional en la Pontificia Universidad Católica de Chile, casa de estudios donde impartió docencia desde el año 1934.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, su memoria de Titulación “Cesión de Derechos” fue aprobada con la máxima calificación. Asimismo, recibió el Premio Tocornal, distinción mediante la cual la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile reconoce a su mejor egresado.

Luego de titularse de abogado en 1933, don Alejandro fue becado en dos oportunidades por el Gobierno de Francia para seguir programas de postgrado en la Universidad de París, estudios que cursó en la década de los años 40 y 50.

Don Alejandro ha sido también miembro del Consejo General del Colegio de Abogados en seis períodos consecutivos, así como su Presidente desde el año 1964 hasta 1975. Asimismo, fue presidente de la Confederación de Colegios Profesionales por diversos períodos.

Igualmente, el profesor Silva Bascuñán se desempeñó como presidente de la Revista de Derecho y Jurisprudencia, desde 1958 hasta 1975.

Fue integrante de la Comisión para el Estudio de una Nueva Constitución, retirándose de esta instancia por las discrepancias que, junto con otros juristas, manifestaron acerca del rumbo no democrático que adquiriría el modelo constitucional ideado durante el régimen autocrático.

Preocupado por los destinos políticos y constitucionales de nuestro país formó, junto a un destacado grupo de abogados comprometidos con el sistema republicano de gobierno, el denominado Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, entidad que se transformó en la década de los años 80 en el principal referente para el desarrollo del constitucionalismo democrático en Chile.

Asimismo, don Alejandro ha sido galardonado en diversas oportunidades, entre las que podemos destacar su reconocimiento como miembro honorario de la Academia de Ciencias Jurídicas y Sociales de la ciudad de Córdoba, en Argentina, y como Doctor en Ciencias y Honoris Causa por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En el ámbito de la judicatura, don Alejandro se desempeñó como abogado integrante de la Corte Suprema, entre los años 1991 y 1994.

Entre sus diversos libros, ensayos y artículos destaca especialmente su “Tratado de Derecho Constitucional”, obra que, en sucesivas ediciones que se iniciaron en el año 1963, ha constituido un hito de referencia fundamental para los estudios del Derecho Constitucional Chileno.

La Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación ha decidido, por la unanimidad de su Directorio y a nombre de sus asociados, conceder a don Alejandro Silva Bascuñán la condición de Socio Honorario de nuestra Corporación, como expresión de agradecimiento y admiración por su gran aporte a los estudios de Derecho Constitucional y Parlamentario en nuestro país y por su constante compromiso con el sistema político democrático en Chile.

Asimismo, se ha acordado conceder similar reconocimiento a don Jorge Tapia Valdés.

Don Jorge es abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile.

Una parte importante de su actividad profesional la realizó como abogado en el Senado, donde llegó a desempeñar, con gran brillo, el cargo de Secretario Abogado de la Comisión de Constitución de esta Corporación, donde se le recuerda con gran afecto y como un muy destacado funcionario.

El año 1960 publicó uno de los primeros estudios referidos a la técnica legislativa en nuestro país. Se trata de una obra señera que abrió un campo de estudios y de reflexiones que hasta el día de hoy constituye un referente significativo en esta área. También sobresalen sus estudios acerca de la democracia y su racionalización, y su obra sobre hermenéutica constitucional.

Don Jorge obtuvo, en 1976, su Maestría en Derecho en la escuela de Derecho de la Universidad de Yale, en Estados Unidos, y en 1989 se doctoró en Ciencias Jurídicas y Sociales, en la Universidad Erasmus de Rotterdam, en Holanda.

Es autor de numerosas publicaciones sobre Derecho Parlamentario, seguridad nacional, Estado subsidiario y descentralización. Asimismo, destacan sus últimas obras dedicadas al derecho internacional y los problemas limítrofes de nuestro país.

El profesor Tapia Valdés ha desempeñado diferentes cargos públicos, entre los que destacan los de Ministro de Justicia, Ministro de Educación, Embajador de Chile en los Países Bajos e Israel, y el de Intendente de la Región de Tarapacá.

La Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación ha decidido, por la unanimidad de su Directorio, conceder a don Jorge Tapia Valdés la condición de Socio Honorario de nuestra Corporación, como sentido reconocimiento a su gran aporte a los estudios de Técnica Legislativa y por su constante compromiso con las instituciones Parlamentarias y el sistema político democrático en Chile.

1. DERECHO PARLAMENTARIO

SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL

Gabriela Dazarola Leichtle¹

Optar por un determinado sistema electoral tiene profundas consecuencias en la vida política de un país. Se puede definir al sistema electoral como el conjunto de normas jurídicas que determinan la forma en que los votos, a través de los cuales se manifiestan las preferencias del cuerpo electoral, se transforman en mandatos representativos.

Para las elecciones parlamentarias chilenas, el sistema vigente es el binominal. Lo distintivo de este sistema, es que tanto en las circunscripciones senatoriales (19) como en los distritos de Diputados (60) se eligen dos representantes uniformemente en todo el país, es decir, el menor tamaño para un sistema proporcional. Las características descritas lo hacen ser un sistema particular, que genera efectos políticos importantes. Desde su vigencia se han presentado varias iniciativas legislativas con la intención de modificarlo. Además, es importante señalar que en la experiencia extranjera no se encuentra actualmente un sistema similar.

PRESENTACIÓN

A continuación se describen los elementos básicos que componen un sistema electoral, es decir, la manera en que es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno, teniendo como objetivo entregar algunos elementos que permitan comprender las características singulares del sistema binominal y los tipos de sistemas existentes en la experiencia extranjera.

En segundo lugar se abordan específicamente las características del sistema binominal, formulando algunos comentarios sobre su clasificación entre los sistemas electorales.

En tercer lugar se revisa brevemente antecedentes históricos de la conformación de los distritos electorales del país, junto con un examen de las iniciativas legislativas que han buscado modificar el sistema binominal vigente.

Finalmente se revisa la experiencia extranjera, mediante el análisis de algunos países y una breve referencia a sus actuales sistemas de elección parlamentaria.

Para el análisis comparado, se tuvieron en cuenta 16 países (Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Colombia, Perú, Argentina, Uruguay y Brasil), en los que a nivel de elecciones parlamentarias, no se encontró ningún sistema igual al binominal.

¹ , Administrador Público, Universidad de Chile. Magíster en Desarrollo Local, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

La mayoría de los países analizados posee sistemas proporcionales, con distritos plurinominales, en los que para la determinación del número de escaños se toma en cuenta la población. El mínimo de escaños en estos sistemas plurinominales es 3².

SISTEMAS ELECTORALES Y SUS PRINCIPALES ELEMENTOS

Los sistemas electorales tienen por finalidad determinar “las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc)”³.

En ese contexto, los desafíos que enfrenta un determinado sistema electoral son considerables a la hora de dar estabilidad al sistema político, así como reflejar los grupos de interés con los que la sociedad se siente representada.

De acuerdo a lo señalado por Martínez Sierra, una democracia representativa se basa en dos dimensiones: “un órgano que sirva como punto de encuentro entre los representantes y la soberanía popular: el Parlamento; y un sistema electoral que articule la representación, idealmente a través de la consecución de la igualdad perfecta, es decir, que el voto de cada elector tenga un mismo peso o traducción en peso parlamentario” (...). De la relación de estas dos premisas, el sistema electoral tiene la importante carga de asegurar que el Parlamento “sea un réplica a tamaño reducido de la soberanía popular movilizadora electoralmente y a la que representa”⁴.

En la práctica, los sistemas electorales suelen clasificarse de acuerdo a las dos grandes familias de fórmulas electorales: mayoritaria y proporcional⁵. Sin embargo, la fórmula es uno más de los elementos del sistema, entendiendo que la fórmula electoral es la operación matemática de conversión de votos en mandatos representativos. Si bien a través de ésta se determina el número de candidatos designados en función del número de votos recibidos, el sistema electoral contempla otros elementos o “filtros” que son igualmente determinantes para la obtención del resultado final. Tales filtros consisten en la determinación de la circunscripción o distrito electoral, la configuración de las candidaturas y la barrera electoral.

La circunscripción o distrito electoral permite un primer fraccionamiento del cuerpo electoral, tradicionalmente en función del territorio; la configuración de las candidaturas contempla el número y tipo de candidaturas por circunscripción, así como el número y tipo de voto otorgados a cada elector para la determinación de sus preferencias; la barrera electoral, es el porcentaje mínimo de sufragios que ha de obtener cada candidatura para que pueda aplicarse la fórmula electoral⁶.

Una vez que estos elementos se han determinado, la fórmula electoral pasa a ser el factor fundamental del proceso de transformación de votos en asientos para los representantes del Poder Legislativo, y las características de este proceso, lo hacen ser centro del debate cada vez que se discute cuál de los sistemas electorales es el mejor.

Sin embargo, es importante señalar que uno de los “filtros” que caracteriza y hace particular el sistema de elección parlamentaria en Chile, no es precisamente el tipo de fórmula electoral utilizada, sino que

2 Las fuentes de información utilizadas corresponden principalmente a artículos de expertos en la materia y sitios oficiales de los sistemas electorales de los países incorporados al análisis y documentos de estudio del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

3 Nohlen, Diether. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1995. Página 31.

4 Martínez Sierra, José Manuel. *Los Sistemas electorales desde una perspectiva comparada*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C, N° 18, México, 2006. Páginas 20 y 21.

5 Es posible encontrar otros sistemas, que constituyen modificaciones o perfeccionamientos de los clásicos mayoritario y proporcional, en los que se utilizan combinadamente las dos fórmulas electorales.

6 Congreso de Los Diputados, España. *Gestión de los Procesos Electorales: Fundamentos estructurales*. Edición 3, Módulo 1: Los Sistemas Electorales. España, 2008.

es el número de candidatos que se eligen para cada circunscripción y distrito. De acuerdo al sistema binominal existen 19 circunscripciones senatoriales y 60 distritos para la elección de diputados, en los que se distribuyen uniformemente dos escaños para cada uno.

En relación a la magnitud de los distritos electorales, es importante mencionar para comprender las particularidades del sistema binominal, “que existe un consenso casi universal entre los especialistas electorales, que el determinante crucial de la capacidad de un sistema electoral para convertir los votos en escaños de manera proporcional, es la magnitud de los distritos, es decir, el número de miembros que se eligen en cada distrito electoral. (...) Bajo cualquier sistema proporcional, el número de miembros que han de ser elegidos en cada distrito determina, en buena medida, qué tan proporcionales serán los resultados de la elección”⁷. A mayor número de miembros que se eligen por distrito, mayor es la proporcionalidad.

SISTEMA BINOMINAL

CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA BINOMINAL

El sistema binominal es el sistema electoral que rige la selección de los representantes al Congreso chileno. Es la regla de asignación que ha sido usada en Chile desde las elecciones parlamentarias de 1989. La ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en su artículo 109 bis, establece las condiciones para asignar los escaños en disputa⁸.

Existen distintas miradas al clasificar este sistema; sin embargo, mayoritariamente es considerado un sistema de la familia de los proporcionales. Lo distintivo del sistema es que tanto en las circunscripciones senatoriales como en los distritos de Diputados se eligen dos representantes, “la magnitud más pequeña imaginable para un sistema proporcional”⁹.

En términos específicos, de los dos escaños a distribuir, el primero se asigna a la candidatura más votada. El segundo, es asignado dependiendo de los siguientes escenarios:

Si las dos candidaturas de la misma lista obtienen un total de votos que excede el doble de los que hubiere alcanzado la segunda de las listas más votadas en competencia, entonces los dos escaños son obtenidos por la primera lista, “lo que constituye una variante del sistema proporcional D’Hont”¹⁰.

Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista, siendo proclamados senador o diputado aquellos candidatos que, dentro de cada lista hubieren obtenido las más altas mayorías.

Para Diether Nohlen¹¹, el caso chileno es un sistema “sui generis” que conlleva grandes discusiones respecto

7 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional. Instituto Federal Electoral, México D.F, 2006. Página 90.

8 Artículo 109 bis Ley N° 18.700 “En el caso de elecciones de Parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos Senadores o Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios.

Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías.

Si el segundo cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o nóminas, el Tribunal proclamará electo al candidato que hubiere reunido mayor cantidad de preferencias individuales.

En caso de empate entre candidatos de una misma lista o entre candidatos de distintas listas o nóminas, que a su vez estuviesen empatadas, el Tribunal procederá, en audiencia pública, a efectuar un sorteo entre ellos, y proclamará electo al que salga favorecido.

9 Fuentes, Claudio. Una Reforma Necesaria. Efectos del Sistema Binominal. FLACSO, Chile, 2007. Página 7.

10 Altman, David. Reforma al Binominalismo: Sistema Paralelo de Acumulación. Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005. Página 5.

11 Nohlen, Diether, Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno. Política, Instituto de

a su clasificación. Muchos observadores lo denominan como mayoritario; sin embargo, esa clasificación es discutida por distintos autores. El principio de decisión que se aplica es el mayoritario. El tamaño del distrito, sin embargo, contrabalancea el efecto mayoritario que se supone, de modo que el sistema binominal llega a conformarse casi con el principio de representación proporcional. En vez de favorecer a la primera mayoría, pone en ventaja a la primera minoría. De este modo, no es correcto clasificar al sistema binominal bajo los sistemas mayoritarios.

También es clasificado como un sistema electoral “sui generis” por Humberto Nogueira¹², quien señala que “no es ni mayoritario, ni proporcional”.

Por otra parte, José Díaz Nievas¹³ comenta que el sistema que actualmente rige en Chile, por su naturaleza y complejidad resulta difícil de ubicar entre las diferentes versiones del sistema mayoritario o del sistema proporcional, si bien podría situarse como una variante del mixto, al unificar en una sola operación matemática los principios del mayoritario y la técnica del proporcional.

Otro investigador, Edgardo Boeninger, señala que “el sistema binominal es un sistema técnicamente proporcional, pero es el menos proporcional de todos los que lo son (...)”¹⁴.

En relación a los efectos del sistema binominal, Ena Von Baer señala que desde el punto de vista de sus objetivos, el sistema binominal no busca tener resultados proporcionales. “De hecho, la revisión bibliográfica muestra un consenso en cuanto a que tiene un efecto mayoritario respecto a los partidos pequeños que no entran en las dos coaliciones grandes. Sin embargo, como consecuencia de la negociación entre los líderes partidarios, los resultados de los partidos que son parte de las alianzas políticas más grandes, son proporcionales”¹⁵.

Como se puede apreciar, las opiniones relacionadas con la clasificación del sistema binominal se acercan a considerarlo un sistema de la familia de los proporcionales, cuyo rasgo característico es el de tener distritos electorales de dos escaños uniformemente para todo el país. Esta última característica lo determina, y a pesar de que sea un sistema más cercano a lo proporcional, son los dos escaños por distrito o circunscripción que terminan produciendo los efectos políticos mayoritarios que se conocen.

UTILIZACIÓN PREVIA DEL SISTEMA DE DOS ESCAÑOS EN CHILE

Si bien el punto de partida del sistema binominal se sitúa en la Ley N°18.700, utilizada por primera vez para las elecciones parlamentarias de 1989, es importante señalar que en Chile, se aplicó con anterioridad parcialmente el sistema de dos escaños en algunas agrupaciones departamentales. Sin embargo el criterio que predominaba para el establecimiento del número de escaños era el tamaño de la población.

La Constitución Política de 1925, disponía en su artículo 37, que la Cámara de Diputados se componía de “miembros elegidos por departamentos o por las agrupaciones de departamentos colindantes, dentro de cada provincia” y, a su vez, fijaba como regla para determinar el número de diputados de cada territorio electoral, que se elegiría un diputado por cada 30 mil habitantes, y uno adicional por cada fracción superior a 15 mil habitantes. De esta forma, se debía determinar el número de parlamentarios, en conformidad a los resultados del último Censo General.

Ciencia Política, Universidad de Chile. Página 21.

12 Nogueira, Humberto. Estudios Constitucionales, Año 6, N° 2, 2008, pp. 325-370, La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. “La evolución político-constitucional de Chile 1976 - 2005”. Página 344.

13 Díaz Nievas, José. Breve Aproximación a los sistemas electorales. En Revista Actualidad Jurídica N°4, Universidad del Desarrollo. Santiago de Chile, julio 2001. Página 347

14 Boeninger, Edgardo. La visión política del sistema electoral chileno. En: Reforma del Sistema Electoral chileno, editado por CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica. Santiago de Chile, 2009. Página 169.

15 Von Baer, Ena. Sistema Binominal: consensos y disensos. En: Reforma del Sistema Electoral chileno, editado por CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica. Santiago de Chile, 2009. Página 193.

Previo al establecimiento del sistema binominal, el mapa electoral vigente al momento del 11 de septiembre de 1973, establecía la existencia de 29 distritos cuyo método de asignación de escaños estaba dado por el mecanismo de Cifra Repartidora o D'Hont¹⁶. En estos, la magnitud de la unidad territorial, denominada Agrupación Departamental, era plurinominal, iba desde los 2 a 18 escaños. De este modo, la utilización de dos escaños por una unidad territorial, (en cuanto a un D'Hont de magnitud 2) se daba en cuatro de los 29 distritos. Específicamente, esto ocurrió en las Agrupaciones Departamentales de Atacama, Arauco, Aysén y Magallanes¹⁷.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA MODIFICAR EL SISTEMA BINOMINAL

Varios son los proyectos de ley que se han presentado para modificar el sistema binominal, sin embargo ninguno de éstos ha tenido mayores avances en su tramitación.

De acuerdo a una revisión de las iniciativas presentadas¹⁸, son 28 los proyectos de ley relacionados con reformas al sistema binominal. De este total, siete iniciativas tuvieron su origen en Mensaje Presidencial¹⁹, veinte fueron impulsadas a través de mociones parlamentarias, y una fue resultado de una indicación del Ejecutivo a dos proyectos de ley refundidos y originados, a su vez, en moción parlamentaria.

En términos de mociones parlamentarias, se contabilizó un total de doce propuestas originadas en la Cámara de Diputados²⁰ y ocho en el Senado²¹.

La última propuesta rechazada en la Cámara de Diputados²², buscaba modificar la Constitución Política suprimiendo en el artículo 47 el guarismo "120", e incorporando una disposición transitoria que establecía que: "Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, a que dé lugar la presente reforma, deberán dictarse en el plazo de un año contado desde la publicación en el Diario Oficial de esta reforma"²³.

16 D'Hont es uno de los mecanismos de cálculo de los sistemas proporcionales. Se suman los "votos por lista" y se calcula la "cifra repartidora" dividiendo los votos de cada lista por 1, 2, 3, etc., según el número de cargos a elegir en el distrito electoral. Los cocientes resultantes se ordenan de mayor a menor y el que ocupaba el lugar coincidente con el número de cargos que deben elegirse se llama "cifra repartidora". Para saber cuantos escaños corresponden a cada lista, se dividen los "votos por lista" por la "cifra repartidora", el resultado obtenido, es el número de cargos que corresponde a cada lista, los que se asignan a las más altas mayorías individuales de cada una de ellas. Un ejemplo cercano de su utilización es la elección de concejales municipales en Chile.

17 Urzúa Valenzuela, Germán. "Historia Política de Chile y su Evolución Electoral desde 1810 a 1992", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

18 Vargas, Andrea, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. Proyectos de Ley para modificar la representatividad del sistema electoral chileno. Proceso y resultados de la tramitación legislativa en el Congreso Nacional. Abril 2013.

19 Respecto de los Mensajes Presidenciales, uno fue enviado por el Presidente Patricio Aylwin Azócar (Boletín N° 720-07), dos por el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (Boletines N° 1328-07 y 2119-06), uno por el Presidente Ricardo Lagos Escobar (Boletín N° 4061-07), y tres por la Presidenta Michelle Bachelet Jeria (Boletines N° 4245-07, 4968-07 y 6512-07). Además se considera también de iniciativa presidencial la indicación realizada por el Presidente Ricardo Lagos Escobar referida al Boletín N° 2526-07 refundido con el Boletín N° 2534-07, ambos de iniciativa parlamentaria, y que en conjunto dieron origen a la Ley N° 20.050 Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República de 2005

20 Boletines N° 1835-06; 2028-07; 2511-07; 3976-06; 3977-07; 7417-07; 7418-06; 7838-06; 8343-07; 8429-07; 8436-06; y 8601-06.

21 Boletines N° 1005-07; 4027-06; 4945-06; 8178-06; 8797-07; 8798-07; 8799-07; y 8808-06.

22 Boletín N° 7417-07 fue una iniciativa parlamentaria del diputado Pepe Auth Stewart copatrocinada por los diputados Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Felipe Harboe Bascuñán, Gustavo Hasbún Selume, Nicolás Monckeberg Díaz, Alberto Robles Pantoja, Marcelo Schilling Rodríguez, y Guillermo Teillier Del Valle, la que fue presentada al Congreso Nacional el 6 de enero de 2011. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura 360ª, Sesión 48ª, 3 de julio de 2012, Pág. 26.

23 Boletín N° 7417-07. Disponible en: http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?7417-07 (Abril, 2013).

En su informe, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados recomendó por mayoría aprobar el proyecto con algunas modificaciones. En la Sala, durante el primer trámite constitucional, el 3 de julio de 2012, se efectuó la discusión general que, en definitiva, determinó el rechazo de la Cámara de Diputados al proyecto, por no alcanzar el quórum constitucional requerido para su aprobación (71 votos). El resultado de la votación fue por la afirmativa, 67 votos; por la negativa, 36 votos; y 4 abstenciones²⁴.

Durante mayo y junio de 2013, la Comisión de Constitución; Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, ha estudiado el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios en materia de elección de parlamentarios y conformación de distritos plurinominales²⁵, proceso en el que se ha tenido en consideración un conjunto de otras iniciativas legislativas que buscan modificar el sistema binominal.

En la Tabla 1 se detallan las principales características del proyecto en estudio y las otras iniciativas analizadas. El proyecto en estudio establece la conformación de distritos plurinominales, modifica las reglas sólo para la elección de Diputados, mantiene el número de 120, reagrupa los actuales 60 distritos en 34, y determina los distritos en los que se elegirán 2, 4 y 6 diputados. Las otras iniciativas analizadas presentan diferentes fórmulas y elementos de los sistemas electorales. Una de las propuestas consiste en implementar un sistema proporcional compensatorio y nuevas circunscripciones senatoriales; otro de los proyectos establece la elección de las dos más altas mayorías, sin alterar distritos, ni circunscripciones, y el tercer proyecto evaluado dispone un sistema proporcional con distritos y circunscripciones plurinominales.

24 Detalle de la votación en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura 360ª, Sesión 48ª. Pág. 61.

25 Iniciado en Moción del Honorable Senador señor Chahuán, Boletín N° 8799-07.

TABLA 1. PROYECTOS DE LEY MODIFICACIÓN AL SISTEMA BINOMINAL

PROYECTO DE LEY																													
Distritos Plurinominales de 2 a 6 escaños para la Cámara de Diputados. Boletín 8799-07 ¹	Proporcional compensatorio Cámara de Diputados y nuevas circunscripciones senatoriales. Boletín 7418-06 ²	Elección de las dos más altas mayorías, Cámara de Diputados y Senado. Boletín 8797-07 ³	Proporcional distritos plurinominales de 3 a 8 escaños en la Cámara de Diputados y de 2 a 5 escaños en el Senado. Boletín 8343-07 ⁴																										
PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS																													
Mantiene el número de Diputados y Senadores, Solo modifica el sistema de elección de los diputados.	Aumenta del número de Diputados a 150 y el de Senadores a 50. Mantiene la actual división político electoral en la Cámara de Diputados. Agrega 30 cargos compensatorios de diputados y 12 de Senadores a los ya existentes.	Mantiene el número de Diputados y Senadores. Proponen que sean elegidos aquellos candidatos que individualmente obtengan las dos más altas mayorías totales de votos.	Aumenta a 150 el número de diputados y a 50 el número de Senadores.																										
CÁMARA DE DIPUTADOS																													
<p>Propone reagrupar los 60 distritos electorales en 34. De esta manera, algunos de ellos pasarían a elegir 6 diputados otros 4 y finalmente algunos conservarían el número de dos. Propone seleccionar a estos diputados aplicando el método D'Hont.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Magnitud o Nº de escaños</th> <th>Nº Distritos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>34</td> </tr> </tbody> </table>	Magnitud o Nº de escaños	Nº Distritos	2	13	4	16	6	5	TOTAL	34	<p>Según este proyecto los 30 nuevos cargos de diputados se distribuirían proporcionalmente entre aquellos partidos o pactos que superen el 5 por ciento de los votos válidamente emitidos.</p>	<p>Sólo modifica la fórmula electoral a mayoritaria</p>	<p>Se reduce el número de distritos de 60 a 28. Los distritos tendrían una conformación plurinomial que va de 3 a 8 diputados. Los diputados son elegidos aplicando el método D'Hont.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Magnitud o Nº de escaños</th> <th>Nº Distritos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>28</td> </tr> </tbody> </table>	Magnitud o Nº de escaños	Nº Distritos	3	4	4	6	5	4	6	8	7	2	8	4	Total	28
Magnitud o Nº de escaños	Nº Distritos																												
2	13																												
4	16																												
6	5																												
TOTAL	34																												
Magnitud o Nº de escaños	Nº Distritos																												
3	4																												
4	6																												
5	4																												
6	8																												
7	2																												
8	4																												
Total	28																												

1 Del Honorable Senador señor Chahuán. Boletín N° 8799-07

2 Del Honorable Diputado señor Auth, también conocida como proporcional compensatorio. Boletín N° 7.418-06

3 De los Honorables Senadores Lily Pérez y Senador Cantero. Boletín N° 8797-07

4 De los Honorables Diputados Burgos, C. Monckeberg y otros. Boletín N° 8343-07

SENADO			
No modifica el Senado	Se mantiene binominal. Aumenta a 50 el número de Senadores. En materia de elecciones de Senadores el país se divide en 25 circunscripciones senatoriales. (Se crea 1 circunscripción en la Región de Arica y Parinacota; Valparaíso, O'Higgins y Concepción y 2 en la Región Metropolitana).	Sólo modifica la fórmula electoral a mayoritaria	Aumenta a 50 el número de Senadores. Ellos serían elegidos en 16 circunscripciones plurinominales en que se eligen de 2 a 5 Senadores. Aplicando el método D'Hont.
EXIGE REFORMA CONSTITUCIONAL			
No exige	Si exige	No exige	Si exige
MODIFICA EL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS			
No lo modifica	Modifica número de Diputados y Senadores	No lo modifica	Modifica número de Diputados y Senadores
ALTERA LA DIVISIÓN POLÍTICA ELECTORAL			
Sólo en la Cámara de Diputados, reagrupa Distritos electorales. Se pasa de 60 a 34.	En Diputados no En Senadores aumenta a 25 las circunscripciones.	No la modifica	En la Cámara de Diputados reduce de 60 a 28 los distritos. En el Senado disminuye el número de circunscripciones a 16.

Fuente: Elaboración propia en base a información de respectivos proyectos de ley.

EXPERIENCIA EXTRANJERA

Se analizaron los sistemas electorales utilizados en 16 países, en el nivel parlamentario. Específicamente:

Unión europea: Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

América del Norte: Estados Unidos y Canadá

América Latina: Colombia, Perú, Argentina, Uruguay, Brasil

Del análisis comparado de estos países, se identificaron tres tipos de sistemas electorales: mayoritario, proporcional o mixto; y dos tipos de distribución: uninominal (un candidato por distrito o circunscripción) o plurinominal (varios candidatos por distrito o circunscripción).

De acuerdo al análisis de cada tipo de elección, es posible afirmar que a nivel de elecciones parlamentarias no existe ningún sistema igual al binominal.

En la tabla 2 se pueden apreciar los países consultados. La mayoría posee sistemas proporcionales, con distritos plurinominales, en los que para la determinación del número de escaños se toma en cuenta la población electoral. El mínimo de escaños en estos sistemas plurinominales es de 3.

Se encuentran dos excepciones, en cuanto a que el número de escaños por distrito electoral es de 2: el Senado de Estados Unidos de Norteamérica, en donde se eligen 2 senadores por cada Estado; sin embargo el sistema utilizado para su elección es el de mayoría simple, es decir, los dos candidatos más votados. Por otra parte, la Cámara de Representantes de Uruguay, que se divide en 19 circunscripciones con un mínimo de dos escaños. Sin embargo, el número de escaños se determina por la población electoral y el sistema utilizado para determinar los candidatos electos es el de Representación Proporcional por Lista, es decir los partidos políticos presentan una lista nacional.

TABLA 2. COMPARADO SISTEMA ELECTORAL ELECCIONES PARLAMENTARIAS

PAÍS	TIPO DE SISTEMA	DISTRIBUCIÓN CIRCUNSCRIPCIÓN
Alemania	Bundesrat: nominado Bundestag: mixto	Plurinominal Bundestag: 299 escaños Bundesrat: de 3 a 6 escaños por Länder
Austria	Nationalrat: proporcional Bundesrat: proporcional	Plurinominal Nationalrat: 9 circunscripciones de 7 a 36 escaños Bundesrat: 9 circunscripciones de 3 a 12 escaños
España	Congreso de los Diputados: mixto Senado: mayoritario	Plurinominal Diputado: 50 circunscripciones con un mínimo de escaños, el resto repartido en función de la población. salvo Ceuta y Melilla: uninominal Senado: 52 circunscripciones con 3 a 4 escaños
Finlandia	Proporcional, salvo por la provincia de Aland, por escrutinio mayoritario simple	Plurinominal, 14 circunscripciones con 6 a 33 escaños, salvo Aland, uninominal
Francia	Cámara de Diputados: mayoritario Senado: mixto	Camara: Uninominal Senado: mixto. Numero de escaño en funcion de la población.
Luxemburgo	Proporcional	4 circunscripciones que eligen respectivamente 23,21,9 y 7 Diputados
Italia	Cámara de diputados: parte proporcional y parte mayoritario Senado: proporcional	Plurinominal y Uninominal (Diputados: 26 para 617 escaños Senado: 20 para 302)
Portugal	Proporcional	Plurinominal
Reino unido	House of Commons: mayoritario House of Lords: nominación	Uninominal: 529 circunscripciones por Inglaterra, 59 para Escocia, 40 para Países de Gales, 18 para Irlanda.
Estados Unidos de América	House of Representative y Senado: Sistema mayoritario uninominal, salvo para Georgia, segunda vuelta si ningún candidato tiene la mayoría absoluta	House of Representative: 435 circunscripciones uninominales, con un número de escaños determinado por el Congreso. Senado: 50 circunscripciones plurinominales de dos escaños cada una.
Canada	House of Commons: Sistema mayoritario escrutinio directo mayoritario uninominal simple Senado: nominado por el Gobierno General	House of Commons: 308 circunscripciones uninominales, con un número de escaño en función de la población de la región.
Argentina	Cámara de diputados: mayoritario Senado: proporcional	Plurinominal Senado: 24 circunscripciones de 3 escaños, mas la de la capital federal

PAÍS	TIPO DE SISTEMA	DISTRIBUCIÓN CIRCUNSCRIPCIÓN
Brasil	Cámara de diputados: proporcional Senado: mayoritario	Plurinominal Cámara: 27 circunscripciones de 8 a 70 escaños. Senado: 27 de 3 escaños.
Colombia	Cámara de representantes: proporcional Senado: proporcional	Plurinominal Cámara: 33 circunscripciones, escaños en función de la población Senado: una circunscripción nacional de 100 escaños, y una para la comunidad indígena de 2 escaños
Perú	Proporcional	Plurinominal
Uruguay	Cámara de representantes: proporcional Senado: proporcional	Plurinominal Cámara: 19 circunscripciones con un mínimo de 2 escaños Senado: una de 30 escaños

Fuente: Elaboración Propia en base a normas electorales países incorporados en el análisis.

En relación a la experiencia extranjera, es importante mencionar que también se ha consultado un estudio del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)²⁶. Respecto de este estudio, se puede señalar que son analizados 213 países con sus respectivos sistemas electorales, constatando que no hay un sistema equivalente al binominal. En general, tal como se detalla en la tabla anterior, los sistemas se clasifican en mayoritarios, proporcionales y mixtos, con características particulares en relación a la determinación de la circunscripción o distrito electoral, la configuración de las candidaturas y la barrera electoral.

²⁶ Diseño de Sistemas Electorales, El Nuevo Manual de IDEA Internacional. Op Cit.



BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

TOMO 2
BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

L.P.

L.P.

L.P.

S.V.

S.V.

L.P.

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

ORDINARIO

EXTRAORDINARIO

EXTRAORDINARIO

LEGISLATURA ORDINARIA

LEGISLATURA ORDINARIA

EXTRAORDINARIO

1932

1932 - 33

1932 - 33

1933

1933

1933

1

2

TOMO 1

TOMO 1

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

L.P.

L.P.

L.P.

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

CAMARA DE SENADORES

EXTRAORDINARIO

2. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

LA REFORMA PROCESAL CIVIL

Patricia Pérez Goldberg²⁷

AGRADECIMIENTOS E INTRODUCCIÓN

Antes que todo, quisiera agradecer la invitación que me ha cursado la Sociedad de Derecho Parlamentario, para acompañarlos el día de hoy en esta actividad y exponer en torno a uno de los temas que más ocupado mantiene al Ministerio de Justicia, y que seguramente ocupará también la agenda del próximo gobierno, sea éste del color que sea.

Como ustedes bien sabrán, en marzo de este año ingresó a tramitación legislativa en el Congreso Nacional el proyecto de ley que establece un Nuevo Código Procesal Civil, cuerpo normativo con el que se pretende ofrecer al país un sistema de resolución de conflictos civiles y comerciales a la altura de su desarrollo e inserción en el mundo. Este hito, sin embargo, no es sino la consagración de un largo trabajo anterior, iniciado hace ya varios años.

Creo que es importante —y a eso dedicaré parte de mi presentación— recordar y repasar lo que fue esa etapa de gestación de la Reforma Procesal Civil, sus primeros pasos.

Haré también referencia a algunas cifras que pueden ser esclarecedoras, pues nos dan una idea bastante clara sobre la composición actual del litigio civil. Estas cifras, trabajadas por el Ministerio de Justicia en conjunto con la Corporación Administrativa del Poder Judicial, forman parte de un diagnóstico al que el Código Procesal Civil que hoy se discute en el Congreso viene a hacer frente, pues se ha entendido que revelan deficiencias en el sistema actual que como país no nos podemos permitir.

Luego me gustaría referirme a los aspectos fundamentales del proyecto de Código Procesal Civil. Creo que a estas alturas, transcurridos siete meses desde que ingresare dicho proyecto al Congreso, es importante que conozcamos sus ejes estructurales y los principios que lo orientan.

DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA CIVIL

La afirmación de que nuestra justicia civil requiere de cambios profundos no es nueva. Antes bien, a estas alturas ya parece un lugar común entre abogados litigantes, jueces, y, en general, entre todos quienes han tenido ocasión de relacionarse con los tribunales civiles de nuestro país. Seguramente muchos de los

²⁷ Abogada, Universidad de Valparaíso, Magister en derecho penal de la Universidad Católica de Valparaíso, profesora de la Universidad Católica de Valparaíso, Ministra de Justicia.

aquí presentes conocen las deficiencias de nuestra justicia civil: lenta, con altos niveles de retraso, con un número de ingreso de causas que crece exponencialmente todos los años; rumas de expedientes que a veces –las más de las veces- en lugar de dar testimonio de un conflicto jurídicamente relevante, no son más que un culto al formalismo y una expresión de procedimientos laberínticos en los que se tiene clara la entrada, pero no la salida; mismos expedientes que, apilados en la letra o en el despacho, abruman a nuestros jueces y los obligan a delegar en funcionarios subalternos muchas de sus tareas.

En pocas palabras, una justicia congestionada, con impresentables demoras en los tiempos de respuesta, absolutamente lejana al ciudadano y con casi total predominio de la forma por sobre el fondo.

Son varias las dimensiones desde las cuales se puede analizar la situación de nuestra judicatura civil y, en todas ellas, el panorama inquieta:

Desde la mirada de los **principios formativos del procedimiento**, las características de la justicia civil actual violentan no uno, ni dos, ni tres principios. Desde ya, no existe la concentración, sino procedimientos lineales, divididos en una sucesión de etapas dispuestas una tras otra hasta llegar a una sentencia. Pero está claro: mal puede haber concentración si los procedimientos son escritos, si la forma de comunicarse entre el tribunal y las partes es el papel. Y por lo mismo, tampoco hay inmediación, porque ésta significa que el juez tiene contacto directo con las partes y con la prueba, y, como bien sabemos, actualmente el contacto del juez con el expediente se produce recién cuando tiene que dictar sentencia. Y así podríamos seguir hablando de otros principios como el de la preclusión, la economía procesal, la publicidad, etc., a los que nuestro modelo de procedimiento civil no les da la cabida que requiere.

Mirado a la luz de las **exigencias del debido proceso**, también estamos en deuda: el proceso civil debe garantizar el acceso a una justicia rápida y eficaz, que permita a los justiciables obtener, a partir de procedimientos adecuados, una sentencia justa y fundada en derecho, que resuelva sobre el fondo del asunto, con posibilidad real de ejecución. Allí donde falta cualquiera de estas características, malamente puede haber debido proceso, y lo cierto es que en Chile no contamos con un sistema de justicia civil que satisfaga los estándares constitucionales de un debido proceso.

Desde la perspectiva de la **igualdad ante la ley**, el panorama no nos puede dejar indiferentes: nada justifica que quien litiga en una de las áreas del sistema procesal reformado (familia, laboral o penal), cuente con mayores derechos y garantías que quien lo hace en sede civil.

Incluso mirado el tema desde la perspectiva de la **competitividad de nuestro país**, la situación descrita preocupa. Y es que un sistema anacrónico como el actual afecta negativamente el progreso de Chile y se convierte en un obstáculo, para que podamos alcanzar al más breve plazo el completo desarrollo que con tanto ahínco hemos perseguido.

Inquieta, en este sentido, el Informe del Banco Mundial Doing Business 2012, uno de cuyos indicadores mide la eficiencia de la justicia de los países en la resolución de las disputas comerciales y que, para el caso de Chile, exhibe cifras que debieran servirnos como señal de alerta. Me refiero concretamente a las que dicen relación con el alto número de pasos necesarios para hacer cumplir un contrato a través de nuestros tribunales, o los costos que este tipo de disputas involucra para los litigantes, que a menudo hacen que el contratante diligente se resigne frente a un incumplimiento del contratante diligente.

Si el sistema de justicia no se adecua a los ritmos de los nuevos tiempos y no da respuesta a las demandas y necesidades que impone el continuo crecimiento del país, la brecha que nos separa del anhelado desarrollo aumentará.

Dicho en pocas palabras, la justicia civil y comercial en el Chile de hoy no es ni tan justa ni tan moderna. O por lo menos no es lo justa ni lo moderna que todos quisiéramos que fuera. No es tan justa, porque sólo puede ser entendida por tal, aquélla que responde en tiempos prudentes y razonables a los ciudadanos a los que sirve; y no es tan moderna, porque las normas que la regulan entroncan con un período histórico lejano y anacrónico que nada o casi nada tiene que ver con el Chile de hoy.

CIFRAS DE LA JUSTICIA CIVIL

Si la audiencia me lo permite, me gustaría aterrizar un poco este diagnóstico tan lapidario sobre el estado de nuestra judicatura civil y explicar con números de qué hablamos cuando hablamos de crisis de la justicia civil y comercial en Chile.

- ▶ El año 2011, a nivel nacional, cada 100 mil habitantes ingresaron **11.965 causas civiles**. El 59% correspondió a procesos civiles.
- ▶ Si se analiza el tipo de asuntos que conocen nuestros tribunales de justicia, se puede constatar un predominio de juicios ejecutivos y de **gestiones preparatorias de la vía ejecutiva**. A estas 2 categorías corresponden cerca del 90% del total de asuntos que ingresan a nuestros tribunales civiles. Todos sabemos que, cuando hablamos de juicios ejecutivos o de gestiones preparatorias de la vía ejecutiva, estamos hablando de asuntos que, en su tramitación, involucran casi en su totalidad tareas administrativas, como embargos, remates, etc. Es decir, se trata de tareas que obligan al juez a desatender su función principal, cual es la de resolver conflictos de relevancia jurídica, aplicando el derecho al caso concreto.
- ▶ Si a ese casi 90% se le agrega el 5% que representan los **asuntos voluntarios** (aquellos en que no hay contienda entre partes), podremos hacernos una idea del tipo de trabajo que tiene sobrecargado a nuestros tribunales de justicia: las cobranzas y los asuntos no contenciosos.
- ▶ En cuanto a la **duración de un juicio ordinario**, lo normal es que tarden más de dos años antes de llegar a la sentencia definitiva. Pero ello es sólo en primera instancia, porque, por ejemplo, de mediar apelación, deberán transcurrir otros dos años más para obtener una sentencia definitiva de segunda instancia.
- ▶ ¿Y la **duración de un juicio ejecutivo**? Si tomamos como ejemplo Santiago, serán más de 520 días los que durará un juicio ejecutivo en el que no ha habido oposición del ejecutado; pero si la hay, ese tiempo será de 1.070 días. En todo caso, sólo el 0,4% de estos juicios ejecutivos termina por sentencia definitiva; cerca del **99% no recibe siquiera tramitación**. Razones son varias, entre ellas, el cumplimiento de exigencias administrativas para la declaración de incobrabilidad de un crédito o la obtención de un timbre, para hacer uso de un factor psicológico contra un deudor que, enfrentado ante la amenaza inminente de un embargo, decide pagar su deuda. Nuevamente, se trata de trámites no jurisdiccionales, que no tienen por qué estar en manos de un juez.
- ▶ El Ministerio de Justicia ha estado indagando afanosamente en la caracterización de estos usuarios de la justicia civil, detectando que, al menos en Santiago, son sólo **33 las empresas** que ocupan tres cuartos de la capacidad de la justicia civil. ¿Qué empresas? Principalmente el retail, las empresas de cobranza, las empresas financieras, las de telecomunicaciones y las instituciones de educación.

TRABAJO PRE LEGISLATIVO

Todos estos números no eran muy distintos hace **ocho años atrás**, oportunidad en que un grupo de académicos se reunió a pensar en una reforma a los procedimientos civiles. Entonces comenzó un trabajo pre legislativo de esta Reforma largo e intenso, y en el camino recorrido fueron muchos los que participaron.

En efecto, corría el año **2004** cuando el Ministro de Justicia de la época, don Luis Bates Hidalgo, encargó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile la preparación de las bases para la elaboración de un proyecto de ley para un nuevo Código Procesal Civil. El trabajo lo desarrolló una comisión ad-hoc, integrada mayoritariamente por académicos del Departamento de Derecho Procesal de dicha casa de estudios y, el año 2005, se hizo entrega al Ministerio de Justicia la “Propuesta de bases para redactar un Nuevo Código Procesal Civil para la República de Chile”, que contiene los principios rectores y lineamientos básicos sobre los cuales debiera erigirse una reforma del sistema procesal civil en nuestro país.

Dicha propuesta sirvió de base para el trabajo desarrollado por el **Foro Procesal Civil**, instancia integrada por un amplio y representativo número de académicos de diversas universidades, abogados y jueces, que prepararon las bases definitivas para la redacción del anteproyecto de Código Procesal Civil. A fines del año 2005, dicho Foro hizo entrega de un informe al Presidente de la República, donde junto con realizar un diagnóstico, manifestaba la imperiosa necesidad de emprender la elaboración de un Nuevo Código Procesal Civil.

Fue así como, con base en los lineamientos sentados en dicho documento, el Ministerio de Justicia encargó al Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, la elaboración y redacción de un **Anteproyecto de Nuevo Código Procesal Civil**, cuya entrega oficial se hizo a fines de 2006.

Luego, en una segunda etapa del Foro Procesal Civil, éste se abocó a la revisión y discusión del Anteproyecto, trabajo que concluyó con el **Proyecto de Ley** que la Presidenta de la República de la época, señora Michelle Bachelet, presentó al Congreso Nacional en mayo de 2009.

Ya en el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, el primer titular de la Cartera de Justicia de su período, don Felipe Bulnes, conformó en abril de 2010, para efectos de la revisión del proyecto presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet, una **Comisión Intraministerial**, integrada por el propio secretario de Estado y por los académicos **Cristián Maturana, Raúl Tavolari y José Pedro Silva**, todos ellos expertos en Derecho Procesal. Junto con ello, el Ministerio de Justicia creó un **Consejo Asesor**, integrado por académicos de las principales universidades del país, a fin de apoyar la labor de la Comisión Intraministerial. Para ello, le hizo entrega a dicho Consejo y al entonces Presidente de la Corte Suprema, don Milton Juica, de los primeros 160 artículos revisados y aprobados por la Comisión Intraministerial. El resto de las entregas se hicieron a lo largo del año 2011.

Al asumir su mandato presidencial, el encargo del Presidente Sebastián Piñera fue impulsar la consolidación del proyecto y concretar su presentación al Honorable Congreso Nacional. Así se hizo: se concluyó el proceso de redacción, revisión y corrección del articulado y del Mensaje del proyecto de Nuevo Código Procesal Civil; se firmó por el Presidente el 12 de marzo de este año en un acto protocolar en el Palacio de La Moneda y al día siguiente ingresó para su tramitación legislativa a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

El Ministerio de Justicia y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja, fijaron para los días martes de cada semana –con excepción de las distritales, por supuesto- las sesiones de discusión del proyecto. Esto, creemos nosotros, debe interpretarse como una señal de apertura, compromiso y disposición de parte del Legislador, que logra captar la real magnitud de esta Reforma y el largo camino que tenemos por delante.

CARÁCTER ABIERTO Y PARTICIPATIVO DE LA REFORMA

Tras este abreviadísimo repaso de lo que ha sido el camino hacia la Reforma Procesal Civil, me interesa poner de relieve especialmente un punto, y que dice relación con el carácter abierto y participativo de esta Reforma: desde un principio se ha entendido que ésta es una obra de todos y para todos, y por lo mismo ha sido trabajada transversalmente a nivel país, con la participación de académicos de diversas universidades, magistrados, abogados, parlamentarios, centros de estudio, profesionales del mundo público y privado, etc., todos los cuales han aportado su valiosa visión a través de las diversas instancias convocadas por el Ministerio de Justicia para consolidar una propuesta de consenso como la que ingresó finalmente a la Cámara de Diputados.

Incluso más, durante la misma tramitación legislativa ha existido una preocupación constante y permanente por incorporar a todos los actores relevantes. En efecto, tras ser aprobado en general el proyecto –o sea, una vez que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia le dio el “sí” a la idea de legislar-, se

destinaron todas las sesiones de los meses de abril, mayo, junio y julio a escuchar el parecer de quienes estimaban que tenían algo que decir en torno al nuevo proyecto de Código. La lista es larga, pero nos basta con recordar que se presentaron ante los parlamentarios representantes del Poder Judicial, académicos de diversas universidades, abogados, jueces, etc. Puntos más, puntos menos, pero todos coincidían en la necesidad de reformar el actual proceso civil.

Tan importante como lo anterior, ha sido el trabajo de socialización de la Reforma, en que a través de seminarios, jornadas y artículos de prensa, hemos intentado difundir lo que se está haciendo, el estado de la Reforma y los pasos que se han dado. Una de las preocupaciones centrales del Ministerio de Justicia, ha sido cuidar que no decaiga el interés por la Reforma Procesal Civil, y para ello procuramos día a día recoger las disímiles opiniones que existen en torno al proyecto, recabar la información relacionada, procesarla, analizarla, discutirla, socializarla, ponerla sobre la mesa. Porque no se le ha querido hacer el quite al debate, al contrario, creemos que un debate académico, elevado y constructivo, enriquece una reforma que se está trabajando en beneficio de todos.

La tarea, como ustedes habrán de suponer, no es nada fácil si se piensa que se trata de una Reforma de largo aliento, que trasciende a los gobiernos de turno y que, por lo mismo, nos exige renovar fuerzas para enfrentar los desafíos que imponen justamente las grandes reformas, las reformas sistémicas, republicanas, integrales, aquellas que importan un verdadero cambio cultural para el país. De ahí que no pueda esconder mi satisfacción por la realización de actividades como ésta.

Cierro este punto señalando que estamos conscientes que, proyectos como éste, a veces generan legítimas resistencias en algunos, y está bien que así sea. Ocurrió con la Reforma Procesal Penal, con la Reforma a la Justicia de Familia y con la Reforma Laboral, y no vemos por qué esta Reforma Civil debiera ser la excepción. La invitación es a seguir con el ánimo propositivo que ha imperado hasta ahora y, sea cual sea la posición que se asuma ante los cambios que contempla el Nuevo Código Procesal Civil, hacerlo bajo el convencimiento que los últimos jueces de esta gran Reforma serán, al fin y al cabo, todos los chilenos.

CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Dicho esto, veamos cómo es el Código que se proyecta para Chile.

- El proyecto está compuesto por **cinco libros**:
- Libro I. Disposiciones Generales.
- Libro II. Procesos declarativos.
- Libro III. Los recursos procesales.
- Libro IV. De la ejecución.
- Libro V. De los procedimientos especiales.

Cada libro está dividido en **títulos** y estos últimos en **capítulos**. A su vez, algunos capítulos están divididos en **párrafos** y, en escasas ocasiones, en **sub párrafos**.

En total, el NCPD tiene **581 artículos, más un artículo transitorio**.

Un detalle: al igual que otros cuerpos normativos modernos, cada artículo tiene un título indicativo del contenido del mismo, práctica especialmente agradecida por estudiantes y profesores, pues facilita la intelección, memorización y geografía de código.

En cuanto a los ejes centrales del proyecto y sus principales instituciones, a grandes rasgos diríamos que dicen relación con lo siguiente:

- ▶ Primero, con el **rol del juez**, a quien se le empodera para asumir una participación más activa en la dirección del proceso, pudiendo adoptar de oficio las medidas necesarias para su válido, eficaz y pronto desarrollo. Además, se le confiere un mayor protagonismo en el conocimiento de los asuntos, dotándolo de la facultad de decretar, hasta la audiencia preliminar, diligencias de prueba para el esclarecimiento de la verdad de los hechos controvertidos, pero respetando siempre el derecho de defensa de las partes;
- ▶ Asimismo, se sustituye el procedimiento esencialmente escrito y desconcentrado que tenemos hoy día, por uno de **audiencias**, con preeminencia de la **oralidad** y en el que primen los principios de igualdad de oportunidades, buena fe procesal, intermediación, continuidad, concentración y publicidad;
- ▶ Se simplifica la forma de resolver los conflictos civiles y comerciales en sede judicial, **reduciendo básicamente a 2 los más de 20 procedimientos** que regula actualmente el Código de Procedimiento Civil;
- ▶ A fin de fortalecer la sentencia de primer grado jurisdiccional, se consagra como principio y regla general, la posibilidad de solicitar la **ejecución inmediata de las sentencias de condena**, aun cuando existan recursos pendientes en su contra, iniciativa que responde a datos estadísticos que revelan que, la gran mayoría de las sentencias, no son impugnadas y, las que lo son, en su mayoría se confirman por las Cortes;
- ▶ Se crea la figura del **Oficial de Ejecución**, órgano especializado encargado de llevar adelante todas las actuaciones de apremio, incluido el embargo, lo que permitirá descargar a nuestros tribunales de labores propiamente administrativas, que distraen a nuestros jueces de la función jurisdiccional que les es propia.
- ▶ El Código realiza una reforma profunda en el **sistema recursivo**, consagrándose un recurso de apelación amplio, con revisión por el tribunal superior tanto de los hechos como del derecho, pero sin que ello importe la repetición de una nueva instancia o grado jurisdiccional. Se establece una enumeración taxativa de las resoluciones apelables, las que, en general, deben ser resoluciones que ponen término al juicio o resuelven el conflicto. Se elimina el recurso de casación en la forma, cuyas causales de nulidad se funden en la regulación de un nuevo recurso de apelación, que pierde su tradicional condición de recurso de mérito. Finalmente, en lo que constituye una de las innovaciones más importantes, se reemplaza el actual recurso de casación en el fondo, por un recurso extraordinario, que fortalece el rol de la Corte Suprema como máximo tribunal de la República, encargado de preservar los derechos fundamentales y de dar coherencia y unidad a los criterios de decisión de los tribunales del país.

Pero, ¿qué ha dicho el Poder Legislativo en lo que va de la tramitación del nuevo Código? Aunque aún quedan más de **400** artículos por aprobar en la Cámara Baja, no es poco lo que se ha avanzado, pues sin grandes alteraciones, se han visto, votado y aprobado **más de 100 artículos** del proyecto, entre los que están, ni más ni menos, que los **Principios Generales** del Código (artículos 1 al 9). Dicho de otra manera, se aprobaron los ejes estructurantes de los procedimientos civiles del mañana, aquellas directrices que orientarán al resto del articulado e iluminarán al juez que conducirá los nuevos procedimientos civiles.

¿Cuáles son esos principios? Nada nuevo para quienes ya conocen cómo funcionan la judicatura penal, de familia y laboral en Chile:

- ▶ **Principio dispositivo**, conforme con el cual, tanto la iniciación del proceso como la introducción de las pretensiones y excepciones, incumben a las partes y en ello no hay diferencia con el actual Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, se entrega al juez la dirección del procedimiento y el impulso del mismo, facultándosele para que, de oficio, adopte todas las medidas que considere pertinentes para su válido, eficaz y pronto desarrollo, de modo de evitar su paralización y conducirlo

sin dilaciones indebidas a la justa solución del conflicto. Se ha entendido que el rol que se otorga al juez, constituye un eje central del nuevo sistema, en tanto no es concebible un procedimiento por audiencias eficiente, sin la intervención preceptiva del juzgador.

- ▶ **Principio de la buena fe procesal**, exigible a todos quienes intervengan en el proceso. Para velar por este principio, el tribunal, sea a petición de parte o de oficio, podrá adoptar todas las medidas necesarias que resulten de la ley o de sus poderes de dirección, a objeto de prevenir, corregir y sancionar toda acción u omisión contraria a la buena fe, como por ejemplo, las conductas dilatorias, y velar por la igualdad de oportunidades de las partes en el proceso, que es otro de los principios del procedimiento en el nuevo código.
- ▶ **Principio de oralidad**, con el que ya estamos familiarizados, porque fue recogido en los procesos reformados como el penal, de familia y laboral. A este respecto, el artículo 6° del proyecto dice que: “El proceso se desarrollará preferentemente en forma oral. No obstante, la demanda, la contestación de la demanda, la reconvenición, la contestación de la reconvenición, los recursos deducidos fuera de audiencia y demás actuaciones que expresamente señale este Código, deberán realizarse por escrito, de la manera y en la oportunidad que en cada caso se disponga”. Con ello se intenta mantener un adecuado equilibrio entre oralidad y escrituración, consagrando una fase de discusión esencialmente escrita, con un sistema de audiencias que permitirá a las partes el contacto directo con el juez y la rendición de todas las pruebas frente a él, sin intermediarios de ningún tipo.
- ▶ **Principios de continuidad y concentración**, conforme con los cuales las audiencias se desarrollarán en forma continua y sin interrupciones, debiendo el tribunal procurar concentrar en una misma oportunidad procesal todas las actuaciones que así lo permitan; y el de la **publicidad**, según el cual todas las diligencias y actuaciones serán públicas, salvo que la ley disponga lo contrario o habilite al tribunal para restringir la publicidad.

Esa es, a grandes rasgos, la propuesta que hoy se discute en el Congreso Nacional, para entregar a nuestros ciudadanos una justicia cercana, rápida, eficiente, accesible, transparente, moderna, al servicio del ciudadano e igualitaria. Estamos convencidos de que esto nos acerca un poco más a los elevados estándares de justicia que Chile se merece.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL TÍTULO DE LA LEY

Karem Orrego Olmedo²⁸

Resumen

El presente estudio se sitúa en el ámbito de la técnica legislativa, abordando el tema del título de la ley. Este tema, en especial en Chile, no ha sido objeto de un estudio pormenorizado, por lo que el presente trabajo busca analizar aquellos aspectos que la doctrina, especialmente comparada, estima relevantes en el contenido de los títulos, y llevarlos a la realidad de los títulos chilenos, a objeto de determinar las deficiencias de los que estos adolecen y las implicancias que esto conlleva en el ámbito de la seguridad jurídica. Asimismo, se presenta la postura del Tribunal Constitucional en esta materia, de data reciente, en la que se manifiesta en torno al título y genera una visión que no resulta del todo constructiva para el desarrollo y la especialización de temas de técnica legislativa en Chile, desarrollo que cada vez se hace más necesario.

PREÁMBULO

La legislación chilena carece de elementos que, desde el punto de vista de la redacción de los textos normativos, establezcan criterios a ser observados en su elaboración. Estos criterios, en la legislación comparada, los ha aportado un área de la Ciencia de la Legislación, denominada, “Técnica Legislativa”, área que tiene como objeto de estudio el “conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como de sus reformas o enmiendas²⁹”.

Uno de los elementos que esta área del Derecho Parlamentario ha identificado como relevante en la producción normativa es la estructura de la ley, dentro de la cual se encuentra el “título o nombre de la ley”, que constituye el primer acercamiento que tiene el lector al texto de la norma. Pese a esto, la inobservancia en Chile de elementos que permitan normalizar la redacción de los títulos, ha derivado en una serie de problemas en su redacción, tales como, ausencia de contenido en el título, falta de correspondencia entre el título y el contenido de la norma, duplicidad de títulos, entre otros, lo que ha

28 Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Magister en Derecho, con mención en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomada en Derecho Parlamentario Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomada en Derecho Constitucional Universidad de Valparaíso. Profesora Ayudante de la Cátedra de Derecho Parlamentario de la Universidad de Valparaíso. Miembro de la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario. Asesora Jurídica de la Dirección de la Biblioteca del Congreso Nacional.

29 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/t.pdf (Noviembre 2012).

dado lugar a un reciente fallo del Tribunal Constitucional que manifiesta una postura frente a la materia, sentando un primer precedente en éste ámbito.

Frente a esto, el presente trabajo analiza el título de la ley desde tres perspectivas:

En primer lugar se revisa el tratamiento que en doctrina se le ha dado al título, como parte integrante de la estructura de la ley: su contenido, importancia y elementos que lo revisten de características propias que contribuyen a dar certeza jurídica. Sobre la base de este análisis, se pretende detectar cuáles de los elementos encontrados, pueden ser aplicables a la luz de la tradición jurídica nacional, teniendo presente las particularidades propias de nuestra tradición jurídica legislativa.

En segundo lugar el trabajo desarrolla un análisis empírico sobre algunas de las deficiencias que demuestran los títulos de las leyes dictados en Chile, en particular, entre los años 1990 al mes de agosto de 2012, buscando abarcar el período que va desde la restitución de la función parlamentaria, hasta la fecha más próxima al desarrollo de este trabajo. Sin perjuicio de lo señalado, se abordarán, en términos generales, los títulos de las leyes dictadas entre 1823 y 1989, a objeto de dar una visión panorámica de la evolución que ha tenido la redacción de los títulos en nuestra tradición jurídica.

Por último, y a la luz del reciente y único pronunciamiento que existe por parte de la judicatura constitucional respecto del título de la ley, se pretende entregar los elementos que configuran la visión que tiene el Tribunal Constitucional respecto del asunto, y proponer algunos aspectos que configuren una visión crítica de dicho pronunciamiento, que constituye el primer precedente judicial en materia de técnica legislativa.

I.- ANÁLISIS DOCTRINARIO DEL TÍTULO DE LA LEY

1. CONCEPTO E IMPORTANCIA

El título o nombre de la ley es aquella parte de la estructura normativa que permite la identificación de la norma, y, que por tanto, permite “diferenciarla de las demás leyes³⁰”. Así, el título constituye la primera aproximación que se tiene al contenido de la norma, de manera que su inteligibilidad atenta, a priori, contra la certeza del derecho.

Además de esta vital importancia, un análisis pormenorizado del título se justifica en atención a las siguientes razones:

- a.- La importancia que tiene el título como elemento facilitador del uso de norma³¹;
- b.- La importancia que reviste para la comprensión de la norma por parte de sus destinatarios;
- c.- Facilita el almacenamiento y recuperación de la ley por medios manuales o informáticos;
- d.- El rol normativo que puede atribuirse al título, especialmente en aquellos ordenamientos que contienen mandatos sobre el contenido del título³²;
- e.- El valor del título como elemento facilitador de la interpretación del sentido y alcance de la norma.³³;
- f.- La necesaria congruencia que debiera existir entre el título y el cuerpo de la ley, también llamado “principio de unidad de materia³⁴”.

30 Curso de Técnica Legislativa Ceddnet, Congreso de los Diputados. Edición 4 “Contenido y Estructura de la Ley”, Módulo 2, p. 8.

31 *Ibíd.*

32 Éste es el caso de la Ley Española número 58/2003, que establece en el numeral 1 de su artículo 9 que “las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes”

33 Bronfman Vargas, Alan. El Título o Nombre de la Ley, en Oelckers, Osvaldo y otros (editor), La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley (Valparaíso, s.d. 1998), p. 153.

34 Este principio se encuentra recogido de manera expresa en la legislación colombiana, que en el artículo 169 de su Carta Fundamental, señala que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto”

2. ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA APLICABLES A LA ESTRUCTURA DEL TÍTULO DE LA LEY.

Debiendo el título de la ley permitir la identificación de la misma de “forma precisa, diferenciada y completa”³⁵, la doctrina ha definido ciertos elementos que se debiera contener, para cumplir con el señalado objeto:

a) Categoría normativa: es la indicación del tipo de norma de qué se trata, conforme a la clasificación que detente cada ordenamiento jurídico. En Chile el artículo 66 de la Constitución Política de la República establece distintas categorías normativas en el ámbito de las leyes: ley orgánica constitucional, ley de quórum calificado, ley interpretativa de la Constitución, ley de reforma constitucional. En este sentido para el Profesor Bronfman dentro de éste ámbito reviste especial complejidad el tema de las denominadas “leyes mixtas” que “contemplan disposiciones de distinta naturaleza”³⁶. En estos casos si el contenido global de la norma implica una categoría normativa especial, ello quedará individualizado en el título. De lo contrario, si se trata de normas específicas dentro del proyecto, no se indicará la categoría normativa especial de normas que en número constituyen una proporción inferior al contenido global.

b) Número: para Pablo Salvador Codech, el número de la ley “se justifica por la necesidad de acceder fácilmente a la consulta y manejo de la norma de que se trate: la numeración permite identificarla y citarla exacta y económicamente”³⁷. La forma de numeración dependerá del sistema por el que opte la legislación respectiva³⁸. En Chile las leyes se comienzan a enumerar desde el año 1893³⁹, fecha en la cual el Presidente Pedro Montt, dispuso la numeración de todas las leyes dictadas a partir del 1 de enero del mencionado año, fundando la decisión, de acuerdo a lo expresado en el Mensaje, en la necesidad de poder citar las leyes con mayor precisión, especialmente “cuando se promulgan varias en un mismo día”.

c) Fecha: es un elemento que reviste especial importancia en aquellas legislaciones donde la enumeración de las leyes es anual. Respecto de la fecha asignada a la ley, cada legislación deberá optar por utilizar un criterio particular: fecha de aprobación de las cámaras o cámara respectiva, fecha de promulgación o fecha de publicación. Lo relevante es que en caso de adoptarse uno u otro criterio, “éste deberá aplicarse siempre”⁴⁰.

d) Objeto: es el elemento del título que permite “identificar su contenido esencial y distinguirla de las demás leyes”⁴¹. De todos los elementos, el objeto es el que más se encuentra desarrollado, existiendo consenso en que este elemento debe cumplir con los parámetros de brevedad, concisión, precisión o concreción en la redacción, simplicidad, originalidad y de correspondencia con el contenido de la norma.

3. EL TÍTULO EN LAS LEYES MODIFICATORIAS

En primer término, para estos efectos tenemos que entender las leyes modificatorias en sentido amplio, comprendiendo aquellas normas que adicionan o modifican una ley ya existente, aquellas que derogan

35 Curso de Técnica Legislativa Ceddet, cit (n.2), p.9

36 Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 153.

37 Salvador Codech, Pablo. La Forma de las Leyes: 10 Estudios de Técnica Legislativa. Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. Editorial Boch, (Barcelona 1986), p.36.

38 Así por ejemplo, hay países donde las leyes se enumeran de manera anual, siendo este el caso de Francia y España. Otras legislaciones, han optado por la numeración correlativa sin finalizar con el cambio de anualidad, teniendo por tanto, un número único y elevado en la medida que aumente la cantidad de normas, siendo este el caso de Chile, Perú, Argentina, Brasil, entre otros. Asimismo cabe tener presente que algunas legislaciones han optado por no enumerar sus leyes, identificándolas por la materia. Con esta práctica podemos citar a Alemania, Austria y Venezuela.

39 El Decreto fue dictado el 8 de junio del año 1893, por lo cual tuvo un efecto retroactivo.

40 Curso de Técnica Legislativa Ceddet, cit (n.2), p.9.

41 García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa. Editorial Thomson Reuters (España, 2011) p. 98.

total o parcialmente una norma y aquellas que prorrogan o suspenden la vigencia de una disposición. Respecto de este tipo de leyes, no basta que el título permita identificar la norma de que se trata, sino que, además, es preciso que de él se pueda desprender de manera sencilla, la inserción de la disposición en el ordenamiento jurídico⁴². Asimismo, será necesario que este título entregue algunos elementos que permitan identificar el objeto de la modificación, para lo cual deberá contener los siguientes elementos:

Utilización de la expresión “modifica”: este es el primer elemento que necesariamente debe estar por cuanto indica la acción a desarrollar. Para el Profesor Bronfman “podría reservarse la expresión modifica exclusivamente para los textos que reforman otras leyes, utilizando para alteraciones dirigidas a otros tipo de normas (como la Constitución Decretos Leyes, Decretos con Fuerza de Ley) voces diferentes”⁴³.

- ▶ Identificación de las normas modificadas;
- ▶ Identificación del objeto central de la modificación.

Si bien por buena técnica legislativa se propone que cada ley modificatoria tenga por objeto la modificación de sólo un cuerpo legal, en la práctica suelen existir leyes que modifican diversos cuerpos legales. Es por ello que cabe distinguir entre leyes de modificación simple, que modifican una sola ley, y leyes de modificación múltiple, es decir, aquellas que introducen modificaciones a varios cuerpos legales:

a.- Título de leyes de modificación simple: respecto de éstas no es necesario incluir en el título los artículos que son objeto de modificación, por cuanto esto complejiza la comprensión del mismo.

b.- Títulos de leyes de modificación múltiple: se estima que “el propósito de individualizar desde un comienzo aquellas leyes que reforman un mismo cuerpo legal que se modifica, es adecuado desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero intentar hacerlo en el título de una ley parece una medida inapropiada”⁴⁴. Para este tipo de leyes, es recomendable buscar un “título expresivo que haga referencia a la pluralidad de normas y al objeto común de la modificación”⁴⁵.

4 TÍTULOS DE LOS TEXTOS REFUNDIDOS

El artículo 64 de la Constitución faculta al Presidente de la República para dictar normas con fuerza de ley a objeto de “fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de la leyes cuando sea necesario para su mejor ejecución”. Esta facultad fue incorporada por la Ley N° 20.050⁴⁶, poniéndose especial énfasis, durante su discusión⁴⁷, en que de ninguna manera el ejercicio de esta prerrogativa podría alterar el verdadero sentido y alcance de la norma, permitiendo la introducción de cambios formales de menor envergadura. Desde esta perspectiva, las adecuaciones eventuales que pudiera tener el título de la ley no podrán alterar el contenido del mismo, no estando facultado el Presidente para modificar dicho título.

Respecto de los títulos de los textos refundidos, ellos deberán observar el siguiente contenido:

- ▶ Indicar que se trata de un Decreto con Fuerza de Ley;
- ▶ Deben llevar un número;
- ▶ Indicar el número y nombre de la norma cuyo texto se refunde en el nuevo texto ordenado.

42 Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 155.

43 Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 156.

44 Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 158.

45 García-Escudero, Piedad, cit. (n.12), p.225.

46 “Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance.”

47 Historia de la Ley N° 20.050. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegal/es/10221.3/592/1/HL20050.pdf> (Noviembre 2012).

5 NOMBRE EXTRAOFICIAL DE LA LEY EN CHILE

En nuestro país no son pocos los casos de leyes en los que suelen ser conocidas por nombres distintos a la denominación oficial entregado al tiempo de su publicación. Este es el caso, por ejemplo, de las denominadas “Leyes Cumplido”, nombre bajo el cual se conoce a la Ley N° 19.047, cuya denominación oficial es “Modifica diversos cuerpos legales que indica para garantizar de mejor forma los derechos de las personas”. Lo mismo ocurre con la recientemente publicada Ley N° 20.609, conocida como “Ley Zamudio” o “Ley Antidiscriminación”, y cuyo título oficial es “Establece medidas contra la discriminación”.

Tal como señala el Profesor Bronfman, la existencia de un nombre de fantasía para la ley es un buen indicador para determinar lo acertado o desacertado del título de la misma, ya que permite verificar la aceptación del título oficial por parte de los destinatarios de la norma⁴⁸.

6. ÓRGANO COMPETENTE PARA ASIGNAR TÍTULO A LA LEY

De acuerdo a la Constitución Política de la República (artículos 65 y siguientes) las leyes pueden tener su origen en el Presidente de la República o en la iniciativa parlamentaria. Cuando se presenta a tramitación una propuesta normativa, ésta trae asignado un título. Sin embargo, con el devenir de la tramitación y, por tanto, de la discusión a que dé lugar en el Congreso, éste podrá verse sujeto a una serie de modificaciones, por lo que mal podríamos pensar que el título de la ley corresponderá al título del proyecto que fue presentado a tramitación.

Luego, el proyecto de ley aprobado por el Congreso debe ser enviado al Presidente de la República para su sanción, conforme al artículo 75 de la Carta Fundamental. Aquí el Ejecutivo tiene treinta días para manifestar su disconformidad con el proyecto y ejercer su facultad de veto, cosa que si no hace, se entiende que aprueba el proyecto en los términos del oficio de ley enviado al Ejecutivo. A este respecto el Profesor Bronfman señala que “podría sostenerse que el título oficial de la ley es aquel que, encabezando el texto debatido por los poderes colegisladores, es aprobado por el Congreso y el Presidente de la República, conforme a los procedimientos contemplados en la Constitución”⁴⁹.

Ahora bien, una vez que el Presidente sanciona la ley, procede el trámite de promulgación. Esto se hace materialmente mediante la elaboración del correspondiente decreto promulgatorio, cuya labor se encuentra encomendada a la División Jurídico Legislativa de la Secretaría General de la Presidencia⁵⁰. Este decreto, conforme al artículo 37 del Decreto 2421 que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, está sometido al trámite de toma de razón, el cual verificará por una parte, que el acto emane de la autoridad competente, esto es, sea dictado por el Presidente de la República con la firma del ministro respectivo y, por otra, que el texto de la ley promulgada corresponda fielmente al aprobado por el Congreso Nacional⁵¹. Una vez tomada razón por parte de la Contraloría del Decreto Promulgatorio, el Órgano Ejecutivo procederá a la publicación de la ley.

De las funciones que detenta cada órgano en el proceso de formación de la ley, la asignación del título de la misma aún carece de un criterio que, a lo menos doctrinariamente permita señalar a quién, en definitiva le corresponde esta función.

48 Bronfman, Vargas, Alan cit. (n.6), p. 175.

49 Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 158.

50 Decreto N° 7 que Aprueba Reglamento Orgánico del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia año 1991. Artículo 9°.- A la División Jurídico-Legislativa en cumplimiento de sus funciones, le corresponde: i) Elaborar los decretos promulgatorios de las leyes y efectuar la numeración correlativa de las mismas, para los efectos de su tramitación y registro en la Contraloría General de la República y publicación.

51 Dictámenes 7.281 de 1995 y 66.893 de 2009

II. EXAMEN CRÍTICO DE LOS TÍTULOS DE LAS LEYES EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

1. EVOLUCIÓN GENERAL DE LOS TÍTULOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La producción normativa en Chile se inicia hacia el año 1810, siendo la primera norma que consta en los registros naciones el Acta de Instalación de la Primera Junta de Gobierno, dictada el 18 de septiembre del año 1810. Entre dicho año y fines de 1822 se dictaron normas de distinta naturaleza, recibiendo denominaciones tales como “acta”, “decreto”, “reglamento”, “ordenanza”, “decreto ley”, “bando”, “oficio”, entre otras. Es sólo a partir de 1823, que existe el primer registro de una norma cuya denominación haya sido “ley”. Se trata de la ley de Esclavos⁵² dictada el 24 de julio de 1823. Desde la dictación de esta norma comienzan a aparecer diversos cuerpos legales pertenecientes a la categoría de ley.

A efectos de obtener un panorama general de la evolución que ha tenido la redacción de los títulos de las leyes en nuestra tradición jurídica, es posible identificar algunos hitos:

Desde 1823 hasta el año 1850 los títulos de las normas (decretos, resoluciones y leyes) se caracterizan por contener de manera previa al título mismo, y antecedido por un guión, un término “clave” para facilitar la comprensión de su contenido. Por ejemplo, “Propiedades inmuebles, capital en jiro, arte o industria- Se fija cual debe ser el Valor de estas en las diversas provincias para ejercer el derecho de sufragio”, Ley del 30 de octubre de 1845.

A partir de 1851 se observa la existencia de títulos más bien extensos, comprendiendo dentro de su objeto una serie de elementos que describen detalladamente su contenido. Por ejemplo, la Ley N° 350 del año 1896 se titula: “Ley que Autoriza al Presidente de la República para que fije la cuota de los derechos de exportación que se pagará en letras sobre Londres, con las cuales deberá efectuarse el servicio de la deuda externa y los demás gastos de la república en el exterior”. De la revisión de los títulos de varias de las normas dictadas en este período, es posible señalar que, en promedio, cada título constaba con más de veinticinco palabras.

Hacia el año 1902 comienzan a aparecer leyes modificatorias que carecen de uniformidad en la redacción de los títulos, apreciándose algunos casos donde se aplica una prolija individualización de la o las normas modificadas y otros donde las referencias son más bien generales. A modo de ejemplo, la Ley N° 1.841 de 1906 se titula “Ley que modifica en la forma que se expresa, los incisos del art. N° 1 de la Ley número 1.451, de 18 de agosto de 1900, que establecen los sueldos de los empleos de mayordomo y porteros de la Cámara de Diputados”. A diferencia del caso señalado, la Ley N° 1.836 de 1906 se titula: “Ley que Aprueba algunas modificaciones a la Ley de Elecciones”. En esta época también se observan una serie de leyes que conceden beneficios especiales, las que en sus títulos se caracterizan por entregar abundante información tanto respecto del beneficiario como del beneficio mismo que se otorga, por ejemplo la Ley N° 1.872 del año 1907 titulada “Ley que rehabilita a Doña Juana Silva, madre de soldado Manuel Jesús Lazo, para que pueda tramitar su expediente de pensionado y acogerse a los beneficios de la ley de 22 de diciembre de 1881”.

El panorama cambia hacia el año 1928. A partir de esta fecha los títulos de las leyes son mucho más breves. Esto queda de manifiesto en aquellas que concedían beneficios, como la ley N° 4.720 del año 1920 titulada “Concede Pensión de Gracia a Doña Palmirá Menares”. Asimismo, a partir del año 1932 se observa una frondosa dictación de decretos leyes, que desde el punto de vista de los títulos mantuvieron una redacción similar a la de la ley.

A partir de 1950 los títulos se caracterizan por la utilización de fórmulas tales como “establece normas” o “fija disposiciones”. Las leyes modificatorias, por regla general, carecen de objeto en el título, limitándose a indicar el número y fecha de la ley que es reformada. Este es el caso de la Ley N° 11.874 de 1954, titulada: “Introduce Modificaciones en la Ley N° 10.043, de 6 de noviembre de 1951”. Hacia 1957 reaparecen títulos

⁵² Por medio de esta norma se declaran absolutamente libres todos los que estén en el territorio de la República.

extremadamente extensos y descriptivos del contenido normativo. Este es el caso de la Ley N° 12.478 del año 1957 que “Autoriza a la Municipalidad de Til-Til para Contratar uno o mas prestamos que produzcan hasta la cantidad de \$ 12.000.000 con el fin de atender a la realización de diversas obras de adelanto local, para su servicio establece una contribución adicional de un dos y medio por mil anual sobre el avalúo de los bienes raíces de la comuna”.

A partir de 1964 se dictan muchas leyes que conceden beneficios particulares. También se observan algunos casos de títulos de leyes “misceláneas” cuyo contenido era extremadamente variado, cosa que se refleja en el título de la norma⁵³.

Finalmente, a partir de la década de 1980, los títulos de las leyes se caracterizan por su brevedad y falta de objeto en la identificación del título.

2. ALGUNAS DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LOS TÍTULOS DE LAS LEYES DICTADAS ENTRE 1990 Y 2012.

Desde el año 1990 a agosto de 2012⁵⁴ se han publicado 1719 leyes, cada una con su título respectivo. Atendida la redacción de los títulos de cada una de ellas y a la luz de los elementos propuestos como aplicables a la legislación nacional en el acápite 2, del punto I, dentro del período señalado, se pueden identificar de manera reiterada las siguientes deficiencias en la redacción de los títulos de las leyes en la legislación nacional:

- a) Falta de contenido general: en esta categoría encontramos una serie de normas cuyos títulos desde ninguna perspectiva permitirían al destinatario identificar el contenido de las mismas, puesto que no se hace referencia a la norma modificada ni se señala un objeto, limitándose el título a la identificación de una acción.

Un primer caso lo encontramos en la Ley N° 18.903 cuyo título es “Deroga Normas Legales que Indica”. Al revisar el contenido de la disposición se observa que se trata de una ley de derogación múltiple, en cuanto el objeto es eliminar del ordenamiento jurídico una serie de cuerpos legales. Sin perjuicio de ello, por tratar un tema en común (en el caso el Estatuto del Conductor Profesional de Automóviles de Alquiler) nada obstaba a que el título pudiera tener una referencia a la materia, lo que facilitaría la recuperación de la norma por parte de quien hace una búsqueda manual o informática de ella.

Un segundo caso es el contenido en la Ley N° 18.943, cuyo título señala que “Disuelve el Organismo que Indica”. Si bien la acción queda expresada en el título, el objeto mismo de la acción carece de identificación, lo que torna el título completamente insuficiente para identificar la norma. Tratándose de un solo organismo el que se disuelve (Central Nacional de Informaciones (C.N.I)) nada hubiese obstado para poder identificarlo en el título mismo.

- b) Falta de objeto: la omisión del objeto es una falencia reiterada en la redacción de los títulos de las leyes chilenas. Esto ocurre especialmente en las leyes de naturaleza modificatorias, donde el legislador satisface el contenido del título de la norma indicando la acción (modifica o deroga) y

53 Ley N° 16.587 del año 1966. “Aprueba el presupuesto de gastos y el calculo de entradas de la nación para el año 1967, aclara el artículo 2° de la ley 16.101, de 15 de enero de 1965, que faculta al Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile para rechazar los registros de importación que le sean presentados en las condiciones que indica, modifica el artículo 1° transitorio de la ley 16.391, de 16 de diciembre de 1965, que creo el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, aclara los artículos 62°, 63° y 64° de la ley 16.406, de 3 de enero de 1966, que aprobó el calculo de entradas y el presupuesto de gastos de la nación para el año 1966, modifica el artículo 188° de la ley 16.464, de 25 de abril de 1966, que reajusto sueldos y salarios, el artículo 13° de la ley 16.520, de 22 de julio de 1966, que creo el consejo nacional de menores y el artículo 22° del decreto con fuerza de ley 22, de 1959, Ley Orgánica del servicio de gobierno interior, aclara el artículo 47° del decreto con fuerza de ley 47, de 1959, Ley Orgánica de presupuestos, el artículo 1° del decreto con fuerza de ley 68, de 1960, que fijo la renta mensual máxima de que podrán disfrutar los funcionarios de los servicios y entidades que señala y modifica el artículo 73° del decreto con fuerza de ley 338, de 1960, sobre Estatuto Administrativo”.

54 La fecha de cierre de la investigación es al 8 de agosto de 2012.

el número de la norma, sin señalar el objeto de la modificación. Dentro de los casos que podemos identificar encontramos la Ley N° 18.975, que “Modifica Ley N° 18.952”; Ley N° 19.050, que “Deroga Título II de la Ley N° 18.490”; Ley N° 19.055 que “Modifica la Constitución Política de la República”; Ley N° 19.071, que “Sustituye Artículo 43 de la Ley N° 18.290”; y la Ley N° 20.155 que “Modifica el Artículo 36 de la Ley N° 20.143”.

c) Falta de precisión o concreción en el objeto: en la redacción de los títulos de las leyes, varios de ellos si bien identifican un objeto, dicha identificación es tan imprecisa y poco concreta que en nada facilita la individualización de la disposición.

En lo que respecta a la precisión que debe tener el título, la tradición chilena tiende a utilizar términos que nada aportan al contenido del título. Esto se puede observar en normas tales como la Ley N° 20.586, que “Regula la Certificación de los Artefactos para Combustión de Leña y otros Productos Dendroenergéticos”; Ley N° 20.595 que “Crea el Ingreso Ético Familiar que Establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las Familias de Pobreza Extrema y Crea Subsidio al Empleo de la Mujer”; y en la Ley N° 19.284 que “Establece Normas para la Plena Integración Social de Personas con Discapacidad”.

La falta de concreción se puede apreciar en el caso de la Ley N° 19.321, “Otorga Plazo para hacer Uso de Facultades Delegadas que señala”.

d) Falta de identificación del número de las normas modificadas en el caso de las leyes modificatorias: el título de las leyes modificatorias debe ser lo suficientemente completo, en especial en lo que se refiere a la identificación de la norma modificada. En esta materia se observa de manera reiterada en los títulos de las leyes chilenas la falta de identificación del número de la ley modificada, haciéndose una referencia, en ciertos casos de manera imprecisa, al título de la norma. Así ocurre en el caso de la Ley N° 19.814, que “Introduce diversas modificaciones a la ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres, en lo relativo al consumo en la vía pública”. Otros casos similares se observan en la Ley N° 19.817, “Modifica la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, y en la Ley N° 19.859 que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones con el Objeto de Facilitar la Construcción de Viviendas Sociales”.

e) Falta de identificación de la categoría normativa: la falta de identificación de la categoría normativa puede generar como consecuencia, desde el prisma de la inclusión en un índice el “excluir a disposiciones de quórum especial de la categoría que les corresponde”⁵⁵. Este caso se aprecia en varias normas que modifican a aquellas que tienen el rango, por ejemplo, de ley orgánica constitucional. Así ocurre en el caso de la Ley N° 19.875 que “Modifica el Artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el Objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos”. Situación similar se observa en la ley N° 19.958, Modifica la Ley Orgánica de Municipalidades con el objeto de precisar o corregir normas sobre el Proceso Electoral”.

f) Falta de creatividad u originalidad en la redacción del título: este elemento es importante en tanto, mientras mayor sea la originalidad del título de la norma, menos posibilidades habrán de confundirla con otras. Esta falta de originalidad se ve de manera reiterada en los títulos de las leyes modificatorias, los cuales por regla general, se satisfacen con la enunciación del cuerpo legal modificado, el que, en muchos casos por su importancia o extensión podrá ser objeto de un sinnúmero de modificaciones que tornen compleja la individualización de cada ley modificatoria. Esto ocurre, por ejemplo, con la ley N° 19.237, que “Modifica Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios” y en la Ley N° 19.438, que “Introduce Modificaciones a la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios”.

⁵⁵ Bronfman, Vargas, Alan, cit. (n.6), p. 164.

g) Errónea identificación de la norma modificada: esto se observa especialmente en aquellos casos en los que la norma modificada posee un texto refundido. Es común observar que el título hace referencia a la ley que ya es objeto de un texto refundido, coordinado y sistematizado, lo que genera una confusión en el destinatario de la norma, quien no necesariamente sabrá que la norma a la que se refiere el título ha sido objeto de un texto ordenado. Esta situación se observa, por ejemplo, en la Ley N° 20.527 que “Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y Regula las Asociaciones Municipales”.

h) Identificación en el título de las normas que modificaron la ley que se pretende modificar: en el período analizado se observan algunos títulos que entregan el dato de las normas que ya modificaron la ley cuya modificación se pretende. Esta información complejiza el entendimiento del título. Ejemplo de lo señalado es el la Ley N° 18.999 que “Modifica el artículo 126° de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, modificado por la ley N°18.977” y en el caso de la Ley N° 19.009, que “Introduce Modificaciones a la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, modificada por las Leyes N° 18.977 y N° 18.999.

i) Títulos que no coinciden con el contenido del cuerpo normativo: este es el caso de la Ley N° 19.628, titulada “Sobre Protección de la Vida Privada”. Al revisar el contenido de la norma ésta sólo abarca un tema que se enmarca dentro del derecho a la vida privada, cual es la protección de datos personales, sin embargo, el título es inductivo a error, ya que se puede pensar que la norma constituye un desarrollo de la garantía constitucional. En estos casos se atenta contra el principio de la unidad en la materia u objeto, desarrollado previamente.

j) Títulos que alteran la correspondencia con el contenido de la norma: este es el caso de la ley N° 20.516 cuyo título señala: “Reforma Constitucional que Establece la Obligación de Otorgar Defensa Penal y Asesoría Jurídica a las Personas Naturales que han sido Víctimas de Delitos y que no pueden Procurárselas por sí mismas”, materia que no se ve reflejada en el contenido de la norma.

III EL TÍTULO DE LA LEY A LA LUZ DE LO EXPUESTO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A nivel jurisprudencial en Chile, los elementos que conforman la técnica legislativa han tenido un tratamiento más bien tangencial en las sentencias de los tribunales. Sin embargo, recientemente, el Tribunal Constitucional (TC) emitió la primera sentencia Rol N° 2.253⁵⁶, donde se refiere de manera específica al tema del título de la ley, por lo que su análisis es ineludible en este trabajo.

El Requerimiento, materia de la causa, consistió en un reclamo planteado por un grupo de Senadores⁵⁷ a objeto de que se rectificara la promulgación incorrecta de la Ley N° 20.595, señalando que el título de la ley publicada⁵⁸ era diverso al que constitucionalmente corresponde, fundando la petición, en que el título correcto era aquel que constaba en el proyecto despachado por el Congreso Nacional⁵⁹. Así, plantearon los recurrentes que “de la simple lectura de ambos títulos se constata que el texto promulgado por el Ejecutivo difiere del aprobado por el Congreso, tergiversando así la voluntad del Parlamento”.

56 Dictada el 31 de agosto de 2012. Texto completo disponible en: http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=42373 (Noviembre, 2012)

57 Senadoras Soledad Alvear Valenzuela, Ximena Rincón González y los Senadores Señores Camilo Escalona Medina, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Jorge Pizarro Soto, Jaime Quintana Leal, Mariano Ruiz-Esqüide Jara, Hosain Sabag Castillo, Ignacio Walker Prieto, Patricio Walker Prieto Y Andrés Zaldívar Larraín, que constituyen más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio.

58 Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.”

59 “Establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer”.

El nombre del proyecto que venía dado por el mensaje fue, desde el comienzo, objeto de observaciones por parte de quienes estimaban que éste se alejaba y no daba cuenta veraz del contenido del proyecto, “generando expectativas erróneas respecto del verdadero alcance de la iniciativa”⁶⁰. Así durante la discusión de la iniciativa tanto en la Cámara de Diputados (cámara de origen), como en el Senado (cámara revisora), se presentaron una serie de indicaciones⁶¹ a objeto de modificar el título. Finalmente en tercer trámite constitucional, se acordó dicha modificación, fijándose el título del proyecto. Sin embargo, con posterioridad el decreto promulgatorio respectivo estableció un título distinto que motivo el requerimiento al TC.

Pese a que el TC desestimó el requerimiento, es interesante revisar que tanto en la sentencia que rechaza, como en el voto de minoría, se abordan una serie de aspectos vinculados al tratamiento del título de la ley:

a.- Existencia de un mandato constitucional o legal de dar un título a la leyes:

El TC plantea que “ninguna norma constitucional o infraconstitucional dispone, empero, que las leyes deban ser designadas por un apelativo determinado”. Asimismo señala que para efectos de la identificación de las normas, lo relevante es el número, “el cual representa un antecedente necesario”. Asimismo, asevera que en la práctica es usual que las leyes no tengan un título asignado por el legislativo, siendo ésta la excepción. Cuando esto ocurre por regla general el título coincide con el asignado en el decreto promulgatorio (considerando décimo).

Lo señalado por Tribunal es efectivo, por cuanto, dentro de las normas legales, constitucionales y reglamentarias que regulan el procedimiento de formación de la ley, las referencias que existen a aspectos de técnica legislativa se vinculan más bien a los fundamentos de los proyectos⁶², por lo que mal podríamos afirmar que esta obligación existe. Sin embargo, pese a señalar que la referida obligación es inexistente, en el desarrollo de la sentencia, el órgano, reconoce la importancia de la configuración de un nombre a la ley, elemento que indica como relevante a la hora de la identificación de la norma.

En la materia, el voto de minoría, señala que en el siglo XXI, no hay leyes sin nombre y sin número, “el nombre de la ley, junto con su número, son sus identificadores”. Así, estos elementos son los que permiten su identificación, almacenamiento y recuperación. Además el nombre y número son una manera de diferenciar unas leyes de otras (considerando 7º del voto de minoría).

b.- Valor normativo del título de la ley

Para resolver este punto, el TC consideró dos elementos. En primer lugar, al no existir una obligación constitucional ni legal de titular las leyes, no se estima al título como parte integrante del texto de la ley y por tanto carece de valor normativo. En segundo término, asumiendo el concepto de ley que entrega el Código Civil, el Tribunal realiza un examen al título de la ley aplicando tales parámetros. De tal examen

60 Punto 1.2 del requerimiento presentado al Tribunal Constitucional con fecha 16 de junio de 2012.

61 Algunas de las propuestas fueron: “Subsistema de Transferencias Monetarias Directas a las Familias en Situación de Pobreza”, “Bono Solidario Familiar” y “Programa Social para las Familias en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad”.

62 Las únicas exigencias en este ámbito las encontramos en las siguientes disposiciones: Ley N° 18.918 Orgánica del Congreso Nacional: Artículo 14.- 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.

Reglamento de la Cámara de Diputados: Artículo 12.- Los artículos de todo proyecto de ley deberán contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se fundan.

Artículo 13: En todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán:

a) los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.

b) las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

c) la correlación del texto con el régimen normativo nacional.

d) los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión. Los Mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto.

concluye que en el caso concreto, “no parece razonable postular que el nombre o título del precepto legal pueda formar parte intrínseca e inseparable de su expresión imperativa”, en tanto no establece una prescripción de conducta (considerando vigésimo segundo).

De este razonamiento es posible concluir, a contrario sensu, que, para la magistratura, en aquellos casos en los que el título tenga un contenido preceptivo de conducta, sí tendrá valor normativo, debiendo considerarse como parte integrante del contenido de la ley.

c) Órgano competente para dar un título a la ley

Este fue un punto central en el análisis de la materia planteado por el Tribunal Constitucional. A este respecto plantea dos titulares:

De lo señalado por el TC, se desprende que para éste, el órgano legislativo podría ser el llamado a dar un título a la ley, sin embargo, señala que normalmente el parlamento no da título a sus leyes y que esto opera de manera excepcional (considerando décimo).

En segundo término, señala que corresponde al Ejecutivo actuando a través de la División Jurídica Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, elaborar el decreto promulgatorio respectivo⁶³, el que “estructuralmente, comienza con una suma, que describe el contenido de la ley que se promulga, ajustada a prácticas determinadas por usos y costumbres, pero sin prefiguración normativa. Acto seguido, el acto promulgatorio incorpora el texto fiel y auténtico del proyecto de ley remitido por las Cámaras legislativas, utilizando para este propósito diversas fórmulas de sanción, según que haya o no mediado control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.” (considerando noveno). De este decreto promulgatorio debe tomar razón la Contraloría General de la República.

Sobre la naturaleza del acto promulgatorio, el TC estimó que, en el ámbito de elaboración del decreto promulgatorio, “tanto el Legislativo cuanto el Ejecutivo ejercen, en este punto, poderes discrecionales, en el sentido de que las condiciones de ejercicio de su respectivas facultades no han sido delimitadas ni por el constituyente ni por el legislador” (considerando decimocuarto).

¿Qué ocurre frente a la discordancia entre el título contenido en el oficio aprobado por el Congreso y el título asignado en el decreto promulgatorio?

La discordancia producida entre el título del proyecto aprobado por las Cámaras y el decreto promulgatorio no es algo novedoso en nuestra legislación⁶⁴. En los casos en los que se ha producido, se observa que la diferencia entre el título asignado en el oficio de ley y en el título asignado por el decreto promulgatorio puede ser variada. En algunos de ellos, se trata simplemente de agregar un término que nada aporta ni resta al título acordado por las Cámaras. Sin embargo, hay otros casos en los que el título indica que la norma aborda materias que realmente no trata, lo que podría inducir a error.

63 Artículo 9° letra e) del Reglamento Orgánico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

64 Ley N° 20.477, Oficio de Ley título: “Disposiciones especiales sobre el Sistema de Justicia Militar”. Decreto Promulgatorio título: “Modifica Competencia de Tribunales Militares”.

Ley N° 20.481, Oficio de Ley Título: “Estimación de Ingresos y Calculo de Gastos”, Decreto Promulgatorio título: “Ley de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2011”.

Ley N° 20.544, Oficio de Ley título: “Tributación de los Instrumentos Derivados en General”. Decreto Promulgatorio título: “Regula el Tratamiento Tributario de los Instrumentos Derivados”.

Ley N° 20.557, Oficio de Ley título: “Estimación de Ingresos y Cálculo de Gastos”. Decreto Promulgatorio título: “Ley de Presupuestos para el Sector Público, Correspondiente al Año 2012”.

Ley N° 19.628 Oficio de Ley título: “Protección de Datos de Carácter Personal”. Decreto Promulgatorio título: “Sobre Protección de la Vida Privada”.

Ley N° 19.947, Oficio de Ley título: “Artículo primero.- Sustitúyese la Ley de Matrimonio Civil, de 10 de enero de 1884, por la siguiente:”Ley de Matrimonio Civil. Decreto Promulgatorio título: “Establece Nueva Ley de Matrimonio Civil”.

Ley. N° 20.248, Oficio de Ley título: “Ley de Subvención Escolar Preferencial” Decreto Promulgatorio título “Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial”.

Frente a esto, el Tribunal Constitucional en su sentencia, fija un criterio para determinar los efectos de esta discordancia, para lo cual será necesario distinguir:

La simple contraposición de la literalidad de la fórmula promulgatoria con el tenor de la norma aprobada por las Cámaras no genera problema de constitucionalidad, por tratarse el acto promulgatorio de un acto distinto que se desarrolla por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades discrecionales.

Si la fórmula promulgatoria atribuyera a la mención que hace la suma del decreto promulgatorio de la ley, “el carácter de una disposición de connotación preceptiva, que ordenara a los sujetos imperados o les prohibiera o permitiera una determinada conducta”, sí se produciría la interferencia inconstitucional (considerando vigésimo segundo).

Por tanto, para el TC habría conflicto de constitucionalidad en éste ámbito, sólo cuando la suma del decreto promulgatorio establece un contenido preceptivo a la ley que no ha sido considerado en su texto.

Así, en este caso, estima el TC que el título (Crea Ingreso Ético Familiar) no forma parte del texto aprobado por las Cámaras, sino que es parte de un acto de naturaleza distinta, llamado a dar fuerza ejecutiva al producto normativo enviado por las Cámaras.

A este respecto el voto de minoría plantea un criterio distinto, señalando que la promulgación es un acto de ejecución que no puede “modificar, alterar, ni dejar sin efecto la normativa”. Por tanto, sostiene que si al aprobar una norma el Congreso le da un determinado título, éste forma parte del contenido de ella, no pudiendo ser alterado en ningún sentido por el decreto promulgatorio. A diferencia de esto, si el Congreso no asignó título alguna a la norma, el Ejecutivo podrá asignarle un título en el respectivo decreto promulgatorio, el cual deberá ceñirse “al nombre con que el proyecto fue identificado durante la tramitación”, no pudiendo asignarle un título “totalmente desvinculado a sus preceptos” (considerando 8° del voto disidente). Así, no se puede separar el nombre del decreto promulgatorio, del nombre de la ley, puesto que “la ley es identificada por el nombre del decreto que ordena su promulgación” (considerando 11° del voto de minoría).

En el caso sujeto a su conocimiento, estima el voto disidente que, al haberse incorporado en el decreto promulgatorio una denominación distinta, se ha afectado la naturaleza de la promulgación la que tiene por objeto dar certeza jurídica de que una ley terminó su tramitación, consignando su texto oficial. Así, señala que la expresión “texto diverso” utilizada en la Constitución, puede recaer en cualquier parte del decreto promulgatorio, “desde luego en la parte dispositiva, pero también en su nombre y número” (considerando 11° del voto de minoría).

Por tanto, para esta postura, que la ley tenga dos nombres (uno asignado por el Congreso y otro determinado por el Presidente de la República en el decreto de promulgación) atenta contra la seguridad jurídica. La promulgación debe tener por objeto “constatar o certificar, mas no innovar, en el texto de un proyecto de ley aprobado y despachado por el Congreso, alterando la buena fe con que deben actuar siempre los órganos del Estado” (considerando 19° del voto de minoría).

En este punto se plantea una coincidencia entre voto de mayoría y voto de minoría, por cuanto la sentencia en su considerando vigésimo séptimo, hace un llamado a que la fórmula promulgatoria mantenga los términos del título aprobado conforme al procedimiento de formación de la ley. A este respecto señala que la situación “no debería repetirse en lo sucesivo, a fin de resguardar la pureza, transparencia y racionalidad del proceso legislativo en su conjunto, así como los principios de buena fe y deferencia razonada, que deben presidir las relaciones entre los órganos del Estado”.

d) Importancia que asigna el TC al título de la ley

La sentencia del TC emite un juicio contundente en la materia sobre la base de antecedentes doctrinarios y comparados. En el ámbito doctrinario, el TC cita a Rosende, quien en su obra señala que “el título de la ley

no tiene importancia alguna ... sobre él no recae un pronunciamiento de las Cámaras ni es tampoco objeto de la promulgación”. Asimismo, en materia comparada cita la sentencia del Tribunal Constitucional español Rol N° 116, de 17 de junio de 1999, la cual “niega a los preámbulos, o exposiciones de motivos, de las leyes valor normativo suficiente para que sea posible articular sobre ellos una declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad”.

Sobre la base de esta declaración, el Tribunal concluye que, si el preámbulo, cuyo objeto es “servir como un instrumento de justificación y de interpretación de las razones y orientaciones que ha tenido la ley⁶⁵”, carece de relevancia para efectos del análisis de constitucionalidad de la norma, con mayor razón el título no la tendrá.

Frente a estos dos argumentos caben algunas consideraciones. En primer término, el texto en el cual se basa el fundamento doctrinario que utiliza el TC data del año 1943, época en la que en Chile el tema de la técnica legislativa era prácticamente inexistente, sin perjuicio de que aún en la actualidad muy pocos autores a nivel nacional han tratado la materia. No muy distinto ha sido el tratamiento por parte de la doctrina comparada, en la que el primer estudio serio en la materia data del año 1986⁶⁶.

En segundo lugar, la fundamentación basada en la sentencia del Tribunal Constitucional español no es un antecedente suficiente para obtener una conclusión definitiva en el tema. En la actualidad es posible citar, a lo menos tres leyes en derecho comparado que prescriben el valor normativo del título:

Ley N° 58/2003 General Tributaria⁶⁷, de España, que establece en el numeral 1 de su artículo 9 que “las Leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes”.

Constitución de Colombia, que en su artículo 169⁶⁸, señala que “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto”.

Estatuto del Contribuyente en Italia, año 2000, el cual establece que las leyes que contengan disposiciones tributarias deberán mencionar su objeto en el título.

Así, existe una tendencia legislativa a dotar de relevancia al título de las normas, cosa que la sentencia del TC no considera en su análisis del nombre de la ley.

Por su parte, el voto de minoría, sí reconoce al título de la ley un valor jurídico interpretativo, en tanto constituye “un principio técnico que puede influir en su interpretación” (considerando 9° del voto de minoría). Además, señala que el título no puede ser considerado como “un acto testimonial, toda vez que forma parte de la voluntad legislativa” (considerando 18° del voto de minoría). Esto se ve especialmente reflejado en la materia sujeta a conocimiento del TC, en la que el título, como ya se señaló, fue objeto de amplios y duros debates parlamentarios.

65 García-Escudero, Piedad, cit. (n.12), p.102.

66 Salvador Cordech, Pablo, cit (n.10), p.36.

67 Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I58-2003.t1.html#a9 (Noviembre 2012).

68 Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr005.html#169 (Noviembre 2012).

IV CONCLUSIONES

El título de la ley constituye el primer acercamiento que tiene el destinatario de la norma a su contenido. De ahí que su importancia es determinante en lo que respecta al uso y recuperación manual o informática que pueda tener la ley, siendo, por tanto, un factor a considerar si lo que se pretende es que las normas sean conocidas por todos.

Los títulos de las leyes chilenas dictadas entre 1990 y agosto de 2012, adolecen, de una total falta de homogeneidad en la redacción. Frente a esta realidad, se hace necesario considerar, al momento de asignar un título a la ley, una serie de elementos de técnica legislativa, especialmente en lo que respecta al desarrollo del objeto que esta pretende: brevedad, concisión, concreción, precisión, simplicidad en la redacción, originalidad y correspondencia con el contenido de la norma. El uso de estos parámetros, más la indicación de la categoría normativa, la asignación de un número y de la fecha respectiva, contribuirían a la redacción de títulos homogéneos, que se sustenten por sí mismos y que contribuyan a facilitar en los ciudadanos la comprensión y el manejo de la una ley que los obliga de manera directa.

En lo que respecta al órgano competente para dar un título a la ley, estimo que éste debiera ser asignado dentro del proceso de formación de la misma. En dicho proceso cada uno de los actores (parlamentarios-Presidente de la República) tienen su oportunidad procesal legislativa para participar en la definición de un título que cumpla con los elementos propuestos para identificar claramente y de manera completa las disposiciones. Asimismo, la oportunidad para definir el título debiera ser dentro de la última etapa de discusión legislativa.

La postura que ha manifestado el Tribunal Constitucional respecto del tratamiento que debe dársele al título de la ley involucra una actitud que poco aporta al mejoramiento en la técnica legislativa en Chile, fundada en antecedentes superados por la doctrina que actualmente se dedica a estos temas. Sin perjuicio de esto, el voto de minoría hace un contrapeso a la postura mayoritaria del Tribunal, ya que en su análisis, al conjugar los aspectos prácticos y jurídicos que contiene el título, resalta el valor de éste como parte integrante de la ley, atribuyéndole la importancia que en la realidad tiene como elemento integrante de la estructura de la norma, y por tanto, del contenido de ésta.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

Constitución Política de la República, Contendida en el Decreto N° 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del año 2005, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

Reglamento del Senado.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Decreto N° 7 que Aprueba Reglamento Orgánico del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia año 1991.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 2.253 de 31 de agosto de 2012.

FUENTES DOCTRINARIAS

Bronfman Vargas, Alan. El Título o Nombre de la Ley, en Oelckers, Osvaldo y otros (editor), La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley.

Curso de Técnica Legislativa. Ceddets, Congreso de los Diputados. Edición 4 "El Lenguaje de las Leyes", Módulo 2.

Curso de Técnica Legislativa. Ceddets, Congreso de los Diputados. Edición 4 "El Lenguaje de las Leyes", Módulo 3.

Marina Grosso, Beatriz. La Redacción Normativa: Su estilo, en Rubinzal-Curzuni (Editores), Técnica Legislativa (Buenos Aires, 1998).

Martín Moreno, José Luis. Título de las Leyes y Homogeneidad. Revista Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho. (España, 2006).

García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa. Editorial Thomson Reuters (España, 2011).



SENADO



COMISION DE CONSTITUCION,
LEGISLACION, JUSTICIA Y REGLAMENTO

3. ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

AUDITORÍA DE LOS GASTOS EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA CASO CHILENO

Eduardo Pérez Contreras⁶⁹

Ante los significativos cambios habidos en la manera como la sociedad observa el cumplimiento de las obligaciones de sus autoridades -y de la clase política en general-, la ocurrencia de usos indebidos o inapropiados de asignaciones parlamentarias, la reciente incorporación de Chile a la OCDE y las crecientes exigencias de mayor transparencia en la gestión político-pública, nuestro Parlamento estimó indispensable llevar adelante un conjunto de reformas con el propósito de modernizar y transparentar el uso de los recursos públicos del Poder Legislativo.

Es así que en julio de 2010, con la modificación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile, los parlamentarios renunciaron a una parte significativa de sus facultades constitucionales de autonomía financiera, dando origen a dos nuevas entidades autónomas e independientes: **El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias** y el **Comité de Auditoría Parlamentaria**.

El Consejo Resolutivo, integrado por personas ajenas al Poder Legislativo, y el Comité de Auditoría, trabajaron en la definición del modelo normativo y de control aplicable sobre el gasto asociado a la actividad parlamentaria, el cual comenzó a regir a contar del 1 de enero de 2012. Tanto la etapa previa a la entrada del nuevo marco de control y los primeros meses de vigencia, no han estado exentos de complejidades de diversa índole, las que han debido ser sorteadas estratégicamente considerando la necesidad de ratificar ante todos los estamentos esta nueva institucionalidad.

Los cambios normativos implementados han involucrado modificaciones importantes en la organización y estructura de cada Cámara, específicamente en sus respectivos modelos de administración y control relacionados con los fondos públicos para el ejercicio de la función parlamentaria, pasando en este proceso a un modelo en el cual son las Cámaras las que, por cuenta y mandato de los parlamentarios, contratan parte importante de los servicios que estos requieren.

Con todo, el Comité de Auditoría, una vez constituido, debió efectuar sus primeras revisiones en un escenario normativo de control básico y laxo (año 2011) aplicando un modelo de trabajo genérico. Luego, planificó y estructuró sus auditorías bajo el nuevo marco normativo, además, considerando toda la experiencia recogida en su primera etapa.

⁶⁹ Abogado, Coordinador del Comité de Auditoría Parlamentaria

La casuística de situaciones que aparecen en la experiencia reseñada, que repercuten directa e indirectamente en el modelo de auditoría desarrollado en una institución pública de la importancia del Poder Legislativo dentro del Estado, es sin duda, un caso digno de ser compartido a la hora de hablar de Auditoría en el Sector Público.

RESEÑA

Como muchos países, Chile no ha estado exento del fenómeno de baja aprobación de su clase política, escenario en el cual los parlamentos y sus integrantes son sometidos permanentemente al escrutinio público (imagen, reputación, auditoría, etc.).

En esta situación, influyen entre otros aspectos, la falta de iniciativas claras en materia de transparencia y comunicación a la ciudadanía, acorde con las prácticas modernas, el mayor empoderamiento de ésta y sus exigencias, además de una mayor presión de los movimientos sociales en general, y finalmente, carencias notorias en materia de educación cívica que permitan a la ciudadanía comprender a cabalidad la importancia fundamental de la política en los regímenes democráticos.

Durante los últimos años, el Congreso chileno muestra avances destinados a incorporar los principios de probidad y transparencia en su gestión. El reciente Informe Parlamentario Mundial de la Unión Parlamentaria y el PNUD (2012) reconoce las prácticas de difusión de la labor parlamentaria y el uso de las nuevas tecnologías. La jerarquía legal de la Comisión de Ética y Transparencia existente en ambas cámaras, la creación del Consejo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría son mejoras institucionales de notable envergadura y según se observa, pioneras en la región.

TRÁNSITO DE LA TRANSPARENCIA

En Chile, durante los últimos 15 años, los órganos de la Administración del Estado han estado sometidos a un proceso complejo de transformación y modernización institucional orientado a perfeccionar su institucionalidad en materia de probidad y transparencia. Este cambio “cultural de largo plazo” incluye objetivos que implican una mejor gestión con visión de valor público.

Es así que en abril del año 2009, mediante la promulgación de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública -cuyos principios son “la transparencia de la función pública”, “el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado”, “los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo” y “las excepciones a la publicidad de la información”-, se logró instalar en los entes del Estado una política pública indispensable para el desarrollo democrático, la transparencia y acceso a la información pública.

Lo anterior, ha potenciado la calidad de la democracia chilena al considerar bajo este nuevo marco la instalación de un canal formal e institucional de participación ciudadana que limita el poder y mitiga la corrupción. En consecuencia, un cambio de paradigmas y una nueva forma de hacer las cosas al interior de las instituciones públicas chilenas, ha implicado el perfeccionamiento de numerosos cuerpos legales que han inaugurado un ambiente de mayor transparencia e imperativos de probidad gubernamental y funcionaria (concursos públicos para ocupar cargos públicos directivos y sistema de alta dirección pública, publicación de las remuneraciones pagadas en el sector público, declaraciones de intereses y patrimonio de las autoridades públicas, la implementación de un sistema unificado de compras al cual deben adherir todas los órganos del Estado, acceso a la información en poder de la Administración, gestión pública transparente, control ciudadano, etc.).

La importancia de esta nueva estrategia pública se relaciona con el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución Política de Chile (Art. 8°: Publicidad y transparencia de los actos de la Administración).

EL PARLAMENTO CHILENO FRENTE AL NUEVO ESCENARIO DE TRANSPARENCIA

El día 3 de julio del año 2010 se publicaba en el Diario Oficial la Ley N° 24.447, la cual consideraba modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso Nacional de Chile, cuyos aspectos más relevantes en materia de Transparencia son:

DECLARACIÓN DE INTERESES

Todos los parlamentarios deben efectuar, dentro del plazo de treinta días contado desde que hubieren asumido el cargo, una declaración jurada de patrimonio que será de consulta pública (la ley obliga además que esta declaración esté publicada en los sitios web del Senado y la Cámara), y que deberá ser actualizada entre los sesenta y los treinta días que anteceden a una elección parlamentaria y cada vez que se produzca un cambio en sus intereses. En el caso de los senadores, también, dentro de los treinta días siguientes al inicio de un período legislativo.

El no cumplimiento de estas disposiciones implica multas para los parlamentarios, que pueden llegar a un millón de pesos aproximadamente, dependiendo del caso, así como también amonestaciones.

CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE APOYO PARLAMENTARIO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL CONGRESO

En la contratación del personal que presta servicios a Comités Parlamentarios, diputados o senadores, realizada por las Cámaras de acuerdo a las normas del Código del Trabajo, se debe considerar **contratos con cláusulas de probidad y una escala de remuneraciones** que especifica montos mínimos y máximos. Además, a través del reglamento de Régimen Interno se debe determinar en que casos se podrá contratar personal a honorarios para la prestación de servicios en las cámaras.

En cuanto al acceso del público a la información, las Cámaras deben garantizar su acceso a través de autoridades u organismos internos que respondan las consultas y establezcan el procedimiento de reclamos. Ellos serán vistos en única instancia por la Comisión de Ética y Transparencia del Senado o la Cámara de Diputados.

TRANSPARENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS: CONSEJO RESOLUTIVO DE ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS Y COMITÉ DE AUDITORÍA.

Como ya se ha dicho, la nueva ley establece la creación de dos instancias autónomas e independientes que apuntan a transparentar los recursos destinados a financiar la actividad parlamentaria en Chile, considerando la autonomía financiera de ambas ramas del Poder Legislativo consagrada en la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

CONGRESO NACIONAL DE CHILE

SENADO



CAMARA DE
DIPUTADOS



CONSEJO RESOLUTIVO DE ASIGNACIONES
PARLAMENTARIAS

COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

CONSEJO RESOLUTIVO DE ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS

Es un organismo conformado por personas ajenas a ambas ramas del Poder Legislativo. Se encarga de determinar el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Se ciñe a los recursos presupuestarios del Congreso Nacional disponibles a dicho efecto y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria.

Los integrantes (consejeros) -que deberán ser un ex consejero del Banco Central de Chile, un ex decano de una facultad de Administración, de Economía o de Derecho de cualquier universidad reconocida oficialmente por el Estado, un ex senador y un ex diputado que se hayan desempeñado como parlamentarios durante un mínimo de ocho años, y un ex Ministro de Hacienda, o un ex Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, o un ex Director de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda- serán inamovibles, salvo que incurran en incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, así calificada por los tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio, a petición del Presidente del Senado, o del Presidente de la Cámara de Diputados, o de cinco senadores, o de diez diputados”.



Entre los hitos que preceden la entrada en vigencia de la nueva norma de asignaciones parlamentarias, se debe considerar –también- lo relativo a observaciones y sugerencias planteadas por ambas ramas del Congreso Nacional, en respuesta al primer acuerdo sobre el sistema de asignaciones parlamentarias emitido por el Consejo Resolutivo en septiembre del año 2011 y que entraría en vigencia a contar del 1 de enero de 2012.

ESTRUCTURA DE ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS Y PRESUPUESTO

El objetivo de las asignaciones parlamentarias es solventar los gastos que deban realizar los Senadores y los Diputados en razón del ejercicio de la función parlamentaria, siempre que sean imputables a alguna de las categorías de asignación resumidas a continuación:

Concepto	SENADORES (38)	Presupuesto en millones EUR	%
Asignación Personal de Apoyo - Secretaría - Profesionales	9.000 EUR mensuales por Senador	4,1	31,2%
Asignación Asesorías Externas - Asesoría Personas Naturales - Asesoría Personas Jurídicas	4.500 EUR mensuales por Senador	2,0	15,4%
Asignación Gastos Operacionales - Oficinas Parlamentarias - Telefonía y Traslación - Correspondencia - Materiales de oficina - Difusión - Actividades Regionales o Distritales - Servicios Menores	9.000 EUR mensuales por Senador	4,2	31,6%
Asignación Pasajes Aéreos - Pasajes aéreos nacionales	Monto variable según Región.	0,6	4,4%
	Sub Total	10,9	82,8%

Concepto	COMITÉS PARLAMENTARIOS (8)	Presupuesto en millones EUR	%
Asignación Personal de Apoyo	1.300 EUR mensuales por cada integrante	0,6	4,4%
Asignación Asesorías Externas	3.700 EUR mensuales por cada integrante	1,7	12,7%
Asignación Gastos Operacionales	50 EUR mensuales por cada integrante	0,0	0,1%
	Sub Total	2,3	17,2%
	Total Senado	13,2	100,0%

Concepto	CÁMARA DE DIPUTADOS (120)	Presupuesto en millones EUR	%
Asignación Personal de Apoyo - Secretaría - Profesionales	8.000 EUR mensuales por Diputado	11,5	36,3%
Asignación Asesorías Externas - Asesoría Personas Naturales - Asesoría Personas Jurídicas	3.300 EUR mensuales por Diputado	4,8	14,9%
Asignación Gastos Operacionales - Oficinas Parlamentarias - Telefonía y Traslación - Correspondencia - Materiales de oficina - Difusión - Actividades Regionales o Distritales - Servicios Menores	8.200 EUR mensuales por Diputado	12,0	37,8%
Asignación Pasajes Aéreos - Pasajes aéreos nacionales	Monto variable según Distrito.	1,0	3,2%
	Sub Total	29,4	92,3%

Concepto	COMITÉS PARLAMENTARIOS	Presupuesto en millones EUR	%
Asignación Personal de Apoyo	1.300 EUR mensuales por cada integrante	1,8	5,7%
Asignación Asesorías Externas	3.700 EUR mensuales por cada integrante	0,6	1,9%
Asignación Gastos Operacionales	50 EUR mensuales por cada integrante	0,0	0,1%
	Sub Total	2,5	7,7%

Total Cámara de Diputados	31,8	100,0%	
----------------------------------	-------------	---------------	--

NORMAS GENERALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los gastos correspondientes a las asignaciones establecidas en el acuerdo del Consejo Resolutivo y que son parte de la definición de Política de Asignaciones Parlamentarias deben ser acreditados mediante procedimientos generales, atendiendo a la forma como se haya incurrido en ellos.

Los gastos contratados directamente por la Corporación tendrán que acreditarse mediante la documentación que ésta administre.

Los gastos en que los parlamentarios incurran directamente deben documentarse mediante un procedimiento de rendición de gastos y reembolsos, conforme a lo siguiente:

La rendición tendrá que ser suscrita personalmente por el Senador o por el Diputado y presentada a los organismos internos de la Corporación encargados del control de las asignaciones, considerando el formato de presentación de la información que estos determinen. En el caso de los Comités Parlamentarios, deberá suscribir la rendición el parlamentario a cargo de la Jefatura del Comité.

Todo gasto tendrá que ser oportunamente justificado y respaldado con documentación original.

Las rendiciones deberán presentarse a más tardar el día 20 del mes siguiente a aquel a que correspondan los gastos, considerando los pagos efectuados entre el primer y el último día de dicho mes. Los gastos acreditados, en cualquier caso, no podrán exceder de tres períodos de antigüedad (meses).

Los gastos habrán de respaldarse mediante facturas emitidas a nombre de la Corporación o, cuando esto no sea factible, con boletas de servicios, caso en el cual se deberá indicar en la rendición el objeto de ellos. En subsidio, y sólo en los casos que se indican en las asignaciones parlamentarias, se aceptará la utilización de comprobantes y recibos.

El uso de los recursos destinados deben destinarse exclusivamente a satisfacer el ejercicio de la llamada "función parlamentaria". Esta función se conforma de todas las actividades que realizan senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes, y comprende asimismo la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo senadores y diputados y los comités parlamentarios.

COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

Es un servicio común del Congreso Nacional encargado de controlar el correcto uso de los fondos públicos en el ejercicio de la función parlamentaria, además de revisar las auditorías que el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales.

El Comité está integrado por un Abogado, un Contador Auditor y un Especialista en Auditoría, nombrados por los 3/5 de los Senadores y Diputados en ejercicio, a los que se ha sumado recientemente un Staff de apoyo de cuatro auditores. Cada integrante ha sido seleccionado por una Comisión Bicameral a partir de una nómina de tres profesionales en cada cargo, propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública (concurso público nacional). Los integrantes del Comité duran seis años en el cargo y son inamovibles, salvo por las mismas causales descritas para el caso de los miembros del Consejo Resolutivo.

El Comité se rige por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y por su Reglamento de funcionamiento.

Al concluir cada período de auditoría, el Comité debe presentar un Informe Anual a las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas ramas del Congreso Nacional, a las Comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados, a las Comisiones Revisoras de Cuentas de las dos Corporaciones, y al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

PRINCIPALES COMPETENCIAS DEL COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

Según lo que establece la Ley Orgánica del Congreso Nacional y el propio Reglamento del Comité de Auditoría, las competencias de dicho órgano son:

- ▶ Auditar el uso de los fondos públicos que cada Cámara destine a financiar el ejercicio de la función parlamentaria, **Asignaciones Parlamentarias**.
- ▶ Absolver las **consultas** que le formulen los Parlamentarios, los Comités o los Secretarios Generales de cada Cámara, sobre el cumplimiento de las normas de control de las asignaciones parlamentarias.
- ▶ Revisar las auditorías que efectúen de sus **gastos institucionales** el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional.
- ▶ Emitir diversos **informes** sobre las materias precedentes, a los siguientes destinatarios:



- ▶ Examinar e informar las materias o encargos que las Comisiones de Ética y Transparencia o las Mesas de cada Cámara le encomienden de manera específica.

Adicionalmente, existen atribuciones complementarias muy relevantes para el desarrollo de la función del Comité de Auditoría, según se detalla a continuación: requerir información administrativa relativa a uso de asignaciones parlamentarias / efectuar visitas a terreno para fiscalizar el uso de las asignaciones parlamentarias / requerir antecedentes o efectuar sugerencias a parlamentarios o jefes de comités, para corregir deficiencias en la utilización de fondos y recursos asignados / formular observaciones o aclaraciones a los parlamentarios sobre uso y destino de asignaciones parlamentarias / citar parlamentarios para sugerir correcciones sobre uso y destino de asignaciones parlamentarias / remitir a Comisiones de Ética y Transparencia materias observadas y no resueltas por un parlamentario o comité parlamentario (Reparo de Auditoría); y solicitar al Consejo Resolutivo dictar normas aclaratorias o interpretativas, sobre el correcto uso de fondos asignados a los parlamentarios, y sugerir correcciones normativas.

ACTIVIDADES DE INSTALACIÓN DEL COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

El Comité de Auditoría Parlamentaria se instaló y quedó constituido formalmente el día 6 de abril del 2011. En la etapa inicial, el Comité se abocó a reunir antecedentes legales y técnicos relativos al ámbito de sus competencias, y a sostener diversas reuniones de presentación, coordinación y trabajo con las Presidencias y Vicepresidencias del Senado y la Cámara de Diputados y sus respectivas Secretarías Generales, como asimismo, con la dirección de la Biblioteca del Congreso Nacional, principalmente.

El Comité, además, elaboró su primer Plan de Trabajo, lo que involucró un proceso de discusión interna de sus miembros, respecto del alcance y objetivos de sus competencias legales y reglamentarias, a plasmarse en el referido Plan.

En el ámbito de su actividad de auditoría, el Comité desplegó un proceso de recopilación de documentación y consiguiente evaluación del marco regulatorio de las asignaciones parlamentarias, vigentes al año 2011, y de aspectos administrativos, de control, contables y de tecnologías de información. Al mismo tiempo, se elaboraron procedimientos y programas internos de trabajo asociados a las primeras revisiones.

En cuanto al nuevo marco que regula las asignaciones parlamentarias, se brindó apoyo técnico al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, en materias asociadas a la auditoría de dichas asignaciones, incluyendo los estándares de documentación de respaldo de los gastos a efectuarse bajo el nuevo régimen.

También prestó apoyo en las capacitaciones organizadas por el Consejo Resolutivo y dirigidas al personal de apoyo de los parlamentarios, en lo relativo a la nueva normativa.

Otro hito importante para el Comité durante su primer ejercicio, fue absolver las consultas efectuadas por los Parlamentarios y Secretarios Generales, principalmente, en relación con la aplicación y alcances de la nueva normativa asociada a las asignaciones parlamentarias.

Adicionalmente, durante el primer año, el Comité ha sostenido diversas reuniones con los Presidentes de las Mesas de ambas Corporaciones, para tratar materias relacionadas con el presupuesto del Comité, informes de auditoría emitidos y nueva normativa de asignaciones parlamentarias, principalmente.

En diversas oportunidades, el Comité -a solicitud del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias- ha efectuado presentaciones ante dicho órgano, en materias relacionadas con el Plan Anual de Trabajo -para efectos de su aprobación- o con motivo de informar sus avances.

En materia de presupuesto, los recursos financieros del Comité son gestionados y administrados por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, conforme establecen los Reglamentos de ambos organismos.

ALCANCE DEL PLAN DE TRABAJO DEL COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

ASIGNACIONES PARLAMENTARIAS

- ▶ Las auditorías son realizadas considerando **un tipo de asignación parlamentaria a la vez**, de acuerdo a la estructura definida en la normativa, vale decir, Personal de Apoyo, Asesorías Externas, Gastos Operacionales o Pasajes Aéreos, excepto en aquellos casos que correspondan a trabajos especiales (parciales, integrales o transversales), no planificados, que pudiesen ser requeridos por las Comisiones de Ética y Transparencia o de Régimen del Senado o de la Cámara de Diputados.
- ▶ Respecto del alcance que se aplica en las revisiones, en función de los procedimientos y volumen de transacciones, éstas se llevan a cabo para **muestras significativas dentro de un periodo específico**, vale decir, el Comité realiza cada revisión considerando muestras representativas de los Parlamentarios o Comités Parlamentarios que hayan originado estas transacciones.
- ▶ La selección de Parlamentarios o Comités Parlamentarios cuyos gastos corresponde revisar en cada trabajo de auditoría, se efectúa en base a **muestras elegidas en forma aleatoria**. El tamaño de cada muestra de auditoría así como la cantidad de transacciones que serán sometidas a revisión, **quedan sujetas al juicio profesional de los integrantes del Comité**, manteniendo uniformidad en cuanto al número de transacciones a revisar por cada Parlamentario o Comité Parlamentario.
- ▶ El método de selección de las muestras de auditoría fue **acordado con los Secretarios Generales** de cada Corporación.
- ▶ El trabajo de auditoría considera aquellas asignaciones parlamentarias de los señores Senadores y Diputados, y Comités Parlamentarios que hayan sido pagadas, reembolsadas o liquidadas en el **periodo comprendido entre enero y diciembre de cada año**. Sin embargo, también se puede considerar en la revisión, transacciones correspondientes a auditorías de asignaciones no cubiertas en el Plan anterior.

- ▶ La revisión de las asignaciones parlamentarias se efectúa de **forma simultánea en el Senado y la Cámara de Diputados**, sin embargo, los informes de auditoría se emiten por separado según corresponda a cada Corporación.

CRITERIOS CONSIDERADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN

- ▶ Las auditorías han sido planificadas considerando los siguientes aspectos:
- ▶ La elección de los trabajos de auditoría a realizar, se hace en función de la estructura o agrupación que presentan las asignaciones parlamentarias incluidas en la norma emitida por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.
- ▶ El número de revisiones programadas se estimó en función de los recursos disponibles y el periodo para la realización del plan anual de auditoría establecido en el Reglamento del Comité.
- ▶ Los trabajos de auditoría son efectuados por separado en cada Corporación, aunque de forma simultánea, teniendo en consideración -en primer término- aquellas asignaciones parlamentarias que no fueron cubiertas en el periodo anterior.
- ▶ La duración de cada trabajo de auditoría se estima considerando -principalmente- las etapas de planificación, el requerimiento y preparación de la información, la realización del trabajo de campo o in situ (incluyendo las eventuales solicitudes de aclaración y elaboración de reparos), y la etapa de emisión del informe final.

GASTOS INSTITUCIONALES

En razón de que las auditorías de los gastos institucionales del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional corresponden a procesos que se materializan en base a periodos anuales que consideran el año calendario, los informes susceptibles de ser sometidos a la señalada revisión corresponden a aquellos que cubren el periodo que media entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de cada año.

MODELO BÁSICO DE LA ACTIVIDAD DEL COMITÉ DE AUDITORÍA PARLAMENTARIA

PLANIFICACIÓN	TRABAJO DE CAMPO	REPORTE
<ul style="list-style-type: none">- Plan Anua de Trabajo, periodo marzo-febrero de cada año.- Cobertura del 100% de Asignaciones Parlamentarias, en 1,5 años aprox.- Desarrollo de metodología de auditoría.	<ul style="list-style-type: none">- Muestras aleatorias, preferentemente cubriendo un alto porcentaje de Parlamentarios.- Aplicación de pruebas de auditoría.- Solicitudes de aclaraciones dirigidas a Parlamentarios.	<ul style="list-style-type: none">- Reparos de Auditoría por aclaraciones insuficientes, dirigidos a Comisión de Ética y Transparencia.- Informes de Auditoría emitidos al finalizar cada trabajo del Comité.- Oficios enviados al Consejo Resolutivo por observaciones relacionadas con el modelo normativo.- Informe Anual con actividad del Comité de Auditoría.

LOS PILARES DEL NUEVO SISTEMA

- ▶ Un compendio normativo que regula el uso y destino de las asignaciones parlamentarias.
- ▶ Recursos públicos presupuestarios destinados a financiar la función parlamentaria en el Senado y en la Cámara de Diputados.
- ▶ Un cuerpo administrativo interno en cada Cámara que destina los recursos y recibe las rendiciones de cuentas.
- ▶ El estamento parlamentario conformado por senadores, diputados y comités parlamentarios, y su cuerpo de asesores.
- ▶ Un órgano fiscalizador, el Comité de Auditoría Parlamentaria, que audita y controla el correcto uso de los recursos destinados a las asignaciones parlamentarias.

CONCLUSIONES

El rol del Comité de Auditoría Parlamentaria, inserto en la nueva institucionalidad de Asignaciones Parlamentarias y de Gastos Institucionales, debe ser concebido como un servicio que pretende agregar valor a la gestión corporativa del Congreso Nacional y, al mismo tiempo, con una finalidad orientada a proporcionar una garantía razonable de que la actividad parlamentaria se ejecuta de conformidad con sanas prácticas y dentro del marco normativo aplicable.

En el actual escenario de mayores exigencias en torno a la gestión de fondos públicos, la colaboración permanente de los parlamentarios de transparentar al máximo su gestión en materia de asignaciones, el proceso de perfeccionamiento del sistema de auditorías de gastos institucionales y la plena autonomía con que el Comité ha ejercido sus funciones, han resultado condiciones relevantes para los efectos de la implantación del modelo de control definido por el Congreso Nacional para un adecuado uso y destino de sus recursos.

Los desafíos pendientes en este proceso son: Perfeccionar sistemáticamente el instrumento regulatorio de asignaciones parlamentarias / Completar el contenido de la denominada “función parlamentaria” / Fortalecer la institucionalidad administrativa interna / Consolidar el cambio cultural que implica este nuevo proceso.

Los frutos que debe rendir este relevante proceso son esencialmente tres:

Mejorar sustantivamente la percepción pública del Congreso Nacional y sus parlamentarios, la revalorización de la política y el fortalecimiento del sistema democrático.

REGLAMENTO
CONSTITUCIONAL PROVISORIO
DEL

Pueblo de Chile,

SUSCRITO POR EL DE LA CAPITAL,

PRESENTADO PARA SU SUSCRIPCION
A LAS PROVINCIAS,

CONCORDANDO Y PERDIDO POR LAS AUTORIDADES
SUSCRIBIDAS.

CONVOCATORIA

50+1, la Revista de la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación, es una publicación anual que se propone fortalecer el quehacer parlamentario y el funcionamiento del régimen democrático, fomentando y difundiendo los estudios acerca del Parlamento y la Teoría de la Legislación.

Los artículos serán examinados, en cuanto a su pertinencia, por un Consejo Editorial, debiendo cumplir adicionalmente, con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados. La extensión del original debe tener entre 4.000 y 7.000 palabras.
2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano que describa sus aspectos principales en 100 palabras, y una breve reseña del autor, que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.
3. La bibliografía debe presentarse con el siguiente formato: Apellido, Nombre, Título, Editorial, ciudad, año, páginas.
4. La tipografía debe ser Arial, tamaño 12, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre párrafos.
5. Las colaboraciones deben ser remitidas a la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación, en soporte digital (formato Word) al correo electrónico: contacto@derechoparlamentario.cl
6. No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.
7. El plazo de entrega vence el día 31 de abril de 2014.



50
+UNO

REVISTA CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO

