

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
Nº 12 - Segundo Semestre 2015

Año 7. Número 12. Primer semestre de 2015

DIRECTOR ACADEMIA PARLAMENTARIA

Gonzalo Vicente Molina

DIRECTOR REVISTA HEMICICLO

Marco A. Sepúlveda Medina

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Obrador Castro

Julián Saona Zabaleta

Cristián Ortiz Moreno

Constanza Toro Justiniano

Marianela Ramírez Gómez

EDICIÓN

Claudia Poblete Olmedo

SECRETARÍA

Carolina González Holmes

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Osvaldo Fernández Fernández

IMPRESIÓN

Unidad de Diseño y Publicaciones de la Cámara de Diputados

Edición de 700 ejemplares

ISSN 0718-8463

PRESENTACIÓN

El Lenguaje Claro o Lenguaje Ciudadano o *Plain Language* nace en el siglo XX como un movimiento que busca la simplificación de los documentos públicos y administrativos con el fin de facilitar su comprensión por parte de los ciudadanos. A nivel mundial, existen diversas iniciativas, sobre todo en el mundo anglosajón, que fomentan el uso de un lenguaje claro. Ya en 1979, en el Reino Unido, surge como una iniciativa privada que tuvo por objetivo luchar contra el inglés incomprensible utilizado por los documentos de corte burocrático y jurídico. Hoy, esta iniciativa se ha transformado en el movimiento internacional *Plain Language Movement (Plain Language Association, PLAIN) y Clarity*.

A partir del año 1960, en Estados Unidos, este tipo de iniciativas comienzan a ser exigidas por la ciudadanía. En el año 1978, durante el gobierno del presidente Jimmy Carter, se establece que “Todas las regulaciones más importantes sean redactadas en un inglés claro y comprensible para los que las deben cumplir”. Asimismo, se encuentran esfuerzos en diferentes países, destacándose el trabajo realizado por la Unión Europea y, principalmente, Suecia en el ámbito parlamentario y legislativo.

En vista de la importancia de este tema e iniciativa, Hemiciclo ha querido invitar a diferentes organismos de Gobierno y del Congreso Nacional a publicar sus experiencias con el uso lenguaje claro, con la finalidad de fomentar el conocimiento de la ley, así como otras iniciativas que fomenten la claridad del lenguaje en el trabajo parlamentario que se refleja en las leyes toda vez que esta, al ser publicada en el Diario Oficial, se presume conocidas por todos.

Finalmente, y como es costumbre, presentamos dos artículos de interés parlamentario diferentes al tema mencionado en los párrafos anteriores. El primero de ellos obtuvo el primer lugar en el Concurso de Ensayo 2014: “*Formación Ciudadana, un desafío de la educación*”, organizado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, y el otro, que se refiere a la naturaleza y uso de las disposiciones transitorias en nuestra legislación.

LENGUAJE PARLAMENTARIO, LENGUAJE JURÍDICO Y LENGUAJE CLARO

I	Lenguaje claro: orígenes, historia y un caso de estudio	7
	Joanna M. Richardson	
II	Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional: una forma para Facilitar la Comprensión de las Leyes	15
	Rodrigo Bermúdez S.	
III	Para mejorar la calidad de las normas legales	23
	Julián Saona Z.	
IV	Posicionando el acceso a la información a través del Lenguaje Claro: la experiencia del Consejo para la Transparencia	33
	Christian Anker U.	
	Francisco de Ferrari C.	
V	La importancia del lenguaje en la aplicación del Derecho: la experiencia de Evaluación de la ley en la Cámara de Diputados de Chile	43
	Departamento de Evaluación de la Cámara de Diputados de Chile	
VI	Formación en escritura en Lenguaje Claro para los estudiantes de la carrera de Derecho de La Pontificia Universidad Católica De Valparaíso: antecedentes y propuesta didáctica	53
	Lisbeht Arenas W.	
	Claudia Poblete O.	
VII	La técnica legislativa y el lenguaje claro en la elaboración de ley: diagnóstico del caso chileno en la etapa prelegislativa	65
	Claudia Rodríguez A.	

OTROS TEMAS

VIII **Educación para una ciudadanía activa, ética y con identidad global** 81

Beatriz Montoya S. (Primer lugar Concurso de Ensayo 2014: *“Formación Ciudadana, un desafío de la educación”*).

IX **Tipología de normas transitorias en la ley chilena 1991-2014** 93

Pablo Huerta P.

RESEÑA DE LIBRO

X **Hacia la modernización del discurso jurídico, de Estrella Montolio.** 111

Dra. Claudia Poblete O.

I LENGUAJE CLARO: ORÍGENES, HISTORIA Y UN CASO DE ESTUDIO

Joanna Richardson¹

“El primer requisito de la elocuencia es la claridad”

Marco Fabio Quintiliano (c. 39- c. 95)

SUMARIO

1 Orígenes e historia del lenguaje claro - 2 Un estudio de caso: Marval, O’Farrell & Mairal – 3 Principios básicos del “plain English”

RESUMEN

Este breve artículo pretende entregar una visión panorámica del movimiento lenguaje claro y ponerlo en su contexto histórico. Por su misma brevedad, no abarca el tema de manera exhaustiva ni nombra a las muchas personas que han contribuido con sus esfuerzos al movimiento, solo nombrará a las instituciones y organizaciones no-gubernamentales que han sido y son parte de este fenómeno y por qué no decirlo, de este proceso.

Como se menciona en el título, el texto se divide en dos partes: la primera narra los orígenes e historia del lenguaje claro y la segunda muestra un caso de estudio de mi experiencia profesional y personal: la del estudio Marval, O’Farrell & Mairal de Buenos Aires, Argentina, donde enseñé lenguaje claro en inglés (*plain English*) desde hace ya 13 años.

PLAIN LANGUAGE: ORIGINS, HISTORY AND A CASE STUDY

ABSTRACT

This brief article aims to provide an overview of the plain language movement and place it in its historical context. Due to its brevity, it does not discuss the theme deeply or mention the many people who have contributed with their efforts to movement. It will only name the institutions and the non-governmental organizations that have been and are part of this phenomenon and why not say it, to this process. As mentioned in the title, the text is divided into two parts: the first one relates the origins and history of the plain language movement and the second one shows

a case study from my professional and personal experience; Marval, O’Farrell & Mairal Buenos Aires, Argentina, where I have taught a plain language course in English (plain English) for the last 13 years ago.

¹ www.plainenglish.com.ar. JMR@marval.com

1.- ORÍGENES E HISTORIA DEL LENGUAJE CLARO

Las palabras de Quintiliano citadas al inicio demuestran que en la retórica clásica la claridad se considera un valor muy importante. Los principios de la retórica pasan a la escritura y se absorben durante el Renacimiento a la educación clásica, que promueve escribir con el lector en mente.

Es en la Era de la Razón, en el siglo XVII, que se deja de lado la retórica clásica y predomina el contenido, haciéndole menos caso al lector y, de esta misma manera, seguimos en la era Industrial y hasta los años 1970 incluso, fecha en la que grupos de consumidores empiezan a luchar para entender lo que dicen sus gobiernos, bancos e instituciones.

Uno de los pocos precursores del lenguaje claro fue Sir Winston Churchill² quien, en 1940, apela en un memorándum de gabinete de guerra a la brevedad del mensaje, ya que “todos debemos leer una masa de papeles. Casi todos son demasiado largos. Esto desperdicia el tiempo, porque se pierde mucha energía en buscar los puntos clave”³. Estos consejos de Churchill son aceptados durante la guerra, pero ignorados en la vida civil. Es recién 30 años después que empieza lo que hoy podemos llamar el movimiento pro lenguaje claro.

Por otra parte, en los Estados Unidos, en el año 1975, Citibank da inicio al momento bisagra para el movimiento de lenguaje claro al ser el primer banco en redactar sus contratos de consumidor de acceso al crédito (*consumer credit contracts*) en lenguaje claro. Encarga el trabajo de la redacción al estudio de diseño Siegel & Gale. Cuatro años más tarde, el estado de Nueva York es el primer estado de los Estados Unidos en aprobar una ley de lenguaje claro (*New York Plain English Law*). Esta es la primera vez que se legisla al respecto en EE.UU. (Siegel & Gale, 1975). Un poco más tarde, en el año 1978, el presidente Jimmy Carter aprueba la Orden Ejecutiva 12-0444 que apela a la claridad: “Los reglamentos deben ser tan sencillos y claros como sea posible”.

Otra fecha fundamental es el año 1998, cuando el presidente Bill Clinton redacta un memorándum que recomienda lenguaje claro en la escritura del gobierno (*Memorandum Plain Language in Government Writing*). En ese mismo año, la Comisión de Bolsas y Valores de EE.UU. (US Security and Exchange Commission) publica un documento que va a tener una enorme influencia en el mundo financiero y legal: un manual de lenguaje claro en inglés recomendado por el mismísimo Warren Buffet, *A Plain English Handbook: How to Create Clear SEC Disclosure Documents Office of Investor Education and Assistance U.S. Securities and Exchange Commission* (1998).

En el año 2010, bajo la administración del presidente Barack Obama, después de años de *lobby* por parte de organizaciones no gubernamentales como “*The Center for Plain Language*”⁴, se aprueba el acta de redacción clara, *The Plain Writing Act*⁵. Esta acta sigue lamentablemente sin ejecutarse en términos efectivos y sin presupuesto para implementarse.

Hasta hoy, todos los ejemplos surgen de Estados Unidos, no obstante, en realidad, el movimiento pro lenguaje claro es relevante y activo en los dos lados del océano Atlántico.

En el Reino Unido, en la década del '70, también se da inicio a esta iniciativa de clarificar el lenguaje y es impulsado por grupos de consumidores que protestaban por la información incomprensible que entregaba el gobierno. Uno de los grupos más activos es el “*Plain English Campaign*”⁶ y también el “*Plain Language Commission*”⁷. Estas organizaciones no gubernamentales, entre otras, han tenido una fuerte influencia sobre la

2 UK War Cabinet. Recuperado de: <http://www.ukwarcabinet.org.uk/documents/345>

3 To do our work, we all have to read a mass of papers. Nearly all of them are far too long. This wastes time, while energy has to be spent looking for the essential points.

4 The Center for Plain Language. Recuperado de: <http://centerforplainlanguage.org/>

5 The Plain Writing Act. Recuperado de: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>

6 Plain English Campaign. Recuperado de: <http://www.plainenglish.co.uk/>

7 Plain Language Commission. Recuperado de: <http://www.clearest.co.uk/>

manera en que se escribe para el público en el Reino Unido y hoy en día el sitio del gobierno que informa sobre toda la información oficial del RU está escrito completamente en inglés claro: GOV.UK⁸. Además, en el año 2010 se vuelve a redactar la ley impositiva en lenguaje claro: *Tax Law Rewrite*)⁹.

A nivel mundial, sin duda que los éxitos e influencias más significativas de lenguaje claro son en lengua inglesa. Por ejemplo, en Australia, Nueva Zelanda y la flamante República Democrática de Sudáfrica donde se escribe la nueva Constitución en lenguaje claro en el año 1996¹⁰. Dicha constitución es traducida a los once idiomas oficiales del país lo que constata que el lenguaje claro facilita también la traducción. Canadá tiene muchas iniciativas de lenguaje claro tanto en francés como en inglés y en sectores del gobierno como en el ámbito y privado, por ejemplo en el Ministerio de Justicia¹¹.

En la Unión Europea hay tantos problemas con la claridad de las traducciones a los veintitrés idiomas oficiales, que desde el año 2010 se publica un cuadernillo en todos los idiomas oficiales y que es parte de un programa de la UE para redactar claramente: *“How to write clearly”*¹².

No obstante lo anterior, es en los países escandinavos, tantas veces en la vanguardia el progreso social, donde reina el lenguaje claro. En Suecia hace más de 30 años que toda la legislación debe ser en lenguaje claro y más aún, tienen una carrera o programa académico de grado y una certificación para instructores de lenguaje claro¹³. Y, cabe señalar que en los demás países escandinavos no están muy lejos de llegar a eso.

En cuanto a la certificación, aparte de estar en el ámbito sueco, en la UE se lanzó un programa piloto para certificar en lenguaje claro, denominado ICClear¹⁴. Este programa es virtual y aunque por el momento solo está en inglés, es apoyado por varias universidades alrededor del mundo.

En el ámbito hispano, el que más nos incumbe, es México donde se realizó el experimento más importante con lenguaje ciudadano¹⁵ bajo el gobierno del presidente Fox (año 2000 al 2006). Desafortunadamente no perdura más allá de dicho gobierno por más que haya sido una experiencia muy bienvenida y valorada por los ciudadanos mejicanos.

A nivel mundial, existen dos organizaciones no gubernamentales internacionales que agrupan a personas interesadas en promover el lenguaje claro y la comunicación clara en general. Estas dos organizaciones son **PLAIN** (*Plain Language Association InterNational*)¹⁶ y **Clarity**¹⁷. Los miembros de estas dos ONG provienen de un espectro amplio de profesiones: abogados, editores, lingüistas, diseñadores gráficos, trabajadores de la salud, entre otros.

La principal diferencia entre las dos ONG se encuentra en sus orígenes: PLAIN nace en Canadá y desde hace 3 años es incorporada en el mismo país. Agrupa miembros que trabajan en distintas áreas y no se especializa tanto en lo legal, más bien en lo administrativo y en la salud. Clarity, por su parte, tiene sus orígenes en los abogados que están interesados en promover el lenguaje legal claro y, además, publica una revista dos veces al año que se puede visitar en su sitio *web*. Estas dos ONG hermanas organizan conferencias cada dos años que reúnen a distintos especialistas en la temática de lenguaje claro (también del mundo del diseño y de la escritura técnica, ya sea legal u otros). Para dar un ejemplo, en el 2014, la

8 GOV.UK. Recuperado de: <https://www.gov.uk/>

9 Tax Law Rewrite. Recuperado de: researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05239/SN05239.pdf

10 The Constitution of the Republic of South Africa 1996. Recuperado de: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>

11 Ministère du Justice, Gouvernement du Canada. Recuperado de: <http://www.justice.gc.ca/fra/trans/lr-ar/gl-rg/pl.html>

12 How to Write Clearly. Recuperado de: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=HC3212148

13 Klarsprak. Recuperado de: <http://www.sprakochfolkminnen.se/sprak/klarsprak.html>

14 ICClear. Recuperado de: <http://icclear.net/>

15 Manual de lenguaje ciudadano. Recuperado de: <http://www.edomexico.gob.mx/dgsei/modernizacionportal/mediosinteractivos/pdf/lenguaje-ciudadano.pdf>

16 Plain Language Association InterNational. Recuperado de: <http://www.plainlanguagenetwork.org/>

17 Clarity. Recuperado de: <http://www.clarity-international.net/>

conferencia de Clarity fue auspiciada en conjunto con ICClear en Amberes, Bélgica, y el orador principal fue el Dr. Steven Pinker, psicólogo experimental, científico cognitivo y lingüista, quien expuso acerca de su último libro publicado: *“The Sense of Style: The Thinking Person’s Guide to Writing in the 21st Century”*.

Por más que sea un movimiento relativamente pequeño se puede decir que es muy activo y con logros muy concretos. Está en crecimiento y se extiende su influencia mundialmente y en más idiomas.

2.- UN ESTUDIO DE CASO: MARVAL, O’FARRELL & MAIRAL¹⁸

Antes de comenzar con el estudio de caso, parece prudente esbozar una definición de lenguaje claro. Después de años de deliberación, un grupo de expertos internacionales en el tema (*International Plain Language Working Group*) ha consensuado en la siguiente definición para lenguaje claro: “Una comunicación está escrita en lenguaje claro si el lenguaje, la estructura y el diseño son tan claros que el público al cual se dirige puede rápidamente encontrar lo que necesita, comprender lo que encuentran y utilizar dicha información”¹⁹.

Este énfasis en el público o el lector es clave, tanto como que este pueda utilizar la información. El objetivo es que una persona de cierta educación pueda leer un texto donde esté y comprenderlo luego de leerlo una sola vez y actuar en consecuencia. Vale decir que lo anterior se aplica a textos informativos y gubernamentales, no a los textos literarios.

El lenguaje claro también se aplica en el lenguaje legal, y siguiendo el ejemplo de los grandes estudios jurídicos del mundo anglosajón, en 1998, **Marval, O’Farrell & Mairal**, el estudio jurídico más grande de la Argentina, líder en el país y también en Latinoamérica, lanza su programa de lenguaje claro en español. No es coincidencia que este sea el mismo año en que se publica el *Plain English Handbook* del SEC, en inglés el programa de *plain English* se inicia en el 2002.

El programa de lenguaje claro del citado estudio jurídico se basa en tres ejes: capacitación, centro de consulta permanente y boletín informativo mensual. Este programa indica que una de las primeras preguntas que se debe hacer el abogado corporativo es ¿a quién me dirijo? En el caso de Marval, O’Farrell & Mairal, el 30% de sus clientes son extranjeros o empresas con conexiones extranjeras con quien la mayoría se comunica en inglés –aunque también hay abogados que manejan portugués, francés, italiano y hasta chino²⁰.

La segunda pregunta que debe hacerse el abogado corporativo es ¿quién es el cliente? En el caso del abogado corporativo es muy probable que se dirija a un cliente que puede ser una de las dos siguientes opciones: un colega, ya sea un abogado que trabaja para otra empresa, alguien que se siente cómodo con el inglés legal y la terminología específica legal. Pero por otra parte, también el cliente puede ser un ejecutivo o ejecutiva que trabaje para una empresa y busca un consejo legal del estudio. Ese empresario es alguien del mundo de negocios con muy poco tiempo y no tendrá la paciencia para aprender la terminología legal. Necesitará entender lo que el abogado les diga muy rápidamente y, aun más importante, claramente, y para ello lo mejor es comunicarse en un inglés claro y preciso: “plain English”.

¿Y que vendría a ser exactamente “plain English”? Todos sabemos que en el mundo globalizado de hoy el inglés es el idioma que domina el mundo corporativo y el de internet. Para seguir compitiendo, las empresas líderes deben comunicarse eficazmente en inglés. ¿Y cómo pueden lograr esto? En el mundo de habla inglesa hoy existe una tendencia creciente a distanciarse de la redacción complicada en los documentos corporativos y esta tendencia se denomina “plain English”.

18 Recuperado de: <http://www.marval.com.ar/>

19 A communication is in plain language if the language, structure, and design are so clear that the intended audience can readily find what they need, understand what they find, and use that information.

20 Para este artículo tomaremos el ejemplo del abogado corporativo que se comunica con su cliente en inglés.

3.- PRINCIPIOS BÁSICOS DE “PLAIN ENGLISH”

Los principios básicos de la redacción en *plain English* implican redactar de manera concisa, clara, sencilla y directa. La manera de lograr esto se resume en los siguientes ocho pasos:

3.1.- Voz activa

¿Por qué el *plain English* prefiere la voz activa? Porque la voz pasiva puede crear ambigüedad. Usando la voz pasiva se omite al sujeto legal, la persona que hace. A veces a esa persona solo se lo identifica por implicación. Por ejemplo:

Se mantendrá la propiedad alquilada en buen estado.

Se dará aviso de despido.

En estos dos casos de voz pasiva no se indica quién mantendrá la propiedad en buen estado ni quién dará el aviso. También la voz pasiva siempre es mucho más larga que la voz activa, por ende, es un principio básico del *plain English* preferir la voz activa, aunque por supuesto que hay circunstancias en las que conviene usar la voz pasiva:

Ganamos el juicio.

Se perdió el juicio.

3.2.- Evitar frases largas con muchas cláusulas

Otro motivo por el que el *plain English* prefiere la voz activa es que la voz pasiva siempre hace que la frase sea más larga y el lector se cansa. Se busca un promedio de unas 25 palabras por frase, intercaladas con frases más cortas y más largas. Para el abogado hispanohablante este es un error muy común, ya que en castellano se suelen usar frases que sean muy largas y que tengan una cláusula dentro de otra. La solución más sencilla es separar la frase larga en dos frases más cortas. Este problema es muy típico en las traducciones directas. Es aconsejable, al traducir una frase larga en castellano, dividirla en dos frases más cortas.

3.3.- Evitar legalismos

Se deben evitar ciertas palabras típicamente legales que no aportan sentido o contenido, sino solo más palabras, por ejemplo, *hereinafter*, *hereinbelow*, *thereof* y *said*. Solo se deben usar en documentación estrictamente legal, por ejemplo: contratos y memos, pero no en un correo electrónico amistoso para un cliente.

3.4.- Usar pronombres personales

El efecto de usar pronombres personales es el de apelar directamente al lector. Se usa primera plural y segunda persona singular *we* y *you*. Aunque el abogado hispanohablante está acostumbrado a usar primera persona plural, no se acostumbra a usar la segunda. Esto se debe a que le parece muy informal, como si fuera un “tuteo”. Al contrario del castellano que posee la segunda persona formal usted y el informal tú, en inglés, como no existe una versión formal de *you*, se usan otras maneras de ejercer una voz más formal, por ejemplo: uso del condicional y uso de *please*. Es muy importante involucrar al lector, luego se debe usar el *you* para hacerlo partícipe directo.

3.5.- No usar sustantivos abstractos

Los verbos le dan fuerza y certeza a la escritura. Conviene siempre usar el verbo, no el sustantivo.

En muchos casos el verbo se convierte en sustantivo²¹:

Se hizo la aplicación por el permiso. Hay que sacar el auxiliar y convertir el sustantivo abstracto en verbo: *Aplicamos por el permiso.*

Este problema afecta mucho al hispanohablante, ya que el castellano es mucho más cercano a su raíz latina que el inglés, por ende, opta muchas veces por la palabra latina, en este caso “*aplicación*”, que no es siempre la manera más directa de expresarse.

3.6.- Evitar el negativo

Al contrario del castellano, en inglés no existe la negación doble, por ejemplo “*no tengo nada*”, en inglés esta estructura gramatical es imposible. En castellano, en general se usa mucho más el negativo que en inglés. El problema principal con el negativo es cuando el lector lee un negativo, debe pensar el concepto en positivo y luego cancelarlo –en este proceso pierde tiempo.

3.7.- Lenguaje de obligación: evitar *shall*

Hay tres reglas principales para usar el lenguaje de obligación clara:

a.- sea coherente, si puede sustituir “*has an obligation to*” por “*shall*”, entonces use “*shall*”.

b.- si simplemente describe un hecho, use el presente.

En inglés legal no conviene usar “*shall*” para el futuro. Normalmente en inglés se puede usar el presente para implicar que algo es el futuro. Solamente cuando es una acción a futuro se usa “*will*”, por ejemplo: “*the judge will take the decision next Monday*”.

También se usa “*may*”, que significa lo que está permitido hacer. También “*is entitled to*” que significa lo que tiene derecho a hacer. En lenguaje legal se usa muy raras veces “*can*”, ya que describe posibilidad física, que es algo muy poco común en el ámbito legal.

Como hay tanta ambigüedad con el sentido de “*shall*”, existe una tendencia moderna, liderada por Bryan A. Garner, para usar “*must*”, porque se entiende claramente que denota obligación legal, por ejemplo:

“the borrower must pay the interest”.

3.8.- Evitar el lenguaje sexista

Hoy en día es imprescindible usar un lenguaje neutral en inglés. Siempre que se pueda, se usan términos neutros, por ejemplo:

“lay person” en vez de *“lay man”* y

“chairperson” en vez de *“chairman”*.

También se puede usar “*he or she*” cuando se habla de una persona.

Los ocho pasos descritos más arriba se practican y enseñan en los cursos anuales para los abogados del estudio y, además, se elabora un boletín mensual con sugerencias y errores comunes sobre escritura y lenguaje claro en español y en inglés, además de contar con un centro de consulta permanente.

En este caso, en el que un estudio de tanta envergadura internacional como Marval, O’Farrell & Mairal esté usando un lenguaje claro, tanto en inglés como en español, desde hace más de una década, es una muestra

21 Proceso de nominalización.

de que el lenguaje claro se debe adoptar en todos los medios y ámbitos donde la audiencia y el redactor se tienen que comunicar, por ejemplo, en el ámbito médico, administrativo, legal, etc.

REFERENCIAS

Carter J. (1978). Executive Order 12-0444. En: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30539>

Garner, B. (2002). The Elements of Legal Style. OUP.

Siegel & Gale (1975) Citibank. Recuperado de: <http://irlawnet.forham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1151&context=ulj>

Smith, N. (1998). A Plain English Handbook: how to create SEC disclosure documents. Washington: Office of Investor Education and Assistance. Recuperado de: <http://www.sec.gov/news/extra/handbook.htm>

II PROGRAMA LEY FÁCIL DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: UNA FORMA PARA FACILITAR LA COMPRENSIÓN DE LAS LEYES

Rodrigo Bermúdez S.²²

SUMARIO

1 Introducción – 2 El problema de entender el contenido de las leyes – 3 El programa Ley Fácil

RESUMEN

Este artículo explica la finalidad y la forma de trabajo del Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional. Con este objeto, se esbozan ciertos problemas que impiden a las personas acceder y entender de manera sencilla el contenido de las leyes, para luego explicar la finalidad del programa y la forma de trabajo utilizada para simplificar dichos cuerpos legales, lo que se demuestra con un ejemplo concreto. Por último, se entrega una descripción de cada producto que compone el programa.

EASY LAW PROGRAM FROM THE LIBRARY OF THE NATIONAL CONGRESS: A WAY TO FACILITATE THE COMPREHENSION OF LAWS

ABSTRACT

This article explains the purpose and the working method of the Easy Law Program from the Library of the National Congress. For this purpose, there are outlined certain problems that prevent people in a simple way from accessing and understanding the content of the laws, and later it is explained the purpose of the program and the used working methods to simplify the laws, all this demonstrated with a specific example. Finally, a description of each product constituting the program is provided.

1.- INTRODUCCIÓN

Un fenómeno común que afecta a los ordenamientos jurídicos de distintos países es la proliferación de textos normativos que, de manera cada vez más especializada, reglamentan distintos aspectos de la vida en sociedad. Este fenómeno, a su vez, genera un problema adicional, esto es, la dificultad para la ciudadanía en general de comprender el alcance de los textos legales y cómo ellos pueden afectar su vida diaria.

22 Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Diplomado en Derecho Administrativo y Candidato a Doctor en Derecho por esa misma Universidad. Coordinador de la Sección de Difusión de Contenidos Legislativos del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional.

El lenguaje utilizado en los textos legales no siempre es claro para la ciudadanía. En ciertas ocasiones, estos textos utilizan términos o palabras que no son de uso diario, o bien ciertos términos a los que se les asigna un significado distinto. A lo anterior se debe agregar que, pese a esta creciente complejidad de los sistemas jurídicos, la presunción de conocimiento de la ley y la imposibilidad de excusarse de su cumplimiento fundada en el desconocimiento de ella es un principio básico de nuestro ordenamiento jurídico completamente vigente.

Es en este marco dentro del que se inserta el Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional, como iniciativa ya consolidada, destinada a informar, con un lenguaje más simple, el contenido de las leyes de mayor interés ciudadano.

2.- EL PROBLEMA DE ENTENDER EL CONTENIDO DE LAS LEYES

Poder entender el contenido de las leyes nunca ha sido una cosa simple. De hecho, la traducción del contenido de las normas y poder aplicarlas a un caso concreto se ha entendido como la principal función de abogados, jueces y demás operadores jurídicos.

Si bien el mandato del Código Civil es claro²³, en cuanto a que la ley obliga a todas las personas una vez que ella entra en vigencia, la presunción de su conocimiento tiene como fundamento que las personas hayan tenido conocimiento de tal hecho. Sin embargo, tal presunción no toma en consideración si las personas han tenido conocimiento del texto íntegro de la ley ni menos que hayan comprendido el tenor de la ella. Así, poder entender el contenido de las leyes presenta una serie de dificultades, que podemos resumir en las siguientes: el aumento del número de leyes, la técnica legislativa y el lenguaje utilizado en las leyes.

2.1- Aumento en el número de leyes

Si bien nuestra Constitución Política establece un sistema de máximo legal, debemos recordar que ella establece dos mecanismos a través de los cuales el número de materias posibles de ser reguladas por ley puede aumentar: por una parte, nos encontramos con las denominadas leyes de base²⁴ y, por otro, se establece que es materia de ley toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico” (Constitución Política, artículo 20). Así, el aumento del número de leyes representa un problema desde dos puntos de vista: por una parte, para saber cuál es el universo de leyes vigentes en un momento determinado²⁵; por otra, las leyes cada vez se van haciendo más especializadas.

La conjunción de estos dos factores tiene como resultado que es complejo conocer y determinar qué ley o leyes son aplicables a un caso concreto, dada la vigencia temporal de estas, la aplicación del criterio de especialidad de las leyes como también del criterio de supletoriedad entre distintos cuerpos legales.

Con esto, el acceso al ordenamiento jurídico se hace cada vez más complejo, incluso para los abogados, jueces y demás operadores jurídicos, con lo cual, el ejercicio de las profesiones jurídicas es cada vez más especializado. Si para los operadores jurídicos la situación es compleja, en el caso de los ciudadanos, menos especializados, el acceso y conocimiento de las leyes y demás normas jurídicas se hace aún más difícil.

23 Son dos los artículos del Código Civil a los que se puede hacer referencia en relación con su vigencia y obligatoriedad: el artículo 6° dispone que “La ley no obliga sino una vez promulgada en conformidad a la Constitución Política del Estado y publicada de acuerdo a los preceptos que siguen”. El artículo 8° dispone: “Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia.”

24 En relación con las leyes de base, su reconocimiento constitucional lo podemos encontrar en dos de los numerales del artículo 63 de la Constitución Política: el numeral 4° dispone que materia de ley “4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;”; en tanto, el numeral 18 dispone que es materia de ley “18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública [...]”.

25 Puede agregarse a esto la situación que se genera a partir de las derogaciones tácitas, respecto de las cuales no nos referiremos en este trabajo, por lo que solo dejaremos enunciadas.

Como sucede con otras áreas profesionales –y como mencionamos más arriba- los abogados, encargados de dar respuesta a las personas respecto de sus dudas legales, cada día son más especializados, encontrándose en retirada la figura del “abogado generalista” capaz de responder y orientar a las personas respecto de los más diversos problemas legales. Se genera con ello una necesidad para las personas de contar con información jurídica que le permita, al menos, saber a quién poder consultar para aclarar sus dudas jurídicas.

2.2- La técnica legislativa

El segundo elemento se refiere a la técnica legislativa que se utiliza, en particular cuando se trata de modificaciones a leyes vigentes. El desarrollo de criterios aplicables a la técnica legislativa en nuestro país es algo nuevo, desarrollado principalmente por los funcionarios de alguna de las tres Corporaciones del Congreso que buscan facilitar el trabajo legislativo.

Sin embargo, es posible observar que para las modificaciones que se introducen a la normativa vigente, suponen la incorporación o eliminación de palabras, frases u oraciones dentro de un determinado articulado y no es raro encontrar que, en un mismo artículo, se utilicen dos o más de estos mecanismos.

El problema se produce entonces al momento de construir la norma jurídica resultante de las modificaciones legales introducidas, lo que implica una dificultad mayor para poder conocer el alcance de la modificación que se hace, pues ello no se puede desprender de la simple lectura de la nueva ley dictada. Por el contrario, supondrá poder acceder a la ley original modificada y, además, saber en qué lugar preciso de la norma se ha introducido una modificación. Cosa similar ocurre con aquellos casos en que la técnica legislativa utilizada es hacer una referencia a uno o más cuerpos legales vigentes.

2.3.- El Lenguaje de las Leyes

Se ha señalado en variadas oportunidades que una de las características del fenómeno jurídico es la alteridad (Laporta San Miguel, 2006), esto es, que las normas jurídicas requieren de la presencia de otro como receptor de la norma jurídica. Es por ello que el lenguaje de las leyes cobra vital relevancia, a fin de saber cuál es la conducta que se espera del destinatario de las normas jurídicas.

Respecto de la importancia que el lenguaje tiene para el derecho, el citado autor señala que “no podemos conocer lo que el derecho dice si no tenemos algunos especiales conocimientos de lenguaje. El lenguaje es condición de posibilidad no sólo de la existencia del derecho, sino también del conocimiento del contenido del derecho.” (Laporta San Miguel, 2006, p.97). El mismo autor señala que solo a partir del lenguaje que es posible entender el significado y la finalidad de las normas, para lo cual se requiere de una formulación lingüística adecuada.

Siguiendo los planteamientos de Centera Sánchez-Seco (2012), la finalidad de la legislación es ordenar la conducta de las personas como destinatarios de las normas, orientar sus comportamientos en un sentido determinado; en definitiva, conseguir normas que sean eficaces y efectivas, entendido esto último como la capacidad de las normas de conseguir los objetivos a los que se dirige. Agrega que, pese a que las finalidades antes enunciadas están siempre presentes para los legisladores, en numerosas ocasiones se critica el lenguaje jurídico en general, señalando que es demasiado complejo, y que a menudo no es accesible a la ciudadanía (2012, p.227).

La complejidad del lenguaje jurídico es un problema del que no escapa nuestra legislación. Esta complejidad puede deberse a razones de seguridad jurídica o que simplemente el destinatario de las normas no es la ciudadanía en general. Pese a esto, cuando se trata de normas cuyo destinatario es la ciudadanía en general, por ejemplo cuando se penaliza una determinada conducta o bien se establece un determinado beneficio, el uso de un lenguaje complejo no aparece justificado o, al menos, es cuestionable.

El no entender las disposiciones de una ley no será para los ciudadanos justificativo de no adecuar su conducta al ordenamiento jurídico, pues a ellos se les aplicará la presunción de conocimiento de esa ley.

Así las cosas, con el crecimiento del ordenamiento jurídico y leyes cada vez más específicas, el uso de técnicas legislativas complejas de comprender para el ciudadano común y un lenguaje de por sí complejo que se utiliza en las leyes, transforman al ordenamiento jurídico en algo no transparente para las personas, lo que afecta los ideales de certeza jurídica y acatamiento de la ley, por una parte, y, más importante aún, el ejercicio de los derechos por los ciudadanos.

3.- EL PROGRAMA LEY FÁCIL

Es en este contexto que la Biblioteca del Congreso Nacional inició el programa Ley Fácil, cuyo objeto es presentar, en un lenguaje sencillo y en distintos formatos, explicaciones de las leyes aprobadas por el Congreso y, por esa vía, permitir su conocimiento por parte de las personas, a fin de que estas puedan ejercer los derechos que ellas les conceden y cumplir con las obligaciones a las que se pueden ver subordinados.

De esta forma, Ley Fácil busca facilitar la comprensión de las leyes por parte de la ciudadanía, que las personas puedan, por ejemplo, conocer los requisitos para acceder a un determinado beneficio; las nuevas conductas que se tipifican como delito y las penalidades asociadas; y, las obligaciones a que se encuentran sujetas.

Un segundo objetivo que busca cumplir el programa es la generación de valor público a través del fortalecimiento de la democracia, facilitando el acceso universal y gratuito a la información jurídica, de manera comprensible para la ciudadanía y al compromiso por difundir la labor del Congreso Nacional, en particular su **función legislativa**.

3.1.- Elaboración de los productos de Ley Fácil

El formato básico a partir del cual se elaboran los demás productos de Ley Fácil es la Guía Legal. Su proceso de elaboración considera las siguientes etapas:

- a) Determinación de una ley como “de interés ciudadano”: corresponde a la etapa inicial en que se detectan aquellos proyectos de ley en discusión en el Congreso o bien leyes vigentes que, en determinados casos, pueden ser considerados de interés ciudadano.

En esta fase inicial cabe destacar que no existe un criterio único para definir cuándo se trata de una ley de interés ciudadano, sino que se recurre a distintos factores, tales como: el objeto de la ley; el mayor o menor número de personas que puedan verse afectadas o beneficiadas por ella; la importancia que diputados, senadores e incluso el propio Gobierno manifiestan respecto de un determinado proyecto de ley, entre otros criterios.

- b) Preparación del texto: cuando se trata de proyectos de ley, la elaboración de los productos de Ley Fácil se inicia durante la tramitación de este, a fin de que esté disponible tan pronto como ella sea publicada en el Diario Oficial. Así, se prepara un borrador a partir del texto del mensaje o moción respectiva para luego ir incorporando las modificaciones que se van realizando durante la tramitación legislativa.

En el caso de aquellos proyectos que, por mandato constitucional, están sujetos a control preventivo del Tribunal Constitucional o bien son objetos de requerimientos ante dicho Tribunal, se consideran también las modificaciones que eventualmente en dicha etapa le introduzca ese Tribunal, derivadas de declaraciones de inconstitucionalidad o bien que importan una cierta interpretación para ajustarla a las normas constitucionales.

Cuando se trata de la elaboración de productos a partir de leyes vigentes, el proceso solo implica la preparación del texto a la que nos referimos más adelante.

- c) Edición: para asegurar que los productos de Ley Fácil sean de calidad, dentro de su proceso de elaboración se considera un sistema de edición que es realizado por funcionarios de la Asesoría Técnica Parlamentaria del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca. En este proceso de edición, los especialistas revisan la adecuación del texto propuesto con la ley vigente o con el proyecto de ley aprobado, a fin de evitar, en el proceso de simplificación del texto, que se distorsione o cambie el sentido de una ley.
- d) Publicación: el texto de la Guía Legal, con los cambios introducidos en el proceso de edición, es publicado finalmente en conjunto con los demás productos elaborados. Asimismo, al momento de publicar una nueva Guía Legal se agrega información adicional, tal como las leyes y otras guías legales relacionadas, como también la información disponible de otros organismos públicos sobre una determinada materia.

3.2.- La simplificación del lenguaje

La principal característica de los productos que elabora el programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso es explicar en un lenguaje sencillo las leyes aprobadas por el Congreso. Este proceso implica, en cierta forma, “traducir” las leyes a un lenguaje ciudadano. Se trata de un proceso con ciertas complejidades, por el uso de términos técnicos y por el riesgo de caer en imprecisiones o errores conceptuales en este proceso al intentar simplificar los términos utilizados en un texto legal.

Con este objeto, la construcción de todos los productos de Ley Fácil se hace siguiendo una estructura de preguntas y respuestas a partir del texto de la ley. Lo anterior se entiende mejor a partir del siguiente ejemplo extraído de un fragmento de una ley y de una Guía Legal:

<p>Ley N° 20.575 Establece el Principio de Finalidad en el Tratamiento de Datos Personales</p>	<p>Guía Legal sobre: Ley Dicom Aclara la restricción de la comunicación de datos de carácter económico, financiero, bancario y comercial</p>
<p>Artículo segundo [Transitorio].- Los responsables de los registros o bancos de datos personales que traten información de carácter económico, financiero, bancario o comercial a que se refiere el Título III de la ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, no podrán comunicar los datos relativos a dichas obligaciones cuando se hayan hecho exigibles antes del 31 de diciembre de 2011 y se encuentren impagas, siempre que el total de obligaciones impagas del titular que comunique el registro o banco de datos a la fecha de publicación en el Diario Oficial de esta ley sea inferior a \$2.500.000 por concepto de capital, excluyendo intereses, reajustes o cualquier otro rubro. En el caso del inciso anterior, tampoco podrá proporcionar información al titular de los datos, ni comunicar el hecho de que éste haya sido beneficiado con esas disposiciones.”</p>	<p>¿Qué otros beneficios considera? Por única vez, se borrarán las obligaciones totales impagas que informe el registro hasta el 31 de diciembre de 2011, siempre y cuando el deudor registre deudas totales impagas por un monto inferior a \$2.500.000, por concepto de capital, excluidos intereses, reajustes o cualquier otro rubro.</p> <p>¿Qué pasa si las obligaciones impagas totales exceden los \$ 2.500.000? El beneficio de borrar las obligaciones totales impagas no se aplica. Tampoco disminuye en ese monto la deuda impaga.</p>

En el caso de la ley del ejemplo citado, el proceso de simplificación del lenguaje de la ley supuso:

- **Nombre de la Ley:** la denominación que el legislador a ella le asignó fue “Establece el Principio de Finalidad en el Tratamiento de Datos Personales”. Si bien dicha denominación es concordante con el objeto de la ley, no es fácil de acceder a ella por parte de los ciudadanos, pues éste debe saber que su información comercial corresponde a un tipo de dato personal. Por este motivo, la denominación de la Guía Legal, así como de los demás productos, es “Ley Dicom”, en referencia a la principal empresa que presta el servicio de tratamiento de datos de carácter financiero y que, por lo tanto, los ciudadanos pueden asociar a información de carácter financiero. Para mantener la claridad de la finalidad de la ley, a dicho título se le acompaña con la siguiente explicación que, por lo demás, señala el objeto de la guía: “Aclara la restricción de la comunicación de datos de carácter económico, financiero, bancario y comercial”.

- **Respecto del contenido de la ley:** además de regular el referido principio de finalidad, la ley consideraba además, como beneficio para todos los ciudadanos, que las empresas dedicadas al tratamiento de datos de carácter personal de naturaleza financiera no pudieran comunicar a sus clientes tal información cumplidos determinados requisitos.

Como se observa, la ubicación del precepto legal (en un artículo transitorio) y su redacción no permitía a los ciudadanos comprender que se trataba de un verdadero beneficio para ellos. Si bien en este caso el verbo “borrar” no era el más preciso, se optó por utilizarlo en atención a que, al impedirse comunicar cierta información, el efecto práctico para los ciudadanos era precisamente el que tal información financiera desapareciera. Además, al redactar la Guía Legal, se incorporó una pregunta y respuesta adicional, relativa al caso en que el conjunto de las deudas de una persona superara el máximo establecido para hacer procedente el beneficio establecido por la ley y, con ello, además aclarar que no se trataba de un “perdonazo” hasta por el monto fijado por la ley.

3.3.- Formatos de Ley Fácil

Actualmente, los productos de Ley Fácil se presentan en los siguientes Formatos:

- **Guía Legal:** corresponde al producto básico a partir del cual se elaboran los demás productos. Ellas son visualizables a través de la página web de la Biblioteca. En la actualidad existen 205 guías legales elaboradas²⁶.

- **Audios de Guía Legal:** este producto corresponde a la lectura de la Guía Legal, la que se graba y se deja disponible en formato de audio en la página *web* de la Biblioteca, para ser reproducida directamente desde esta o bien ser descargada. Además, se trata de un formato que se encuentra alojado en un sitio *web* especial para personas con discapacidad visual²⁷. Existen en la actualidad 199 audios de guías legales disponibles.

- **Guías Legales en lengua de señas:** corresponde a la traducción a lengua de señas de las guías legales, las que pueden ser revisadas en videos alojados en YouTube. En la actualidad existen 140 videos en este formato.

- **Fichas Básicas:** es un resumen de los principales contenidos de la guía legal elaborado en formato PDF y que permite su descarga e impresión. El número de fichas básicas es el mismo que el de guías legales²⁸.

- **Radioteatros:** producto similar a las guías legales en audio, siendo su principal diferencia que

26 Recuperado de: http://www.bcn.cl/leyfacil/listado_alfabetico

27 Se trata de una página web diseñada bajo parámetros que permiten la navegación de personas con diversos grados de discapacidad visual y que puede ser leído por software que leen páginas web.

Recuperado de: http://www.bcn.cl/leyfacil/discapacidad_visual/

28 Recuperado de: http://www.bcn.cl/leyfacil/ficha_basica

en este caso se trata de dramatizaciones que, siguiendo el formato de preguntas y respuestas, pero vinculadas con una situación concreta, permite explicar el contenido de una ley. Hay disponibles un total de 142 radioteatros²⁹.

- Ley Fácil en lenguas originarias: a fin de ampliar los formatos disponibles de los productos de Ley Fácil, en el año 2009 la Biblioteca elaboró un conjunto de explicaciones de leyes en lenguas originarias, esto es, en Aymará, Mapudungun, Quechua y Rapa Nui. Para esto, se tomó contacto con representantes de cada pueblo a fin de determinar leyes que fueran de interés para cada grupo humano. Durante el presente año, se realizará el proceso de actualización de tales productos.
- Conozca sus derechos: a partir de un conjunto de leyes se establecen los derechos que asisten a las personas en una determinada materia, tales como derechos ante la justicia penal, derechos de las personas con discapacidad, derechos en educación, entre otros³⁰. Para acceder a cada explicación, por cada categoría de productos se despliega un índice alfabético en el que se presentan las distintas leyes explicadas, con una breve referencia a su contenido. Además, los diversos productos se encuentran agrupados por categoría, a fin de facilitar el acceso a la información por parte de las personas. Tales categorías son: Administración Pública, Consumidores, Cultura, Defensa, Derechos Humanos, Discapacidad, Educación, Empresas, Familia, Formación Cívica, Impuestos, Justicia, Medio Ambiente, Organizaciones Sociales, Salud, Seguridad Social, Trabajo, Transporte y Vivienda. La Biblioteca del Congreso Nacional, de esta forma, reafirma un compromiso con las personas al acercar la ley a los ciudadanos.

REFERENCIAS

BCN. Guía Legal Ley Dicom. Recuperado de: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-dicom> (consultada el 30 de abril de 2015).

Centera Sanchez-Seco, F. (2012). "La consistencia en el lenguaje de las normas: Hacia una propuesta consistente", Ius et Praxis, año 8, N° 2.

García-Escudero Márquez, P. (2010). Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? Civitas.

Laporta San Miguel, F. (2006). "El Lenguaje y la ley". Revista Española de la Función Consultiva. N° 6.

Ley N° 20.575. Recuperado de: <http://bcn.cl/1m6tm> (consultada el 30 de abril de 2015).

29 Recuperado de: <http://www.bcn.cl/leyfacil/audio-dramatizaciones-alfabetico>

30 Disponible en <http://www.bcn.cl/leyfacil/conozca-sus-derechos>

III PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS NORMAS LEGALES

Julián Saona Z.³¹

SUMARIO

1 Magnitud y alcance del problema – 2 La legislación y la literatura: relaciones posibles – 3 El lenguaje en la ley. Aportes de Andrés Bello – 4 Algunas propuestas para legislar mejor

RESUMEN

Se ha vuelto un lugar común afirmar que las leyes que se dictan actualmente en nuestro país contienen textos mal elaborados, farragosos, difíciles de leer y entender. Asimismo, resulta preocupante que, no obstante los reclamos, los responsables de esta situación y los encargados de corregirla no acusen recibo de aquellos ni exhiban una actitud decidida para enmendar.

Para enfrentar este problema, bien valdría reflexionar, una vez más, sobre el papel fundamental que cumple el lenguaje en la legislación y volver a plantear que la labor legislativa se vincula, de diversas formas, con el trabajo lingüístico; más aún, que las normas jurídicas constituyen un verdadero ejercicio narrativo y, por tanto, los profesionales de la legislación deben dirigir su mirada a las reglas sobre uso del lenguaje para mejorar la calidad de las normas jurídicas.

TO IMPROVE THE QUALITY OF LEGAL NORMS

ABSTRACT

It has become a common statement that the laws passed in our country contain poorly elaborated, tedious, difficult to read and understand texts. Additionally, it is increasingly worrying that, despite the claims, those responsible for such situations and those in charge of amending them do not acknowledge receipt of such claims or exhibit any determined attitude to amend them.

To face this problem, it would be convenient to reflect, once again, on the fundamental role of the language in the legislation and restate that the legislative work is connected in different ways, with the linguistic work; furthermore, that the legal rules are a real narrative exercise and therefore the legislation professionals should look towards the rules on the use of language to improve the quality of legal norms.

31 Abogado. Funcionario del Senado de la República.

1.- MAGNITUD Y ALCANCE DEL PROBLEMA

En el último tiempo, es frecuente en nuestro país encontrar notas en los diarios, escuchar opiniones de abogados, leer sentencias de jueces y artículos de académicos que cuestionan la calidad de las leyes. Se reclama por la pobreza del lenguaje legislativo; por la confusión que genera la forma en que se presentan las disposiciones legales; en pocas palabras, por la mala calidad de las leyes. Entre las críticas más recientes, podemos mencionar la de una exministra de la Corte Suprema, quien dice: “Creo que los diputados deben dedicar su tiempo a lo que verdaderamente les corresponde, pues si se toma en cuenta el avance y calidad de las leyes que se promulgan, me parece que están en deuda” (Camposano, 2014). En definitiva, se reclama:

falta de claridad verbal [que] es un obstáculo a la hora de hacer justicia en lo judicial, pero, más ampliamente, a la hora de realizar las actividades mismas que el derecho regula, y que son casi todas: el comercio, la política, las profesiones liberales, los servicios, las relaciones humanas... (Valente, 2014).

Frente a estos juicios, se argumenta que el Ejecutivo (autor de la mayoría de los proyectos que finalmente se promulgan como leyes) no cuenta con equipos especializados en redacción de normas; que los tiempos de que dispone el Congreso Nacional muchas veces no permiten la reflexión y el análisis necesarios para el despacho de las iniciativas; que el propio Parlamento no cuenta con los recursos de diverso tipo que se requieren para legislar adecuadamente, etc. Sin embargo, más allá de las explicaciones, resulta innegable que un examen de la legislación reciente evidencia múltiples y graves defectos de lenguaje, ya sea a nivel de sintaxis, de estructura y otros factores.

Además, diversos parlamentarios han planteado la necesidad de mejorar el proceso de elaboración de las normas que se ponen en conocimiento de ellos para su deliberación. Muchas veces han reclamado por la falta de cuidado que se advierte en la redacción de las disposiciones propuestas.

En síntesis, el referido proceso de elaboración de normas enfrenta un problema. Y este parece ser de la mayor gravedad si tenemos presente que mediante sus leyes todo país define el tipo de sociedad a la que aspira. Más concretamente, la trascendencia de este déficit radica en que las leyes son órdenes que se imparten a los ciudadanos para que estos adecuen su conducta a dichos mandatos. Para que esto ocurra efectivamente, es imprescindible que los destinatarios de la norma la entiendan y, a su turno, para alcanzar ese entendimiento, las órdenes deben ser expuestas en forma clara. Las leyes pueden parecer adecuadas para muchos, a la mayoría o a pocos, pero, finalmente, se impondrán; aún contra la voluntad del ciudadano que no la entiende y, por tanto, no ajusta su conducta a ella. En este caso, este “rebelde” enfrentará al tribunal que le exigirá ajustar su comportamiento a la norma bajo la amenaza de imponerle una sanción.

Por la relevancia que presentan estos textos en la vida social y de cada ciudadano, por los graves errores -incluso injusticias- que acarrea la dificultad de leer y entender las leyes en su correcto sentido y alcance, el legislador debe cumplir cabalmente su deber esencial de producir mensajes precisos y claros. Más allá de que las leyes cuenten con financiamiento, se adecuen al modelo social imperante donde pretenden regir y cumplan diversas otras exigencias que plantean la política, la moral, etc., la primera responsabilidad de su autor es transmitir claramente el mensaje u orden.

No por nada la seguridad jurídica se considera un principio fundamental de todo ordenamiento y consiste en la certeza y la confianza de los ciudadanos que creen saber qué dice el derecho en cada momento y, por lo tanto, saben a qué atenerse, conocen sus atribuciones y sus límites, pueden prever lo que ocurrirá en una situación determinada.

Como las leyes se sustentan y manifiestan en un lenguaje, pues son expresiones del lenguaje, son construcciones literarias, estas fórmulas deben redactarse con claridad, esto es, sin equívocos, sin ambigüedades, sin confusiones, sin redundancias, sin oscuridades. Todo ciudadano, todo destinatario de

la ley debe poder entenderla, aplicando en la lectura de estos textos las reglas generales, comúnmente aceptadas, que regulan la lengua que usa la comunidad de donde emana y a la cual está dirigida dicha ley. Sin embargo, muchas veces no ocurre lo anterior. Por ejemplo, así le sucedió al personaje de este texto:

(...) al terminar la lectura del documento, que era una especie de instrucción bastante larga y particularmente farragosa, mi primera impresión fue la de haber tenido ante los ojos uno de esos documentos de archivo desparejados cuyo estilo enigmático y constantemente alusivo creemos que procede de que se insertan en un juego de referencias familiares, de las que no poseemos la clave. Consideradas aisladamente, todas las palabras de aquel texto me resultaban claramente comprensibles, y, sin embargo, su significación global se me hacía confusa. La inexplicable construcción de ciertas frases, así como la acumulación superflua de precauciones expresivas donde menos lo esperaba me daban el presentimiento de que la carga exacta de significación implicada en alguno que otro término de apariencia trivial no había podido ser exactamente para el redactor la misma que yo le atribuía (Gracq, 2014, p. 144).

Cuando no se aplican debidamente las reglas del idioma en la construcción de las leyes, sus destinatarios no las entienden, las malinterpretan, sienten que se enfrentan a textos contradictorios, piensan que se les dice “apresúrese... pero sin prisa”, como le pasó al mismo Aldo:

Las instrucciones relativas al origen de los rumores, particularmente ricas en fórmulas hueras, se mantenían dentro de una vaguedad que, después de pensarlo mucho, no dejó de sorprenderme. Consideraban «sumamente deseable» su esclarecimiento, aunque tal vez resultase poco compatible con las funciones que desempeñaba en el Almirantazgo -la redacción se perdía aquí, como en las arenas del desierto, en circunlocuciones extraordinarias y redobladas excusas- el tener que entrar en los pormenores de una investigación policíaca, cuyos resultados ya se veía que serían una decepción y cuyo objeto acabaría por resultar secundario. La impresión que se desprendía de aquella prosa que parecía escrita de una manera expresamente confusa, y que procedía menos de su sentido general poco apreciable, que del hastío ceremonioso y compacto que mostraba con elocuencia, era que no se trataba tanto de orientarme hacia aquel asunto concreto como de protegerse, gracias a una alusión puramente convencional, contra el riesgo efectivo de una omisión. Por un motivo u otro, me daban a entender que, en aquel asunto, lo juicioso era dejar que funcionase el freno, a toda prueba, del «procedimiento ordinario» y lo prudente apresurarse sin prisa (Gracq, 2014, p. 144).

En el ámbito del trabajo legislativo se ha llegado a recordar la propuesta de Ezra Pound de conducir a los legisladores ante los tribunales, acusados del crimen de corromper, confundir o tergiversar el lenguaje.

Aun un somero examen de textos legislativos recientes muestra innumerables casos de grave desconocimiento de las normas más básicas sobre bien escribir. El problema existe. Y es grave. Baste citar un ejemplo: una de las leyes más discutidas en los últimos meses fue la “REFORMA TRIBUTARIA QUE MODIFICA EL SISTEMA DE TRIBUTACIÓN DE LA RENTA E INTRODUCE DIVERSOS AJUSTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO”. Para dar cuenta de la crisis a que nos referimos, pareciera suficiente consignar el mero título de la ley; sin embargo, me permito, además, transcribir un inciso de este cuerpo legal:

En el caso de las emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre (SO₂), el impuesto será equivalente a 0,1 por cada tonelada emitida, o la proporción que corresponda, de dichos contaminantes, multiplicado por la cantidad que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula: $T_{ij} = CDC_j \times CSC_{pci} \times Pobj.$ (Ley N° 20.780, inciso tercero, artículo 8°).

¿Quién entiende lo anterior? ¿No fue acaso posible traducir a un lenguaje claro lo que quería decirse? ¿Es aceptable ordenar de esta forma al ciudadano común y corriente, destinatario natural de todas las leyes?

En relación con esto, es pertinente reproducir en este punto el titular principal de uno de los diarios más importantes del país (La Tercera, 2014, p. 1), que señalaba: “Con 50 leyes en 6 meses, Bachelet supera el registro legislativo de su primer mandato”.

Esta “noticia” da cuenta de una verdadera carrera por producir cada vez una mayor cantidad de leyes, da a entender que debe considerarse un éxito meritorio romper récords de producción de leyes (más de una por cada día de funcionamiento del Senado). Frente a esto, cabe preguntarse ¿para qué tantas leyes? Pero ese es otro tema.

Se debe señalar que, evidentemente, la celeridad en su tramitación es la enemiga de la ley, por cuanto impide la reflexión y conspira contra el cuidado que debe emplearse en su elaboración. Por el contrario, atendida la trascendencia de los efectos que se derivan de toda ley, se afirma que es propio de la naturaleza misma del procedimiento para preparar una disposición legal, la ponderación reflexiva de ella, de su contenido, de los términos en que está formulada. Por eso se estima necesario someterla, obligatoriamente, a diversas revisiones; por esto, también en la Constitución Política, así como en la doctrina, en Chile y en la inmensa mayoría de países del mundo se habla del “proceso” de formación de la ley, es decir, de un conjunto de fases sucesivas que permiten intercambiar ideas, sopesar argumentos, evaluar escenarios posibles de aplicación y, por tanto, ponderar redacciones alternativas, compararlas, advertir errores, corregirlos, perfeccionar los textos, mirar las frases en un siguiente momento, en una segunda lectura con “ojos limpios” que ayuden a perfeccionarlos ¿Rimbaud decía que quien se hace ojos nuevos está haciéndose un nuevo mundo?

En este devenir habrá oportunidad para que sus distintos autores argumenten, fundamenten sus posiciones, persuadan a otros y, todos, maduren el sentido y alcance de las normas. ¡Cuántas veces hemos leído o escuchado a los escritores decir que el mayor esfuerzo puesto en sus obras se ha dado al momento de revisar!; ¡cuántos han declarado que el empeño más exigente se lo demandó la labor de corregir, pulir, primorear el texto! No obstante, en el campo legislativo, vence el vértigo de “producir” más y más leyes.

En este punto, es pertinente poner de relieve que en muchas ocasiones los textos que en definitiva se publican en el Diario Oficial y, luego, son objeto de crítica por su defectuosa formulación, se han propuesto en el inicio del trámite legislativo. Esto significa que quien escribe las leyes en las etapas siguientes del proceso de formación de ellas repite de segunda, tercera y de cuarta mano las frases que les envían, es decir, aceptan “con pusilanimidad el lenguaje como una cosa recibida, imitativa e inerte” (Barnes, 2007, p. 23).

Otra expresión de muestra de este proceso de deterioro a que nos venimos refiriendo, es que la reciente medición técnica de la calidad de la escritura en los colegios chilenos no alcanzó el mínimo de aprobación. Es oportuno mencionar, asimismo, los preocupantes resultados obtenidos en las mediciones de comprensión de textos aplicadas a los chilenos en el último tiempo, y preguntarse si un ciudadano que no es capaz de entender un texto común podrá comprender las disposiciones de una ley. Pero, también, ese es otro tema.

En definitiva, desatender las reglas del idioma y no valorar la escritura daña profundamente nuestra capacidad de entendernos y, en definitiva, la vida social en su conjunto.

2.- LA LEGISLACIÓN Y LA LITERATURA: RELACIONES POSIBLES

En el orden de ideas que vengo desarrollando podría sostenerse que el derecho y la literatura son términos antagónicos, toda vez que esta última busca expandir el lenguaje, sugerir lecturas diferentes (pero, todas ellas, igualmente legítimas), insinuar múltiples interpretaciones, evocar distintas situaciones, mientras que

el primero, por el contrario, tiene el deber de acotar el lenguaje usado, precisarlo. Sería buena literatura el texto que sugiere cosas diversas, que insinúa diferentes ideas o sensaciones, que motiva múltiples reflexiones, que provoca distintas “lecturas”. Porque ella, en primer lugar, es una creación que nace de la imaginación y la fantasía y, además, aspira a ser bella, tiende a la belleza. En cambio, está bien elaborada la ley que ha sido redactada en forma precisa y concisa. Podría agregarse, incluso, que la ley debe referirse unívocamente a una hipótesis determinada para regularla de una manera clara, utilizando el lenguaje natural y obvio. En el ámbito de la literatura, por su parte, en ocasiones -por voluntad del autor y para expresar cabalmente lo que este siente, quiere o pretende transmitir- resulta necesario transgredir las reglas del lenguaje para expresar plenamente el mensaje que se quiere comunicar (Parra, Baudelaire, Huidobro, etc.). En cambio, es un imperativo elemental de todo precepto legal no vulnerar las reglas de la gramática.

Por los graves efectos que se derivan de toda disposición legal, esta debe ser construida cuidadosamente y, sobre todo, siguiendo con gran exactitud y esmero las normas del lenguaje. En esta tarea el legislador debe ser extremadamente riguroso para evitar ambigüedades, vacíos, contradicciones, vaguedades, confusiones y otros males que se derivan de una deficiente redacción. El texto legal debiese ser “claro como una lámpara, simple como un anillo” (Neruda), pudiendo nutrirse de la literatura, pero solamente en la medida en que los recursos utilizados vayan en beneficio de una mejor inteligencia de aquel, de una lectura al alcance del ciudadano medio, lo más inequívoca posible, y de una interpretación más uniforme entre todos quienes lo utilizan.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que cuando planteamos que las leyes deben ser formuladas claramente no queremos decir que necesariamente sea incorrecta la ley que admite diversas lecturas, ya que estas muchas veces se producen por circunstancias históricas, sociales, extra-jurídicas que, obviamente, no se pueden atribuir al legislador, no son de responsabilidad del legislador. Además, el precepto contenido en la ley no puede recoger (regular) todas las hipótesis posibles que ocurran en la vida social, por la riqueza o complejidad de esta. Por lo tanto, inevitablemente, al ser aplicada la ley habrá de ser interpretada. De hecho, precisamente por esta característica del texto legal -que arriesga ser entendido en sentidos diversos- es que a diario, a cada momento, cada vez que se aplica un mismo precepto, debe interpretársele. Incluso inconscientemente el buen jurista así lo hace. Es tan cierto que la ley admite más de una interpretación, al extremo de que el propio ordenamiento contempla las normas que han de emplearse para asegurar la unívoca acepción de los preceptos, que puede sostenerse la existencia de cierta identidad entre literatura y normas jurídicas: tanto la una como las otras abren paso en la mente del lector a un verdadero fenómeno de activación o puesta en movimiento de realidades diversas que están condicionadas por las circunstancias, subjetivas o no, de los receptores (Teoría de la Recepción).

Si bien lo justo (o, al menos, lo debido, lo legal) consta en un texto escrito, es propio del lenguaje ser interpretado de distintas maneras o, al menos, con distintos matices (y no porque, necesariamente, el ciudadano, el abogado, el burócrata o el juez sean corruptos o ineptos). En consecuencia, la ley debe “entrar a razonar” con su destinatario, siempre exige un grado de interpretación -pero, el de la interpretación de la ley, es, una vez más, otro tema. No es el que quiero abordar en el presente texto-.

Esta naturaleza interpretativa que es propia de la literatura y las leyes pone en evidencia otro ámbito de relación entre estas dos disciplinas. En otras palabras, por lo anterior también podría afirmarse que el antagonismo entre literatura y derecho o, mejor dicho, entre literatura y ley, es aparente. Pero hay más.

Otro fenómeno que vincula ambas disciplinas deriva de que el legislador, al redactar una ley, tiene *in mente*, o sea, imagina una conducta humana que estima ideal y susceptible de estandarizar. Al hacerlo y aparejarle una consecuencia, mueve a sus personajes -los ciudadanos destinatarios de su creación- a actuar según su imaginación. El derecho escrito, entonces, es lenguaje, porque, así como esta última, constituye una re-creación de la realidad en términos miméticos o del creacionismo huidobriano.

La literatura -y, por ende, el lenguaje- funda un universo nuevo, paralelo al existente en el mundo históricamente considerado, empleando las reglas y mecanismos con que el mundo real se articula, pero en el universo literario las cosas, instituciones y personajes no necesariamente significarán lo mismo que en el mundo real, y las situaciones no tienen por qué tener las mismas soluciones que en la realidad histórica del autor.

Por su parte, el legislador, al ejercer su oficio, aprehende, al igual que el poeta, novelista, cuentista, artista en general, un ámbito de la actividad ciudadana e imagina conductas que estima ideales, a las que le aparea consecuencias que considera “precedentes”. El ciudadano que subyace en los preceptos no es un ser de carne y hueso: es el personaje imaginado por el legislador. Por esto mismo, las personas reales en la vida concreta ejecutan conductas que distan de las descritas en la ley e, incluso, contrarias a estas últimas.

Existen, efectivamente, construcciones teóricas que desarrollan vínculos entre literatura y leyes a partir de esta común naturaleza expresiva que es propia de ambas artes.

Desde otro punto de vista, aunque complementario, se debe poner de relieve que escritores y legisladores desarrollan sus respectivas obras mediante el uso de la lengua de la comunidad de la que forman parte. Más concretamente -y más allá de ser ambas ciencias de carácter lingüístico- las dos se ejercen y desarrollan a través de la gramática, que es una misma para ambas, y sobre la base esencial de las palabras, que son, también, unas mismas palabras para ambas. Este punto lo abordaremos en páginas siguientes.

Una de las formulaciones más interesantes que se ha planteado en los últimos años en materia de relaciones entre legislación y literatura la ha desarrollado Nussbaum (1995), quien sostiene que se podría intentar hacer mejor justicia a través de la literatura, para lo cual es menester poner a esta última en un lugar relevante del pensamiento judicial. Sostiene que las novelas expresan, “con su forma y estilo y, en sus modalidades de interacción con los lectores, un sentido normativo de la vida. Piden a sus lectores que observen esto y no aquello, que actúen de tales maneras y no de otras.” (p.25). Postula, además, que existen buenas razones para que las novelas contribuyan a modelar las mentes de personas, autoridades y, aún, instituciones públicas. Como lo hacen, por antonomasia, las leyes, agregamos nosotros.

Afirma el mismo autor que la imaginación y la fantasía literarias deben incorporarse a la imaginación pública, “una imaginación que sirva para guiar a los jueces en sus juicios, a los legisladores en su labor legislativa” (p. 26). Aquí, agrega, las formas literarias pueden aportar decisivamente a la vida moral y política pues aportan al juez y al legislador otras formas de imaginar el mundo, de manera que enriquecen el cumplimiento de sus tareas.

En resumen, se podría afirmar que los textos legales configuran un género literario. Y se podría estudiar la Historia del Derecho a partir de sus textos oficiales, identificando tendencias gramaticales, utilización de ciertos recursos, predominancia de neologismos, etc.

Se podría modificar la legislación y educar a los legisladores buscando que los textos legales armonicen con las tendencias literarias contemporáneas, de modo que los textos luzcan atractivos a la vista y al oído de los ciudadanos, estudiosos y jueces. Pero no. Este no es el propósito de la ley. Tal como señala Valente (2014):

No se pide belleza a la escritura de los legisladores; simplemente se les pide claridad y precisión. Pero, después de todo, esas dos cualidades son una dimensión básica de aquello que en literatura llamamos belleza, incluso en el más surrealista de los textos (y se supone que las leyes son realistas). En este sentido, admiramos a muchos franceses por su “prosa cartesiana”. Y, más cerca de lo legislativo admiramos hasta el día de hoy la concisión y exactitud con que don Andrés Bello redactó tantos artículos de nuestro Código Civil.

3.- EL LENGUAJE EN LA LEY. APORTES DE ANDRÉS BELLO³²

Referirse a este tema en nuestro país, conduce inevitablemente a don Andrés Bello, la más importante figura en el campo de la legislación y uno de los más relevantes intelectuales del s. XIX en América Latina.

Prácticamente desde el momento en que Chile se constituye como república independiente, los juristas, en general, y los legisladores, en especial, se preocuparon por dar adecuada forma a las leyes e, incluso, por dar precisión a las palabras que utilizaban. Si bien es cierto que en el derecho existe una verdadera jerga, siempre hubo un esfuerzo por aclararla frente al ciudadano común. Pero, también es cierto que, por un lado, este empeño se ha debilitado y, además, pareciera que el propio legislador, como tantos otros actores sociales, ha adoptado los usos que actualmente transgreden las normas de nuestro lenguaje y, en consecuencia, deterioran la comunicación y debilitan el entendimiento entre las personas. En suma, resulta innegable el deterioro del castellano en la legislación nacional.

Así también, en su época, Bello temía que el uso de los dialectos que se usaban en nuestros territorios al momento de producirse la independencia dificultara la unidad latinoamericana e, incluso, la integración dentro de cada uno de los nuevos países. Para descartar este riesgo planteaba la necesidad de concordar el uso de una sola lengua. Así se facilitarían el entendimiento entre los noveles estados, entre las comunidades que existían al interior de cada uno de estos y, aún, con las potencias extranjeras. Por ello, se esmeró en estudiar, enseñar y difundir la lengua castellana, esfuerzo que se expresa notablemente en la publicación de la “Gramática”, una de sus obras mayores. Con este mismo objetivo, se involucró activamente en la vida institucional del país, desempeñó diversos cargos públicos -de la mayor relevancia- en el campo de la legislación, la educación, la prensa y la política.

Para los efectos que nos interesan, resaltamos que Bello, precisamente porque tenía presente que a través del derecho se evitaría la anarquía, se involucró decididamente en esta área y algunos de los frutos más notables de este esfuerzo fueron su redacción del Código Civil chileno (actualmente vigente), todos los mensajes del Ejecutivo al Congreso durante más de treinta años y su aportación a la Constitución de 1833, vigente por casi un siglo. En una palabra, como dice Ángel Rama, fue en nuestro país un miembro fundamental de la “ciudad letrada”.

Bello participó activamente en el debate que en su época se desarrolló en torno al buen uso del lenguaje y de las leyes que deben respetarse para escribir y pensar bien. En esta discusión, una nueva gramática juega un papel clave y, dentro de ella, predomina la palabra escrita por sobre la hablada.

Para Rama, el concepto clave de este nuevo planteamiento es la palabra “orden”. [...] Lo que importa de este orden es la “regla de cómo se hacen las cosas”. En el plano de la inscripción, el “escribano”, “escribiente” o “escritor” es quien redacta la palabra escrita que *fija lo inseguro de la palabra oral*. Por esta vía, puede entenderse la importancia de reconocer un *discurso ordenado* que se presenta como *diseño, mapa, plano o institución legal*. (Sánchez, 2013, p. 101).

Sin embargo, como ya se dijo, lo que busca Bello en el fondo es no solo una escritura clara, estructurada a partir de una ortografía bien definida, sino, además, un *bien decir* por parte de la población o un *arte de hablar* y, finalmente, un arte de pensar, de manera de integrar la fonética, la grafía y la lógica. Tal como señala Sánchez (2013): “¿En qué se ha convertido la claridad hoy? ¿Siguen siendo los letrados los maestros de la lengua? Es difícil responder a estas preguntas.” (p. 121).

¿Es necesario hoy volver a mantener la discusión que tuvo lugar hace doscientos años acerca de lo que es hablar bien, escribir bien, pensar bien?

32 En este apartado me apoyo en Jaksic, I. (2010). Andrés Bello: la pasión por el orden. Santiago: Universitaria y en Sánchez, C. (2013). Hablar, escribir y pensar bien: Andrés Bello y la formación de una comunidad de la lengua en Hispanoamérica. En Ossandón, C. y Ruiz, C. (Coord.). Andrés Bello. Filosofía pública y política de la letra. Santiago: FCE Chile.

4.- ALGUNAS PROPUESTAS PARA LEGISLAR MEJOR

No obstante, no se trata de añorar la “época dorada” de Andrés Bello, ni de pretender que el Parlamento sea una institución casi “sublime”, donde todo debe hacerse muy bien. Se trata, simplemente, de cumplir con estándares razonables en la redacción de las leyes.

La labor legislativa se encuentra tan decaída que costará mucho superar el actual estado, porque ello exige formar profesionales adiestrados en el arte de legislar; porque no existen instituciones formadoras en este ámbito; porque el aprendizaje en esta “artesanía” toma tiempo; porque la tendencia hoy se dirige a escribir como se habla y porque no se habla “de corrido”, con sujeto, verbo y predicado. “Ya no creemos que la realidad y el lenguaje “encajen” tan armoniosamente; es más, probablemente creemos que las palabras dan lugar a las cosas en la misma medida en que las cosas dan lugar a las palabras” (Barnes, 2007, p.106).

Por lo anterior, surge como ineludible el deber de elaborar protocolos que se habrá de aplicar a las comisiones legislativas durante la tramitación y despacho de iniciativas de ley; aparece como urgente la confección de un documento que contenga normas y recomendaciones sobre usos del lenguaje, estructura de las normas, redacción jurídica, sintaxis, etc.; resulta imprescindible constituir grupos de trabajo dedicados a revisar las iniciativas de ley que ingresen a tramitación al Congreso, así como los informes parlamentarios, con el objetivo de proponer mejoras en su redacción y verificar el cumplimiento de las reglas aplicables en este campo; evaluar, en conjunto, las instituciones concernidas, la posibilidad de concordar directrices sobre elaboración de normas legales; capacitar en el arte de hacer leyes a los funcionarios de la Administración Pública encargados de redactar los proyectos de ley y, especialmente, a los del Poder Legislativo dedicados a tramitar dichos textos (algunos países cuentan con instituciones específicamente dedicadas a adiestrar a estas personas); entusiasmar a las autoridades y encargados de esta labor, ¡exigirles el cumplimiento de sus funciones!; establecer estímulos para comprometer a los responsables más decididamente en esta trascendente función (que, en forma exclusiva se realiza en el Congreso Nacional, como, obviamente, ocurre en cada uno de los demás países).

Por ello, la experiencia de los funcionarios antiguos es fundamental, la acumulación y, sobre todo, la sistematización y análisis de esa experiencia, es clave para formar a los nuevos funcionarios. Se debe involucrar en la redacción de las disposiciones legales no solo a los abogados sino que, también, a los funcionarios del Congreso Nacional formados profesionalmente en específicos ámbitos del lenguaje, pero, aunque no se crea, están, en el parlamento chileno, al margen de las tareas específicas de construcción de textos legislativos. En fin... Los parlamentarios sostienen: ¡nosotros discutimos, negociamos, tomamos acuerdos, votamos!... ¡zanjamos las diferencias y resolvemos el problema! ¡Nosotros confiamos en que quienes darán adecuada forma a estos acuerdos son los profesionales, expertos en redactar leyes, funcionarios del Congreso encargados de elaborar debidamente la norma jurídica!

Sin embargo, enfrentados a dar una explicación por la mala calidad de la ley, no es raro escuchar de boca de los técnicos especializados frases como “los políticos lo acordaron así...”; “...fue por unanimidad...”.

Tampoco se trata de, simple e irresponsablemente, sumarse a quienes denuncian que el legislador hoy en Chile está asesinando el idioma por su mal uso; ni siquiera de abogar por la elegancia, el buen gusto o la gracia del lenguaje. Sin embargo, sí cabe reclamar un uso adecuado de las palabras, porque las palabras opacas, huecas, sin contenido, incomprensibles, que no expresan ideas (mandatos) con claridad, son letra muerta. Y la ley (dictada hoy) debe ser justamente todo lo contrario de la letra muerta. La ley de hoy, se dicta porque -supuestamente- se necesita y está llamada a resolver un problema actual. Para ello, debe ser bien entendida y, luego, correctamente aplicada. Sólo de esta forma adquiere sentido, cumple su vocación, alcanza su plenitud. Que la ley sea clara, como todo texto debe ser claro.

REFERENCIAS

Barnes, J. (2007) El loro de Flaubert. Madrid: Anagrama.

Gracq, J. (2010). El mar de las Sirtes. Barcelona: Debolsillo.

Jaksic, I. (2010). Andrés Bello. La pasión por el orden. Santiago: Universitaria.

Nussbaum, M. (1997). Justicia Poética. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Ossandón, C. y Ruiz, C. (Coord.) (2013). Andrés Bello. Filosofía pública y política de la letra. Santiago: FCE Chile.

Sánchez, C. (2013). El conflicto entre la letra y la escritura. Santiago: FCE Chile.

Valente, I. (2014). El Mercurio.

IV POSICIONANDO EL ACCESO A LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DEL LENGUAJE CLARO: LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Christian Anker U.³³

Francisco de Ferrari C.³⁴

SUMARIO

1 Marco Referencial – 2 Derecho de acceso a la Información pública en Chile – 3 Consejo para la Transparencia: promoviendo la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile – 4 El desafío del Lenguaje Claro o Ciudadano: del Derecho de acceso a la Información pública al derecho a la comprensión - 5 Consejo para la Transparencia y los desafíos del Lenguaje Claro - 6 Reflexiones finales

RESUMEN

El Consejo para la Transparencia es una nueva institución pública autónoma que promueve la transparencia, garantiza el acceso a la información y fiscaliza la publicidad de información de los organismos públicos. Este artículo aborda las estrategias que ha implementado el Consejo para promover y expandir el derecho de acceso a la información en Chile, tanto en sector público como en la sociedad civil a partir del uso de estrategias de Lenguaje Claro, para potenciar la participación ciudadana sobre la base de una mejor comprensión de la relevancia y utilidad de esta ley.

POSITIONING THE ACCESS TO INFORMATION THROUGH THE PLAIN LANGUAGE: THE EXPERIENCE OF THE COUNCIL FOR TRANSPARENCY

ABSTRACT

The Council for Transparency is a new autonomous public institution that promotes transparency, supervise the compliance of legal rules concerning transparency and publicity of the information of State-managed Organisms, and guaranty the right to access to information. This article shows different policies developed by this Council to promote and expand the right of access to public information in Chile, both in the public sector and in the civil society with plain language strategies to enhance the citizen participation in connection with a better understanding of the relevance and social usefulness of this law.

33 Psicólogo PUCV, Magister en Gestión y Políticas Públicas y MBA Universidad de Chile; Unidad de Promoción y Clientes Consejo para la Transparencia

34 Licenciado en Filosofía y Magister© en Ética Social y Desarrollo Humano Universidad Alberto Hurtado; Unidad de Promoción y Clientes Consejo para la Transparencia.

1.- MARCO REFERENCIAL

En abril de 2009 entró en vigencia la Ley 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, más conocida como Ley de Transparencia (LT). Este derecho permite a cualquier persona solicitar y acceder a información pública y además encontrar diversa información en los sitios *web* de las instituciones y, lo más relevante, crea el Consejo para la Transparencia (Consejo para la Transparencia), un órgano autónomo y garante que vela por el cumplimiento de esta normativa.

El Consejo está encargado de promover la transparencia de la función pública, velando por la accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad de información, fiscalizar el cumplimiento de los deberes de transparencia, garantizar la entrega de información, generar acciones que favorezcan la eficiencia de la gestión pública y el control ciudadano y, especialmente, instalar y posicionar al Consejo para la Transparencia sobre la base de un modelo de gestión pública de calidad que promueve la participación ciudadana y las mejores prácticas institucionales. No obstante, esta ley solo tiene existencia si el derecho de acceso a la información pública es conocido, apreciado y utilizado por las personas, por lo que el posicionamiento de este, y del órgano garante, resulta fundamental.

En su función de promotor del derecho y de una cultura de la transparencia en Chile, el Consejo para la Transparencia ha asumido –como modelo estratégico– el foco en el ciudadano, ante lo cual, la manera de cómo se promueve y difunde el derecho no es para nada irrelevante. Hacer comprensivo un derecho medianamente “intangibles” que, a primera vista, no soluciona problemáticas cotidianas de las personas es el desafío del Consejo para la Transparencia y, en esto, el modelo pedagógico y el lenguaje cumplen un rol preponderante no solo en cuanto a la difusión de la Ley de Transparencia, sino en que el mismo lenguaje no se convierta en una barrera para acceder y comprender la Información Pública.

Comenzaremos este artículo haciendo una breve presentación acerca de la Ley de Transparencia en Chile para luego abordar con más profundidad en el rol del Consejo para la Transparencia, en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia. Para ello desarrollaremos las estrategias y modelos asumidos por la Institución a la hora de enfrentar los principales riesgos y desafíos que ha tenido la instalación del Derecho de Acceso a la Información (DAI) en nuestro país entre los cuales la construcción de un modelo pedagógico cercano a los ciudadanos y el énfasis en un lenguaje claro y accesible han sido muy relevantes para los alcances del ejercicio del derecho.

2.- DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Como ya hemos enunciado, el principal objetivo de la Ley de Transparencia es velar por el principio que señala: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.”³⁵ Esta ley implica un cambio profundo en todos los organismos públicos y en especial en la interacción que potencialmente realizan todos los ciudadanos con el Estado, demandando un cambio importante en la actitud de la propia ciudadanía, la que asume la información pública como algo garantizado y sobre la cual hay acceso y un órgano de control, esto es, el Consejo para la Transparencia.

Desde esta perspectiva, la Ley de Transparencia pretende instalarse “no sólo como el mecanismo por el cual se permite el acceso a la información pública, sino que además es el elemento normativo que, al reconocer un nuevo derecho ciudadano, potencia la participación y empoderamiento de la ciudadanía, al mismo tiempo que mejora la gestión institucional” (Consejo para la Transparencia, 2012).

35 Ley 20.285, sobre Acceso a la información Pública, artículo 10.

En este sentido, a medida que los ciudadanos conozcan de mejor manera la Ley y la función del Consejo, es esperable que los ciudadanos requieran más información de los órganos públicos y una acción de control ciudadano más activo. Ello se materializa en dos ámbitos:

- La Transparencia Activa: es la obligación que tienen los órganos del Estado de publicar información de manera permanente, accesible y actualizada en los sitios *web* institucionales, sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía. En este contexto, la LT exige a los organismos de la Administración del Estado mantener y actualizar mensualmente cierta información a disposición de la ciudadanía³⁶.
- La solicitud de acceso a la información: también llamada ‘transparencia pasiva’, supone la obligación de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información realizadas por las personas y hacer entrega de lo requerido, a menos de que exista una causal de secreto o reserva estipulada por la misma ley³⁷. Al ejercer este derecho no se requiere expresar causa alguna para solicitar la información³⁸.

En ambas esferas resulta fundamental la manera en que son comprendidos los contenidos de la información entregada, por lo que la manera de usar el lenguaje, en forma clara (o lenguaje ciudadano de la información publicada resulta fundamental.

3.- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA: PROMOVRIENDO LA CONSTRUCCIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN CHILE

Consejo para la Transparencia ha definido su misión institucional como ente promotor y cooperante de la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas y ciudadanos, elementos esenciales en el desarrollo de las democracias participativas y modernas, pretensión de Chile en su constitución como un país desarrollado, en el concierto nacional e internacional.

La estrategia de posicionamiento apunta a que exista un reconocimiento de un nuevo derecho y desde ahí, en términos concretos, el acceso por parte de la ciudadanía a la información pública y en términos amplios, potenciar la participación y el empoderamiento ciudadano, a medida que se va mejorando y fortaleciendo la gestión institucional. Esto teniendo en consideración que el derecho es desconocido y escasamente ejercido por las personas³⁹. Por tanto, lo que se pretende es pasar del discurso institucional, a la acción enfocada en la ciudadanía y el desarrollo de destrezas en la gestión pública. Consejo para la Transparencia ha hecho hincapié en cuatro riesgos (Consejo para la Transparencia, 2011) a los que se debe prestar atención, dos de ellos fueron especialmente relevantes a la hora de tender puentes con la ciudadanía, a saber, los riesgos de la intangibilidad y de la irrelevancia del derecho. Pasaremos a explicitar ambos riesgos por las consecuencias posteriores que tuvieron.

36 Estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones del servicio y sus unidades, Marco normativo que rige al servicio, El personal de planta, a contrata y el que se desempeña en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a honorario, con las correspondientes remuneraciones, Contrataciones y transferencias, Historial de transferencias de fondos públicos, Actos y resoluciones que tengan efecto sobre terceros, Trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano, El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, Nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución, Mecanismos de participación ciudadana, Información presupuestaria y resultados de auditoría. Vínculos institucionales.

37 Este derecho está reconocido en el artículo 8° de la Constitución.

38 Adicionalmente, cabe señalar que la solicitud de información es personal, por lo tanto, si una organización requiere información, puede pedirla a través de un representante debidamente acreditado.

39 Según el VI Estudio Nacional de Transparencia 2014, el 28,9% de la población conoce o ha oído hablar de la Ley de Transparencia mientras que un 19,6% lo ha hecho del Consejo para la Transparencia.

3.1.- El Riesgo de la Intangibilidad

Se establece que no es simple posicionar bienes intangibles en los ámbitos de atención de los ciudadanos, menos lo es intentar hacerlo desde el Estado, al cual la sociedad demanda explícitamente la satisfacción de necesidades básicas y/o urgentes en su vida cotidiana. De allí que sea difícil que la transparencia compita con temáticas como salud, educación o trabajo. El riesgo radica, entonces, en la dificultad explícita de evidenciar a la población que la transparencia y el Derecho Acceso a la Información Pública contribuyen al perfeccionamiento y a la profundización de la democracia, lo que –a su vez- mejora la calidad de vida de las personas, bienes que, pese a generar un valor público explícito, carecen de la posibilidad de difundirse por sí mismos al ser beneficios difusos, e incluso, estar desacreditados por nuestra cultura política⁴⁰.

Por ello, la difusión y capacitación son tareas fundamentales del Consejo, pues el Estado ha reconocido el derecho ciudadano de acceder a la información que obra en su poder, lo que considera imprescindible para el perfeccionamiento de su propio actuar a través de empoderar al ciudadano para que ejerza control sobre él. Dicho empoderamiento solo puede surgir del conocimiento previo del derecho otorgado y ello será más simple al estar dotado de sentido para la población. Así, es posible hacer frente al Riesgo de la Intangibilidad a través de la capacitación en el ejercicio del derecho focalizada sectorialmente.

3.2.- El Riesgo de la irrelevancia

El bajo conocimiento que la ciudadanía tiene de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, trae como consecuencia natural el limitado ejercicio del Derecho. Esto que es de suyo complicado para el cumplimiento del mandato institucional del Consejo para la Transparencia, también es percibido por los Stakeholders del Consejo que pertenecen al mundo de la Administración Central del Estado. Para ellos no sólo ha habido una baja demanda por información, sino que ella ha habido carece de un genuino sentido ciudadano, estando –más bien- orientada a solventar intereses estrictamente privados e idiosincráticos (Consejo para la Transparencia, 2010).

La baja demanda también es percibida a nivel de Municipios, los que señalan tener una baja cantidad de solicitudes de acceso a la información: en promedio, las comunas urbanas encuestadas declaran recibir cerca de 40 solicitudes al año, mientras que las rurales declaran recibir en promedio menos de 10 (CETIUC y Centro de Políticas Públicas de la PUC, 2011). Esto ha llevado a morigerar el ímpetu con que enfrentaron los desafíos de la entrada en vigencia de la Ley.

Lo anterior se potencia con el hecho de no contar con resultados palpables y directos respecto de los beneficios que la transparencia trae consigo -tanto para los organismos públicos como para los ciudadanos-, sobre todo si ello se compara con la percepción de los “altos costos” asociados a su instalación. En el caso de las municipalidades, por ejemplo, se considera que la Ley no tomó en cuenta la realidad municipal: “(...) las exigencias para municipalidades de menores recursos son demasiado grandes, sobre todo en Transparencia Activa, la que demanda gran cantidad de información, actualizaciones mensuales y requiere de un manejo –relativamente- ordenado, sistematizado y digitalizado de los archivos institucionales, exigencias que muchas no se pueden cumplir” (CETIUC y Centro de Políticas Públicas de la PUC, 2011).

Ante dicho diagnóstico, la difusión y capacitación parecen ser los antídotos, pues la ciudadanía malamente puede hacer uso de un derecho que desconoce y a medida que su ejercicio se masifique, los intereses cotidianos y concretos de la población irán apareciendo, haciendo sentido –por tanto- también a los organismos públicos. Así, una forma de hacer frente al Riesgo de la Irrelevancia es visibilizar efectos concretos de la transparencia en distintos ámbitos de aplicación, tanto ciudadana como en la gestión pública.

40 Tema desarrollado en el Informe Estratégico (marzo de 2011) de la Dirección de Estudios.

La toma de conciencia y las posteriores acciones comprometidas con dichos riesgos, llevaron no solo a incrementar sostenidamente el número de capacitaciones a nivel país, sino a elaborar un modelo de trabajo con especial foco en los ciudadanos y sus necesidades y cómo el Derecho de Acceso a la Información (DAI) es un derecho que les abre las puertas a otros derechos.

3.3.- Pertinencia cotidiana del DAI y elaboración de un modelo pedagógico centrado en la comprensión y “habilitación” de los ciudadanos

Como mencionábamos anteriormente, la estrategia del Consejo para la Transparencia en materia de promoción y educación en Derecho de Acceso a la Información (DAI) se enfocó en la vinculación y pertinencia de este derecho con la vida cotidiana de las personas mediante un modelo pedagógico centrado en la comprensión de los ciudadanos de la Ley para poder hacer uso de la esta.

Vinculación DAI con las problemáticas de la vida cotidiana

Como se planteaba en el “riesgo de la intangibilidad” de este derecho, fue preciso enfocar la comunicación y el lenguaje no en que dicho derecho perfeccionaba y profundizaba la democracia, dada la complejidad para reconocer cómo aquello mejora la calidad de vida de las personas en lo inmediato, sino más bien en temas y problemáticas cotidianas de las personas. Por esta razón se decidió –estratégicamente- poner un foco particular en las comunidades organizadas en torno a temáticas de cotidiano impacto con beneficios sociales concretos dentro de los cuales destacan problemáticas de ciudad, salud, educación, vivienda y trabajo.

El mensaje buscó instalar que “este Derecho te abre las puertas para lograr otros derechos”, así el riesgo de intangibilidad se tradujo en un énfasis en la comunicación y lenguaje acordes con quien recibía el mensaje, así dichas personas y organizaciones comenzaron a ver la utilidad “social” del DAI y cómo este se convierte en una herramienta para participar de la gestión y asuntos públicos.

De acuerdo con los estudios realizados por el Consejo para la Transparencia, las personas que no reconocen el valor de la información pública son aquellas que tienen una escasa participación ciudadana, bajos ingresos a nivel familiar y poseen un nivel educacional bajo, lo que sumado al dato de que la mayoría de los usuarios de la Ley de Transparencia presentan elevados niveles educacionales, supone el riesgo de elitización del derecho de acceso a la información pública (Consejo para la Transparencia, 2013). Por tanto, la necesidad de instalar el derecho en la población “no elitizada” se relaciona con una dimensión de equidad en el ámbito del derecho y se refuerza con los datos que muestran que la mayor cantidad de solicitudes de información se refieren a postulación a subsidios y beneficios sociales, temáticas que son de especial interés para la población más vulnerable del país; por tanto, la Ley de Transparencia tiene un potencial de uso muy grande en estos sectores de la población que actualmente no la utiliza y desconoce su existencia.

Modelo pedagógico “habilitador” en el ejercicio del derecho

Junto a lo anterior, y en vistas de que no solo se transmitiera determinada información, fue necesario elaborar un modelo pedagógico que habilitara a los y las ciudadanas en el ejercicio práctico del DAI. La elaboración de dicho modelo pedagógico se centró en dos ideas claves, a saber, que el aprendizaje sea “significativo” y que este se consolide en su práctica.

Por “aprendizaje significativo” se entiende un tipo de aprendizaje donde el educando relaciona una información nueva (Ley de Transparencia) con la que ya posee acerca de un tema, reajustando y reconstruyendo ambas informaciones. Esta asimilación cognitiva conlleva un cambio conductual y un aprendizaje más permanente que puede ser utilizada en la vida cotidiana de educando.

Así, estas instancias formativas se vinculan con la experiencia de cada cual y se asimila en ella, de manera de aportar y consolidar nuevos conocimientos. Para que un aprendizaje significativo se vuelva estable y perdure en el tiempo, este debe consolidarse mediante la práctica de lo adquirido –“aprender haciendo”- y una posterior reflexión en relación a facilitadores, obstaculizadores, aciertos y errores en el proceso de aprendizaje que el educando experimentó.

Dichas instancias formativas se focalizaron en dirigentes sociales como figuras multiplicadoras en la difusión del derecho para con el resto de organizaciones y comunidades. La pretensión del Consejo para la Transparencia ha sido promover el derecho y contribuir a la construcción de una cultura de la transparencia en Chile desde los Gobiernos locales y, a partir de ellos, a las organizaciones de base. Por lo mismo, la metodología-pedagogía debía estar al servicio de la comprensión de los ciudadanos y no en la mera transmisión de contenidos. La modalidad pedagógica con organizaciones de la sociedad civil asume el formato de talleres participativos en los que se revisa una gran cantidad de ejemplos concretos que ayudan a las comunidades a ver en la LT una herramienta sencilla y eficaz para acceder a otros derechos (vivienda, salud, educación, etc.), todo lo anterior mediante un lenguaje lo suficientemente claro para su comprensión y fomentando el aprendizaje de manera colectiva⁴¹.

3.4.- Educación y promoción a distancia en clave ciudadana: Plataforma Educa Transparencia

Desde el año 2011, el Consejo para la Transparencia ha puesto a disposición de funcionarios públicos y de ciudadanía en general, un portal educativo virtual que contiene material descargable, animaciones educativas y, principalmente, una oferta programática de cursos en modalidad *e-learning* que buscan promocionar y difundir las principales materias de transparencia y el acceso a la información pública en Chile: www.educatransparencia.cl.

Cada uno de estos cursos se imparte de manera mensual y tiene como objetivo el difundir y habilitar a los alumnos en aspectos fundamentales de la Ley de Transparencia, todo con un lenguaje sencillo y mediante actividades que ayudan a los alumnos a aprender de manera entretenida conceptos muchas veces complejos e inaccesibles. Actualmente se cuenta con 13 cursos y diversas herramientas de difusión, como videos, ejemplo de casos, entre otros.

Como el Consejo para la Transparencia es una corporación centralizada con su sede en Santiago, la modalidad de cursos y herramientas virtuales ha sido fundamental para acceder a más personas a lo largo de Chile. No obstante, debido a la herramienta del *e-learning* se ha conseguido masificar la capacitación y autoformación en el DAI, buena parte de los esfuerzos han estado puestos en que los contenidos transmitidos sean comprensibles de manera sencilla.

El lenguaje, la didáctica y la estética utilizados en la confección de dichos cursos, cápsulas educativas y otros materiales pretenden hacerse cercanos a todas las personas a fin de combatir el riesgo frecuente de la “elitización” de la LT, es decir, que solo la comprendan y hagan uso de su derecho profesionales expertos en la materia pertenecientes a una élite del país. Una clara muestra de ello es el curso “Herramientas para Dirigentes: Acceso a la Información Pública y control social”.

41 Hasta diciembre de 2014 se han capacitado de manera presencial a más de 18.904 personas y unas 26.686 a través de plataforma de educación a distancia www.educatransparencia.cl

4.- EL DESAFÍO DEL LENGUAJE CLARO O CIUDADANO: DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AL DERECHO A LA COMPRESIÓN

El Lenguaje Ciudadano, también conocido como plano, claro o directo, consiste en transmitir de manera clara y sencilla los mensajes que emanan desde la administración pública hacia los/las ciudadanos/as. De esta forma, el énfasis ha estado puesto en escribir con claridad y simplicidad los documentos oficiales, incluida las leyes, para facilitar el entendimiento y la relación Estado-sociedad. Es así como desde la década de los '70 existe un movimiento mundial que promueve el uso del Lenguaje Ciudadano en las comunicaciones de la administración.

Todos los ciudadanos tenemos el derecho no solo a solicitar determinada Información pública o a acceder a la que los organismos públicos publican, sino que, además, el derecho a la comprensión⁴², es decir, que esta sea clara y objetiva, a fin de hacer efectivos nuestros derechos y cumplir con nuestras obligaciones de mejor manera. Por otra parte, desde el Estado, urge la necesidad de promover mecanismos para que la información pública sea cada vez más clara, veraz, oportuna y confiable y así contribuir al fortalecimiento de la democracia y a disminuir la distancia y desconfianza de los ciudadanos con respecto a las Instituciones Públicas (Consejo para la Transparencia, 2013). De esta manera, el uso de un lenguaje sencillo y accesible a las necesidades de información de todos los ciudadanos fortalece el entendimiento, la transparencia, las asimetrías de poder y la certeza jurídica.

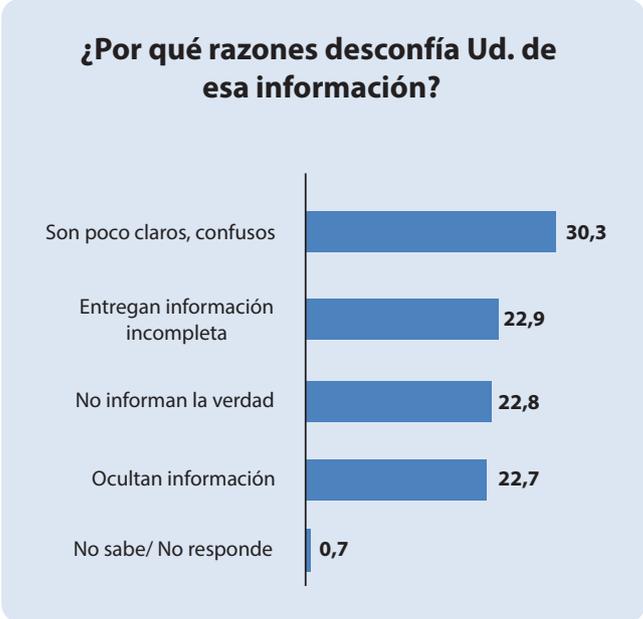
5.- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y LOS DESAFÍOS DEL LENGUAJE CLARO

Como hemos revisado anteriormente, desde su creación, el Consejo para la Transparencia ha pretendido atender particularmente a la cercanía y satisfacción de los ciudadanos con respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI). Una clara muestra de ello son los objetivos “Promover el principio de transparencia y difundir el derecho de acceso a la información pública, generando información relevante sobre los niveles de implementación en el sector público y buenas prácticas instaladas” (Consejo para la Transparencia, Mapa estratégico), así como también “Garantizar el derecho de acceso a la información pública velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad, y fiscalizando el cumplimiento de los deberes de transparencia a través de los medios y procedimientos que establezcan las normativas aplicables” (Consejo para la Transparencia, Mapa estratégico). Estos nos sitúan de cara a la ciudadanía buscando maximizar los niveles de satisfacción de clientes-ciudadanos especialmente en términos de calidad, comunicación efectiva, oportunidad y eficacia. Estrechamente vinculado a esto son las estrategias asumidas en relación al modelo pedagógico para los Talleres con Sociedad Civil y la Plataforma EducaTransparencia.

Junto a lo anterior, en su primera Cuenta Pública Participativa del Consejo para la Transparencia, año 2014, que es parte de la política de participación ciudadana de esta corporación, se tomó conciencia con fuerza de que hay que dar pasos decididos en materia de lenguaje claro, haciendo mención a que el lenguaje utilizado en las respuestas a las consultas y en las decisiones de los casos debe ser entendible, de modo de facilitar la comprensión de los contenidos, es decir, se debe transitar de un lenguaje con énfasis técnico y legal hacia uno más comprensible para un ciudadano promedio.

42 Según un estudio acerca del comportamiento lector a nivel nacional, Universidad de Chile y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de diciembre de 2011 plantea que el 84% de chilenos no entiende lo que lee y tiene muchas dificultades en la comprensión de todo tipo de textos.

Por otra parte, sabida es la altísima desconfianza de la ciudadanía en relación al Estado y a toda información que emana de este. Según los resultados del VI Estudio Nacional de Transparencia 2014, un 76,4% de los ciudadanos desconfía del Estado y, ante la consulta “Si una persona solicita información a un organismo público, recibe información confiable”, más del 50% está muy en desacuerdo o en desacuerdo. Al profundizar en los motivos de disconformidad, los resultados de ello son muy elocuentes:



Junto al gráfico anterior, y ante el enunciado “La información que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos en sus páginas web es confiable”, la respuesta predominante, con un 40%, se manifiesta en desacuerdo con dicha afirmación. Al revisar los motivos de tal mayoritaria respuesta, encontramos la misma razón anterior:



A partir de ambos gráficos se puede desprender que la desconfianza de los ciudadanos con el Estado no está desligada del flujo de información y la veracidad de esta. En ocasiones, la complejidad y opacidad del lenguaje genera desconfianzas por parte de la ciudadanía y se convierte en una verdadera “barrera” para acceder a la Información pública.

Cabe mencionar, asimismo, que los organismos públicos a los que más se les solicita información son las municipalidades, con un 41%, y que la información que más se les requiere, con un 52,4%, son temas relativos a subsidios y beneficios del Estado. De todo lo anterior se puede concluir que los ciudadanos que hacen uso de su derecho y solicitan información lo hacen intentando mejorar su calidad de vida, lo que exige que la información disponible y por entregar sea lo más fácil de comprender posible y accesible a sus necesidades. En ello, el sentido y las orientaciones propias de la corriente del lenguaje claro son de suma importancia y utilidad para alcanzar el objetivo de la utilidad social de dicha información.

6.- REFLEXIONES FINALES: CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y LOS DESAFÍOS DEL LENGUAJE CLARO

A partir del análisis de los distintos Estudios Nacionales de Transparencia y de la Cuenta Pública Participativa y, además, en el marco del sistema de gestión de innovación en el Consejo para la transparencia⁴³, surge el **Proyecto de Innovación en Lenguaje Claro-Ciudadano del Consejo para la Transparencia**.

Dicho proyecto pretende situar al Consejo para la Transparencia como organismo relevante en estas materias. Se reconocen varios niveles (o dimensiones) en vistas de consolidar un modelo de trabajo que pueda ser reproducido al interior del Consejo para la Transparencia, así como también en otros organismos públicos de Chile y América Latina, tendiendo como pilar fundamental para alcanzar los objetivos, el trabajo colaborativo tanto al interior del Consejo para la Transparencia como con otros organismos públicos que ya hayan trabajado en estas materias.

Mediante la colaboración se está desarrollando un plan de trabajo en Lenguaje Claro que busca que todos los servicios públicos actúen permanentemente de cara a la ciudadanía, esto es, el funcionario público se comprende en relación a su relación con la ciudadanía y, por lo tanto, todas sus acciones deben ser amables y comprensibles para contribuir efectivamente al empoderamiento y compromiso ciudadano.

En un primer nivel, se están revisando los distintos “productos” elaborados por el Consejo para la Transparencia que llegan directamente a manos de la ciudadanía, para modificarlos y comenzar esta transformación desde dentro del Consejo y en forma colaborativa con las distintas direcciones y unidades del Consejo para la Transparencia. La revisión del lenguaje ha comenzado a partir de los canales de contacto (correos electrónicos, respuesta a consultas, información de difusión, etc.) continuando por la revisión de instrucciones generales, informes de fiscalización, reportes mensuales, página *web*, etc., hasta llegar a los fallos y decisiones que muchas veces son incomprensibles por los reclamantes. Esto supone un trabajo de concientización e incidencia interno en vistas de generar un modelo Consejo para la Transparencia en lenguaje claro, que consiga sostenibilidad en el tiempo y que no quede como un proyecto aislado prontamente olvidado.

⁴³ En el Consejo para la Transparencia entendemos la innovación como un medio para la generación de valor a través de la introducción de un producto, servicio o proceso novedoso o mejorado que satisface una necesidad de mejor forma que las soluciones existentes, produciendo un cambio favorable en el sistema (Modelo de innovación para el Consejo para la Transparencia, diciembre de 2014). La política de innovación del Consejo para la Transparencia reconoce en el potencial de la innovación una oportunidad para desarrollar nuevos y mejores servicios para la ciudadanía así como también la mejora continua de los procesos internos.

En un segundo nivel, se vislumbra la incidencia y contactos que el Consejo puede comenzar a gestionar con otras Instituciones públicas con las cuales ya se ha trabajado inicialmente en esta temática. Se reconocen otras iniciativas y experiencias muy relevantes en la materia⁴⁴ con la pretensión de generar alianzas y colaboraciones que ayuden a incidir de mejor manera en el resto de instituciones públicas y el Estado en su conjunto, instalando la noción antes mencionada de que no basta con el acceso a la información pública, sino que esta debe ser accesible y comprensible para el ciudadano.

Como tercer y último nivel de alcance de dicho proyecto, se considera atingente tender redes regionales posesionando el llamado Derecho a la comprensión y el Lenguaje Claro íntimamente ligados al Derecho de acceso a la Información Pública. El espacio relevante para generar esta incidencia es la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)⁴⁵ que en América Latina ha logrado articular el trabajo de los distintos países en materias de Transparencia y Derecho de acceso a la información (DAI).

REFERENCIAS

Consejo para la Transparencia (2012). Estudios de Satisfacción de clientes públicos y privados. Dirección de Estudios. Santiago.

Consejo para la Transparencia (2011). Informe de Pertinencia de Capacitación, Dirección de Estudios año 2011.

Consejo para la Transparencia, (2013). Estudio Nacional de Satisfacción del Consejo para la Transparencia. Feedback, (2010). Estudio Mapeo, Diagnóstico y Caracterización de Stakeholders del Consejo para la Transparencia.

CETIUC y Centro de Políticas Públicas de la PUC (2011). Estudio Desarrollo del Modelo de Gestión para Municipios.

Consejo para la Transparencia. Mapa estratégico.

44 Ejemplos claros de ello son "Ley Fácil" de la Biblioteca del Congreso Nacional y el trabajo iniciado en el Poder Judicial que pretende clarificar y simplificar los fallos judiciales.

45 La RTA es una red de intercambio entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión en funciones en transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública. Tiene por misión generar un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades de América Latina en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública. La componen Miembros Plenos, Miembros Asociados y Miembros Adherentes.

V LA IMPORTANCIA DEL LENGUAJE EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO: LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE LA LEY EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE⁴⁶

SUMARIO

1 Introducción - 2 Antecedentes: Derecho, lenguaje y ciudadanía - 3 Barreras para la implementación de la norma: Desconocimiento y lenguaje complejo - 4 Comprensión de la norma: Más allá de la toma de conocimiento - 5 Conclusiones

RESUMEN

El Derecho se sustenta en el lenguaje, por lo que la utilización precisa de este es un requisito para la eficacia de aquel. Diversos son los factores que inciden en la implementación óptima de una norma. Durante los cuatro años de funcionamiento del Departamento de Evaluación de la Ley, ha sido posible constatar que el contenido de las leyes es muchas veces desconocido por la ciudadanía, siendo una de las principales barreras la falta de comprensión de los textos legales, ya sea por el lenguaje utilizado o por el modo en que se estructuran sus disposiciones.

THE IMPORTANCE OF LANGUAGE IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW: THE EXPERIENCE OF LAW ASSESSMENT IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF CHILE

ABSTRACT

The law is supported by language; therefore the correct use of it is a must for the efficacy of law. Many factors affect the successful implementation of a norm. During the four years of functioning of the Law Evaluation Department, it has been possible to observe that the content of laws is often unknown by the population, being one of the main barriers the lack of understanding of the legal texts, due to the used language or how its provisions are structured.

1.- INTRODUCCIÓN

La Cámara de Diputados de Chile cuenta desde diciembre del año 2010 con el Departamento de Evaluación de la Ley, cuyo fin principal es el de complementar el ciclo regulatorio de las normas con estudios que permitan conocer los efectos de la aplicación de las leyes promulgadas. De esta manera, se busca identificar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador al dictar la norma, visibilizar

46 Elaborado por profesionales del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile.

los impactos no previstos y producidos por la aplicación de ella, identificar posibles externalidades que afecten su eficacia o eficiencia y proponer medidas correctivas de índole administrativa o legislativa para perfeccionarlas, si fuera necesario.

La evaluación se basa en una metodología que integra un estudio técnico de la ley, entrevistas con implementadores de la norma y la participación de organizaciones sociales, quienes pueden expresar sus opiniones, hacer sugerencias y plantear sus inquietudes en relación con la ley en estudio.

Durante los cuatro años de vigencia del Departamento, se han evaluado un total de siete leyes de alta presencia en el debate público, estas son:

- Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- Ley N° 20.413, que determina quiénes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad.
- Ley N° 18.600, que establece normas sobre personas con discapacidad mental.
- Ley N° 20.348, que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones.
- Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- Ley N° 20.599, que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones.
- Ley N° 20.066, de Violencia Intrafamiliar.

El análisis y estudio de estas leyes ha permitido establecer e identificar que existe acuerdo entre la ciudadanía y los que implementan las normas respecto del desconocimiento de las leyes, y que este se produce, entre otras razones, por estar elaboradas en un **lenguaje jurídico poco claro** que se presenta como una de las primeras barreras en el camino hacia el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

A continuación se hará una descripción de los aspectos teóricos que presenta la relación entre Derecho y lenguaje, el problema de la interpretación del Derecho y los principales desafíos que enfrenta el ordenamiento jurídico que tiende a la armonía, accesibilidad y coherencia. En un segundo apartado se ejemplificará con casos extraídos de las evaluaciones realizadas en concreto al análisis de la comprensión del lenguaje en la norma, atendiendo al impacto que este ha tenido en el conocimiento y ejecución de la ella por parte de los entrevistados y por la ciudadanía consultada.

2.- ANTECEDENTES: DERECHO, LENGUAJE Y CIUDADANÍA

El derecho, entendido como un conjunto de normas que ordenan la conducta de los hombres en sociedad, protegido por la fuerza socialmente organizada, se sustenta en el lenguaje. Toda ley, decreto, contrato u otras manifestaciones normativas, se exterioriza a través del lenguaje escrito u oral; por consiguiente, el uso adecuado del lenguaje en la formulación de normas es un requisito ineludible si lo que se quiere es obtener un ordenamiento jurídico armónico, comprensible y coherente.

El lenguaje, como todo fenómeno cultural, esto es, como creación humana, puede ser interpretado, es decir, se debe determinar su significado para comprenderlo. En el caso particular del lenguaje, esta actividad consiste en la atribución de significado al conjunto de palabras y frases que lo sustentan (Squella Narducci, 2000, p. 383). Tan trascendente es la atribución de significado, que uno de los más importantes filósofos del siglo XX, Ludwig Wittgenstein, concluyó que el rol de la filosofía es la búsqueda de significado, sentenciando en el prólogo de su *Tractatus logico-philosophicus (1923)* que “Lo que puede decirse, puede

decirse claramente: donde no se puede hablar hay que callarse”. Esta centralidad del lenguaje en la vida humana y en los problemas filosóficos se ha traducido en frases tan enigmáticas como las del filósofo austriaco: “Los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo” o “La filosofía es una lucha contra el embrujamiento de la inteligencia por medio del lenguaje” (Aguirre Román, J. 2008, p. 142).

El lenguaje del derecho es directivo, como sostiene Tomás de Aquino, quien, hablando de los hombres que con su palabra mueven a otros por imperio a hacer algo, observa: para esto han sido instituidas las palabras de modo imperativo. La mera determinación de la inteligencia, aparte de la voluntad, no puede imponer una obligación. Ninguna obligación perceptiva es creada solamente por un enunciado; tal efecto no puede ser concebido aparte de la volición (Manson, 2012).

Por otra parte, todo estudio científico del derecho se realiza a partir de los datos empíricos que todo jurista maneja de manera inmediata, en primer lugar, textos legales, judiciales, administrativos, contratos y otros documentos jurídicos emitidos por órganos públicos y sujetos privados (López Hernández, 2012). Es sobre este material donde se vuelca toda actividad destinada al análisis y aplicación del derecho, sea desde la posición de autoridad, como académico o ciudadano.

El lenguaje jurídico no es un sistema de signos especial, distinto de otros tipos de lenguaje. Se expresa con los signos de una lengua natural de las diversas que se hablan en el mundo y tiene las características propias de este tipo de lenguaje. Entre estas destacan la vaguedad y contextualidad de significado, el empleo de términos técnicos con significado propio y de términos comunes con significados especiales, el uso de expresiones arcaicas y exclusivas del mundo del derecho, etc. (López Hernández, 2012).

El pensamiento jurídico tradicional ha sostenido que la expresión “interpretación del derecho” se entiende como sinónima de “interpretación jurídica”. Interpretar es establecer el significado de algo, en este caso del derecho. “Interpretar” no es otorgar un sentido, sino extraerlo, aunque para esto sea necesario hallarlo y, antes, buscarlo. Para la interpretación existe un conjunto de reglas o normas llamadas a ser aplicadas, y proceden a falta de claridad, *in claris non fit interpretatio*. En la interpretación de la ley, su tenor literal prevalece por sobre su espíritu, supuesta la claridad de aquella (Bustos Concha, 2010), tal como lo recoge nuestra legislación y se explicará más adelante.

Interpretación pasa a significar aplicación, es decir, siempre frente a un determinado caso, una situación concreta, que nunca es igual a otro. En ese nuevo paradigma, interpretar pasó a ser un problema de filosofía práctica (Luiz Streck, 2009). Es por ello que la actividad interpretativa de aquel fenómeno cultural que regula la vida de los hombres en sociedad – el derecho – es de la mayor relevancia. Por tanto, cabe preguntarse, cómo resuelve nuestra legislación aquel problema, el de la determinación de él o los posibles sentidos o alcances de las normas jurídicas.

La legislación es hoy la forma primera y dominante de crear derecho. En los países que no hicieron la codificación de su derecho histórico común, como los anglosajones, las normas jurídicas se encuentran todavía en parte expresadas en las sentencias judiciales de los tribunales superiores y en los precedentes judiciales en general (López Hernández, 2012).

Extrañamente, la preocupación por la calidad del lenguaje de las normas es un aspecto que podría considerarse tradicional en el ámbito anglosajón (Centenera Sánchez-Seco, 2012). Lo anterior resulta incluso más paradójico si se considera la tendencia histórica en el *common law* consistente en utilizar un lenguaje impreciso intencionalmente, y no por descuido o negligencia. Sin embargo, ello tiene una razón de ser perfectamente compatible con los principios del derecho anglosajón.

Así, como explica Frederick Schauer al referirse a la *Sherman Act*, la norma antimonopolios norteamericana de 1890 señala que esta prohibía “todo contrato, combinación o conspiración restrictivos del intercambio o del comercio” (Schauer, 2013, p. 159). Señala que el uso impreciso del lenguaje por parte del Congreso respondía a la intención de evitar utilizar términos concretos y reglas fácilmente entendibles, prescribiendo

así a los jueces que crearan, al estilo del *common law*, prácticamente la totalidad de las leyes antimonopolio. Enfoque similar adopta la norma antifraude de 1934, la *Securities Exchange Act*.

Sin embargo, en el derecho europeo continental –del cual es tributario nuestro ordenamiento jurídico– así como en la mayor parte de los países del *common law* desarrollados de la actualidad, la forma de proceder recién descrita constituye mucho más una excepción que una regla.

Una de los pilares fundamentales de nuestra legislación, el Código Civil, reconoce la importancia del lenguaje en diversas disposiciones. Particularmente relevantes son las normas sobre interpretación de la ley, contenidas en los artículos 19 a 24 del texto, que consagran lo que la doctrina ha denominado un ‘sistema objetivo de interpretación’, en el que prevalece el claro tenor literal por sobre el espíritu de la ley. Consagra los métodos de interpretación gramatical, lógico, sistemático y teleológico que no apelan sino al enfoque en los elementos gramaticales, lógicos, sistemáticos y teleológicos presentes en las normas jurídicas (Squella Narducci, 2000), y que constituyen las herramientas de que dispone el hermeneuta para llevar a cabo su tarea.

Si la ley fuera siempre clara no sería necesaria tal diversidad de métodos; pero como las palabras de la ley no siempre lo son, porque estructuralmente no pueden serlo –y no solo por los problemas propios de todo lenguaje natural, sino por la diversidad y la complejidad de los hechos de la vida que llegan al conocimiento del derecho– no hay más remedio que estar bien provistos de estas herramientas que son necesarias para fundamentar nuestras resoluciones y hacerlas racionalmente controlables por parte de los justiciables (Aseff, L. 2010).

Esta manera de precisar el sentido de un concepto es lo que se conoce como ‘definiciones estipulativas’, esto es, aquellas que expresan una decisión o acuerdo acerca del uso que se le dará a una palabra (Aseff, L. 2010). Para definir un término, entonces, podrán enunciarse sus propiedades definitorias, mencionar algunos miembros de su denotación o incluirla en un contexto característico.

No obstante lo anterior, en la práctica es frecuente observar una utilización poco prolija de los términos, tanto en la propia ley como en su normativa complementaria, a saber, las manifestaciones de la potestad reglamentaria dictadas para la mejor ejecución de las leyes, conforme una de las atribuciones legislativas del Presidente de la República que consagra nuestra Constitución. El uso de sinónimos, de lenguaje obsoleto o incluso inapropiado, atenta contra el propio sistema, dificultando su aplicación. Esta situación se dificulta con la creciente tecnificación de los fenómenos abordados por el derecho y la obsolescencia que afecta al propio lenguaje, situación que ha quedado en evidencia a lo largo de las evaluaciones realizadas por el Departamento.

3.- BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA: DESCONOCIMIENTO Y LENGUAJE COMPLEJO

“Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia”.

(Art. 8º, Código Civil)

El artículo 8º del Código Civil presume el conocimiento de la ley con el solo hecho de su entrada en vigencia, sin embargo, ha sido posible observar que aún cuando han pasado años desde su promulgación, las normas no son realmente conocidas por la sociedad civil.

La escasa divulgación de los textos legales, la ausencia de una educación cívica que permita a los ciudadanos comprender el sistema legislativo, los alcances de las disposiciones legales y el cómo acceder a ellas, son solo algunos de los factores que inciden en que las normas lleguen hasta y se vuelvan accesibles para los ciudadanos.

Así lo ha destacado Valdivieso (2003) en relación al sistema judicial y creemos que se extiende al sistema legislativo: “Son necesarias vías efectivas de educación ciudadana para la comprensión y el discernimiento en la justicia, para entender bien el papel de las instituciones del sistema de administración de justicia, el papel que cabe a los ciudadanos y sus organizaciones” (2003, p.24).

En efecto, es posible señalar que en los distintos estudios de percepción ciudadana realizados por el Departamento de Evaluación de la Ley, el desconocimiento de las disposiciones legales que regulan las distintas materias en estudio es transversal. De las siete leyes evaluadas, de las más diversas materias, solo la ley N°20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, mostró un mayor nivel de conocimiento por parte de la sociedad civil, siendo posible atribuirlo al momento social en que se efectuó la evaluación, donde la norma estaba siendo ampliamente discutida en el debate público⁴⁷.

En este sentido, durante la evaluación de la Ley N°20.348, que resguarda el derecho a la igualdad de remuneraciones se señaló: “Las personas que habían escuchado de esta Ley no tenían idea de qué se trataba. Entonces, falta mucha difusión, hay un trabajo de políticas públicas, que es lo que se tiene que hacer, para buscar que esta ley tenga sentido y se cumpla con su espíritu”⁴⁸.

Durante la Evaluación de la Ley N°20.413, que establece normas sobre trasplantes y donación de órganos, se analizó el conocimiento de la norma a partir de la información disponible en estudios de fuentes secundarias y en las experiencias obtenidas en los foros ciudadanos organizados por el Departamento, los que contaron con la participación de diversas organizaciones sociales involucradas en el tema. Así, una encuesta realizada por la Universidad Diego Portales en el año 2010 determinó que el 50,1% de los consultados respondió “No Saber” a la pregunta ¿sabe usted qué dice la Nueva Ley de donación de órganos en Chile?, mientras que un 75% de los encuestados desconocía los alcances de dicha ley.

En el caso particular de esta norma, el desconocimiento de sus disposiciones generaba desconfianza e interpretaciones erróneas, limitando su implementación, por cuanto existía la creencia de que el sistema de donación y trasplante de órganos se prestaba para mercadeo o solo estaba al alcance de la población más acomodada:

Graficando la desconfianza y las carencias de información, un 12% cree que los órganos obtenidos llegan solo a gente acomodada, y no es menos decidor entre los mitos levantados entre la población el hecho de que el 12,4% manifiesta temor a que el sistema de salud lo deje morir si es donante, con el fin de extraer sus órganos, e incluso que se los roben⁴⁹.

Por su parte, el desconocimiento del texto legal constatado en el estudio de la Ley N° 20.348, que resguarda el derecho a la igualdad de remuneraciones, ha implicado una baja utilización de los mecanismos contemplados en la ley, anulando uno de sus objetivos principales, cual es: disminuir la brecha salarial por razones de sexo a través del reconocimiento legal expreso al derecho a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, y del otorgamiento de tutela jurídica al principio de no discriminación en materia laboral.

Así quedó de manifiesto en las conclusiones del informe de evaluación:

En general existe desconocimiento por parte de la ciudadanía de la Ley N°20.348, siendo éste el primer obstáculo para la implementación de la norma. Esta situación se agrava con el establecimiento de un complejo proceso de denuncia que expone a él o la trabajador(a) ante el empleador y no ofrece una adecuada solución al conflicto⁵⁰.

47 Casos como el del Productor Musical Manuel Lagos y otros personajes públicos acaecidos durante el año 2013.

48 Implementador entrevistado en el marco de la evaluación de la ley N°20.348.

49 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.413. Valparaíso, Chile, p. 121.

50 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.348. Valparaíso, Chile, p. 56.

4.- COMPRENSIÓN DE LA NORMA: MÁS ALLÁ DE LA TOMA DE CONOCIMIENTO

Otra de las limitantes observadas, una vez sorteada la barrera del acceso a la información, es el de la comprensión de los textos legales. En este ámbito juega un papel fundamental el lenguaje utilizado en su redacción y el modo en que se enuncian o describen las herramientas creadas para conseguir el cumplimiento de los objetivos de la ley.

Cabe destacar que el proceso de elaboración de la norma, en muchos casos, no finaliza con la sola publicación de esta, si no que se extiende al Poder Ejecutivo a través de la elaboración de una o más normas reglamentarias que regularán ciertos aspectos específicos del fenómeno normado por la ley. Por tanto, una materia puede ser abordada por medio de normas de doble origen, legislativo y ejecutivo, en el que participan diversos actores que utilizan e interpretan un lenguaje jurídico de manera distinta, lo que puede afectar su claridad y comprensión. A esto cabría agregar la participación de los órganos administrativos encargados de aplicar este bloque normativo en la práctica, así como la de los tribunales de justicia, encaminado a resolver conflictos entre partes mediante la aplicación de las disposiciones que integran tal ordenamiento.

Tratándose de la Ley N°20.000, la evaluación constató una dificultad específica producida por un uso inadecuado del lenguaje, en relación a la tipificación de las sustancias sujetas a control o prohibidas. Así, los términos utilizados durante la discusión legislativa fueron mutando desde el proyecto original hasta el que fue aprobado finalmente, y se pudo detectar la deseada armonía que consideramos debe ser atributo de toda ley que pretenda ser eficaz.

Por otra parte, el Decreto N°867 del Ministerio del Interior, publicado en 2008, que contiene los listados de sustancias controladas, incluye de forma poco prolija, desde un punto de vista científico, el *cannabis*, su resina y el tetrahidrocannabinol, por cuanto no identificaría adecuadamente las subespecies existentes, así como confundiría lo que corresponde a una especie vegetal con su principio activo⁵¹. Lo anterior ha traído como consecuencia dificultades en la aplicación de la norma, derivadas de las disímiles interpretaciones de los particulares y los órganos de la administración.

4.1.- Comprensión del lenguaje con el que se redacta el texto legal

Como se señalara anteriormente, el lenguaje legislativo ha debido adaptarse a los cambios socio- culturales (Orrego Olmedo, 2014) y a las innovaciones técnicas que se han desarrollado a lo largo de la historia, debiendo regularles a través de los textos legales, muchas veces con poco éxito en lo que a comprensión de la información se refiere. En este sentido, la evaluación de la Ley N°20.599, que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones, arrojó serios problemas en la claridad de sus disposiciones, hecho que se constituyó como una barrera para el conocimiento de la norma y en un problema para su implementación.

En el cuerpo legal se identificaron conceptos similares cuya distinción y alcance dificultaba su comprensión. A su vez, se hacían referencias distintas a temas que parecieran ser similares:

Este es el caso de los conceptos de obras de compensación y obras de mejoramiento. Su importancia radica en que ambos términos se encuentran estrechamente vinculados a procesos que competen a los propietarios de inmuebles aledaños a la instalación de las torres, ciudadanos que no necesariamente están familiarizados con el lenguaje técnico o jurídico⁵².

Lo antes expuesto cobra relevancia por ser una norma que otorga facultades a los residentes para participar en los procesos de instalación de las antenas de telecomunicaciones, cuando una de estas se establezca en las cercanías de su hogar.

51 Departamento de Evaluación de la ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.000. Valparaíso, Chile.p. 56.

52 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.599. Valparaíso, Chile.p.107

Cuando me dicen que yo como vecino colindante puedo exigir que la Municipalidad me muestre los estudios geológicos que hicieron, mecánica de suelo, entonces yo tengo que contratar a otra persona para que los interprete, tengo que pagar de mi costo para ir y estudiar la ley, estudiar acá, no tengo, estoy indefenso⁵³.

En la misma línea, al ser poco clara la ley en su redacción, inhibe la posibilidad de incentivar su uso por parte de la ciudadanía, situación que también quedó de manifiesto en la Ley de donación de órganos que contenía un proceso cuyas disposiciones técnicas limitaban el interés de potenciales donantes

Entre las personas consultadas son numerosas las razones aducidas para explicar este quiebre de tendencia tras la publicación de la Ley, traducido en un rechazo creciente a ser donante, y que transitan desde la imposición legal del acto de donar, descrito previamente en este informe, hasta la desconfianza en el sistema, cuyo origen radica en el desconocimiento del proceso de donación y trasplante de órganos, cuyos criterios pudieran parecer demasiado técnicos para el común de la población⁵⁴.

Por otra parte, algunos términos utilizados en las leyes son escasamente comprendidos por la ciudadanía, un ejemplo de ello es la referencia que se realiza en la Ley N°20.066, de Violencia intrafamiliar sobre las denuncias. En este sentido, fue posible constatar que existe la creencia entre las víctimas de este tipo de violencia que una ‘constancia’ es sinónimo de ‘denuncia’. Si bien los funcionarios policiales deben generar una denuncia cuando son informados de este tipo de hechos, las víctimas insisten en la constancia por creer que es el medio suficiente para dar cuenta de lo ocurrido o tan solo para poner en sobre aviso al agresor sin intención de continuar con acciones legales: “yo creo que existe gran desconocimiento también de lo que es una denuncia, todavía [las víctimas] piensan en el tema de dejar una constancia, ahí en eso básicamente hay bastante dificultades porque no se sabe muy bien distinguir en eso tampoco”⁵⁵.

En la misma ley, tanto implementadores de la norma como la ciudadanía, formularon reparos acerca de cómo está construido el término ‘violencia’, qué es lo que la ciudadanía entiende por este concepto y los alcances de generar una denuncia por este tipo de maltrato:

[las víctimas] desconocen que la violencia psicológica también es denunciabile, ...) en ese sentido, muchas de las mujeres que llegan, por ejemplo al centro, cuando yo las atiendo desconocen el tema de que están sufriendo violencia psicológica y de alguna forma, eso se naturaliza, y mencionan ‘yo no he podido denunciar, porque él no me ha dejado lesiones’. Entonces siento que también tiene que ver con esto de cómo se transmite a la ciudadanía el tema de visibilizar otros tipos de violencia, que sí los recoge la ley, pero que las personas no lo saben⁵⁶.

Igualmente, se ha señalado que esta norma presenta un lenguaje jurídico técnico al hacer la distinción entre las materias que son abordadas por los Tribunales de Familia y Tribunales Penales, a saber, aquellos hechos que son constitutivos de delitos y aquellos que no lo son:

Hay mucho desconocimiento de todo lo que dice relación con esta distinción que se hacía tan técnica de hechos no constitutivos de delito. Entonces, la bajada de este tecnicismo al ciudadano común es súper difuso, no llega, ese el campo en el que yo trabajo, toda esta mitología de que si no me deja marcas no puedo denunciar⁵⁷.

53 Departamento de Evaluación de la Ley. Foro Ciudadano para la Evaluación de la Ley N° 20.599. Concepción, Chile.

54 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.413. Valparaíso, Chile, p.120

55 Departamento de Evaluación de la Ley. Foro ciudadano para la Evaluación de la ley N°20.066. Valparaíso, Chile.

56 Departamento de Evaluación de la Ley. Foro ciudadano para la Evaluación de la ley N°20.066. Valparaíso, Chile.

57 Departamento de Evaluación de la Ley. Foro ciudadano para la Evaluación de la ley N°20.066. Valparaíso, Chile.

De esta manera, podemos observar que la precisión en el lenguaje normativo se torna fundamental, sobre todo en materias que otorgan un marco de protección de derechos y cuyo uso se asienta en comunidades o ciudadanos que necesitan comprender la tutela jurídica a la que están sujetos para que esta sea efectiva y accesible.

4.2.- Comprensión en la estructura u orden en que se exponen las disposiciones normativas

La comprensión de la norma también se determina a través de una estructura general que ordena el cómo se presenta la información en razón de la materia a tratar. En esta línea, se han identificado dificultades para comprender los requisitos que debe cumplir, sobre todo en aquellas normas que contienen procedimientos y descripciones técnicas, donde la complejidad de su interpretación no es enfrentada solo por el ciudadano, sino que alcanza a las instituciones que deben implementarlas.

Lo antes descrito se refleja en el problema para poner en marcha las distintas exigencias establecidas en la Ley N°20.599, las que hacían referencia a la instalación de ‘torres soportes de antena en relación a su altura’, principalmente en aquellos casos en que dentro de un mismo artículo se regula la instalación de torres de más de 3 y menos de 12 metros, junto a las de hasta 18 metros destinadas a la colocación⁵⁸:

La Ley tiene que tener principios generales, muy bien establecidos, un articulado donde da competencias, donde establece prohibiciones, donde establece plazos, o multas incluso o acciones reparatorias y después se va a las excepciones. Pero aquí las excepciones se meten entre medio. Entonces nos costó mucho leer la Ley así de corrido y entenderla. La Ley deja unos vacíos entre medio que es donde nosotros hemos conversado con SUBTEL, y quedamos en el aire, porque cuando esos vacíos quedan en la ley no es posible reglamentarlo y por lo tanto no es posible atender a algunas demandas que son propias de la materia porque han quedado mal reglamentadas⁵⁹.

Para hacer frente a estas dificultades, las instituciones implementadoras han debido desarrollar documentos y capacitaciones con el objeto de adoptar interpretaciones comunes que faciliten el trabajo de los operadores. En el caso anterior, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha debido encargarse, por iniciativa propia, de entregar criterios de interpretación a las direcciones de obras municipales para asegurar el funcionamiento de las disposiciones legales.

4.3.- Obsolescencia del lenguaje normativo

El uso de un lenguaje apropiado en el Derecho que no resulte ofensivo a quienes deberán obedecerlo o aplicarlo es otro tópico relevante al momento de elaborar e implementar una ley, principalmente por poseer una función directiva, cuyo fin es el de dirigir la conducta o influir en la voluntad de las personas (Orrego Olmedo, 2014).

Al tener a la regulación de una conducta o voluntad por objeto, la ley debe propender al respeto de los derechos humanos, a la inclusión en la sociedad y a la igualdad de derechos en el tratamiento de los ciudadanos. Sin embargo, en los estudios elaborados por el Departamento de Evaluación de la Ley se ha encontrado una serie de disposiciones que, dado el tiempo en el que fueron redactadas, contrarian los principios antes descritos.

La Ley N°18.600, que establece normas sobre personas con discapacidad mental, vigente desde 1987, es un claro ejemplo de la necesidad de actualizar las normas conforme pasan los años. En la denominación misma de la ley: “*Establece normas sobre personas con discapacidad mental*” y en especial en el Decreto Supremo N°48, que aprueba el reglamento para su aplicación, se identificaron menciones como ‘deficientes mentales, locos, dementes, casa de locos’, entre otros.

58 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la ley N°20.599. Valparaíso, Chile.

59 Departamento de Evaluación de la Ley. Informe de Evaluación de la Ley N° 20.599. Valparaíso, Chile, p.34.

El artículo 497 del Código Civil es también otro claro reflejo de la utilización de un lenguaje obsoleto, que hoy es socialmente interpretado incluso como ofensivo:

Son incapaces de toda tutela o curaduría: 1° Los ciegos; 2° Los mudos; 3° Los dementes, aunque no estén bajo interdicción; 4° Los fallidos mientras no hayan satisfecho a sus acreedores; 5° Los que están privados de administrar sus propios bienes por disipación; 6° Los que carecen de domicilio en la República; 7° Los que no saben leer ni escribir; 8° Los de mala conducta notoria; 9° Los condenados por delito que merezca pena aflictiva, aunque se les haya indultado de ella;" (art. 497).

Es importante destacar que durante la última década se ha tendido a generar un lenguaje más inclusivo que modifique la manera de nominar a los destinatarios de la norma, entendiendo que las personas que presentan algún tipo de discapacidad, ya sea física o cognitiva, no son 'discapacitados', sino personas con 'capacidades diferentes', entendiendo esto como un punto de partida necesario para su inclusión definitiva en igualdad de derechos.

5.- CONCLUSIONES

Los avances de la técnica suponen un permanente desafío para la legislación. Esta, por lo general, irá adaptándose conforme se producen tales avances, pocas veces anticipándolos. Su deber es lograr dicha adaptación de forma eficiente, utilizando con exactitud los términos adecuados, recurriendo al conocimiento científico afianzado para incorporar en los distintos cuerpos normativos aquellos conceptos necesarios para aplicar correctamente sus disposiciones.

Al tratar leyes que regulen tópicos altamente técnicos, por ejemplo telecomunicaciones o el medio ambiente, sería positivo contar con un **glosario** o una definición de conceptos en un título preliminar, que brinde certeza al intérprete acerca del sentido más adecuado que se debe dar a cada uno de los fenómenos que aborda la ley. No obstante, al hacerlo, debe actuarse con cautela y no establecer la rigidez en tales conceptos, para no constreñir la eficacia de la ley en demasía, sino que permitir que sus preceptos evolucionen conforme también lo hace el fenómeno regulado como también la sociedad.

La experiencia recogida por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados da cuenta de la necesidad que tiene todo ordenamiento jurídico de analizarse a sí mismo, a fin de evaluar la pertinencia de sus normas conforme el paso de los años de su vigencia, detectando posibles vacíos, imprecisiones o inconsistencias normativas, las que, como se pudo apreciar, en varias ocasiones se deben a una utilización poco clara del lenguaje.

Mejorar el lenguaje jurídico es una tarea que debe abarcar una serie de ámbitos: la creación normativa, la interpretación jurídica y la aplicación del derecho en la práctica. Imperativo es, por tanto, si lo que se busca es dotar de la mayor eficacia posible al ordenamiento jurídico, que juristas y lingüistas colaboren en todos los campos mencionados, de manera tal que la totalidad de la actividad jurídica goce de una base sólida, que no es otra que la lengua a través de la cual se expresa.

REFERENCIAS

Aguirre Román, J. (2008). *“La relación lenguaje y derecho: Jürgen Habermas y el debate iusfilosófico. Opinión Jurídica. Vol. 7, N° 13, Universidad de Medellín.*

Albertí, E. (2011). *“Presentación del decano de la Facultad de Derecho”. En Montolío, E. (Ed.) Hacia la modernización del discurso jurídico: contribuciones a la I Jornada sobre la modernización del discurso jurídico español. Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.*

Aseff, L. (2010). "Los métodos interpretativos". En: Bonorino Ramírez, P. (Ed.) *El Derecho en acción. Ensayos sobre interpretación y aplicación del Derecho*. Lima, ARA Editores.

Bustos Concha, I. (2010). *La interpretación del derecho. Teoría y Práctica*. Santiago, Ediciones Jurídicas de Santiago.

Centenera Sánchez-Seco, F. (2012). "La consistencia en el lenguaje de las normas: hacia una propuesta consistente." *Revista Ius et Praxis*. Universidad de Talca-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 18, N° 2.

López Hernández, J. (2012). *Lenguaje Normas y Sistema Jurídico*. Madrid, Editorial Tecnos.

Luiz Streck, L. (2009). *Hermenéutica Jurídica. Estudios de Teoría del Derecho*. Lima, ARA Editoriales.

Manson, M. (2010). *Introducción al Derecho*. Santiago, Ediciones Jurídicas Olejnik.

Schauer, F. (2013). *Pensar como un abogado. Una nueva introducción al razonamiento jurídico*. Madrid, Marcial Pons.

Orrego Olmedo, K. (2014). "El lenguaje de género en la ley". *Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo*. Año 6. Número 10, Primer semestre.

Squella Narducci, A. (2000). *Introducción al Derecho*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Valdivieso, P. (2003). "Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena". *Revista de Sociología E Política*. N° 21, 13-34, noviembre.

VI FORMACIÓN EN ESCRITURA EN LENGUAJE CLARO PARA LOS ESTUDIANTES DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO: ANTECEDENTES Y PROPUESTA DIDÁCTICA

Lisbeht Arenas W.⁶⁰

Claudia Poblete O.⁶¹

SUMARIO

1 Introducción y Marco Teórico – 2 Propuesta didáctica – 3 Experiencia implementada: curso de Estrategias de Producción del Discurso Escrito – 4 Conclusión y proyecciones

RESUMEN

El ingreso a la universidad implica desafíos que están en directa relación con la formación de estudiantes al interior de una comunidad académica especializada. En este sentido, se necesita aprehender el conjunto de estrategias necesarias para ser parte de dicha comunidad y participar activamente del análisis y producción de textos que circulan en la academia (Carlino, 2008). A su vez, este proceso –denominado alfabetización académica– permite más adelante llegar a pertenecer a una comunidad científica y profesional (Radloff y De la Harpe, 2000). Por esta razón, existen diversos programas de redacción, escritura o talleres de escritura que se están implementando en diversas universidades del mundo, ya que se comprende que es necesario enseñar a redactar y a analizar textos especializados (Carlino, 2008). Por esta razón, la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso incorporó (el año 2011) 4 asignaturas obligatorias de habilidades lingüísticas, denominadas de forma genérica como “estrategias”. Estos cursos se imparten los 4 primeros semestres de la carrera y uno de ellos corresponde a Estrategias de Producción del Discurso Escrito, que contempla como uno de sus objetivos, que los estudiantes desarrollen estrategias para elaborar textos escritos en un lenguaje comprensible y claro para las diferentes audiencias que como futuros abogados deberán enfrentar en su desarrollo profesional. Este trabajo tiene como objetivo principal describir la experiencia pedagógicas que se ha implementado y perfeccionado a lo largo de estos años en dicho contexto. Para ello, presentaremos los objetivos principales del curso así como algunos materiales didácticos que se utilizan en el desarrollo de la cátedra.

60 Profesora de castellano. Docente del área de Estrategias de Lenguaje de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

61 Doctora en Lingüística por la Universidad Autónoma de Barcelona. Coordinadora del área de Estrategias de Lenguaje de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Representante de Clarity en Chile.

ABSTRACT

University entrance implies challenges that are strictly related to the training of students within a specialized academic community.

In this regard, it is necessary to grasp key strategies to be part of that particular community and to actively participate in the analysis and production of texts that circulate around the academy (Carlino, 2008).

At the same time, this process – called academic literacy – later allows to belong and be part of a scientific and professional community (Radloff and De la Harpe, 2000). For this reason, many universities around the world have implemented different and diverse writing programs or writing workshops, as it is understood that teaching how to write and analyze specialized texts is a necessity (Carlino, 2008). Hence in the year 2011, the School of Law at Pontificia Universidad Católica de Valparaíso incorporated four compulsory subjects in connection with linguistic abilities, named “strategies.” These courses are taught during the first four years of the program, and one of them corresponds to “Written Discourse Production Strategies” (Estrategias de Producción del Discurso Escrito). One of its main objectives is that students are able to develop different strategies to elaborate written texts in a comprehensible and clear language, so that all the different audiences they will face as lawyers in their future career can read these texts. This paper proposes as one key goal to describe pedagogical experiences that have been implemented and improved throughout the years in that context. In order to achieve that, the course main objectives as well as some instructional material used in it are presented.

1.- INTRODUCCIÓN

El ingreso a la educación superior genera un gran desafío, ya que no supone como consecuencia directa la inserción a la comunidad disciplinar, sino que este es solo el inicio de un proceso paulatino donde los estudiantes deben adquirir, elaborar y comunicar conocimiento mediante el desarrollo de diversas habilidades de comprensión y producción textual (Caldera y Bermúdez, 2007).

En este sentido, la alfabetización académica es un proceso que describe el ingreso progresivo de “novatos” en una cultura académica dominada por los niveles de especialización que determinan a sus participantes. Campbell (1990) señala que la alfabetización académica se relaciona con la capacidad de utilizar el lenguaje para pensar, crear e interrogar, de manera que se participe en la sociedad. Efectivamente, como señala Caldera y Bermúdez (2007), aprender es manipular la información, esto implica que mediante el lenguaje el aprendiz puede dar significado, manejar y transformar el conocimiento. En consecuencia, la lectura y la escritura son consideradas como procesos interactivos y dinámicos de construcción de significados que necesitan de una activa participación, a través de la aplicación activa de operaciones mentales complejas y la utilización de estrategias, para procesar, organizar, integrar y producir conocimiento. Asimismo, Bazerman & Russel (2003) señalan que el dominio de la comprensión y producción de textos escritos en este proceso es fundamental, puesto que a través de estas instancias de comunicación el sujeto podrá aproximarse al conocimiento, transformarlo y comunicarlo.

Por su parte, Carlino (2013) plantea que la alfabetización académica es un conjunto de acciones que realizan los docentes, con apoyo y orientación de la universidad, para que los alumnos puedan leer, escribir, estudiar, comprender, pensar, argumentar, discutir, exponer, valorar razonamientos, debatir, etc., según los modos propios de cada disciplina. Esto significa la integración, por parte del sujeto, de los discursos que caracterizan a las disciplinas, ya que desde un punto de vista profesional, cada uno de los campos

de formación desarrolla sus propias formas de observar y construir la realidad. Implica, además, las competencias de leer, escribir, hablar y comprender en un contexto académico específico.

2.- EXPERIENCIAS DE ALFABETIZACIÓN ACADÉMICA EN EL ÁREA DE DERECHO

En los últimos años, se ha presentado un especial interés por el proceso de alfabetización que se desarrolla en la universidad. Así, es posible evidenciar distintos cursos o talleres que se imparten en el primer año universitario, donde se trabajan tanto las habilidades de comprensión como producción (Fernández Fastuca, 2010 y Carlino, 2003) con el fin de permitir una inserción a la comunidad y evitar el fracaso en dicho proceso.

Ahora bien, si nos centramos en el área específica de Derecho, existen muy pocas investigaciones documentadas. Una de ellas es la de Montolío (2008), quien realizó un estudio acerca de la formación de la escritura en dicha área en el contexto español y, en concreto, acerca del discurso judicial. Es así como plantea la completa inexistencia de manuales u obras de referencias que actúen como orientaciones para poder redactar sus sentencias y, a esto se le suma que en la formación académica no existe un trabajo didáctico que permita el desarrollo de la escritura.

Lo anterior causa, evidentemente, que los escritos judiciales (sentencias, específicamente) posean una gran cantidad de errores y falecias de todo orden: ortográficas, tipográficas, léxicas, sintácticas, entre otras, las que impiden lograr un correcto razonamiento y entendimiento acerca de lo que se debe dictar.

El trabajo mencionado realiza una propuesta formativa –en la Escuela Judicial– ante tales hallazgos presenciados en las sentencias, encontrando numerosos obstáculos, tales como: las actitudes poco reflexiva de los jueces frente a la escritura, no otorgándole una importancia en su área disciplinar y, a su vez, utilizando técnicas de “cortado y pegado” de otros formatos sin enfrentarse a una redacción propia y autónoma, además de caracterizar la escritura judicial como una escritura antigua, rodeada de una sintaxis compleja, cargada de gerundios, entre otros, lo que para ellos denota una “escritura de prestigio” (Montolío, 2008).

Evidentemente, lo que señala esta autora en su investigación es que la poca reflexión de los propios jueces es producto de la inexistencia de modelos didácticos que les permitan desarrollar una alta competencia al momento de enfrentarse a una tarea de escritura. Esto genera que se sigan utilizando modelos y formatos antiguos de textos, replicando frases y reproduciendo una escritura poco precisa, artificiosa, con un léxico arcaico y que es reconocida, paradójicamente -como decíamos- como “prestigiosa” dentro de la comunidad discursiva.

Otra experiencia en el área es el diseño de un curso a virtual piloto de Escritura Penal I, en el año 2004. Este curso fue hecho para los estudiantes del Departamento de Estudios Jurídicos del CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación) en México. El objetivo era el aprendizaje de la escritura académica involucrándose con los contenidos propios del Derecho Penal. La experiencia resultó ser positiva permitiendo que dicho equipo siga “trabajando junto para diseñar una estrategia de réplica de la metodología a nivel de la malla curricular de la Carrera de Derecho” (Marilef, Falabella & Maurizi, 2005).

No obstante lo anterior, no se conocen experiencias de incorporación de cátedras o programas de habilidades de escritura de forma sistemática y obligatoria en las mallas o programas de Derecho a nivel nacional, sino más bien cursos con objetivos remediales de competencias lingüísticas (o mal denominados de “nivelación”), generales, optativos y no enfocados en la disciplina del Derecho.

3.- PROPUESTA DIDÁCTICA

Una de las habilidades lingüísticas que se considera fundamental para los futuros abogados es la escritura, ya que permite la inserción en la comunidad disciplinar. En este sentido, es necesaria un trabajo conjunto entre los docentes expertos y especialistas de la disciplina, Derecho en este caso, y los especialistas en lenguaje. Los primeros son los que conocen las especificidades de su comunidad, las formas en que el conocimiento circula, las particularidades que los géneros discursivos adoptan (Gottschalk & Hjortshoj, 2004; Carlino, 2003, 2005) y las actividades o situaciones de interacción que están reguladas por las convenciones previamente establecidas (Bazerman & Russel, 2003). De este modo, no se debe entender como una intervención externa y aislada, sino como un trabajo en que están involucrados los docentes de derecho, los docentes del área de lenguaje y los estudiantes, poniendo especial énfasis en las especificidades propias de su campo disciplinar.

En este sentido, la comunidad disciplinar específica en que se realiza esta propuesta didáctica es la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dicha carrera comenzó un proceso de reestructuración académica, de cara a los cambios y competencias que debe considerar la formación del abogado hoy en día, que incluyó una nueva malla curricular que se puso en marcha el año 2011. Esta modificación, entre otras cosas, incorporó cuatro asignaturas, impartidas por profesores especialistas en el área de lenguaje, cuyo énfasis está en desarrollar y potenciar habilidades tales como: leer, escribir, hablar y argumentar. Las asignaturas son: Estrategias de Comprensión del Discurso Escrito (1er semestre), Estrategias de Producción del Discurso Oral (2° semestre), Estrategias de Producción del Discurso Escrito (3er semestre) -al que nos referiremos en este trabajo- y, finalmente, Argumentación (4° semestre). Así, los dos primeros años de formación los estudiantes de la carrera cursan asignaturas que están especialmente diseñadas para favorecer el proceso de alfabetización académica, así como sustentar una sólida base de manejo del lenguaje con énfasis en la claridad y la preocupación por el destinatario de sus textos en el contexto académico y, en el futuro, el contexto profesional.

La implementación de estos cursos está en directa relación con las exigencias que se declaran en el perfil de egreso del programa, que señala:

El licenciado de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso sobresale por un razonamiento jurídico riguroso que le permite desenvolverse en cualquier función del ámbito profesional del derecho, con la aptitud para realizar un juicio crítico al derecho vigente, su aplicación y sus cambios. Su formación profesional, fundada en los principios sustentados por nuestra Universidad, lo prepara para realizar un trabajo de calidad al enfrentar y resolver los desafíos profesionales que decida asumir. Contribuye a la aplicación y el desarrollo del derecho con una visión comprensiva e informada que le permite considerar los intereses públicos y privados desde la perspectiva del bien común, y puede desenvolverse en diversos contextos culturales demostrando flexibilidad, capacidades de liderazgo, comunicación y negociación⁶² que lo destacan como un profesional confiable” (PUCV, 2015).

4.- EXPERIENCIA IMPLEMENTADA EN ESCRITURA CLARA

El objetivo del programa del curso Estrategias de Producción del Discurso Escrito es desarrollar estrategias que permitan a los estudiantes elaborar textos escritos, considerando el proceso de producción, así como el producto textual final. Se enfoca en el trabajo con textos académicos y profesionales con el fin de que estos sean adecuados a diversas situaciones retóricas, cohesivos, coherentes, formalmente adecuados y, por sobre todo, **acorde con la audiencia** o destinatario de cada texto.

62 El destacado es nuestro.

El aspecto final mencionado más arriba, la preocupación por la audiencia, se ha ido instalando como un punto primordial durante el proceso de inserción y puesta en marcha de los cursos de estrategias al interior de la Escuela de Derecho, ya que uno de los aspectos que resulta complejo para los estudiantes es tomar conciencia de que sus textos deben ser entendidos no solo por expertos en la disciplina (abogados, juristas, asesores legislativos, jueces, fiscales, etc.), sino que también –y probablemente con mayor cantidad durante su labor profesional- por personas y ciudadanos que son ajenos al contenido jurídico y que solicitarán sus servicios (partes en conflicto en un juicio, trabajadores, empresarios, etc.).

5.- PROPUESTA DIDÁCTICA

El curso se estructura sobre la base de dos unidades: “El párrafo como unidad de sentido” y “Comunicación de decisiones”. En esta última, se aborda el género “resolución judicial: la sentencia”. En esta unidad se trabajan aspectos procesuales como la situación retórica, el acceso al conocimiento temático, la textualización, la planificación (plan de texto y organización de la estructura), la evaluación y la corrección. En los aspectos estructurales, se aborda la parte expositiva, parte considerativa y la parte resolutive o dispositiva. Todo lo anterior, y dado el estado inicial de ingreso a la comunidad disciplinar, con un enfoque más discursivo que jurídico, es decir, nos interesa que el estudiante reconozca los propósitos comunicativos de cada apartado y la finalidad del género que está mediada por el destinatario final.

La asignatura pone especial atención al diseño de actividades que se relacionen con dos competencias y elementos fundamentales que todo estudiante de derecho – y, por ende, futuro abogado– debe dominar y emplear en distintos contextos profesionales, a saber: adecuación a la audiencia y utilización de lenguaje claro y preciso. Este último aspecto se ha ido incorporando en los últimos semestres dado que la tendencia en el ámbito legislativo, jurídico y judicial, tanto nacional como internacional, se perfila hacia un lenguaje que sea claro para las personas comunes, sin conocimiento del derecho, y que puedan entender los documentos que los afectan muchas veces de por vida.

Estrategias de reformulación

La reformulación corresponde a una nueva construcción o enunciación de un determinado enunciado que puede ir desde una mera incorporación de elementos explicativos hasta una construcción completamente distinta. En este sentido, el escritor (estudiante) es quien busca distintas formas para fabricar un enunciado que sea comprendido por una audiencia en particular. Por lo mismo, su principal función será **clarificar el mensaje** para lograr ser comprendido por un destinatario en particular.

Ciapuscio (2001) clasifica las estrategias de reformulación en expansivas, reducción y variación. La primera de ellas –expansión– tiene como función principal adicionar componentes que no están presentes en el texto fuente mediante mecanismos tales como la explicación de un concepto o una comparación de otros elementos con este. En segundo lugar, las estrategias de reducción realizan el sentido inverso, es decir, la supresión de elementos que no contribuyen o que, en definitiva, pueden entorpecer a la comprensión del destinatario. En tercer lugar, las estrategias de variación que se refieren directamente al cambio de expresiones o de contenido – puede ser a nivel léxico o gramatical, aspectos formales o modales– realizando paráfrasis que resulten más sencillas y permitan el entendimiento del lector.

Si bien los textos especializados en el ámbito jurídico son altamente complejos y difíciles de comprender para una persona que no pertenece a la comunidad disciplinar, la mayor parte de las veces esos textos modifican y alteran el entorno o bien un determinado comportamiento, y debemos conocerlos, tal es el caso de las leyes que ordenan un determinado actuar y que si no es cumplido trae consecuencias directas a la persona. Lo mismo ocurre con las sentencias, textos que contienen la resolución de un conflicto particular y que, además, norman un determinado actuar. En este sentido, las partes están directamente interesadas

en comprender a cabalidad lo que señala en dicho texto, aunque en la praxis sabemos que esto no ocurre. Por lo tanto, este contenido se aborda en el curso generando instancias que, con el género particular de la sentencia, los estudiantes deben enfrentarse a emplear estas estrategias para hacer comprensible su mensaje a las partes involucradas.

Diseño de actividades Un ejemplo de actividad que tiene este objetivo es:

Lea los siguientes fragmentos y responda:

Texto Original	Reformulación
<p>Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en los artículos 144, 152, 155, 160, 167 y siguientes, todos del Código de Procedimiento Civil, se declara que:</p> <p>I. Se rechaza, sin costas, la nulidad procesal imputada por la parte demandada a fojas 230.</p> <p>II. Se rechaza, sin costas, la incidencia de abandono del procedimiento deducida por la misma demandada.</p> <p>III. Se confirma, sin costas de la instancia, la sentencia apelada de diecisiete de mayo de dos mil trece, escrita a fojas 204 y siguientes.</p>	<p>Considerando todo lo anteriormente expuesto, se declara que:</p> <p>I. Se rechaza la petición de nulidad procesal, (es decir, dejar el procedimiento como nulo debido a algún tipo de irregularidad o vicio en su proceso)¹ solicitado por Doña Eliana. No obstante, este rechazo es sin costas (gastos administrativos del procedimiento judicial)</p> <p>II. Se rechaza, también sin cobro alguno, la incidencia de abandono del procedimiento (esto es, haber pasado el plazo de 6 meses frente a la última gestión útil).</p> <p>III. Se confirma la sentencia anterior con fecha de diecisiete de mayo de dos mil trece, sin los gastos administrativos de proceso.</p>

Luego de la lectura de ambos fragmentos de los textos ¿qué distinción puede evidenciarse entre ellos?, ¿qué ha sucedido con la información?

Lea los siguientes fragmentos y responda:

Texto original	Reformulación
<p>1º.- Que los efectos de la resolución comunicada en oficio número 26.545 se producen en Villarrica, así como en la dicha comuna y ciudad se efectuó la recepción de la comunicación y se tuvo conocimiento de la misma, circunstancia que otorga competencia a este Tribunal para conocer y fallar la protección que a fojas 7 implora don Galo Gajardo Paillalef. De lo dicho resulta que no se acoge la petición del recurrido en cuanto pide que la Corte se abstenga de conocer del asunto.</p>	<p>La superintendencia solicitó que este tribunal no se pronuncie de este asunto porque le corresponde a otro tribunal, sin embargo, el documento que “niega la jubilación” se entrega y es conocida por don Galo en Villarrica lo que habilita a este tribunal a conocer de este conflicto.</p>

Luego de la lectura de ambos fragmentos de los textos ya analizados, ¿qué distinción puede evidenciarse entre ellos?, ¿qué ha sucedido con la información?⁶³

¿Cómo reformularía el siguiente fragmento?

63 Observaciones didácticas: al contrario del caso anterior, en este encontramos la aplicación de estrategias de reducción, donde se reduce la información, suprimiendo aquella que no es relevante y, a su vez, simplificando las oraciones que el texto original tiene.

Texto original	REFORMULACIÓN
<p>OCTAVO: Que, el artículo 20 de la Constitución Política del Estado, que consagra el Recurso de Protección, que se intenta ahora, autoriza a la Corte de Apelaciones respectiva para que adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado -en base a hechos y derechos indubitados-, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes; disposición de la que debe colegirse que la privación, perturbación o amenaza debe ser indubitada y actual, vale decir, que este Tribunal, se encuentre en la situación material y jurídica de brindar la protección pedida, ya que, si ello no concurre, la acción de tutela carece de oportunidad.</p> <p>NOVENO: Que, en el presente caso, primeramente se ha alegado una falta de legitimidad “activa del recurrido” -debiendo entenderse pasiva-, atendido lo expuesto, de manera que, en primer lugar resultan derechos de propiedad que se confrontan, el de la imagen y del derecho de autor, poseídos por distintas personas, así, este medio no resulta idóneo a fin de dirimir esta contienda.</p>	

Adecuación a la audiencia a partir de tareas de escritura

Los abogados o estudiantes de derecho, en la academia o en el ejercicio profesional, se enfrentan a distintas audiencias que poseen niveles de conocimiento muy distintos. Por lo mismo, se debe ejercitar la adecuación a dichos posibles destinatarios donde se deben considerar todos los factores que se asocian a ellos, cuidando estar en el nivel más apropiado para lograr la comprensión de los mismos, evitando emplear léxico o formas gramaticales complejas que no comprendan o bien, tratando de simplificar tanto que pueda, incluso, ofender a los receptores del mensaje.

A continuación, presentamos algunos de los ejercicios que se emplean en este curso:

Elabore un párrafo que responda a las características de un buen párrafo (tener cierre semántico, desarrollar solo una idea principal, aportar a la coherencia global del texto, extensión adecuada, etc.). La situación retórica de su párrafo es la siguiente:

-Tema: Financiamiento de las campañas electorales en Chile

-Tópico: Caso *Penta*

-Audiencia: un estudiante de octavo básico

-Propósito: explicar

La Junta de Vecinos N°37 de Cerro Perdices, Valparaíso ha constituido su directiva, a través de elecciones democráticas y luego de 8 años sin organización. En un catastro realizado para dar cuenta de la población a la que agrupa, se ha evidenciado un aumento considerable de la población de adultos mayores (más de 60 años), siendo estos un 47,8% de los vecinos.

Para impulsar y reactivar los lazos entre este segmento de la población, atendiendo a las inquietudes manifestadas por este grupo, los nuevos dirigentes necesitan conocer parte de la ley 19.828, la que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, con el propósito de saber cómo optar a fondos concursables del Estado. Para cumplir este desafío, han organizado dos jornadas de trabajo y lo han contactado a usted, en su calidad de futuro abogado, para que les explique a adultos mayores el **Artículo 7 (Título IV del Fondo**

Nacional del Adulto Mayor) de la Ley. De este modo, podrán obtener algún tipo de conocimiento antes de comenzar a planificar la postulación de sus iniciativas.

Términología jurídica

Es usual, en textos especializados, encontrar ciertas fórmulas o conceptos que poco o nada aportan al significado o a la comprensión del mensaje que se emite. Es por esto que se puede establecer que existen ciertos “vicios” donde lejos de cuestionarlos o revisarlos de manera crítica, se replican sin mayores cuestionamientos. Esta mirada más aguda y reflexiva es la que queremos desarrollar en nuestros estudiantes, donde no acepten estas fórmulas sin pensarlas previamente y evitando que solo lo consideren “correcto” porque fue escrito por profesionales del área. La idea principal es que ellos comprendan que en la praxis su objetivo principal es aquel cliente o persona en cuestión a quien le interesa el texto en particular y no producir un texto que solo sea comprendido por sus pares.

Para esto, hemos realizado revisiones críticas de la sentencia, haciéndolos reflexionar, por ejemplo con un elemento tan común como lo es el “que” en casa inciso del apartado *Considerando*:

Con lo relacionado y considerando

- **PRIMERO:** Que, la litigación activa basa su demanda en que los servicios que contrató la representante de la demandada consistentes en, un total 3.600 metros cuadrados de carpas, compuestos dos naves de 1.700 metros cuadrados cada una con 5 metros de altura en el centro y 3 de caída en los costados, por un precio de \$3.007.519 cada una, y otra carpa de 400 metros cuadrados con 5 metros de altura, costo fijado en \$707.652, por lo tanto el servicio tenía un costo de \$8.000.000, el cual fue requerido por la demanda y de acuerdo con el presupuesto emitido por ésta.
- **SEGUNDO:** Que, el trabajo y naves expuestas debían ser instalados en el Sporting de Viña, situado en el Viña del mar, región de Valparaíso y cedido a la demandada día 2 de noviembre del 2012, con el fin de ser utilizadas en la Feria de Integración Regional realizada los días 8,9 y 10 de noviembre del mismo año, el cual, posteriormente debían desmontar y retirar las instalaciones de dichas carpas, tal cual como solicitó la demandada.
- **TERCERO:** Que, del precio fijado a cambio de la prestación del servicio en \$8.000.000 (IVA incluido), la demandada sólo realizó el abono inicial de \$2.000.000, el cual restando el pago del saldo de \$6.000.000 que se cobra en estos autos. Conforme al trabajo prestado se emitió la factura correspondiente por la empresa de la demandada, N° 0001321 con fecha 30 de noviembre de 2012, la cual se negó a su recepción, pese a haberse entregado los servicios de manera correcta y según como se acordó anteriormente con la demandada.

Actividad

¿Es significativo, en términos de la construcción de un párrafo y de la relación de las ideas, que los numerales de este apartado comiencen con ‘Que’? A partir de lo anterior, ¿cree usted que pueden reemplazarse? Sugiera cambios en el texto.

En este ejemplo, se evidencia claramente que se realizan ejercicios donde, mediante la reflexión y opinión de los estudiantes, se busca que comprendan que esa fórmula no es necesaria ya que, lejos de entregar información para la comprensión, genera reiteración léxica y, además, no establece una relación clara entre los elementos que se presenten. Sería mucho mejor el correcto uso de conectores o marcadores discursivos quienes nos permitirían establecer relaciones entre los enunciados enumerados.

A fojas 5 se han acompañado, en primer lugar, una copia de la solicitud del trabajo realizado y confirmado vía correo electrónico; en segundo lugar, una copia del presupuesto correspondiente al requerimiento del demandado; en tercer lugar, una copia de la factura correspondiente al trabajo realizado y, por último, las copias de tres guías de despacho que indican los materiales arrendados por la demandada.

A fojas 18, Comercial Marcelo Allende Molina EIRL responde oponiendo una excepción de falta de legitimidad pasiva, solicitando que se acoja la misma y pidiendo que se condene en costas a la demandante. Alega, contradiciendo a la actora, que no ha tenido ninguna relación contractual con ella y que no le adeuda la suma en cuestión. Asimismo, niega haber contratado sus servicios, haberle solicitado el presupuesto que ésta acompañó y haberle pagado una suma de dos millones de pesos (\$2.000.000). Respecto a lo anterior, explica que la demandante confunde a Marcelo Allende Molina, persona natural, con Comercial Marcelo Allende Molina EIRL, persona jurídica distinta de la primera. También agrega que, según las pruebas, nada obsta a que sea una persona diversa de la demandada y de su representante la que adeude la suma exigida.

Actividad

¿Qué función cumplen en el texto las frases subrayadas? ¿Pueden reemplazarse? Sugiera cambios en este mismo espacio.

En este caso, tenemos dos elementos importantes. El primero de ellos, dicha la frase ‘a fojas’ resulta ser un tecnicismo, el que solo es comprendido por un experto en la disciplina, por lo tanto, si este tipo de texto está construido para ser comprendido por las partes, esta palabra no contribuye a esa finalidad. En segundo lugar, es muy usual que este tipo de formas se empleen como marcadores discursivos, donde debemos suponer que está cumpliendo una función aditiva, no obstante, no está claro porque este tipo de palabra no permite el establecimiento de relaciones entre los párrafos. De esta forma, se recomienda siempre comenzar un párrafo con estos recursos lingüísticos porque establece, explícitamente, la relación entre las ideas lo que permitirá una mejor comprensión de los enunciados.

6.- CONCLUSIÓN Y PROYECCIONES

En este trabajo nos enfocamos específicamente en el tercer semestre de “estrategias” que se encuentran presentes en la malla de la carrera de derecho en la PUCV, es decir, Estrategias de Producción del Discurso Escrito. Como mencionamos, este curso cuenta con 2 unidades, la primera de ellas se trabaja desde un nivel mucho más local, analizando la construcción de un párrafo (idea principal e ideas secundarias, extensión, estructuras retóricas, entre otros) para, posteriormente, avanzar a un nivel más macro como lo son los modos de organización del discurso y, por lo tanto, los textos. En la segunda unidad, se abordan dos géneros en particular, a saber: ensayo y sentencia. Es en esta última donde mostramos algunas intervenciones pedagógicas que realizamos para trabajar objetivos específicos como lo son la clarificación del lenguaje y la adecuación a la audiencia.

En este tipo de texto es evidente revelar que hay una estructura determinada y objetivos particulares que llevan a dar cuenta de un objetivo general como lo es el de informar a las partes sobre la resolución del conflicto pero, a su vez, también normal a partir de dicha resolución. En este marco, la audiencia directa de este género son siempre las partes involucradas en el conflicto, por ende, en el ejercicio profesional es absolutamente indispensable tener la claridad y sencillez de dar cuenta y explicar esta sentencia.

Considerando lo anterior, en el proceso de formación de estudiantes en profesionales es fundamental que, en cada tarea de escritura, la audiencia es quien determinará la forma en que se escribe. En otras palabras, si nos encontramos con una audiencia experta, la construcción oracional puede ser más compleja, hay menor nivel de explicación y el léxico puede ser especializado. Sin embargo, cuando nos enfrentamos a audiencia no experta es requisito realizar construcciones oracionales más sencillas, léxico más cotidiano y mayores niveles explicativos. Esto no implica la vulgarización del lenguaje, sino que, muy por el contrario, es el acercar el derecho a la gente y permitir la comprensión del destinatario correcto. Para esto, es fundamental el empleo de estrategias de reformulación donde, según los requerimientos concretos, se utilizan unas u otras.

Asimismo, como se ha mencionado, este tipo de textos profesionales ha adquirido una serie de recursos que se reiteran, arraigándose como casi un requisito en su construcción. No obstante, en muchas ocasiones lejos de aportar significado o contribuir a la comprensión del texto, separan y distancian aún más al público no experto, debido a que son tecnicismos que no se comprenden o bien no se pueden establecer las relaciones explícitas entre el texto. En este trabajo presentamos dos elementos como ejemplo: la utilización del “que” en el apartado *Considerando* y la expresión “a fojas” en el apartado *Vistos*, el que, inclusive, se emplea como marcador discursivo.

Como proyección deseáramos compartir las demás experiencia pedagógica realizadas, abarcando los otros 3 cursos que mencionamos, pero no desarrollamos en este trabajo. Asimismo, realizar este trabajo adecuándolo a otros textos del ámbito profesional para analizar qué es lo que sucede y, de esa manera, prepararlos en una mayor diversidad de escritos. Finalmente, proyectar trabajos como este a otras carreras de la universidad adecuándose a cada comunidad disciplinar y a cada género que en ella circulan.

REFERENCIAS

- Bazerman, C., & Russell, D. (2003). *Writing selves/writing societies: Research from activity perspectives. Perspectives on writing. Fort Collins, Colorado: The WAC clearinghouse and mind, culture, and activity. Recuperado de: http://wac.colostate.edu/books/selves_societies/*
- Bono, A. y De la Barrera, S. (1998). “La producción de escritos académicos de los estudiantes universitarios. Análisis de aspectos conceptuales y estratégicos”. *Revista Contextos de Educación*. 1(1), 130-137.
- Campbell, B. (1990). *What is literacy? Acquiring and using literacy skills, Australasian Public Libraries and Information Services*, 3, 149-152. En: Bawden, D. (2002). *Revisión de los conceptos de alfabetización informacional y alfabetización digital. Anales de Documentación*, 5, 361-408.
- Caldera, R. y Bermúdez, A. (2007). “Alfabetización académica: comprensión y producción de textos”. En *Educere, Revista Venezolana de Educación*, vol. 11, núm. 37, pp. 247-255. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/2341092/Alfabetizacion-Academica-Caldera-y-Bermudez-2007#scribd>
- Carlino, Paula (2003). “Alfabetización académica: Un cambio necesario, algunas alternativas posibles”, *Educere, Revista Venezolana de Educación*, vol. 6, núm. 20, pp. 409-420. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19736/1/articulo7.pdf>
- Carlino, P. (2005). *Escribir, leer, y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.*
- Carlino, P. (2013). *Alfabetización académica diez años después. Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18 (57), 355-381. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México.
- Ciapuscio, G. (2001). *Procesos y Recursos de Producción Textual en la Divulgación de Ciencia. En J. Brumme (ed.), La historia de los lenguajes iberorománicos de especialidad. La divulgación de ciencia. Barcelona: Vervuert/Iberoamericana.*
- Fernández Fastuca, L. (2010). *La enseñanza de la escritura académica en las universidades del área metropolitana de Buenos Aires, tesis de maestría, Buenos Aires: Universidad de San Andrés.*
- Gottschalk, K. & Hjortshoj, K. (2004). *The elements of teaching writing, Boston: Bedford/St. Martin's.*
- Marilef, R., Falabella, S. & Maurizi, M. (2005). “¿Es posible generar aprendizaje significativo cognitivo y social en un espacio virtual?” En *Virtual Educa (en línea)*. Disponible en <http://www.eseo.cl/public/doc/ESCRITURAPENACIDEESEO.pdf>

Montolío, E. (2008). 2008a: "El informe de Consultoría: un género para la toma de decisiones", en CALVI, M.V., MAPELLI, G. y SANTOS, L.J. (eds.), *Lingue, culture, economia: comunicazione e pratiche discorsive*. Milán: FrancoAngeli, 213-228.

Narvaja de Arnoux, E., Di Stefano, M. & Pereira, C. (2002). *La lectura y la escritura en la universidad*. Buenos Aires: Eudeba.

Radloff, A. y De La Harpe, B. (2000) "Helping students develop their writing skills - a resource for lecturers". En *Flexible Learning for a Flexible Society, Actas del ASET Higher Education Research and Development in South Asia Conference*. Toowoomba, Queensland, julio de 2000.

VII LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL LENGUAJE CLARO EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES: DIAGNÓSTICO DEL CASO CHILENO EN LA ETAPA PRELEGISLATIVA⁶⁴

Claudia Rodríguez A.⁶⁵

SUMARIO

1. Introducción y marco teórico – 2. Aspectos generales de la técnica legislativa – 3. Técnica legislativa formal en la fase prelegislativa – 4. Análisis de algunos aspectos de técnica legislativa – 5. Propuestas de pautas de redacción – 6. Evaluación de proyectos de ley – 7. Conclusiones.

RESUMEN

En este trabajo, parte de una investigación mayor, se aborda la técnica legislativa desde el punto de vista teórico, doctrinal y de la aplicación de alguno de sus enunciados. Desde la perspectiva teórica, expondré las racionalidades en las que se funda y algunas reglas puntuales relacionadas con ella. Se evalúa la calidad formal de proyectos de leyes chilenas en su etapa prelegislativa a la luz de la técnica legislativa formal, aplicándoles ciertas pautas o directrices, que la autora propone, en orden a verificar si cumplen o no con un estándar mínimo de calidad y claridad lingüística. Finalmente, se establecen conclusiones y sugerencias para el trabajo legislativo y para la formación de los especialistas en la elaboración de las leyes.

THE LEGISLATIVE TECHNICAL AND PLAIN LANGUAGE IN THE DEVELOPMENT OF THE LAW: DIAGNOSIS OF CHILEAN CASE IN THE PRE-LEGISLATIVE PHASE

ABSTRACT

In this work, part of a larger investigation, the legislative technique is approached from a theoretical, doctrinal and application of any of the statements in this technical view. From the theoretical perspective, I set out the rationales on which it is based and some specific rules related to it. The formal quality of chilean two draft laws in the light of prelegislative formal legislative drafting stage is assessed by applying certain rules or guidelines of formal legislative technique in order to verify whether they meet a minimum standard of quality and linguistic clarity. Finally, conclusions and suggestions for the legislative work and the training of specialists in the drafting of laws are established.

64 Artículo elaborado sobre base de Rodríguez, C. (2012). "Influencia de la técnica legislativa en la calidad de las leyes. Diagnóstico del caso chileno en la etapa prelegislativa". Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho. Profesor guía: Ricardo Salas Venegas. Valparaíso.

65 Abogada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, diplomada en Derecho Constitucional Universidad de Valparaíso; magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Valparaíso y magíster (C) en Derecho Parlamentario Universidad Complutense de Madrid. Funcionaria de la Cámara de Diputados.

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO.

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

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

La hipótesis anterior se ejemplifica con proyectos de ley promulgados como leyes entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010, informadas por la Corte Suprema, desde el punto de vista de la técnica legislativa formal, a la luz del estándar propuesto en esta investigación, consistente en pautas de redacción.⁶⁶ Para abordar lo propuesto, nos referiremos en primer lugar a lo que entendemos por “técnica legislativa” (en adelante TL).

2. ASPECTOS GENERALES DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.

Algunos autores la han circunscrito a los instrumentos para redactar las normas, tales como la articulación, configuración, redacción, lenguaje de las leyes, etc. Para otros, no se reduce a un análisis exclusivamente técnico-formal, sino que debe considerar la materia a regular, el contenido específico de la norma, el cumplimiento de sus fines, el análisis previo de su operatividad, así como su inserción en el ordenamiento jurídico.

No existe un concepto unívoco de lo que se entiende por TL. Castells (1997) la define como el arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la TL se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso.

Sin embargo, ha experimentado un notable desarrollo desde el año 1970, fecha en la que comenzaron a surgir los primeros manuales y directrices en algunos países europeos. Los motivos de este impulso, conforme a lo señalado por Atienza Rodríguez, se explican en “la crisis actual del Derecho que corre paralela e indisolublemente unida a la del estado del bienestar; cabría decir incluso que surge de la necesidad de dar una respuesta práctica a la crisis” (1997, p. 25). Así, es posible afirmar que este progreso se ha debido fundamentalmente al tema de la crisis de la ley -presente en casi todas las legislaciones del mundo-, que proviene fundamentalmente de la baja calidad técnica de las normas y el excesivo número que se emiten, con la consiguiente dificultad que implica el manejo de ellas. Es así como surge para enfrentar esta problemática, como un área del conocimiento jurídico que permita propender a encontrar soluciones a este problema.

66 Para efectos de esta síntesis se escogieron dos proyectos de un universo de cuarenta y cinco que fueron examinados en la tesis.

El objeto genérico de la TL consiste en mejorar la calidad de las normas mediante la utilización de herramientas que propendan a este fin. Muñoz Quesada (2011) ha sistematizado los siguientes fines:

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

Autores como Colmo, Meehan, Clavell Borrás y Pérez Bourbon distinguen entre TL interna y externa. Si bien llegan a una conclusión similar, su análisis se basa en distintos criterios. Por ejemplo, Clavell Borrás plantea que desde sus orígenes, a principios de siglo, se han diferenciado dos partes bien definidas:

a. La TL externa o formal, o sea los modos y procedimientos para elaborar las leyes, en especial la organización y funcionamiento del Poder Legislativo (procedimiento parlamentario: bases de la ley, elaboración del proyecto, debate, sanción, promulgación), y

b. La TL interna o substancial, es decir los requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las indispensables cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad (Clavell Borrás, 1982, p. 33).

Pérez Bourbon, por su parte, señala que: “Dentro de la técnica [legislativa] podemos distinguir lo que es la externa de lo que es la TL interna. Y la primera estará conformada por todo lo que es el mecanismo de funcionamiento del Parlamento y de ambas Cámaras en el caso del Congreso Nacional o de las legislaturas bicamerales, en cuanto a cómo es el circuito o el sistema de tratamiento de un proyecto hasta que se transforma en una ley. Que pasa a comisiones, que se discute, que pasa de una Cámara a otra, que vuelve o no vuelve con correcciones, etc. Esto conformaría lo que sería la TL externa (...). “(...) la interna, en la cual podemos distinguir dos aspectos: lo que es la estructura externa de la norma, de lo que es la estructura interna” (Ubertone, 1998, pp. 121-125).

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

2.1. Modelos de Redacción Legislativa.

En el derecho comparado es posible distinguir dos modelos de redacción legislativa: el anglosajón y el germánico. En el modelo anglosajón, la redacción de los proyectos de ley se encomienda y concentra

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

Se caracteriza porque la elaboración de proyectos de ley es realizada por un grupo de funcionarios especialistas llamados draftsmen que conforman el Parliamentary Counsel Office (POC), órgano dependiente del Gobierno. Estos expertos no solo participan en la etapa de redacción de los proyectos de ley, sino que también intervienen en la redacción de sus enmiendas y realizan su trabajo conforme a los objetivos y las pautas no articuladas o instrucciones que entrega cada Departamento Ministerial, que es en definitiva el responsable del proyecto. Asimismo, durante el proceso de redacción se celebran una serie de reuniones entre estos dos actores que tienen por objeto perfilar el texto definitivo.

La tradición inglesa del common law no posee un catálogo oficial de directrices de TL, solo existe un folleto interno llamado “handling a bill”. Por su parte, el Parliamentary Counsel Office formula recomendaciones y documentos sobre determinadas cuestiones de redacción.

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

El modelo germánico, por su parte, es descentralizado en la elaboración de proyectos. Cada departamento ministerial es normalmente el encargado de redactar las iniciativas en las materias de su competencia. Las normas de TL vienen dadas por la adopción de instrumentos como directrices y checklists o cuestionarios.

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

Lo positivo radica en que no se diferencia entre una etapa de planificación normativa y una fase de redacción con la nitidez con que se hace en los sistemas anglosajones. En numerosas ocasiones hay proyectos que se redactan incluso sin el conocimiento previo del ministro competente. Las Direcciones Generales gozan de gran autonomía en cuanto al inicio del proceso de elaboración, pues no está prevista una autorización de los máximos responsables del departamento. Tanto formalmente como en la práctica, la realidad coincide perfectamente con la previsión legal, por lo que la mayoría de los proyectos se deben a iniciativas que se producen en aquellos escalones (direcciones generales) que constituyen frontera entre lo político y lo técnico, tramos que operan en esta fase con una autonomía impensable en el sistema anglosajón.⁶⁷

El aspecto negativo consiste en la falta de profesionalización de quienes elaboran las normas, lo que conlleva el riesgo que existan criterios distintos de aplicación de las reglas generadas.

67 Las implicancias políticas que tienen este procedimiento son notables. En primer término, es evidente que, una vez puesto en funcionamiento el mecanismo de redacción de un texto normativo, existe una cierta probabilidad que termine siendo aprobado por el gobierno: el riesgo que los órganos políticos puedan ser así “capturados” por la administración queda paliado por el hecho, también constatable, que los órganos inferiores no suelen proponer más que aquellos textos que tengan visos de ser aceptables para los superiores.

2.2. El caso chileno.

Al observar la situación que existe en Chile sobre la cuestión es posible apreciar que nuestro sistema corresponde a un modelo descentralizado de redacción de normas jurídicas. Ello, por cuanto, tratándose de mensaje, son los ministerios competentes quienes elaboran los anteproyectos y los envían al Ministerio Secretaría General de la Presidencia para que este, en coordinación con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, realice una consulta con las carteras interesadas. Completado el proceso de consulta, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia remitirá el texto al Presidente de la República, acompañado de un informe técnico y de una minuta explicativa, para que tome la decisión, luego de ello el ministerio del ramo redactará el texto del proyecto que será enviado al Congreso.⁶⁸ Los proyectos de ley que importen gastos o que directa o indirectamente afecten el Presupuesto de la Nación, deben ser consultados al Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), pues no puede procederse a su redacción definitiva sin su opinión favorable.⁶⁹

No obstante, ningún instructivo se refiere a TL, que permitan uniformar al menos los aspectos esenciales en materia de redacción de ellas. Más aún, la falta de una estructura normalizada que identifique determinados elementos que deben existir en la elaboración de proyectos de ley ha hecho que cada órgano colegislador utilice su propio esquema.

El Senador Francisco Chahuán (2010) presentó una moción⁷⁰ que propone crear en cada Cámara una unidad de TL y de seguimiento de leyes que tenga por objeto colaborar con las comisiones permanentes en el análisis de las disposiciones legales vigentes que se verían afectadas de aprobarse los proyectos en tramitación y que, consecuentemente, deberían derogarse o modificarse, y asimismo preparar proyectos de codificación de algún texto legal, que por el contenido de sus preceptos debería ser unificado en un cuerpo legislativo.⁷¹ La vía para generar esta unidad se centra en una modificación de la ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional. La iniciativa es bastante interesante y muy original dentro del marco de lo poco desarrollada que se encuentra esta materia en Chile. Sin embargo, no se considera un aspecto fundamental, cual es, velar por la buena redacción de los proyectos de ley.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA FORMAL EN LA FASE PRELEGISLATIVA.

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

Para Reyes (2000), en el estado prelegislativo se concreta el anteproyecto de ley “lo que tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, jugando un rol importante las cuestiones lógicas y de TL para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo” (p. 87).

Para Aldunate, “decidida la elaboración de la ley, se inicia el proceso de su concreción en una fórmula normativa, en un texto. Es respecto de este límite que se puede hablar entonces de una fase previa (o prelegislativa)”. Así, plantea que el proceso legislativo se encuentra inserto dentro de lo que denomina en general, “el proceso de toma de decisiones” y en el cual reviste importancia “la forma de la ley”. Así, expresa que “parte del estudio de la decisión legislativa se concentra sobre dicha forma: sobre la estructura externa

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

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

70 Boletín N° 7.315-07.

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

de la ley (división en títulos, artículos, secciones, u otras categorías), su sistema interno (construcción de la norma), el lenguaje oral (incluyendo la sistemática de citas, referencias y abreviaciones), la denominación de la ley, etc. (1998, p. 41).⁷²

Desde esta perspectiva, la fase prelegislativa reviste una especial importancia en tanto aplica aspectos sustanciales de TL formal, por cuanto es aquí donde se prepara el anteproyecto de ley, el cual, en la medida que cumpla con ciertos parámetros de redacción y consistencia racional, ayudará de modo significativo a que el resultado final del proceso (la ley en sentido amplio) cumpla con ciertas pautas básicas para hacer una norma de buena calidad desde el punto de vista técnico.

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

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

Para la tramitación de las normas existe un procedimiento constitucional, pero también es innegable una etapa previa, a en que se crean los proyectos, en esta deberían aplicarse ciertos criterios tendientes a controlar la calidad de su estructura formal. “Tal fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente se termina con una buena ley. Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria”.

En la legislación comparada se ha reconocido que para la creación de las normas generales existe un procedimiento constitucional, pero además hay una fase previa, denominada prelegislativa, que debe regirse por la razón. Atienza es quien mejor ha expuesto la importancia que esta tiene en el proceso de creación de normas, pues considera que la racionalidad jurisdiccional se torna inalcanzable sin una adecuada lógica legislativa, o al menos cierto grado de coherencia legislativa, siendo un presupuesto necesario para hablar de racionalidad en la aplicación del derecho. Para este autor (Atienza, 1997, p. 19), en el proceso de producción de la ley es posible encontrar cinco modelos o niveles de racionalidad desde los que puede apreciarse la legislación: la racionalidad lingüística que dice relación con que el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez el mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); la jurídica-formal, a través de la cual, la norma se debe incorporar armoniosamente al sistema jurídico; la pragmática que pretende que la conducta de los destinatarios se adapte a lo prescrito por la ley; la teleológica que pretende que la ley alcance los fines sociales perseguidos y, racionalidad ética, en que las conductas descritas y los fines de las leyes presuponen valores susceptibles de justificación ética.

Cada una de estas racionalidades constituye un complejo metodológico de interacción con la normativa que se crea, y todas las racionalidades a la vez pretenden dar un sentido completo a la producción legislativa, sin lugar a dudas sería lo ideal, pero depende de la cultura legislativa y las coyunturas prácticas que permitan conjugar las racionalidades, y que no se contrapongan una con otra (Navarro, 2012). Sin perjuicio de lo anterior, es posible verificar que las racionalidades se manifiestan en las distintas etapas de la producción legislativa. Así, dentro de la fase prelegislativa es posible encontrar, al menos, los primeros dos de estos criterios (racionalidades lingüística y jurídico-formal).

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

3.2. Racionalidad Lingüística, técnica legislativa y claridad de la ley.

En este primer nivel de racionalidad, el edictor será esencialmente el redactor del mensaje o moción y el destinatario de la información puede no ser (o no ser básicamente) el destinatario formal de la norma. Dicho de otra forma, una ley puede no ser clara para quien tiene que cumplir los mandatos que ella contiene (por ejemplo, los de una ley tributaria), sin que ello signifique que la ley sea defectuosa lingüísticamente (bastaría, por ejemplo, con que resultara clara para los asesores fiscales, inspectores de hacienda, etc.). El fin de la actividad legislativa en este nivel es sencillamente la comunicación fluida de mensajes normativos. El sistema jurídico consistirá en una serie de enunciados lingüísticos organizados a partir de un código común al emisor y al receptor (un lenguaje) y de los canales que aseguran la transmisión de los mensajes (las leyes) (Atienza, 1997, p. 29).

Los aspectos lingüísticos se relacionan con la claridad, la que se vincula con tres aspectos distinguibles entre sí: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos. Lo estilístico consiste en la “brevedad de los enunciados y construcciones gramaticales, sin tecnicismos en el entendido que la unión de palabras es correcta”. Los aspectos ortográficos incluyen el “uso de mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guion, el paréntesis, las comillas, la integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación” (Pedroza, 2000, pp. 46-50). Finalmente, el aspecto léxico semántico implica el “uso del lenguaje común, como género, y como especie, el léxico jurídico, latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos” (Aldunate, 1998, p. 64).

4. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA FORMAL EN PRO DE LA CLARIDAD DE LA LEY.

- Título de la ley. El título de la ley es una de las cuestiones que tradicionalmente no ha sido objeto de un mayor reparo al momento de la redacción de la norma, sin embargo, tiene una vital importancia para los efectos de su individualización, pues “debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa”;⁷³ debe, a su vez, individualizar una ley y distinguirla de las demás. El título debe indicar la categoría normativa, el número, la fecha y objeto de la ley (García-Escudero, 2011, p. 98).

En el título es posible advertir elementos como: número de la ley; categoría normativa⁷⁴ y fecha de publicación, que da cuenta de un momento de relevancia para su gestación o vigencia. Sin perjuicio de ello, algunas leyes contienen disposiciones con vigencia diferida a la de la publicación.

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

- Objeto de la ley. Permite discernir su contenido esencial y distinguirla de las demás leyes (García-Escudero, 2011, p. 99). Se refleja en el nombre de ella, que debe ser único y original para permitir diferenciarlo de otras leyes; debe servir para retener y reconocer el tema esencial de la norma; deber ser breve, en cuanto contenga uno o más conceptos claves que identifiquen su objeto; deber ser de fácil lectura y comprensión, y preciso en su contenido, lo que fuerza a seleccionar aquello que constituye el núcleo de la regulación en estudio y resumir dicho contenido.

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

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

- Estructura interna. Para que el ordenamiento jurídico conforme un conjunto homogéneo y coherente, la división de las leyes debe ser uniforme, adaptándose a una estructura formal típica, igual para todas. La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la que, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo. La estructura lógica de la ley es la ordenación sistemática del conjunto de disposiciones insertas en un texto normativo, en razón de la materia concreta de cada precepto y de su funcionalidad (García Escudero, 2011, pp. 97- 98).

- Remisiones. Las leyes no son elementos aislados, sino que se insertan en un ordenamiento jurídico, que debe mantener una coherencia, y en ocasiones observan vínculos con otras normas, a las que se remiten o citan. Se legisla por remisión (en ocasiones se ocupan los términos referencia o reenvío con un significado equivalente) cuando se regula algo por conexión a otras normas jurídicas, que constituyen el objeto de la remisión. Para García Escudero (2011) las remisiones o referencias se producen cuando una ley se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. (pp. 233-235).

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

- a) La norma de remisión debe indicar con exactitud su carácter de tal.
- b) La remisión debe identificar correcta y claramente el objeto al que se dirige. De preferencia se debe detallar sucintamente, junto a la norma objeto de la remisión, su contenido.
- c) La remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia norma y para el resto del ordenamiento (Carbonell, 2000, p. 216).
- d) Tienen, para el mismo autor, un carácter subsidiario, por lo que se debe recurrir a ésta solo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación.

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

4.1. El lenguaje legal.

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

La redacción de la ley “es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para conocer el contenido de las normas que expresan; en consecuencia, una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas” (García-Escudero, 2011, p. 150).

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

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

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

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

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

Una solución ecléctica propugna un tecnicismo moderado que, sin privar a la ley y a la ciencia jurídica de los modismos técnicos indispensables, sea a la vez compatible con una suerte de traductibilidad del léxico jurídico en el idioma cotidiano y con un buen grado de inteligibilidad del derecho y las operaciones jurídicas por parte de cada ciudadano, logrando así un prudente equilibrio entre la certeza y adaptabilidad del derecho, entre igualamiento jurídico y equidad. Lo anterior amerita el empleo de adecuadas reglas de técnica legislativa en las leyes. En efecto, el “texto legislativo requiere de un lenguaje claro, preciso, conciso, de nivel culto (pero) accesible”. Esto es lo que postulan las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros (España, 2005).⁷⁵ Para concretar tal directriz, es importante tener presente los principios de claridad y de economía en la terminología.

El primer axioma dispone que “las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente. Clara implica que sea de fácil comprensión; sencilla, que sea concisa, sin elementos superfluos; precisa, que no deje lugar a dudas en el lector que ha de cumplirlas (ciudadano) o aplicarlas (autoridades, funcionarios y jueces); coherente, que utilice los mismos términos para expresar similares conceptos y la ley no debe contener contradicciones.

La claridad se refiere al adecuado uso del idioma ordinario. Las normas deben estar redactadas de forma que todos los ciudadanos puedan comprenderlas. Para ello, entre otras, se mantendrá la misma lengua e igual terminología en toda la ley, se reducirá en lo posible el empleo de modismos técnicos, se evitará utilizar neologismos y términos extranjeros. (García-Escudero, 2011).

En cuanto a la brevedad en la redacción, las leyes deben formularse en forma sencilla, evitando la extensión desmedida de las oraciones, la tendencia al uso de un léxico barroco y ampuloso, de enunciados jurídicos vacíos (por ejemplo, en la Ley del Deporte, casos como “lo que en Derecho corresponde”, “conforme a la normatividad aplicable”, “por conducto del organismo competente”, “en la esfera de competencia local”, etc. Se debe evitar la reiteración de locuciones y de normas preexistentes, así como dedicar especial cuidado en la puntuación y en las concordancias, etc. (Núñez, 2009).

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

Cabe señalar, que el Reglamento de la Cámara de Diputados ha prevenido en la adopción de medidas para resguardar la corrección del lenguaje legal:

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

-El artículo 15 es una regla mucho más relevante y de uso frecuente: “El Presidente de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones tendrán la facultad de corregir en los proyectos aprobados, los errores

⁷⁵ Se trata, en realidad, de un mero ejemplo de directrices que abordan también cuestiones relativas al lenguaje jurídico.

de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo acuerdo en contrario de la Cámara o de la Comisión respectiva”.

Finalmente, no podemos perder de vista que todo nuestro sistema jurídico descansa en una importantísima ficción: la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento. Pues bien, corolario inmediato de este principio esencial del derecho se asienta en que las normas deben ser no solo públicas, sino también comprensibles para la generalidad de los ciudadanos destinatarios de ellas.⁷⁶

5. PROPUESTAS DE PAUTAS DE REDACCIÓN PARA LA CLARIDAD DE LAS LEYES.

Un modelo o pauta para aplicar a un proyecto de ley que permita medir el control de técnica legislativa, en la fase prelegislativa, podría consistir en someterlo a un checklist, o serie de preguntas para verificar si en cada caso concreto el diseño de sus disposiciones legales, ha acatado adecuadamente las reglas de técnica legislativa.

Las preguntas o pautas que a continuación se detallan se han elaborado a partir del análisis específico de algunos caracteres formales analizados antes en este trabajo.

Título de la ley

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

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

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

¿Individualiza correctamente la categoría normativa de la ley?

Estructura interna

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

¿Sus preceptos respetan una ordenación lógica?

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

¿Están adecuadamente numerados los artículos?

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

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

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

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

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

Remisiones

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

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

⁷⁶ Art. 7º Código Civil.

¿Las remisiones o referencias son correctas?

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

¿Se reenvía a preceptos infralegislativos?

Modificaciones

¿La modificación se hace entre normas de igual jerarquía?

¿Se identifica con precisión el texto enmendado?

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

¿Se integran claramente las enmiendas en las leyes modificadas, utilizando términos ilustrativos de lo que se pretende lograr (incorpórase, modifícase, etc.)?

Derogaciones

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

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

Lenguaje legal

¿Existe claridad en la redacción?

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

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

¿Utiliza fórmulas jurídicas vacías o términos extranjeros innecesarios?

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

6. EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LEY.

En este apartado, analizamos de manera breve dos proyectos a la luz de las propuestas de pautas de redacción formal como la señalada más arriba.

Ley N° 20.107, que modifica el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en materia de tribunales competentes para conocer de determinadas infracciones (Boletín N° 2587-01).⁷⁷

La moción ingresó a trámite con el título: “Modifica el artículo 124 de la ley N° 18.892, de 1989, General de Pesca y Acuicultura, contenida en el decreto supremo 430, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción”.

En este caso, no se identifica su objeto en forma precisa, diferenciada y completa ni su contenido esencial. Tampoco señala el año de promulgación del decreto supremo N° 430, este es 1991, precisión importante por cuanto en la dictación de estas normas no se respeta un orden numérico cronológico.

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

⁷⁷ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmlID=1300&prmtIPO=INICIATIVA>

Por su parte, la remisión del artículo transitorio no está bien formulada, pues debió hacer referencia al inciso segundo, ya que el inciso primero del artículo 124 atribuye competencia para juzgar los quebrantamientos a la Ley de Pesca a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde se hubieren perpetrado las infracciones o en las que hubieren tenido principio de ejecución, siendo el inciso segundo el que preé que si la transgresión se comete o tiene principio de ejecución en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, o en el mar presencial o en la alta mar en el caso de la letra h) del artículo 110 (sanciona la realización de faenas en alta mar con naves de pabellón chileno violentando las convenciones internacionales sobre protección, conservación o uso racional de las especies), será competente el juez civil de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta, Chañaral, Caldera, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Constitución, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Puerto Aysén, Punta Arenas o Isla de Pascua.

Además, la redacción del artículo transitorio es poco precisa. Más claro⁷⁸ habría resultado disponer que: “Las causas actualmente tramitadas en otros tribunales, y que a partir de la publicación de la presente ley deban ser conocidas por los jueces de Pichilemu y Temuco, continuarán tramitándose en los tribunales en que originalmente estaban siendo incoadas, hasta su total terminación”.

Ley N° 20.110, que suspende la entrada en vigencia de la ley N° 20.084 (Boletín N° 4197-07 (S)).⁷⁹

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

El objetivo de este Mensaje, consistió en aplazar la entrada en vigencia de la ley sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Se trata de una norma modificatoria que consta de un artículo único que reemplaza, en el artículo 1° transitorio de la ley N° 20.084, la expresión “seis meses” por “dieciocho meses”.

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

7. CONCLUSIONES.

A la creciente marginación de los ciudadanos en la producción del derecho que se les aplica, se une la eterna querrela en torno a la deficiente calidad de las normas: proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, oscuridad, ambigüedad, lagunas, abrogaciones innominadas, ausencia de sistematicidad, entre otras. Sin embargo, conforme avancemos en el proceso de modernización del Estado y de una ciudadanía que exija más de sus representantes, es evidente que la calidad de las leyes terminará siendo un tópico de relevancia pública.

Resulta imperativa una fase prelegislativa estructurada que contemple un conjunto de pautas de técnica legislativa, a fin de asegurar una mayor calidad en la norma lo que se refleja en la construcción formal y lógica de la misma y por consiguiente de todo el ordenamiento. No obstante su importancia, en esta investigación se constató que las leyes chilenas en su etapa de elaboración no están sujetas a pautas de técnica legislativa, tanto en la estructura, redacción y lógica interna de sus disposiciones. Lo anterior, se acrecienta por la ausencia de una regulación constitucional, legal y reglamentaria relativa al proceso prelegislativo, lo que se contrapone a la realidad de otras legislaciones.

Si bien el Congreso cuenta con escasos recursos financieros y humanos para realizar esta labor, no es menos cierto que el Ejecutivo, que sí dispone de recursos, no le asigna relevancia a la tarea de elevar la

⁷⁸ Señala que: “Las causas por infracción a que se refiere la norma mencionada en el inciso primero del artículo 124 actualmente tramitadas en otros tribunales y que a partir de la publicación de la presente ley deban ser conocidas por los jueces de Pichilemu y Temuco, continuarán tramitándose en los tribunales en que originalmente estaban siendo incoadas, hasta su total terminación”.

⁷⁹ <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmlID=4384&prmlTIPO=INICIATIVA>

excelencia de los mensajes, lo cual se agrava si se repara en los avances de la experiencia comparada en el desarrollo de herramientas de técnica legislativa, para medir el nivel de calidad formal de los proyectos de ley, de modo que se hace necesaria una metodología de evaluación cualitativa, con el propósito de contar con indicadores o parámetros de medición y con ello mejorar la calidad legislativa.

Del análisis efectuado, se desprenden defectos que inciden sobre la calidad de las normas, a saber: referencias erróneas, doble articulado, redacción redundante, uso excesivo de reenvíos, vacíos legales, títulos incoherentes, contradicciones en el mismo texto del proyecto y con otras normas vigentes y términos ambiguos.

Finalmente, llama la atención, que en la formación jurídica de los abogados no se aborde el tema de la producción legislativa, no desde el punto de vista del proceso de formación de la ley en términos de procedimientos y órganos que intervienen, sino que enfocado en la redacción en aspectos de fondo y forma de ella.

La postura eminentemente positivista que ha tenido el derecho a nivel continental conduce a que el estudio comience a partir de la norma positiva, del derecho vigente sin detenerse en su génesis. Así, el enfoque se dirige a la aplicación del derecho, destacando la especial relevancia que se da en Chile a la formación de personas especializadas en dicho aspecto con una Academia Judicial que prepara abogados para que desde la magistratura apliquen la ley. Si existe una entidad de este tipo ¿por qué no pensar en la posibilidad de que exista una entidad que forme especialistas en el arte de hacer buenas leyes? Por su relevancia parece al menos necesario incorporar este tema en la malla curricular de la formación jurídica de los aspirantes a abogado, que eventualmente, pueden llegar a desempeñarse en labores que incidan en la redacción de textos normativos y que con un piso de conocimiento podrían favorecer la elaboración de mejores normas.

Tal ausencia es posible que se deba a la falta de académicos especialistas en la materia, lo que en mi opinión está cambiando, pues la teoría de la legislación ha ido progresivamente asumiendo un rol interesante en el derecho Parlamentario, que se erija como rama del derecho Constitucional. Es tiempo de arriesgarse. Cada día son más los seminarios que en diversos países se dictan en la materia. La idea es que estas instancias, tomen un rol más intenso y permanente en la formación jurídica.

REFERENCIAS

Aldunate, E. (1998). "La Fase Prelegislativa", en La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.

Atienza, M. (1997). "Contribución para una Teoría de la Legislación", en Elementos de la Técnica Legislativa. Madrid, Editorial Civitas.

Bronfman, A. (1988). "El título o nombre de la ley", en La Técnica Legislativa Ante la Elaboración de la Ley. Oelckers, O.; Bronfman, A.; Skarica, M. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.

Carbonell, M. O. Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas.

Clavell, J. (1984). Introducción a la Técnica Legislativa. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires.

Ubertone, F. (1998). "Reglas de técnica legislativa interna en la Argentina", en Técnica legislativa de Svetaz, Grosso y otros. Rubinzal-Culzoni, (Eds.). Buenos Aires.

García-Escudero, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. España: Aranzadi, S.A.

Muñoz, A. (2001). La Situación de la Técnica Legislativa en Costa Rica. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. En: www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoradocs/red_publinea/La%20Tecnica%20Legislativa/Costa%20Rica1.pdf.

Navarro, A. (SF). *Racionalidad Pragmática: la negociación y argumentación legislativa como elementos para poder lograrla*. En: <http://www.unla.edu.mx/iusunla26/reflexion/Racionalidad%20pragmatica.htm>

Núñez, M. (2009). "La Forma de la ley", ponencia presentada en "Seminario sobre Técnica Legislativa". Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso.

Pedroza de la Llave, S. & Cruz Velásquez, J. (2000). "Introducción a la Técnica Legislativa en México". En *Elementos de la Técnica Legislativa*. Miguel Carbonell y Susana Pedroza (Coord.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 44.

Reyes, M. (2000). "El Proceso de Producción Legislativa, un procedimiento de diseño institucional". En *Elementos de Técnica Legislativa*, Carbonell M. y Pedroza de la Llave, Susana (Coords.) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1era. Edición, México.

OTROS TEMAS

VIII EDUCAR PARA UNA CIUDADANÍA ACTIVA, ÉTICA Y CON IDENTIDAD GLOBAL

Beatriz Montoya

“Yo soy un ciudadano, no de Atenas o Grecia, sino del mundo”.

Sócrates

El impacto que puede tener en una persona la sociedad en la que se desarrolla es decisivo. Cuando su organización está basada en principios y valores que permiten un desarrollo personal sano y una vida en comunidad armoniosa, entonces estamos frente a lo que todos debiéramos aspirar; no cosecharíamos miseria humana, aquella que se engendra de las cosas mal hechas. Nuestras sociedades no son el reflejo de lo mejor que podemos construir, al contrario, son el resultado de conceptos que no valoran a todos las personas de igual forma, como si no pudiera ser de otra manera.

Cuando se trata de reflexionar acerca de cómo formar ciudadanos para el siglo XXI, es porque estamos pensando si podemos hacer lo que todavía no logramos: una ciudadanía basada en el respeto más profundo a la vida de cada ser humano, que actué como barrera infranqueable al abuso de poder, a las injusticias, al dolor, a las desigualdades. Por esto cuando un niño se educa en un ambiente familiar, escolar y social basado en mensajes discriminatorios, acompañados de discursos autoritarios, con escasas herramientas intelectuales, bombardeado de mensajes superfluos, vacíos de contenido; entonces en ese contexto, no podemos asegurar, que en el momento preciso, cada individuo va a tener la capacidad de tomar decisiones correctas, es claramente una ilusión.

Los problemas que ha enfrentado la humanidad a lo largo de la historia, han sido objeto de múltiples respuestas: se han creado escuelas filosóficas, teorías políticas, sistemas económicos, ideologías que han asegurado ser el camino, pero aún ninguna de ellas da en el clavo ¿Por qué? Lo concreto es que si bien se ha avanzado en muchos aspectos, todavía no hemos sido capaces de asegurar a cada ser humano, a cada individuo una vida digna⁸⁰, en donde además de cumplir deberes y ejercer derechos, estos estén garantizados cuando interrelacione con otros en la sociedad, en la que vaya de la mano de un Estado, cuyo objetivo fundamental sea el bien común.

Los avances científico-tecnológicos y la aceptación de los Derechos Humanos⁸¹ como base de cualquier constructo social, son los mayores indicios de que hemos avanzado

80 Cuando nos referimos a la dignidad humana lo hacemos desde el principio que la valoración y el respeto inherente a cada persona se construye en la reciprocidad con el otro, esta reciprocidad es garantía de sociedades más justas y humanas.

81 Manual de Educación en Derechos Humanos, INDH, UNESCO, 1999, pág. 25. “Los Derechos Humanos se aplican en todas partes y a todas las personas sin distinción de color, sexo, país, religión, riqueza u opinión. Se basan en valores universales (dignidad, libertad, igualdad, justicia) que representan un ideal para la humanidad...son concretos, porque sirven para identificar acciones que son inhumanas, tales como la esclavitud, la tortura y la privación de la libertad sin juicio previo”.

como especie, sin embargo, no podemos dejar de preguntarnos por qué aún en diversas partes del mundo, incluyendo a Chile, los Derechos Humanos –garantía indiscutible para una cultura de la paz - no se respetan en su totalidad y, peor aún, generamos sociedades enfermas. Parte de la respuesta está en que no se ha logrado que cada individuo internalice un compromiso y una conciencia ética con sus derechos y con los derechos de los demás, porque, “cada derecho humano pertenece a la humanidad en su conjunto. En este sentido significa que cada ser humano es sujeto de derechos: participa de manera más o menos directa en la elaboración de estos. Es, por principio, creador de derechos, de la ley y es sujeto de derechos, de TODOS los Derechos Humanos. Teniendo en cuenta sus obligaciones, sus deberes y en resguardo del interés general”⁸².

Si aceptamos que somos seres gregarios, ineludiblemente la vida en sociedad debería estar regulada por los principios éticos y legales que se desprenden de los Derechos Humanos, permitiendo la realización en plenitud de todos los que formamos parte de ella, entonces el objetivo de educar para una ciudadanía que responda a los desafíos actuales y futuros sigue siendo de primera urgencia, especialmente cuando comprobamos que la tarea no está del todo terminada, muy por el contrario, a los viejos problemas de la democracia se le suman nuevos, producto precisamente de las debilidades de un sistema que prometía dignificar a cada individuo en su calidad de ciudadano.

Definir el concepto de ciudadanía debe ser el resultado de las actuales exigencias, si los ciudadanos elegimos a otros ciudadanos que nos representan, deberíamos aspirar a una ciudadanía que fuera el resultado de un mismo diagnóstico, de la aplicación del sentido común, del amor por la humanidad y con un profundo sentido ético. Si así fuera me atrevería a decir que desaparecerían las izquierdas y las derechas, las diferencias estribarían en la forma y no en el fondo. Frente al dolor que provoca observar la infelicidad o la enajenación de las personas y las nuestras propias, todos deberíamos estar de acuerdo, sin excepción.

A nuestra realidad le acomoda mucho más el concepto aristotélico de ciudadanía que considera al “hombre como animal político”. La vida de un hombre en la antigua Atenas estaba ligada fuertemente a la vida de la polis, de lo contrario pasaba al mundo de las bestias; estaba obligado a participar en las decisiones que contribuirían a mejorar el funcionamiento de la polis, por lo tanto las instituciones se deberían adaptar a tal exigencia, en ese sentido los ciudadanos al comprometerse con la polis se comprometían con ellos mismos y con todos los demás, estableciendo relaciones de reciprocidad en búsqueda del bien común.

En el sentido moderno, que deriva del movimiento ilustrado, la ciudadanía parte del concepto que es un contrato entre el Estado y el ciudadano, incluso se le da la posibilidad de que sea voluntario, es una visión jurídica constitucional que deja de lado el compromiso ético y recíproco entre el ciudadano y la sociedad. Por lo tanto la ciudadanía debería entenderse como un estado natural de compromiso ético con implicancias jurídicas de todos los que vivimos en sociedad, reguladas por el Estado cuya única finalidad debería ser el bien común, más allá del marco legal de derechos y deberes.

Entendida así la ciudadanía, desde esa definición el objetivo de la educación sería diferente, pues debería contribuir a que ésta fuera una forma de vida, encaminada a ser activa, con fuertes fundamentos éticos y orientados a contribuir a resolver los problemas globales⁸³, debemos pues asumir que los problemas los provocamos al alejarnos del “deber ser” y que es nuestra responsabilidad, no sólo de algunos, sino que de todos, no podríamos esquivar la responsabilidad y deberíamos enmendar lo que hemos hecho mal.

Una de las mayores crisis vividas en la escuela y que transparentó las deficiencias en materia de participación, en demostrar valores cívicos y ciudadanos, en la forma de enfrentar y resolver conflictos,

82 Ídem, pág. 25

83 Nos unimos a los esfuerzos globales de entender que los problemas son de toda la humanidad y por lo tanto su solución depende de los esfuerzos de todos, los avances más importantes en este sentido son La Carta de las Naciones Unidas, La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de la Tierra, esta última creada en el 2000 y promovida en el entorno de las Naciones Unidas y que regula las relaciones entre Estados, individuos y Naturaleza.

en demostrar habilidades de reflexión y debate, ocurrió con las tomas del 2011. Esta fue la ocasión en la que en forma descarnada se demostraron las desigualdades en el momento de vivir el conflicto, allí se hicieron patentes las mismas desigualdades que quedan evidenciadas cada vez que se aplica una prueba estandarizada. A partir de ese momento y como una bofetada que nos aterriza en el punto de quiebre entre lo ideal y lo real, aparece la urgencia de intervenir nuestro hacer pedagógico y de la mano la formación ciudadana, que a partir de este hecho cruento, se convirtió en una necesidad en la escuela, en una forma de dar respuesta a lo que se estaba viviendo, más allá de los discursos formales o de las exigencias programáticas del movimiento estudiantil del 2011, aquello fue para mi vida profesional una experiencia más potente que el terremoto del 2010.

El desafío de hacer una reflexión sobre la importancia de la formación ciudadana en la educación del país, marcó una nueva visión de lo que debía generar la educación a partir de mi práctica pedagógica. Esta coyuntura histórica puso en jaque mis planteamientos ideológicos, mi visión de la educación y de lo que se debía enseñar, ya que en las movilizaciones del 2011, mi escuela fue una de las tantas que respondía al legítimo interés de una educación gratuita y cuyas políticas de mejoramiento emanaran del Estado, a través de un gran consenso ciudadano, hasta allí todo bien. Lo que se estaba viviendo era más fuerte que la experiencia de las movilizaciones del 2006.

Por otra parte y a la luz de los resultados, constatamos año tras año, que la calidad de la educación está estrechamente relacionada con el ingreso familiar, con las características socioculturales de la comuna en la cual se vive, con el capital cultural que posee la familia y con las expectativas que derivan de lo anterior. Por lo tanto lo más lógico era adherir a este gran requerimiento liderado por los estudiantes, donde la profundidad del debate y de la reflexión también estaba estrechamente asociada a las capacidades de los alumnos y, porque no decirlo, de los profesores.

Así fue como en mi escuela el proceso se vivió como en muchas otras: los estudiantes actuaban según los lineamientos del movimiento, que además no se habían generado por propia convicción y que finalmente fue involucrando a toda la comunidad educativa. En ese contexto surgieron las irregularidades, las inconsecuencias, la falta de fundamentos y de ética. En toda esa experiencia y lo observado, fueron las señales inequívocas que calaron profundamente en mí, como persona y como docente.

En mi quehacer profesional y desde la etapa de mi formación académica, el eje siempre estuvo centrado en los conocimientos, en mi caso, en la historia, en intentar abarcar ansiosamente todo lo que implica ser profesor de historia, geografía y ciencias sociales, con una cobertura curricular inalcanzable. Todos mis esfuerzos fueron puestos para intentar seguir aprendiendo de alguna forma, de compartir con mis compañeras de trabajo especialmente de la misma disciplina, a pesar de las extenuantes jornadas laborales, ya que en los 28 años de docencia he trabajado en toda las jornadas posibles. Luego viene la preocupación por la metodología que tenemos que aplicar en el desarrollo de las clases, esa que surge muy fuerte a partir de las reformas educacionales y que a continuación nos enfrentó con la exigencia del desarrollo de habilidades y de las actitudes valóricas.

Sin duda mi mirada de la educación ha cambiado; no sólo a partir de las reformas, sino de las movilizaciones y de las tomas. Es por que pongo hoy día en el centro de la discusión, en el centro de la reflexión “el problema de la ética” de todos los involucrados en educación, pues concluí que era urgente formar a los alumnos en las bases valóricas esenciales que garanticen una participación informada y comprometida con “un destino país”; todos debíamos estar involucrados, era urgente. Con esta certeza grabada con fuego, decidimos crear un proyecto escuela el que denominamos “Ética y Formación Ciudadana”. La idea era que los niños que cursaran desde Quinto al Octavo básico pudiesen contar con dos horas de libre disposición, en el que pudiésemos desarrollar un taller sistemático que nos permitiera tratar y reflexionar teniendo como base temas relacionados con la formación de la persona, derechos humanos, educación cívica, desarrollo sostenible, etc. Partió como una idea muy ambiciosa, ya que los profesores de historia debíamos

ponernos al día en estos temas y asumir metodologías distintas para el logro de los objetivos que nos habían desafiado, pues teníamos la certeza que podíamos hacer una intervención válida desde la educación formal. Había mucho por hacer: estudiar, investigar, discutir, armar, revisar y luego llevar al aula de modo experimental, pues creemos que la educación todo lo puede. Esa es la verdadera herramienta para el cambio de paradigmas y avanzar hacia una cultura de la paz.

En la fundamentación del proyecto se planteaba lo siguiente: “Las razones que justifican la implementación de una nueva asignatura que arranca del subsector de aprendizaje Historia y Ciencias Sociales llamada “Ética y Formación Ciudadana “ serían las siguientes: en las últimas manifestaciones estudiantiles (2011) no sólo ha quedado en evidencia que es necesario introducir cambios sustanciales a nuestro sistema educacional, también se ha evidenciado que a nuestros jóvenes de Enseñanza Media se les arroja un protagonismo que no deberían tener, pues ellos están en pleno proceso de formación. El resultado: jóvenes que pierden el rumbo y que son permeables a todo tipo de influencias políticas e ideológicas desde el mundo de los adultos, esto también se explica por la crisis de valores propio de un mundo globalizado que fomenta el individualismo extremo; la combinación resulta extraña: el joven quiere cambios para “todos”, pero en su práctica no cree necesario considerar la opinión de la mayoría, el respeto de la autoridad inmediata, desconoce el fondo del problema, usa una terminología que no es de ellos y que además va acompañada de un lenguaje poco adecuado. También es necesario recordar que nuestro sistema democrático no identifica a las nuevas generaciones, éstas quieren mejorarlo pero no saben cómo hacerlo”. Este era el diagnóstico y la propuesta a la vez. Aceptado el proyecto iniciamos el trabajo, hoy tenemos el taller Ética y Formación Ciudadana hasta Segundo medio, a la hora de la evaluación surgen nuevos problemas y por ende nuevos desafíos.

La triste realidad de la gran mayoría de los establecimientos educacionales de nuestro país y mi propia experiencia, me permite afirmar que la escuela debe nacer de un proyecto en cuyo eje central esté la formación de una persona que haga lo correcto, y ¿qué es lo correcto? o ¿qué es hacer lo correcto? ¿Cuándo hacemos lo correcto? Necesariamente significa actuar respondiendo a un proyecto país basado en la dignificación de todas las personas (notable es el caso de Finlandia en donde este principio está en el origen de su proyecto educativo). La idea debería permitir mejorar los estándares de calidad de vida de todos y cada uno de los que habitan nuestro territorio. Si un ciudadano recibe buena educación y otro no, el primero está condenado a sufrir las consecuencias del segundo, es como una regla matemática, es un principio básico, las estadísticas macroeconómicas no significan garantizar niveles de vida aceptables.

La idea de crear un proyecto de Ética y Formación Ciudadana nació de una coyuntura histórica particular que nos impactó al interior de la escuela, pero que también contribuyó a poner en el debate público la necesidad de mejorar la educación para la democracia. Teníamos que asumir nuestra responsabilidad social y hacernos cargo, por lo menos en nuestra conciencia moral queda registrado que lo intentamos con energía y convicción.

La educación en Derechos Humanos – base de una formación ciudadana y de una profundización de la democracia - ha sido una constante en las políticas de gobierno desde la década de los 90, su inclusión se hace más evidente desde la reforma ocurrida para la Enseñanza Básica en 1996 y para la Enseñanza Media en 1999. Los Derechos Humanos se incluyen principalmente a partir de la transversalidad del currículo. Recordemos que después de las movilizaciones estudiantiles del 2006, se aprueba la nueva Ley General de Educación (2009). La idea era responder a la historia reciente del país, con énfasis en el desarrollo de habilidades y actitudes ciudadanas basadas en la valoración de la democracia y de los Derechos Humanos Universales.

Los avances respecto a la formación en materia de Derechos Humanos quedó de manifiesto en los resultados del informe anual del INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) del año 2012, el estudio constató lo siguiente: “...de acuerdo a la primera encuesta de DH realizada por el INDH en el 2011, el 87%

de la población asocia los DH con las violaciones ocurridas en la dictadura, mientras que otros derechos como la vivienda, la salud, o la no discriminación de minorías a un 55% y 30,7% respectivamente”⁸⁴ (5) . Estos resultados sólo constatan que nos falta mucho para cumplir con los estándares en materia de educar en Derechos Humanos.

En el mismo informe del INDH se recuerda que nuestros gobiernos han reconocido el principio 1 de la EDH (Educación en Derechos Humanos) como un derecho en sí mismo y se establece “...que todas las personas sin distinción tienen derecho a poseer, buscar y recibir información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y deben tener acceso a educación y formación en esta materia. La EDH es un componente de la calidad de educación y, por tanto, no se agota en la entrega de información sobre los derechos y libertades fundamentales, sino que se extiende al deber de crear entornos seguros o propicios para su ejercicio y a fomentar prácticas que promuevan su goce y exigibilidad desde los propios procesos de enseñanza”. Desde estos principios y desde los acuerdos firmados por Chile en materia de difusión y educación en Derechos Humanos, aún no nos arroja buenos resultados, además, otro problema es que muchos sectores de la sociedad piden incluir educación cívica en las escuelas, desconociendo los cambios que se han producido en torno a ella y a su implementación.

El Informe deja claro que a pesar de la presencia de los Derechos Humanos en los planes de la reforma educacional del 2009 se observa una disputa, constatándose tensiones sobre cómo y qué incorporar, identificándose algunas regresiones respecto al currículo vigente tras la modificación del 2009. “Cabe preguntarse qué otros factores influyen en el incumplimiento de los objetivos en materias de derechos humanos. Si lo reflexionamos desde el aula, la respuesta la encontramos en que simplemente depende mucho de la disposición de los profesores, de los directivos, de los sostenedores de cada establecimiento, no nos enteramos de los acuerdos firmados en materia de educación para derechos humanos firmados por Chile ni de cómo se aplican, menos de cómo son evaluados. Recibimos la información en forma parcelada, carecemos de una visión global. Cualquier reforma que se quiera implementar en las escuelas del país ¿no debería contar con la participación directa de los involucrados, o sea, nosotros, los profesores? Acaso ¿no deberíamos nosotros primeros asumir tanto los principios de los derechos humanos como los de la educación para la sostenibilidad? Ambas son garantías ineludibles de la formación de ciudadanos para el siglo XXI. Nosotros, los profesores tenemos la tarea, esas comunidades construidas en base a la “valoración de la democracia y los derechos humanos” deben iniciarse necesariamente en la escuela. La valoración de la dignidad de la persona, también.

La discusión sobre la virtud, el uso de la razón, sobre la ética y la moral de los primeros filósofos griegos siempre estuvo encaminada hacia la búsqueda de la felicidad y del bien común, tuvieron logros y desaciertos, de ellos rescato la necesidad de discutirlo, de volver a las preguntas básicas, a la originalidad del pensamiento, a la capacidad de poder hacerlo. Cuando observamos nuestra realidad, cuando trabajamos con niños y jóvenes vulnerables, cuando vemos en sus ojos la falta de respuestas, de herramientas para entender y defenderse de todo lo que lo puede agredir, resulta un imperativo ético aportar creando puentes que lleven a alcanzar mejores oportunidades de vida y mayor humanidad.

Reconocernos como individuos con dignidad resulta esencial para contribuir con la dignidad de otros. Los datos nos dicen que aún nos falta mucho por hacer, que en ocasiones vamos por el camino contrario. ¿Es loable un sistema que privilegia la competencia? Una competencia sin igualdad de oportunidades.

Hemos experimentado durante años al interior de las escuelas fenómenos tan raros como privilegiar la excesiva carga horaria en vez de la reflexión pedagógica, la mala formación docente, la administración en favor del lucro por sobre la calidad de educación, la competencia entre colegios pensando que de esa forma nos vamos sentir llamados a hacer las cosas mejor ¿para quién?, ¿para mí?, ¿para la escuela, para los niños?, ¿para el país?, y de los resultados ni hablar ¿Cómo podríamos esperar que en la coyuntura

84 <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2013/09/Informe-INDH-2012-Cap%C3%ADtulo-7.pdf>

de las movilizaciones y de la toma estudiantil los alumnos de los liceos no emblemáticos no terminaran despedazando sus escuelas? ¡Y los líderes aún están ajenos a la realidad que vivimos al interior de ellas, pero se permiten dar cátedras sobre educación!

La falta de autocrítica de los profesores es el resultado de un sistema que no ha avanzado para que el profesor reconozca su realidad y se transforme en un agente de cambio, en un profesional cuya dignidad le permita aportar en forma efectiva en los cambios que se intentan hacer. Todo cambio debe considerar la experiencia, el análisis crítico de los docentes más allá de los intereses partidistas, sino que tiene que sustentarse con un verdadero sentido del ciudadano que requiere con urgencia la sociedad, la local y nacional, pues, lo que hay no da garantía.

Hacer lo correcto, es el llamado. Lo escribo y lo siento. Formar ciudadanos es la tarea. Estoy convencida, no como un mero discurso. Sobre el tema y en una reflexión anterior escribí lo siguiente: “Si los profesores tuviéramos la posibilidad real de analizar lo que sí sucede en la educación y desde nuestras propias experiencias, tal vez podríamos contribuir efectivamente para sensibilizar al resto de la sociedad sobre lo importante y trascendente de formar buenas personas, buenos ciudadanos, esto no tiene nada que ver con la competencia, no tiene nada que ver con la burocracia, no tiene nada que ver con los tecnicismos. Debemos reflexionar en el origen, en el para qué, preguntarnos si realmente nos importan las futuras generaciones, si nos importa nuestro país, su desarrollo, su destino”.

Desde lo individual no se construye; desde el individuo sí. Los individuos sí pueden formar comunidades y no desde el individualismo. Las escuelas deben garantizar la formación de individuos sanos, con habilidades sociales e intelectuales que les permitan vivir y contribuir a una sociedad también sana, que respire dignidad en todos sus rincones, éste es un imperativo ético, hacia él debe contribuir la formación ciudadana, va más allá de lo que está escrito.

Los profesores estamos a diario en contacto con los niños y jóvenes, conocemos la realidad a fondo, el currículo tiene muchas respuestas a estas necesidades, sin embargo las comunidades están formadas por individualidades que compiten por la “excelencia”. Esta lógica permite que en la práctica cada docente se enfrente a sus propios retos, diluyéndose la posibilidad de un verdadero trabajo en equipo con objetivos comunes; esta forma excluyente de trabajar se ve reforzada por la carga horaria, la extensión del currículo y una agenda que prioriza constantes evaluaciones tipo SIMCE para el SIMCE. El sentido de comunidad, de una que reflexiona para buscar caminos que nos lleven a una educación más integral como contradictoriamente lo plantea el propio currículo, se ve aún bastante lejano. No hemos sido ejemplos para nuestros niños.

En estos días nos enteramos de la noticia que entre 2011 y 2013 el consumo de marihuana aumentó de 19,5% a 31% entre alumnos de 8° básico a 4 medio, señalado en varios estudios, incluso mi escuela sirvió para uno de ellos⁸⁵. Otro fue realizado por investigadores de la Universidad de Chile y la Clínica Las Condes, en escolares de Tercero medio de tres colegios de Santiago y “... las conclusiones mostraron que áreas asociadas a la memoria, planificación y toma de decisiones se veían alteradas en el cerebro de personas cuyo consumo no se consideraba adictivo”⁸⁶.

Leo estas noticias; reviso los estudios que se han realizado, pero lo más relevante es que lo he observado en la realidad de los colegios, principalmente en el nocturno, algo puedo decir con propiedad, ya que trabajé en tres en mi comuna, allí no llega ningún programa de gobierno. Vivirlo supera cualquier descripción, muchos de nuestros jóvenes están tremendamente dañados no sólo por la droga, sino por la precariedad de sus familias. Las escuelas tampoco son agentes de cambio, según mi experiencia a pocos les importa. Hay una tremenda distancia entre el acto declarativo y la realidad. Siempre me he preguntado ¿Por qué

85 Estudio de consumo de marihuana en escolares y sus efectos a través de la prueba de SPECT y TEST Neuropsicológicos.: I. Mena, A. Dörr, M.E. Gorostegui, S. Neubauer, S. Viani, P. Dörr, D. Ulloa, J. Figueroa, J. López, Universidad de Chile, Clínica Las Condes, 2013.

86 El Mercurio, del domingo 3 de Agosto del 2014, cuerpo A, pág. 11).

esta tremenda distancia? Me dio gusto leer que Senda a través del doctor Rolando Chandía, hiciera un mea culpa y cuestionara los programas de prevención escolar en relación con el consumo de drogas “Por más de 10 o 15 años cometimos el error de mandar a un grupo de expertos a hacer una charla y entretener a los alumnos... Se trataba de algo aislado”, es evidente que hemos fracasado.

El consumo de drogas y los altos niveles de adicción a las drogas, celulares, redes sociales, alcohol, malos resultados en las pruebas estandarizadas (SIMCE, PISA, TIMES), no son las causas del porqué no podamos formar ciudadanos; son las consecuencias de no hacerlo. Nada que tenga repercusión social se puede hacer desde el individualismo de las instituciones o desde el individualismo de los profesionales, menos aún desde la competencia obtusa entre ellas.

Me pregunto cuánto se ha teorizado en base a las realidades de otros países, de otras naciones; se ha dado respuesta en base a otros diagnósticos. Nuestra teoría debe responder a nuestra realidad. Frente a la pregunta ¿cómo formar un ciudadano para el siglo XXI? resulta evidente que la respuesta debe estar en directa relación con lo que realmente ocurre en el país, particularmente en nuestras escuelas. Requiere entender las características de nuestro proceso histórico, las particularidades de nuestra identidad cultural, las reglas que condicionan nuestra forma de hacer política, nuestras expectativas, la forma en la que vemos al resto del planeta, pero este ejercicio intelectual lo debemos hacer todos los involucrados. Para ello el desarrollo de las habilidades del pensamiento resulta esencial: el diálogo, el debate, la discusión, la reflexión nos llevará a encontrar propuestas que alimenten un proyecto del cual seamos parte tanto de su construcción como de su realización. Seré protagonista si soy primero “individuo”, si reconozco mis capacidades, si desarrollo mis habilidades y mis competencias, si poseo una base valórica expresada en una conducta apropiada a las exigencias del momento. Si aceptamos que la verdad está en cada uno de nosotros y que al comunicarla y al enfrentar otras, podremos llegar a los acuerdos para un funcionamiento social más sostenible⁸⁷.

La “deconstrucción” de los discursos ideológicos venidos de cualquier ámbito, pero que tienen en común la lucha por el poder, esconderían el verdadero objetivo, alcanzar y mantenerse en el poder. Este objetivo se impone por sobre la posibilidad de profundizar una democracia que garantice no sólo el ejercicio de los derechos, sino la perfectibilidad de un sistema que cada vez está más amenazado y con él amenazada la vida del hombre en sociedad.

Quizás la relevancia que tuvo la creación del taller de Ética y Formación Ciudadana en mi escuela tiene que ver con el hecho de haber respondido a una necesidad que también y, en paralelo, se fue gestando y perfeccionando a nivel del MINEDUC, encontrándonos definitivamente en el 2013 cuando tuvimos acceso a los Guiones Didácticos de Formación Ciudadana.

En el verano del 2011 escribía: “Otras razones que justifican la nueva asignatura serían la mitificación de hechos e ideologías extemporáneas, también la ausencia de la historia de Chile del siglo XX en el currículo – hoy ya está incorporada - que hace mucho más permeable la influencia de discursos retóricos y prácticas políticas que llegan muchas veces a la violencia innecesaria; a nuestras propias incapacidades de entender el problema y buscar las soluciones pertinentes. Los objetivos de formación para la democracia no se han cumplido, por lo tanto se hace indispensable abordar la enseñanza de la ética y la formación ciudadana de forma más consciente y transversal; como está planteado en los programas, con mayor fundamento, con metodologías que provoquen aprendizajes más significativos, que permitan tanto a los adultos como a niños y jóvenes vivir bajo los valores y principios de la democracia.

87 Frente al tema de la sostenibilidad, la Carta de la Tierra es una guía que nos permite plantearnos un modo distinto de mirar la responsabilidad que nos comete a todos en la solución de los problemas ecológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que afectan la planeta, allí se señala: La vida a menudo conduce a tensiones entre valores importantes. Ello puede implicar decisiones difíciles; sin embargo, se debe buscar la manera de armonizar la diversidad con la unidad; el ejercicio de la libertad con el bien común; los objetivos de corto plazo con las metas a largo plazo. Todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, están llamados a ofrecer un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva”.

En varios países se ha avanzado en la necesidad de la formación de ciudadanos activos, querámoslo o no debemos aceptar que “la escuela moderna, que quiera hacer frente a los retos de la postmodernidad, de la globalización, de la sociedad de la información, tiene que apostar decididamente e incluso beligerantemente, por la formación moral de la ciudadanía si quiere que sea posible una convivencia pacífica y productiva entre los diferentes grupos que la constituyen”⁸⁸.

La Formación ética “supone el reconocimiento que somos seres libres. Admitir que somos seres libres es aceptar –entre otras cosas - que podemos cambiar, que podemos dar sorpresas, que no estamos determinados en forma absoluta a ser de un único modo. Si todos podemos cambiar todos nos debemos un respeto básico. Respetar al otro, desde esta perspectiva, equivale a no darlo todo por perdido.”⁸⁹ (10), si los docentes de las escuelas damos todo por perdido o peor aún sentenciamos a ciertas personas, nuestra labor educadora pierde todo sentido “El docente que mira al otro como un ser determinado está inhabilitado para ejercer la tarea de formar éticamente a sus alumnos. Y es más, ese docente está inhabilitado para educar... las etiquetas, los estereotipos (tanto positivos como negativos) van en contra de esta formación”. La formación ciudadana está fundada sobre la base de los principios éticos y morales de nuestra cultura occidental. El problema no es que no existan. El problema es recordarlos, profundizarlos y hacerlos evidentes. Necesitamos volver a lo básico, a lo que funda ideas basadas en actitudes y valores aceptadas por todos.

En nuestras escuelas se hace imprescindible formar ciudadanos, el concepto es mucho más integral porque se aborda a la persona y la sociedad en su conjunto; requiere una conceptualización hacia el bien, implica el desarrollo de habilidades de pensamiento, con metodologías que permitan un aprendizaje significativo. Requiere el compromiso de toda la comunidad educativa. En este último aspecto se ha avanzado no sólo porque está incluida en el currículo, sino porque el concepto evolucionó desde Educación Cívica a Formación Ciudadana. Esto cambió la forma de tratarlo en el aula; tiene objetivos más profundos e integradores, pero que necesariamente requiere a toda la comunidad escolar involucrada y consecuente con todo lo que allí se plantea.

Cambio de paradigma: de Educación Cívica a Formación Ciudadana⁹⁰

EDUCACIÓN CÍVICA	FORMACIÓN CIUDADANA
A. Foco en la institucionalidad política.	A. Triple foco: institucionalidad política y ampliación temática a “problemas actuales de la sociedad” y a las competencias para resolver conflictos.
B. Ubicada en los últimos cursos de la Educación Media.	B. Presente a lo largo de la trayectoria escolar.
C. Orientada a adquisición de conocimientos - foco en contenidos.	C. Orientada a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes en ambientes y prácticas con predominio de relaciones participativas y democráticas

Este cambio de paradigma que marca un nuevo derrotero en el camino hacia la formación de un ciudadano capaz de protagonizar los cambios necesarios para el logro de una sociedad más democrática, se convierte en eje fundamental a la hora de asumir nuevos desafíos y requiere otra forma de trabajar. Para ello es necesario que toda la comunidad escolar se involucre. El programa viene a profundizar los objetivos

88 Guarros, Amador, Currículo y Democracia. Por un cambio de la cultura escolar, colección Biblioteca Latinoamericana de educación, Ed. Octaedro, año 2002 pág. 59.

89 Schujman, Gustavo “Formación Ética y Ciudadanía y Convivencia Escolar”. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, República Argentina. Monografías Virtuales, N° 2. Año 2003

90 Citado en: “Orientaciones y Guiones Didácticos para fortalecer la Formación Ciudadana, 7 a 4 Medio, Mineduc, 2013, pág. 30.

transversales del currículo, la mirada está apuntando a crear comunidades escolares que puedan “vivir los valores de la democracia”, cuya principal consecuencia sería una sana convivencia escolar. Las habilidades intelectuales, sumadas a las habilidades blandas, a una base ética común y el trabajo consciente y comprometido de los docentes permitirían creer que “otro mundo es posible”. La mayor debilidad está en la falta de espacios que permitan que los líderes pedagógicos de las escuelas puedan darle la importancia que tamaño proyecto merece. Eso aún no lo vemos. Quienes lideran las escuelas gastan muchas horas redactando informes para los sostenedores, para el MINEDUC, para la Superintendencia o para la Agencia de Calidad. Sin duda, la extrema burocratización basada en la desconfianza atenta y contradice con lo que en teoría se plantea.

Entender y asumir la importancia de la formación ciudadana ha sido resultado de la experiencia más que de los cambios del currículo. Estos cambios se aprenden con efecto retroactivo. Los profesores no alcanzamos a darnos cuenta de las exigencias del nuevo currículo.

Esto obedece principalmente a la vorágine a la que estamos sometidos. Es una pretensión creer que el verdadero cambio se logra sólo recibiendo la información. Adoptar una nueva visión de la asignatura y de la educación - que es lo que plantea la reforma y muy especialmente el ajuste curricular del 2009, implica un cambio de paradigma que considere la aplicación de las habilidades propuestas y actuar de acuerdo a los valores traducidos en actitudes que deberíamos tener los profesores y toda la comunidad educativa. El contexto es el siguiente: “El siglo XXI, que ofrecerá recursos sin precedentes tanto a la circulación y al almacenamiento de informaciones, como a la comunicación, planteará a la educación una doble exigencia que, a simple vista, puede parecer casi contradictoria: la educación deberá transmitir, masiva y eficazmente, un volumen cada vez mayor de conocimientos teóricos y técnicos, adaptados a la civilización cognitiva, porque son las bases de las competencias de futuro. Simultáneamente deberá hallar y definir orientaciones que permitan no dejarse sumergir por las corrientes de informaciones más o menos efímeras que invaden los espacios públicos y privados y conservar el rumbo en proyectos de desarrollo individual y colectivo. En cierto sentido, la educación se ve obligada a proporcionar las cartas náuticas de un mundo complejo y en perpetua agitación y, al mismo tiempo, la brújula para poder navegar por él”⁹¹. Sociedad cognitiva, sociedad del conocimiento, globalización, democratización, competencias son las exigencias; todos estos conceptos tienen mucho sentido, sin embargo en la práctica no ha sido asumido en su totalidad.

No hay que olvidar que los cambios a nuestro sistema educativo se iniciaron en la década de los 90 y son respuesta no sólo a las nuevas exigencias de la globalización en términos de tecnologización y acceso a la información; son también respuesta a la necesidad de reeducar a la población para la vida en democracia después de 17 años de dictadura militar. Esta nueva realidad implicó que nuestra educación garantizara la formación en los valores democráticos y en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, en lo que cabe a la asignatura de Historia y Geografía se produjo un cambio fundamental al pasar a ser una asignatura integrada de las ciencias sociales y las humanidades, cuyo foco debería ser la comprensión de la sociedad.

El ajuste curricular del 2009, plantea a través de Objetivos de Aprendizaje una educación integral orientada a que los alumnos respondan a un nuevo perfil, éste debe ser inquisitivo, equilibrado, reflexivo, abierto de mente, pensadores, audaces, comunicadores, respetuosos y empáticos y con principios.

En el indicador pensadores se señala “deben pensar en forma reflexiva y creativa para reconocer y enfrentar problemas simples, para la formulación de proyectos y tomar decisiones razonadas y éticas, (...)”⁹² el desafío es reforzar el desarrollo de competencias, para lo que se requiere una pedagogía más problematizada, activa y contextualizada en la realidad”. Todo señala que la visión de la educación expresada en un nuevo currículo y un nuevo concepto de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales requieren una nueva escuela con actores por lo menos, renovados.

91 Delors, 1996: 100. Citado en Guiones Didácticos, pág. 30

92 <http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2013/06/Mineduc.pdf>

Resultan interesantes los cambios planteados, ya que podríamos afirmar que obedecen efectivamente a una necesidad, a una urgencia, al deseo de hacer más horizontal el acceso al conocimiento, a la posibilidad de intervenir en la realidad para mejorarla, para identificarnos con ella, pensando que – como ya hemos señalado - debemos partir practicándola los profesores.

En un estudio realizado por el MINEDUC en el 2009 sobre la fundamentación de ajuste curricular en el sector de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, se identifican las fortalezas y debilidades de proceso. En él se señala que los problemas estarían concentrados en el desarrollo de habilidades y no tanto en la cobertura curricular: “(...) en la evaluación de habilidades es donde se observa mayor distancia entre lo propuesto por el currículo y lo realizado en el aula. Mientras que la propuesta curricular pone énfasis en el desarrollo de habilidades relativas al manejo de procesos y conceptos y a la construcción del conocimiento propio, la evidencia recolectada muestra una preocupante preeminencia de habilidades relacionadas con la memorización y la identificación de datos puntuales”⁹³. (14)

Verificar esta realidad resulta trascendental para entender las deficiencias que se observan en los objetivos que se plantean para Formación Ciudadana, además habría que agregar que los objetivos del currículo de Lenguaje y Comunicación están orientados principalmente a las competencias comunicativas, con un enfoque más funcional y que no ha mejorado ni la comprensión lectora ni tampoco han aumentado los lectores, lo que se observa en forma dramática, ya que a 15 años de la reforma educacional, los datos sepultan las intenciones declarativas en el programa de lenguaje, por lo que resulta a lo menos cuestionable cuando se propone “... una lectura que tenga relación con la experiencia personal del lector como también referida a un contexto histórico, social y cultural”.(15)

Otro elemento a considerar a la hora de evaluar la aplicación de la reforma del ajuste del 2009, de las nuevas bases curriculares y sus implicancias para la formación ciudadana, es justamente una evaluación de lo planteado para las distintas asignaturas, pues se advierte el enfoque comunicativo-funcional de Lenguaje, amén de la dificultad de los profesores para cambiar el paradigma, entendiendo que deberíamos ser guías de procesos formadores mucho más integrales, que obligan a una interdisciplinariedad para hacer más efectiva el desarrollo de las habilidades exigidas para la “sociedad cognitiva”, para la “sociedad del conocimiento”, para la “sociedad global”.

La falta de voluntad para hacer los cambios obedece a muchas razones. El tema es que hay que hacerlos. No podría haber contradicción entre lo propuesto en los objetivos de la reforma, perfeccionados en el ajuste curricular y mejorados aún más en las nuevas bases curriculares, pero ¿realmente hemos comprendido todo el proceso? ¿Podemos vislumbrar los objetivos más profundos de las propuestas? ¿Hemos podido aportar a ellas? ¿Las podemos cuestionar considerando nuestras propias realidades?⁹⁴

Estamos ciertos que no podremos dar respuesta a todas las preguntas planteadas, pero estoy convencida de la necesidad de reflexionar, hacer el esfuerzo para ponernos de acuerdo, informarnos.

La mirada presentada en este ensayo proviene de la experiencia de trabajo en el aula, de ella he aprendido que es necesario estar abierto a la posibilidad de cambiar. Sí, de cambiar de idea cada vez que sea necesario, cada vez que la realidad lo exija, siempre pensando en lo que es mejor para uno y para todos. Leía hace poco: “Un incondicional de la verdad puede permitirse una sola convicción: que toda convicción es pasajera y relativa. Cualquiera otra está sujeta al movimiento de la historia, cualquiera otra es un prejuicio y debe ser desechada cuando se vuelve perjudicial”⁹⁵. A la luz de esta mirada podemos entender las consecuencias que trae negarse a cambiar de convicciones o aceptar como positivo mantenerse con una misma idea siempre, negándose a aceptar las otras. Esto se transforma en intolerancia y a la vez en conflicto y hasta en guerras, me hizo mucho sentido, especialmente por la sensibilidad que provoca el

93 http://historialimagen.files.wordpress.com/2010/03/articulo_fundamentos_ajuste_historia_geografia_y_csoc_300309.pdf

94 http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/ajuste_curricular/Fundamentos_Lenguaje.pdf

95 Münnich Busch, Susana: Nietzsche: La verdad es mujer. Edit. LOM, pág. 86

conflicto en la Franja de Gaza, máxima expresión del fundamentalismo de las convicciones, “Lo que fue mentira en el padre, en el hijo se transforma en convicción.

El padre mintió por razones ideológicas, porque le convenía, y sus hijos se volvieron fanáticos de la verdad del padre, y quemaron, torturaron y mataron por estas convicciones”⁹⁶.

Creo que es indispensable que la disposición al cambio, la apertura para hacer y aceptar la crítica, el diálogo, la tolerancia con ideas distintas a las nuestras, el debate con fundamentos y una actitud positiva inspirada en el deseo más profundo de contribuir en la construcción de la sociedad que todos deberíamos querer es lo que debe movilizarnos. Esta disposición es “ciudadana” y forma “ciudadanos”.

Mientras más pienso en nuestra tendencia cultural a aceptar lo inaceptable como parte de la realidad sin cuestionarla, me convengo más en la necesidad de darle otra lectura a esta realidad, una que rompa con los mitos, con aquellos lazos culturales que nos doblegan, que nos esclavizan, que no nos permite avanzar hacia una realidad distinta, humana, generosa, que respete la mirada limpia y transparente de un niño, que la sienta como un llamado. Muchos profesores sentimos ese llamado y quisiéramos que todos lo sintieran, pero ¿qué es lo que atenta y reprime esta voz interior que no cesa de clamar? La respuesta se respira. Sobran las palabras.

Ha sido parte de nuestra historia y de nuestra cultura poseer un sentimiento de inferioridad, a veces hasta de transparencia “...las sociedades latinoamericanas han sido el teatro de formas particulares de tutelaje, cuyas figuras mayores habrían sido el Ejército y la Iglesia. En los dos casos se subraya una característica común: la voluntad de ordenar de manera jerárquica, y sin discusión, la forma como los ciudadanos deben vivir sus vidas... En un universo de este tipo, la libertad de pensamiento no puede sino ser percibida como una falta de respeto”⁹⁷. (18). Esta dificultad de hacernos visibles se ha traducido muchas veces en tomar las ideas de otros, las palabras de otros, en ocasiones sin entender siquiera su significado, es como caminar con zapatos que no están a nuestra medida, esto se ha dado siempre y en todo orden de cosas, se refleja principalmente en la falta de autonomía de pensamiento, debemos recordar que la habilidad más relevante que nos pide la reforma educacional es desarrollar el pensamiento crítico, éste nos permite efectivamente la tan anhelada independencia intelectual a lo que todos debemos aspirar, estoy convencida que con ese nivel de competencias la búsqueda del bien común sería su consecuencia más lógica porque estaría acompañada de una educación ciudadana con bases éticas.

La ciudadanía a la que postulamos es un que da respuesta, que está basada en valores humanos, que concuerda desde nuestra individualidad con los valores y acuerdos internacionales, esta ciudadanía es local y global, recoge los dolores del mundo pero también los nuestros, logra valorar al hombre en su esencia, es una ciudadanía capaz de llegar a aquellos que pueden y deben tomar decisiones en beneficio de todos.

Sueño que es posible convencer a los embriagados de poder que ese no es camino, que no podemos esperar que mueran niños, que la pobreza y la ignorancia consuma la vida de un cuarto de la población mundial. Aquellos que trabajamos con personas no podríamos pensar de otro modo, solo tenemos que convencer a aquellos que no se sienten llamados aún a formar parte de una ciudadanía activa, ética y con identidad global.

El individuo es el resultado de un modo específico de hacer sociedad, construyamos una en la cual cada uno de nuestros niños tenga la posibilidad de formarse en todas sus potencialidades y tendremos sociedades más sanas, más justas y más alegres⁹⁸.

96 Ídem, pág. 85.

97 Nugent Guillermo (2001), citado en Martuccelli ¿Existen individuos en el Sur?, Edit. LOM, 2010, pág. 31.

98 Nugent Guillermo (2001), citado en Martuccelli ¿Existen individuos en el Sur?, Edit. LOM, 2010, pág. 31

Para el poeta Raúl Zurita el Paraíso sería: “Y trabajar con la vida... Es trabajar con la corrección sistemática de la propia experiencia asumida como un borrador de la experiencia que será, de la vida que alguna vez será. Es un proyecto de construcción de un nuevo contenido y de una nueva forma social de experiencia...”.

Así, cuando en estos páramos sudamericanos alguien es privado del sustento o es inducido a la muerte por terror o inanición estamos haciendo vida, te digo, es hacer de la corrección de la práctica en la vida una práctica de arte para la vida.

Como una práctica que asumida desde el dolor de la propia experiencia, transforme la experiencia del dolor en la construcción del Paraíso, significa asumir conscientemente el trabajo real del dolor, escúchame: significa asumir los contenidos concretos del dolor como una forma de corrección de la experiencia en base a un proyecto significativo de vida humana”⁹⁹.

Deseo contribuir con la construcción del Paraíso...

REFERENCIAS

IINDH. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) Unesco. Manual de Educación en Derechos Humanos, San José, Costa Rica 1999,

Guarros, Amador, Currículo y Democracia. Por un cambio de la cultura escolar, colección Biblioteca Latinoamericana de educación, Ed. Octaedro, año 2002 pág. 59

Martuccelli ¿Existen individuos en el Sur?, Edit. LOM, 2010

I. Mena, A. Dörr, M.E. Gorostegui, S. Neubauer, S. Viani, P. Dörr, D. Ulloa, J. Figueroa, J. López. Estudio de consumo de marihuana en escolares y sus efectos a través de la prueba de SPECT y TEST Neuropsicológicos. Universidad de Chile, Clínica Las Condes, 2013.

MINEDUC. Orientaciones y Guiones Didácticos para fortalecer la Formación Ciudadana, 7 a 4 Medio, 2013

Münnich Busch, Susana: Nietzsche: La verdad es mujer. Edit. LOM, pág. 86

Martuccelli ¿Existen individuos en el Sur?, Edit. LOM, 2010.

Schujman, Gustavo “Formación Ética y Ciudadanía y Convivencia Escolar”. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, República Argentina. Monografías Virtuales, N° 2. Año 2003

Zurita, Raúl, Antología, “Qué es el Paraíso”, Ediciones Tacitas, 2012.

<http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2013/09/Informe-INDH-2012-Cap%C3%ADtulo-7.pdf>

<http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2013/06/Mineduc.pdf>

http://historia1imagen.files.wordpress.com/2010/03/articulo_fundamentos_ajuste_historia_geografia_y_csoc_300309.pdf

http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/ajuste_curricular/Fundamentos_Lenguaje.pdf

99 Raúl Zurita, Antología, “Qué es el Paraíso”, Ediciones Tacitas, 2012, págs. 63 y 64.

IX TIPOLOGÍA DE NORMAS TRANSITORIAS EN LA LEY CHILENA 1991-2014¹⁰⁰

Pablo Huerta P.¹⁰¹

SUMARIO

1 Introducción – 2 Concepto, naturaleza jurídica y finalidad de las disposiciones transitorias 3 - Tipología de normas transitorias en la ley chilena 1991-2014 – 4 Conclusión

RESUMEN

En materia de elaboración y redacción de la ley, el presente análisis busca delimitar el alcance de las denominadas disposiciones transitorias presentes tradicionalmente en su parte final, a partir de una descripción conceptual que permita su individualización con respecto a otras reglas que comúnmente suelen ser subsumidas bajo esa denominación. Dicha individualización, permitirá identificar alguna tipología más frecuentemente usada en leyes nacionales, para contrastar su configuración a la luz de elementos de técnica legislativa, permitiendo de este modo exponer aquellas herramientas que pueden asistir al legislador en el modo de plasmar los objetivos perseguidos a través de ellas.

ABSTRACT

In terms of elaboration and writing of the law, the following analysis aims to determine the range of the so called “transitory dispositions”, traditionally present in their last part, starting with a conceptual description which will allow its identification from other rules that are usually incorporated by that denomination. Such individualization will enable to identify a typology frequently used in national laws, to compare its configuration in light of elements of legislative technique, and, by this way, show the tools which may assist the legislator in the way it settles the objectives pursued through them.

100 Agradezco a los profesores Dr. Alan Bronfman Vargas y Dr. Manuel Núñez Poblete del Programa de Magíster en Derecho, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, por sus valiosos aportes durante el desarrollo del presente trabajo.

101 Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Mar. Magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomado en Derecho Parlamentario Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomado en Derecho Constitucional Universidad de Valparaíso. Analista Biblioteca del Congreso Nacional.

1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de la técnica legislativa es conocer los pasos para la más adecuada redacción de las leyes, entendiendo esta última como un resultado, poner por escrito el fruto del proceso de su elaboración.

Tradicionalmente en las leyes se suelen identificar dos partes: la dispositiva, que contiene las denominadas disposiciones permanentes, y la final, encontrándose en ésta las disposiciones transitorias.

Las disposiciones permanentes son aquellas que en los términos del artículo 1° del Código Civil, contienen un contenido prescriptivo destinado a mandar, prohibir o permitir una determinada conducta. Una disposición transitoria busca, en cambio, facilitar el tránsito de un régimen jurídico a otro nuevo.

De la lectura sistemática del cuerpo de las leyes, y en especial de su parte final, aparece ineludiblemente una forma de actuar del legislador en cuanto a la configuración de sus normas, y que puede obedecer a múltiples causas.

El legislador concentra en la parte final de las leyes una serie de disposiciones muy diversas entre sí, claramente identificadas por la doctrina, omitiendo sistematizar los objetivos específicos que busca con ellas. Las concentra allí sin mayor análisis, bajo una redacción única denominada disposiciones transitorias, con el sólo objeto de dar eficacia a la ley y posibilitar el tránsito hacia la regulación nueva que pretende.

Se hace necesario entonces, analizar la legislación nacional del período comprendido entre el año 1991 y 2014, con el objeto de constatar, en base a los elementos que ha elaborado la técnica legislativa, la configuración del régimen transitorio, esto es, si efectivamente está circunscrito a las normas transitorias que básicamente identifica el legislador y que responden a la definición antes expuesta, o bien, si es posible evidenciar la existencia de otras categorías, como son las falsas disposiciones transitorias, permitiendo de este modo clasificar los tipos de estas reglas, siendo el objetivo que se pretende en el presente trabajo.

Para ello, se abordará esta temática fundamentalmente desde dos aspectos: i) Establecer un marco conceptual que permita explicitar la naturaleza jurídica, fines y contenido de las normas transitorias que le dan sustento como categoría autónoma. Luego, observar las diferencias que existen entre este régimen y otras normas que habitualmente se encuentran situadas de forma conjunta en la estructura de la ley; y ii) Formular alguna tipología de normas transitorias, sustentado en la revisión y análisis de leyes que en concreto contengan este régimen, que hayan sido publicadas entre el año 1991 y 2014, en las que sea posible identificar primordialmente el grado de reiteración en el modo de elaborar sus preceptos, como muestra significativa de alguna tendencia a este respecto.

2.- CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Las disposiciones transitorias corresponden a un conjunto de reglas que son establecidas temporalmente con el propósito de regular los procesos de cambios en el sistema jurídico, facilitando el tránsito entre un régimen determinado hacia otro previsto por una nueva regulación.

Su naturaleza jurídica se define por la función que cumplen, que se refiere a la aplicabilidad de otras normas y que corresponde al ámbito de regulación intertemporal o de colisión de leyes en el tiempo. La disposición transitoria pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido. Por lo anterior, no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares.

Es propio del derecho no solamente prescribir conductas a través de normas primarias, sino también regularse a sí mismo, por lo que contiene normas secundarias que se refieren al proceso de creación y aplicación de las normas primarias. Dentro de esta segunda clase de

normas, Hart define a la regla de reconocimiento, que permite determinar las normas que pertenecen al sistema, la regla de cambio, fundamental en virtud de la dinámica del derecho y la regla de adjudicación que establece los órganos y procedimientos de aplicación. Esta distinción permite separar los tipos de reglas, según su función en el sistema, lo cual, sin embargo, no implica que su estructura lógica sea distinta¹⁰².

Esta clasificación no solo reafirma que la naturaleza de estas disposiciones se encuentra dada por su función en el sentido de ser normas referidas a otras, sino que además, es posible incorporarlas en las normas secundarias del tipo adjudicación, pues no obstante producir un cambio en el orden jurídico, su orientación específica es determinar el modo de aplicación de otras normas.

En consecuencia: “el sujeto normativo no son las normas mismas, aún cuando se determine la vigencia, sino las autoridades que las han de aplicar. Las normas son el objeto respecto del cual se realiza la acción, son un elemento del supuesto, pero no el sujeto a quien se dirige la norma”¹⁰³.

Las normas jurídicas poseen una estructura común: Hipótesis, nexos atributivo y consecuencia jurídica, de la cual no escapan las disposiciones transitorias que son parte del sistema jurídico, por lo que desde el punto de vista estructural son normas jurídicas en sentido estricto, regulan los actos relacionados con la aplicación de otras normas y la establecen como obligatoria, prohibida o permitida.

Por tanto, la diferencia entre prescripciones transitorias y otro tipo de normas se encuentra acotada a dos aspectos relevantes. Por una parte, en el sujeto normativo ...a quien se dirige la norma... , ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares; por la otra, por su objeto, puesto que solamente pueden referirse al modo de aplicación de las normas que se expiden. La norma es denominada transitoria en razón de su función, no de su estructura.

De acuerdo a este análisis, el derecho intertemporal es, en esencia, el real núcleo de las normas transitorias y que corresponde a reglas que tienen por objeto facilitar el tránsito del contenido prescriptivo de una ley a otra nueva, regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley. Esto es, a “hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior y sus efectos consumados, producidos pero no consumados o futuros”¹⁰⁴.

Sin embargo, la doctrina conociendo su realidad legislativa, ha extendido el contenido del régimen transitorio a otras reglas. Siguiendo a Viver¹⁰⁵, la regulación transitoria puede consistir en la simple declaración de pervivencia de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas previas o en curso; en la declaración de la aplicación inmediata de la ley nueva a esas situaciones jurídicas pendientes o en la regulación de las mismas mediante un régimen jurídico autónomo diferente del contenido en la ley antigua o en la ley nueva, también llamado derecho transitorio sustancial o material.

En efecto, de acuerdo a esta doctrina, se expande el contenido de las normas transitorias al derecho transitorio sustancial o material, que ya no se refiere a normas sobre normas, sino a reglas primarias, que contienen una regulación material autónoma de las situaciones jurídicas pendientes¹⁰⁶ cuyo objetivo es, facilitar “el deslizamiento de situaciones bajo el estatuto de la nueva ley”¹⁰⁷.

Esta categoría de normas no corresponde a la ley vieja ni a la antigua, es una tercera norma que establece un régimen jurídico intermedio entre ambas, que se justifican cuando el legislador quiera suspender de

102 HUERTA, Carla, Artículos transitorios y derogación, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado 102 (2001), nueva serie, año XXXIV, septiembre-diciembre (2001), p. 813.

103 Ibid.

104 GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, Manual de técnica legislativa (Pamplona, Thomson Reuters, 2011), p. 219.

105 VIVER, Carles, La Parte Final de las Leyes, en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (ed.), La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa (Barcelona, 1986), p. 143.

106 Ibid, p. 145.

107 ‘le glissement des situations antérieures sous l’statut de la loi nouvelle’, la traducción es nuestra.

inmediato la aplicación de la ley derogada, pero al mismo tiempo, considere que la aplicación en forma inmediata de la nueva ley, no es aconsejable¹⁰⁸. Adicionalmente, atribuye el referido carácter sustancial a normas que denomina reglas provisionales o disposiciones transitorias impropias, que responden a la misma finalidad que el derecho transitorio material, esto es, facilitar la aplicación del nuevo estatuto y de regulación autónoma de una situación jurídica nueva, pero que además el legislador lo hace de manera provisoria.

Se trata de casos en que el legislador puede considerar que la aplicación inmediata de la nueva ley puede generar problemas, para lo cual provee un régimen regulatorio autónomo y finito, vale decir, pierde eficacia dando paso a la nueva ley transcurrido un determinado lapso de tiempo¹⁰⁹.

En síntesis, es posible identificar las siguientes normas con contenido transitorio:

- Los que establezcan una *regulación autónoma* y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la pervivencia o *ultraactividad* de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la *aplicación retroactiva* o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o *ultraactividad* de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de *modo autónomo* y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor¹¹⁰.

Mediante las normas transitorias, el legislador en cuanto mandatario de la voluntad soberana, puede llevar a cabo de mejor manera los objetivos queridos con este nuevo orden normativo. Con dichas reglas, Bronfman¹¹¹ señala: “Por lo común se trata de velar por la justicia, equidad y razonabilidad de la transformación jurídica que tiene lugar, especialmente desde la perspectiva de los derechos particulares concernidos”.

Por tanto, estas normas encuentran justificación en los procesos de cambios legislativos a que todo sistema jurídico se encuentra expuesto.

El legislador puede prever, evaluar y ponderar el impacto de la nueva ley en el derecho preexistente, con todos los problemas que pueden suscitarse en relación a las situaciones jurídicas nacidas al amparo de la ley anterior.

2.1 Diferencia del régimen transitorio con otras reglas jurídicas:

Junto a las disposiciones transitorias coexisten una serie de reglas que el legislador ha estimado necesario utilizar para cumplir con ciertos fines que ha querido abordar cuando regula una determinada materia. Se trata de normas que cumplen con otros objetivos y, por ende, de un contenido distinto al régimen transitorio, pero que suelen ser incorporadas dentro de él.

Los autores denominan esta categoría de reglas como normas adicionales y finales, cuyo rasgo distintivo, al igual como ocurre con las reglas transitorias, es su localización en la parte final de la ley.

108 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 145.

109 Ibid, p. 152.

110 GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 222.

111 BRONFMAN, Alan, La división de las leyes, en OELCKERS, Osvaldo (ed.), La técnica legislativa ante la elaboración de la ley (Valparaíso, 1998), p. 188.

Desde esta óptica, se refieren a reglas particulares emplazadas en esa ubicación como consecuencia de un razonamiento lógico de sus prescripciones, pero en otras ocasiones por no encontrar un lugar más adecuado para su incorporación¹¹².

Respecto de las normas adicionales, se puede señalar que están constituidas por “un conjunto de necesidades particulares de la ley”¹¹³. Entre ellas, se incluyen normas habilitantes, que se encuentran dirigidas a la producción de normas jurídicas, como los casos en que la ley autoriza al Presidente de la República para dictar textos refundidos, coordinados y sistematizados, o aquellas que ordenan la dictación de reglamentos de ejecución.

Asimismo, aquellos preceptos que tiene por misión modificar otros cuerpos legales como consecuencia directa de la regulación que se pretende, también pertenecen a este tipo de normas. No obstante ello, cuando el contenido de la ley es completamente reformativo no se incluyen en esta categoría.

Un típico caso de norma adicional se encuentra en aquellas de contenido económico especial, que sirven para establecer mecanismos de financiamiento que implique la ejecución de una determinada regulación. En términos amplios, se refiere “a todos aquellos preceptos que regulan aspectos económicos de la materia objeto de la ley”¹¹⁴, con una salvedad, no se consideran las leyes de presupuesto general las que por sus propias características, en cuanto régimen económico específico, forman parte del cuerpo principal de la ley.

Sí se consideran parte de este grupo, aquellas relativas a regímenes jurídicos de excepción distinto del previsto con carácter general por la ley. Su justificación radica en supuestos de aplicación temporal, personal, territorial u otro, diferentes de los previstos en la sección principal de la ley. Tienden en algunas oportunidades a delimitar con mayor precisión el campo de aplicación de la norma¹¹⁵.

Este bloque de normas, puede considerar además toda otra regla residual que no pueda ser subsumida en la parte dispositiva de la ley, ni en el grupo de las otras disposiciones que conforma la parte final. Se trata de la aceptación por parte de la doctrina “de un mundo potencial desconocido, como es el de la obra legislativa, y que no permite olvidar que siempre debe existir un vínculo fuerte entre la norma y el texto legal del cual ella forma parte”¹¹⁶. Es por ello, que en su configuración no deben significar un menoscabo a la unidad y coherencia del texto, y por tanto, de uso restringido.

Por su parte, con relación a las disposiciones finales, se puede señalar que son reglas que responden a un criterio formal y material. De esta perspectiva son normas sobre normas, que tienen por finalidad regular las diversas relaciones de la ley de la que son parte con el resto del ordenamiento jurídico¹¹⁷.

Bajo estas normas instrumentales, se hallan las derogaciones del derecho vigente, aquellas que reglan la entrada en vigor de la ley, y las que establecen el régimen de aplicación supletoria.

Las prescripciones con contenido derogatorio, son preceptos que expresan la voluntad del legislador de concluir la vigencia de una o varias leyes anteriores, o de parte de las mismas¹¹⁸. Existe consenso en los autores para dar preferencia a la técnica de derogación expresa, del sumo útil para salvaguardar los principios de seguridad jurídica, esto es, “la certeza de la existencia de las normas y el conocimiento de su contenido y de las consecuencias jurídicas de los propios actos”¹¹⁹.

112 Ibid, p. 186.

113 Ibid, p. 187.

114 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 139.

115 BRONFMAN, Alan, cit. (n. 10), p. 188.

116 Ibid.

117 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 157.

118 GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 217.

119 Ibid, p. 216.

Otra regla necesaria para los fines que el legislador desea obtener son aquellas relativas a la eficacia temporal de la ley. Se trata de cláusulas que determinan que su ingreso al ordenamiento jurídico no sea coetáneo con su publicación, produciendo todos sus efectos en una época diferente, por lo general, difiriendo su entrada en vigor.

Por otra parte, entre las normas que conforman las disposiciones finales, también se encuentran los preceptos de supletoriedad que “constituyen uno de los mecanismos a través de los cuales se pretende lograr la integración de la ley o del propio ordenamiento”¹²⁰. Debe acudir a ellas cuando existe alguna laguna en la ley o en el ordenamiento, en otras palabras, “cuando en la ley o en el ordenamiento se presuponen supuestos de hecho a los que ni la una ni el otro dan respuesta jurídica”¹²¹.

Con todo, dado que estas normas constituyen uno de los instrumentos dirigidos a precisar el ámbito de aplicación del derecho supletorio, y la consiguiente existencia de espacios jurídicamente vacíos, su configuración no puede ceñirse a fórmulas vagas y genéricas¹²².

2.2.- Elementos de técnica legislativa para la configuración de disposiciones transitorias:

Establecido el contenido de las normas transitorias como el referido al ámbito de las normas adicionales y finales, es posible identificar aquellas herramientas que pueden contribuir de manera efectiva en la formulación correcta de un artículo transitorio propiamente dicho.

Estas pautas, han sido elaboradas y desarrolladas por la ciencia denominada *técnica legislativa*, entendiendo por tal aquella disciplina 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 enmiendas”¹²³.

Una preocupación constante en los autores de esta rama del derecho parlamentario, consiste en abordar todos los aspectos que dicen relación con el diseño normativo, entre los cuales, se encuentra la estructura de la ley.

Cuando se habla de la estructura de la ley, se refiere a la ordenación interna de sus contenidos, al diseño estructural de todas las partes que la componen, o como los autores han sostenido, el “esqueleto”¹²⁴ bajo el cual se encuentran las normas contenidas en ella.

Como se señalaba en el apartado anterior, las normas transitorias se ubican en la parte final de la ley, pero la primera interrogante que sugiere esta afirmación se refiere a la necesidad de que el legislador contemple este tipo de normas en el diseño de la ley.

En abstracto, parece aconsejable no establecer en un continuo, contenidos normativos llamados a regular una determinada materia, con otros que se encuentran dirigidos a otros aspectos; por ejemplo: reglas vigenciales, normas derogatorias, de derecho intertemporal, que no tienen como destinatario a los particulares.

Resulta razonable entonces, que el legislador ordene, clasifique y sistematice todos los ámbitos que desea cubrir, utilizando un esquema coherente que contenga las normas dispositivas de la ley ...en su parte principal... , y en otro, las demás reglas que estime pertinentes según su necesidad... en la parte final de la ley... , donde, por supuesto, deben estar las normas transitorias.

120 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 181.

121 Ibid.

122 Ibid, p. 182.

123 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf (24 de noviembre 2014).

124 SVETAZ, M. Alejandra, La estructura del texto normativo, en GROSSO, Beatriz et alii (ed.), Técnica legislativa (Buenos Aires, 1998), p. 10.

Conducir su obra de este modo, le permite al legislador estandarizar la forma en que vierte sus contenidos en la etapa de redacción del texto de la ley, evaluando y controlando la proliferación de normas; permite además que los destinatarios de la ley conozcan y localicen de mejor manera sus contenidos.

Por otro lado, en relación a la configuración del régimen transitorio, y sin tener que recurrir a un análisis sobre derechos adquiridos o sobre la irretroactividad de la ley, que nuestro ordenamiento contempla en el artículo 9° del Código Civil cuando dispone: “*La ley puede sólo disponer para lo futuro, y no tendrá jamás efecto retroactivo*”, “el legislador debe ponderar y plantearse siempre los problemas de transitoriedad que la nueva ley puede provocar, es decir, los problemas que suscita la incorporación de la nueva ley al ordenamiento jurídico en cuanto a la sucesión temporal respecto de normas anteriores, y resolverlos de forma clara y precisa, no dejando la resolución en manos del intérprete”¹²⁵.

A su vez, el uso de preceptos transitorios debe ser efectuado con carácter restrictivo, incluyéndolos únicamente y en la medida que sea necesario.

En su elaboración, debe cuidarse siempre de evitar “las cláusulas genéricas del tipo: ‘*Esta ley tendrá efectos retroactivos desde...*’ o ‘*Se respetarán los derechos adquiridos*’”¹²⁶, que como bien apunta García-Escudero¹²⁷, la interpretación de estos conceptos no es unívoca.

Y para que sean eficaces, “las disposiciones transitorias deben delimitar de forma precisa su aplicación temporal y material, expresando de forma detallada y precisa el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas pendientes”¹²⁸.

Pues bien, ya se ha expuesto sobre la necesidad de incorporar estas normas en la parte final de la ley. Una correcta configuración indica que deben ser insertadas de manera diferenciada en un capítulo o bajo la forma de disposiciones transitorias, separándolas de las otras disposiciones finales y enumeradas, siguiendo el mismo cuerpo central de la ley¹²⁹.

Se puede traer a colación en este punto, el orden que se le asigna al régimen transitorio en la experiencia española: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales.

Para resolver las dificultades de conceptualización y clasificación de estas reglas, Viver¹³⁰ plantea una propuesta alternativa de unificar estas normas en una categoría única genérica. Por ejemplo, en un capítulo bajo un título, que puede ser disposiciones finales, y en el que se puede calificar los preceptos con la rúbrica de artículo y titularlos y numerarlos siguiendo correlativamente la numeración del resto del articulado¹³¹.

De esta manera, se da una mayor unidad al texto, se facilita la cita y se hace presente el pleno valor normativo de estas disposiciones, según señala el citado autor.

En cuanto al orden de los preceptos si la opción no es la anterior, señala que debe seguirse el siguiente: primero las normas de contenido adicional, luego las transitorias, para culminar con las finales¹³².

125 GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 220.

126 Ibid, p. 221.

127 Ibid.

128 Ibid.

129 BRONFMAN, Alan, cit. (n. 10), p. 189.

130 VIVER, Carles, cit. (n. 4), pp. 131-132.

131 Un ejemplo en que el legislador nacional utiliza esta técnica se encuentra en la Ley 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado, publicada en el D.O. 29 de mayo 2003.

132 VIVER, Carles, cit. (n. 4), pp. 131-132.

Otro elemento que los autores recomiendan en particular para la regulación del régimen transitorio específico, aquel cuyo contenido es distinto al de la nueva o antigua ley, es situarlo al final, porque al contener una regulación especial, incluirlo en el cuerpo de la ley nueva rompería su homogeneidad y coherencia¹³³.

Por otro lado, es factible incorporar reglas de contenido transitorio en el ámbito de aplicación de la ley, al principio de ella en las disposiciones generales, pero sólo es posible cuando su formulación sea breve, como simples excepciones al principio general.

En todo caso, sea cual sea el sistema que se adopte por el legislador para situar los preceptos de contenido transitorio en la ley, debe mantenerse para todas las leyes, ubicándolos de la misma forma y en el mismo lugar, adoptando siempre criterios de racionalidad y homogeneidad, de manera que las mismas categorías incluyan en todos los casos el mismo tipo de preceptos y sólo los preceptos de este tipo¹³⁴.

Finalmente, en el supuesto que existan preceptos complejos o plurales, vale decir, aquellos que por su contenido múltiple pueden incluirse en más de una categoría, la doctrina recomienda que se dividan en preceptos independientes, pero si por la claridad o economía expositiva no es posible, el criterio a tener presente es indagar en los fines que se persiguen con esa norma¹³⁵. En consecuencia, si la norma tiene por finalidad facilitar el tránsito entre la ley vieja y la ley nueva, la regla transitoria prevalece, debiendo ser incorporada en ese régimen.

3.- TIPOLOGÍA DE NORMAS TRANSITORIAS EN LA LEY CHILENA 1991-2014

Como se ha sostenido, existe cierta tendencia del legislador nacional, al igual que en otros sistemas, de incorporar una serie de cláusulas en la parte final del texto de la ley bajo el rótulo de normas transitorias. Todas ellas, con un contenido específico, ámbito acotado a su función; y que sirven para cumplir con los objetivos de la ley.

En este contexto, es posible identificar cuatro ámbitos de disposiciones transitorias de mayor frecuencia: el transitorio propiamente tal, el vigencial, el habilitante y aquellas de contenido económico.

A partir de esta tipología se pretende mostrar en leyes publicadas en distintos períodos de tiempo, fundamentalmente de los últimos veintitrés años, la forma que se ha utilizado para elaborar estos preceptos, para contrastar su configuración en base a los elementos desarrollados por la técnica legislativa.

3.1.- Disposiciones transitorias intertemporales:

Estas cláusulas son las que conforman el régimen transitorio propiamente dicho, y que como ya se ha señalado, su alcance se encuentra referido a la regulación de aquellas situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, siendo su objetivo facilitar el paso entre una regulación dada a otra nueva.

Disposiciones de este tipo es frecuente encontrar en la ley, en especial, aquellas que buscan establecer la pervivencia de la ley vieja para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición, según analizábamos.

133 GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 221.

134 Ibid, p. 213.

135 VVER, Carles, cit. (n. 4), p. 135.

Algunos de estos ejemplos se encuentran en:

a) Ley 19.968, que crea los tribunales de familia.

“Artículo primero.- Las causas ya radicadas en los juzgados de letras de menores, al momento de entrada en vigencia de la presente ley, seguirán siendo conocidas por éstos hasta su sentencia de término.

Para dicho efecto, los procedimientos y demás disposiciones derogadas por la presente ley, así como los tribunales señalados, subsistirán vigentes por el término necesario para la conclusión de dichos procesos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo décimo transitorio.”

b) Ley 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

“Artículo 1º.- Esta ley sólo se aplicará a los hechos delictivos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia. En consecuencia, la ley N° 19.366, el artículo 299 bis del Código de Justicia Militar y el artículo 193 del Código Aeronáutico continuarán vigentes para todos los efectos relativos a la persecución de los delitos contemplados en sus disposiciones y perpetrados con anterioridad a la publicación de esta ley, sin perjuicio de las normas relativas a la pena, en que regirá lo dispuesto en el artículo 18 del

Código Penal. Asimismo, la tramitación de los respectivos procesos, la prueba y la apreciación de la misma, se regirán por las normas de dichos cuerpos legales.

En el caso de los procesos que, una vez en vigencia esta ley, se continúen tramitando conforme a las leyes procesales penales anteriores a la entrada en vigor del Código Procesal Penal, la autorización a que se refiere el artículo 9º no se concederá a los acusados y se suspenderá respecto de quienes se dicte auto de procesamiento. Asimismo, se denegará respecto de los procesados la inscripción en el registro especial a que se refiere el Título V y se suspenderá la que ya se hubiere practicado respecto de quienes sean sometidos a proceso.”

c) Ley 20.599, que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones.

“Artículo 1º.- Toda solicitud de otorgamiento, renovación o modificación de una concesión o permiso de telecomunicaciones que se encuentre en trámite ante la Subsecretaría de Telecomunicaciones al momento de la publicación de esta ley en el Diario Oficial, se regirá por la ley vigente al momento de su presentación. Las modificaciones de concesiones, permisos o autorizaciones de servicios de telecomunicaciones que se deriven de la aplicación de los artículos siguientes se sujetarán a las normas especiales que al efecto dicte la Subsecretaría de Telecomunicaciones dentro del plazo de 30 días a contar de la publicación de la presente ley.”

La manera en que el legislador construye las reglas de la ley que crea los tribunales de familia y la que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones, es señalando implícitamente la pervivencia de la ley antigua, vale decir, declarando diferida la aplicación de la nueva ley para las situaciones pendientes reguladas por una antigua¹³⁶. No ocurre lo mismo con el tercer ejemplo de la ley que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en la que explícitamente se indican qué leyes o normas son las que perviven.

En general, el modo implícito para declarar la pervivencia de una norma se encuentra ligado a la obligación de tomar, en un plazo prefijado, determinadas medidas sean estas normativas o no, tendientes a adaptar las situaciones pendientes a la nueva legislación¹³⁷, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la ley que crea los tribunales de familia.

136 Otro caso en que la declaración de pervivencia se declara en forma implícita, lo encontramos en el artículo 4 de la Ley 19.069, que establece normas sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, publicada en el DO. 30 de julio 1991.

137 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 149.

Ahora bien, a pesar de que este tipo de disposición transitoria ha sido identificada mayormente, también es posible encontrar otras reglas pertenecientes a este ámbito.

Tal es el caso de aquellos preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor, como sucede con el artículo 1 de la Ley 19.947, que establece nueva ley de matrimonio civil¹³⁸, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1º.- Mientras no se encuentren instalados los juzgados de familia, no se aplicará lo dispuesto en los artículos 87 y 88 de esta ley, regulándose la competencia y el procedimiento para el conocimiento de las acciones de separación judicial, nulidad de matrimonio y divorcio, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

Primera.- Será competente para conocer de las acciones de separación judicial, nulidad o divorcio, el juez de letras que ejerza jurisdicción en materia civil en el domicilio del demandado. El mismo tribunal será competente para conocer las materias a que se refiere el artículo 89 de esta ley, en cuanto fueren deducidas conjuntamente con la demanda o con la reconvencción, en su caso.

Segunda.- Cuando los cónyuges solicitaren conjuntamente que se declare su separación judicial, de conformidad al artículo 27, el procedimiento se sustanciará en conformidad a las reglas del Título I del Libro IV del Código de Procedimiento Civil, y el juez resolverá con conocimiento de causa.

Tercera.- Salvo el caso señalado en la disposición anterior, los procesos de separación judicial, nulidad de matrimonio y divorcio se sustanciarán conforme a las reglas del juicio ordinario, con las siguientes modificaciones:

1. En caso de que se sometieren también al conocimiento del tribunal materias señaladas en el artículo 89 de esta ley, se tramitarán en forma incidental, en cuaderno separado, y serán resueltas en la sentencia definitiva.

2. Si no se alcanzare conciliación en la audiencia a que se refiere el artículo 68 y no se ordenare efectuar un proceso de mediación conforme al artículo 71, la contestación de la demanda y la reconvencción, en su caso, se deberán deducir oralmente, al término de la misma audiencia.

En los casos a que aluden el inciso tercero del artículo 76, la contestación de la demanda y la reconvencción, en su caso, deberán presentarse por escrito dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se efectúe la notificación, por cédula, de la resolución que aprueba el acta de mediación en la cual no se obtuvo acuerdo sobre la nulidad, la separación o el divorcio, o que tiene por acompañada al proceso el acta de término de la mediación fracasada, respectivamente.

3. Las excepciones dilatorias deberán deducirse en la contestación de la demanda y se tramitarán junto a las demás excepciones en forma conjunta a la cuestión principal.

4. De la reconvencción, en su caso, se dará traslado por cinco días a la parte demandante.

5. No procederán los trámites de réplica y dúplica, ni las disposiciones contenidas en el Título II, del Libro II, del Código de Procedimiento Civil.

6. Será aplicable lo dispuesto en los artículos 686 y 687 del Código de Procedimiento Civil.

7. La prueba confesional no será suficiente para acreditar la fecha de cese de la convivencia entre los cónyuges.

8. La nómina vigente de peritos para el territorio jurisdiccional respectivo será complementada con la mención de los demás interesados en actuar como peritos en los asuntos a que se refiere la Ley de Matrimonio Civil, para lo cual, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación de esta ley, cada Corte

138 Ley 19.947, establece nueva ley de matrimonio civil, publicada en el D.O. 17 de mayo 2004.

de Apelaciones abrirá un plazo de treinta días a fin de que tales personas presenten sus antecedentes. Las listas complementarias definitivas de peritos serán formadas por la Corte Suprema, sobre la base de las propuestas de las Cortes de Apelaciones, a más tardar treinta días antes de la fecha a que alude el artículo final de esta ley.

Los honorarios de los peritos serán fijados prudencialmente por el juez, una vez evacuado el informe pericial, con sujeción al arancel máximo que fijará el Ministerio de Justicia.

9. La prueba se apreciará en conformidad a las reglas de la sana crítica.

10. La apelación de la sentencia definitiva se concederá en ambos efectos, no se esperará la comparecencia de las partes y tendrá preferencia para la vista de la causa. Las demás resoluciones sólo serán apelables en el efecto devolutivo.”

A su vez, un caso de norma que busca declarar la aplicación retroactiva o inmediata de la ley nueva, para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor, aparece en el artículo primero transitorio de la Ley 19.846, sobre calificación de la producción cinematográfica¹³⁹:

“Artículo primero.- A contar de la publicación de la presente ley, las películas que durante la vigencia del decreto ley N° 679, de 1974, hayan sido calificadas para “mayores de 21 años” se entenderán calificadas para “mayores de 18 años” y las que hayan sido “rechazadas” dejarán de estarlo y para su exhibición o comercialización deberán someterse a la calificación del Consejo.”

Vinculado con esta muestra de normas transitorias, resulta pertinente relevar una disposición transitoria que no constituye una categoría ni una tendencia, pero sí permite, visualizar la necesidad de poner atención a este tipo de normas fundamentalmente por los fines que pueden encontrarse tras su formulación.

En efecto, el artículo 1 transitorio del Decreto con Fuerza de Ley 2, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.300 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, publicado en DO, con fecha 02 de julio de 2010, establece, en general, la obligación para los sostenedores que impartan enseñanza en los niveles de educación parvularia, básica y media, que hubieren obtenido el reconocimiento oficial del Estado, de adecuarse a ciertos requisitos que la propia norma señala en su artículo 46 letra a) dentro de un determinado plazo.

Sin embargo, en sucesivas modificaciones, este plazo ha sido modificado o intentado ser modificado¹⁴⁰, develando una realidad que se produce en la práctica respecto de estos actores de la educación, en el sentido de que la mayoría de ellos no ha cumplido con el mandato del legislador; y por la otra, la necesidad del Estado, por intermedio de la ley, de evitar las consecuencias que se puedan generar con dicha situación.

Lo anterior, se traduce en lo que plantea el Ministro del Tribunal Constitucional señor Gonzalo García Pino, cuando concurre con prevención la sentencia definitiva dictada en ejercicio del control de constitucionalidad del artículo único del proyecto de ley que permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad, Boletín N° 8696-04, Rol N° 2.407-13 ... actual Ley 20.668... , al sostener: “... Por tanto, 2.364 colegios, esto es, el 48,7 % de los establecimientos educacionales particulares subvencionados, no han realizado el trámite de migrar al régimen del giro único, primer requisito mínimo que el legislador estableció para la obtención del reconocimiento oficial determinado en el artículo 19 N° 11°, inciso final, de la Constitución; 5°. Que, en concepto de este sentenciador, tramitar un

139 Ley 19.846, sobre calificación de la producción cinematográfica, publicada en el DO. 04 de enero 2003.

140 La primera modificación al citado artículo transitorio, es introducida por la Ley 20.483, referida a las personas jurídicas sostenedoras de establecimientos educacionales, publicada en DO. 30 de diciembre 2010. Posteriormente, por sentencia definitiva de fecha 4 de septiembre de 2012, en los autos Rol N° 2.274-12, sobre control de constitucionalidad del proyecto de ley que amplía el plazo que se concedió a los sostenedores de establecimientos educacionales para ajustarse a las exigencias prescritas en el literal a) del artículo 46 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, Boletín N° 8.191-04, declaró inconstitucional esta moción, y por ende, de la prórroga del plazo. Finalmente, por medio de la Ley 20.668, que permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad, publicada en DO. 25 de abril 2013, modifica el referido artículo 1 transitorio, con el objeto de ampliar el plazo para que sostenedores cumplan con las condiciones impuestas por la propia ley general de educación.

proyecto de ley bajo la idea de resolver un aspecto marginal de cumplimiento de requisitos constitucionales, es muy diferente a una realidad que implica abordar la regularización de casi la mitad de los sostenedores de los colegios, con grave riesgo para el derecho a la educación de los integrantes de dichas comunidades educativas, y ello no aparece fundamentado en ninguna parte de la tramitación legislativa... ”¹⁴¹.

De lo anterior se colige, que cuando el legislador prevé alguna disposición como la en comento, debe ponderar todos los factores que rodean su decisión legislativa proyectando las posibles consecuencias que puede provocar, pero además, evitar recurrir al régimen transitorio cuando el contenido de dicha disposición, en esencia, no es tal. Como se ha señalado, dicho régimen tiene un ámbito acotado y limitado sustentado fundamentalmente en normas de derecho intertemporal.

3.2.- Disposiciones transitorias de vigencia:

Constituye una regla recurrente en la ley chilena aquella que tiene por finalidad regular los efectos de la ley en el tiempo. Se trata de normas que, por lo general, establecen que el ingreso de una ley en el ordenamiento jurídico produciendo todos sus efectos sea posterior al de su publicación, siendo una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley.

Ejemplos de este tipo de preceptos, lo encontramos en las siguientes leyes:

- a) Ley 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.

“Artículo 1º.- La presente ley entrará en vigencia noventa días después de su publicación en el Diario Oficial.”

- b) Ley 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juegos.

“Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente ley comenzarán a regir a contar del centésimo vigésimo día posterior a su publicación, con las excepciones y modalidades que se establecen en los artículos siguientes.”

- c) Ley 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes.

“Artículo primero.- La presente ley comenzará a regir a partir del día de su publicación, siempre que a esa fecha faltaren, al menos, 210 días para la realización de la próxima elección general. De lo contrario, regirá a partir del primer día del mes siguiente de realizada la última elección.”

Las pautas que se han sugerido a este respecto, indica que una norma vigencial debe cumplir con ciertos requisitos para no vulnerar la seguridad jurídica. Y en este sentido, la vigencia de la ley debe ser establecida en forma clara y concreta.

De un punto de vista técnico-formal se requiere, primero, situarse en la misma ley y en el mismo lugar. Los autores recomiendan que el lugar escogido sea el último de las normas que corresponden a las disposiciones finales. De esta manera, permite que la ubicación y conocimiento de la norma sea más eficiente; segundo, un correcto uso de precepto vigencial debe fijar con certeza el día exacto de la entrada en vigor, bajo la fórmula día, mes y año¹⁴².

Como dan cuenta los ejemplos citados para esta tipología, la costumbre es incorporar esta clase artículos al final de la ley, como primera disposición del régimen transitorio. Y la forma que en general se utiliza para señalar la época de entrada en vigor de la ley, es estableciendo un término determinado, el cual es

¹⁴¹ Extracto de la opinión y prevención número 4º y 5º del Ministro del Tribunal Constitucional señor Gonzalo García Pino, cuando concurre en la sentencia definitiva dictada en ejercicio del control de constitucionalidad del artículo único, del proyecto de ley que permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad, Boletín N° 8696-04, Rol N° 2.407-13, pp. 11-12.

¹⁴² GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 221.

computado desde que se produce su publicación en el Diario Oficial, pero sin que se señale con exactitud qué día, mes y año. No obstante, en leyes de presupuesto anual, encontramos ejemplos donde la regla que se utiliza es inversa, y donde el inicio de su vigencia es establecido en forma exacta, lo que se condice por las características de este tipo de leyes¹⁴³.

De acuerdo a estos elementos, el prototipo de norma vigencial que suele estar presente en leyes chilenas cumple con los objetivos para los cuales sirven, en el sentido de establecer un período de tiempo entre publicación y su entrada en vigor, de modo tal que sus destinatarios puedan tener un mayor espacio de tiempo para conocer sus contenidos, y para que la autoridad pueda llevar a cabo de mejor manera su implementación.

Sin embargo, adecuar estas normas a un término exacto de vigencia evitaría cualquier conflicto interpretativo que pueda presentarse, más allá de los fines que tenga la ley, como ocurre en el caso de la ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, donde subyace la idea de fijar un término de entrada en vigor que permita que se lleven a efecto elecciones primarias.

3.3.- Disposiciones transitorias habilitantes:

Igualmente, es usual encontrar cláusulas que autorizan la producción de normas jurídicas. Son parte de las necesidades que tiene la ley para desarrollar adecuadamente sus mandatos, de allí su necesidad.

Sin entrar en disquisiciones teóricas que puedan generar estas normas - no siendo el propósito de este trabajo - es posible identificar algunas de su tipo.

Por ejemplo:

- a) Ley 19.712, ley del deporte.

“Artículo 10.- El Presidente de la República dictará los reglamentos a que se refiere el artículo 44 de esta ley, dentro de los ciento ochenta días siguientes a su publicación en el Diario Oficial.”

- b) Ley 20.035, que introduce modificaciones en la Ley 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales.

“Artículo 4º.- Facúltase al Presidente de la República para que, en el plazo de un año contado desde la fecha de publicación de esta ley, mediante decreto con fuerza de ley del Ministerio del Interior, fije el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.”

- c) Ley 20.780, sobre reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario.

“Artículo vigésimo.- Facúltase al Presidente de la República para que, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, dicte los textos refundidos, coordinados y sistematizados de la ley sobre Impuesto a la Renta, de la ley sobre Impuesto al Valor Agregado y del Código Tributario.”

Son normas que por su naturaleza deben ser situadas en la parte final de la ley. Para algunos autores, deben ser consideradas dentro del grupo de las normas adicionales; para otros, en las disposiciones finales¹⁴⁴.

143 Véase por ejemplo, artículo 20 de la Ley 20.557, ley de presupuesto del sector público para el año 2012, publicada en el DO. 15 de diciembre 2011; artículo 20 de la Ley 20.641, ley de presupuesto del sector público para el año 2013, publicada en el DO. 22 de diciembre 2012; y artículo 24 de la Ley 20.713, ley de presupuesto del sector público para el año 2014, publicada en el DO. 18 de diciembre 2013.

144 VIVER, Carles, cit. (n. 4), p. 157.

Cualquiera que sea la opción que se adopte por el legislador, lo relevante es que contemple estos preceptos la misma manera y en el mismo espacio dentro del texto¹⁴⁵.

La doctrina, al efectuar recomendaciones para el diseño de estas prescripciones establece que en la habilitación debe estar acotado su ámbito material, los plazos, si procede; y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo¹⁴⁶.

Como se puede observar en los casos propuestos, no se aprecia una sistematización en cuanto a su ubicación, pero en general sí se indica un plazo dentro del cual debe desarrollarse la habilitación de que se trata.

A través de estas normas, el legislador puede orientar su actuar dotando al régimen general de una reglamentación más específica y detallada para su ejecución; o bien, autorizando al Presidente de la República para que recoja sistemáticamente y en un mismo texto, distintas normas o modificaciones, para facilitar el conocimiento de una determinada regulación¹⁴⁷.

3.4.- Disposiciones transitorias presupuestarias:

Otro grupo de normas identificables en distintas leyes, se refiere a las que tienen un contenido económico particular. Se trata de reglas que tienen por objeto establecer el mecanismo de financiamiento a que está afecta determinada regulación.

Son preceptos que a diferencia de las leyes de presupuesto nacional, también deben ser incluidas en la parte final de la ley¹⁴⁸.

Casos de este tipo es posible verificar en las siguientes leyes:

- a) Ley 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

“Artículo transitorio.- El mayor gasto que irrogue a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción las funciones que le asigna esta ley, durante el año 2002, se financiará con los recursos consultados en su presupuesto.”

- b) Ley 19.885, que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.

“Artículo 2º transitorio.- Durante el año 2003, el mayor gasto que represente la aplicación de esta ley al Ministerio de Planificación y Cooperación se financiará con reasignaciones de su presupuesto y, en lo que faltare, con cargo al ítem 50.01.03.25.33.104, provisión para financiamientos comprometidos de la partida Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público para dicho año.”

- c) Ley 20.423, del sistema institucional para el desarrollo del turismo.

“Artículo 7º.- El mayor gasto que represente la aplicación de esta ley durante el presente año se financiará con cargo a la partida presupuestaria del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.”

145 Una alternativa adecuada, del punto de vista de la configuración interna de la ley, se halla en el artículo 50 de la Ley 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, publicada en el D.O. 15 de abril 2010, en la que el legislador opta por incorporar una norma habilitante, al final del texto legal, bajo el título IV, denominado disposiciones finales, seguido de un número cardinal correlativo en relación al resto del articulado.

146 GARCÍA-ESCUDERO, Piedad, cit. (n. 3), p. 140.

147 Normas de este tipo se encuentran además, en: Disposición transitoria cuarta de la Ley 19.653, sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del estado, publicada en el D.O. 14 de diciembre 1999; disposición transitoria octava de la Ley 19.911, que crea el tribunal de defensa de la libre competencia, publicada en el D.O. 14 de noviembre 2003; artículo cuarto transitorio de la Ley 19.966, que establece un régimen de garantías en salud, publicada en el D.O. 03 de septiembre 2004. Lo común en estos casos, se refiere a que la autorización normativa o habilitante se efectúe a través de la dictación de un decreto con fuerza de ley.

148 No obstante que el legislador tienda situar estas reglas en los artículos transitorios, y exista consenso en la doctrina por ubicarlos al final del texto, en un apartado distinto del cuerpo principal, en la Ley 20.593, que crea el registro nacional de prófugos de la justicia, publicada en el D.O. 22 de junio 2012, el legislador ocupa una técnica distinta, ubicando este tipo de norma en la parte dispositiva de la ley (artículo 12).

No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con los referidos recursos.”

El legislador en esta materia mantiene hasta la fecha una redacción que evidencia una técnica de formulación permanente en el tiempo¹⁴⁹. Sin embargo, como se ha señalado, en esencia no constituye una norma transitoria, sino una del tipo adicional, y que como tal, debiese estar diferenciada de ese régimen, sin que por ello pueda verse perjudicada la unidad interna de la ley, ni su coherencia.

4.- CONCLUSIÓN

En la técnica legislativa utilizada habitualmente por el legislador nacional, es innegable la importancia creciente que adquiere la parte final de las leyes, que por reiteración de prácticas y usos propios del proceso legislativo, incorpora un contenido prescriptivo más allá del que corresponde a las denominadas disposiciones transitorias.

Existe una práctica en la integración de este segmento final que considera por parte del legislador una omisión de la explicitación de las distintas finalidades que cumplen las normas incorporadas en ella, las que como se ha visto, no sólo persiguen amortizar el tránsito de la nueva regulación respecto de la antigua, sino que además, buscan obtener otros objetivos, ya sea en materia de vigencia de las normas, aspectos habilitantes o presupuestarios de las mismas.

La falta de sistematización y la poca atención que el legislador entrega a la parte final de las leyes se evidenció en las normas que fueron revisadas de los últimos veintitrés años, donde es posible encontrar disposiciones que responden a ámbitos diversos, más allá de los meramente transitorios. En efecto, además de disposiciones transitorias propiamente dichas, es posible encontrar falsas disposiciones transitorias, que conforman la tipología de disposiciones de vigencia, habilitantes y presupuestarias.

Conforme a todo lo señalado, y reconociendo la forma en que el legislador configura esta parte de las leyes, a partir de los diferentes elementos que se estudiaron, es posible entregar algunas propuestas para mejorar la técnica legislativa en la configuración de sus reglas.

En primer lugar, un reconocimiento explícito de la tipología según la finalidad, es decir, que la parte final de las leyes, explicita, titule, denomine cada tipo de regla; o bien, se utilice otra técnica. Una alternativa supondría ordenar estas normas, comenzando por las adicionales, luego las transitorias, seguido de las derogatorias y finales. La experiencia adquirida a través de la lectura de las leyes revisadas, permitiría afirmar que la alternativa que mejor se adecúa a nuestra cultura legislativa, en cuanto a explicitar estas normas de la parte final, se extrae del ejemplo de la Ley 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos, que unifica sus disposiciones bajo una categoría única y genérica denominada disposiciones finales, en artículos correlativos y titulados de acuerdo al objetivo que cada uno de ellos cumple.

Por último, en virtud de la importancia que revisten las normas transitorias para todo el sistema jurídico, con las complejidades que conllevan, no sólo resulta indispensable su estudio, sino además, vigilar su contenido, verificar su adecuada elaboración y posterior aplicación, tareas que corresponden fundamentalmente a la doctrina y a la jurisprudencia. Tratándose en cambio de la implementación de nuevas técnicas en la redacción de las disposiciones finales de la leyes, por cierto que la responsabilidad mayor en la misma recae en el propio legislador y colegislador, como actores exclusivos y excluyentes del proceso de formación de las leyes, sin perjuicio de lo que eventualmente puedan aportar la Excma. Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional en esta materia.

¹⁴⁹ Un ejemplo actual de la forma en que el legislador configura estos preceptos, lo encontramos en el artículo octavo transitorio de la Ley 20.785, que aumenta dotación de personal de policía de investigaciones de Chile; modifica estatuto de su personal y modifica el decreto ley N° 2.460, de 1979, ley orgánica de la policía de investigaciones, publicada en el D.O. 21 de octubre 2014.

REFERENCIAS

Abajo, José, Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: Antecedentes y finalidad, en Corona, Jesús; Pau Vall, Francesc; Tudela, José (ed.), La técnica legislativa a debate (Barcelona, 1994).

Bichachi, Diana, La estructura lógica sistemática de la ley, en Brenna, Ramón (ed.), Técnica legislativa (Buenos Aires, 2013).

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.668, Permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad.

Bronfman, Alan, La división de las leyes, en Oelckers, Osvaldo (ed.), La técnica legislativa ante la elaboración de la ley (Valparaíso, 1998).

Decreto con Fuerza de Ley 2, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 20.300 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, en DO. 02 julio 2010.

García-Escudero, Piedad, Manual de técnica legislativa (Pamplona, Thomson Reuters, 2011).

Huerta, Carla, Artículos transitorios y derogación, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado 102 (2001), nueva serie, año XXXIV, septiembre-diciembre (2001). [disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/102/pr/pr0.pdf>]

Ley 19.069, establece normas sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, en DO. 30 julio 1991.

Ley 19.496, establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, en DO. 07 marzo 1997.

Ley 19.653, sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del estado, en DO. 14 diciembre 1999.

Ley 19.712, ley del deporte, en DO. 09 febrero 2001.

Ley 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma, en DO. 12 abril 2002.

Ley 19.846, sobre calificación de la producción cinematográfica, publicada en el DO. 04 enero 2003.

Ley 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado, en DO. 29 mayo 2003.

Ley 19.885, norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos, en DO. 06 agosto 2003.

Ley 19.911, que crea el tribunal de defensa de la libre competencia, en DO. 14 noviembre 2003.

Ley 19.947, establece nueva ley de matrimonio civil, en DO. 17 mayo 2004.

Ley 19.966, establece un régimen de garantías en salud, en DO. 03 septiembre 2004.

Ley 19.968, crea los tribunales de familia, en DO. 30 agosto de 2004.

Ley 19.995, establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juegos, en DO. 07 enero 2005.

Ley 20.000, sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en DO. 16 febrero 2005.

Ley 20.035, introduce modificaciones en la ley 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales, en DO. 01 julio 2005.

Ley 20.423, del sistema institucional para el desarrollo del turismo, en DO. 12 febrero 2010.

Ley 20.430, establece disposiciones sobre protección de refugiados, en DO. 15 abril 2010.

Ley 20.483, referida a las personas jurídicas sostenedoras de establecimientos educacionales, en DO. 30 diciembre 2010.

Ley 20.557, ley de presupuesto del sector público para el año 2012, en DO. 15 diciembre 2011.

Ley 20.593, crea el registro nacional de prófugos de la justicia, en DO. 22 junio 2012.

Ley 20.599, regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones, en DO. 11 junio 2012.

Ley 20.640, establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes, en DO. 06 diciembre 2012.

Ley 20.641, ley de presupuesto del sector público para el año 2013, en DO. 22 diciembre 2012.

Ley 20.668, permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad, en DO. 25 abril 2013.

Ley 20.713, ley de presupuesto del sector público para el año 2014, en DO. 18 diciembre 2013.

Ley 20.780, reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, en DO. 29 septiembre 2014.

Ley 20.785, aumenta dotación de personal de policía de investigaciones de Chile; modifica estatuto de su personal y modifica el decreto ley N° 2.460, de 1979, ley orgánica de la policía de investigaciones, en DO. 21 octubre 2014.

Proyecto de Ley que Amplía el plazo que se concedió a los sostenedores de establecimientos educacionales para ajustarse a las exigencias prescritas en el literal a) del artículo 46 del decreto con fuerza de ley N° 2, 2010, del Ministerio de Educación, Boletín N° 8191-04.

Proyecto de Ley que Permite la transferencia de la calidad de sostenedor de un establecimiento educacional, sin solución de continuidad, Boletín N° 8696-04.

Svetaz, M. Alejandra, La estructura del texto normativo, en Grosso, Beatriz et alii (ed.), Técnica legislativa (Buenos Aires, 1998). Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2.274-12 de 04 de septiembre de 2012.

Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2.407-13 de 04 de abril de 2013.

Viver, Carles, La Parte Final de las Leyes, en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (ed.), La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa (Barcelona, 1986).

X RESEÑA DE LIBRO

HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL DISCURSO JURÍDICO, DE ESTRELLA MONTOLIO (ED.)

Por Claudia Poblete O.

Título: *Hacia la modernización del discurso jurídico*. Barcelona, diciembre de 2012, 224 pág.

Colección Universitat.

Autora: Estrella Montolío D. (Editora)

Una justicia que los ciudadanos no entienden difícilmente puede ser percibida como democrática. De ahí que, dentro de un proceso más amplio de modernización del sistema judicial, sea preciso actualizar el discurso jurídico español: una justicia moderna es, ante todo, una justicia que la ciudadanía comprende y siente próxima.

Este es el contexto desde donde se inserta el libro que reseñamos. Se trata del libro que explicita y demuestra que el estudio del lenguaje jurídico en general es una realidad que tiene sus bases concretas en el ámbito jurídico y académico español. A partir de este libro, que da cuenta de una investigación mucho más amplia que lo reportado en esta obra, los analistas del discurso hispanoamericanos así como todo aquel que se interese por el análisis de la realidad jurídica reflejada en los textos judiciales, encuentra en este libro un punto de partida sólido y una guía del camino a seguir.

El texto está conformado por la serie de ponencias, mesas temáticas, mesas redondas y talleres que se realizaron en la **I Jornada sobre la modernización del discurso jurídico español**, que fue organizada por las facultades de Filología y de Derecho de la Universidad de Barcelona –lo que ya es un punto de referencia del trabajo interdisciplinario que requiere la tarea de abordar esta titánica tarea- y por el equipo de investigación Estudios del Discurso Académico y Profesional (EDAP).

La persona que desea profundizar en el tema o incluso iniciar un estudio en este contexto - lenguaje jurídico y judicial- puede, a partir de este volumen, profundizar en la investigación ingente que se encuentra detrás; se trata del Informe con recomendaciones que elaboró la Comisión Interministerial para la Modernización del Discurso Jurídico. Dicho texto es el reporte acabado y detallado del estudio que realizó el equipo de trabajo a partir del mandato que le dio la comisión encargada de estudiar la realidad del discurso jurídico español para, a partir de él, generar un cambio que permita a los ciudadanos y usuarios del sistema comprender y acceder a la justicia a partir de la modernización y, por ende, la comprensión del lenguaje.

El libro que reseñamos parte con las palabras de los organizadores y de la autora. Se exponen las causas que motivaron la creación de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico español¹⁵⁰ para luego dar paso a capítulos que sintetizan las investigaciones mayores que se realizaron en ámbitos específicos como el discurso judicial oral o la situación del discurso jurídico escrito: estado de la cuestión y algunas propuestas de mejora. Otros capítulos son el reflejo de las mesas temáticas o debates: ¿Cómo debe comunicar la justicia? ¿Cuáles son los derechos del ciudadano en las interacciones comunicativas con la justicia?; el lenguaje jurídico catalán, entre la tradición y la modernidad; La modernización del lenguaje jurídico en Suecia: ¿enseñanzas aplicables a otras tradiciones?; la realidad del lenguaje jurídico en Portugal; entre otros, para llegar a las conclusiones Conclusiones de este I Jornada.

La editora es la catedrática e investigadora de la Universidad de Barcelona, **Estrella Montolío Durán**, quien lleva años dedicada a desentrañar de manera detallada y rigurosa el lenguaje jurídico español o el “enjambre de redacción oscura, barroca y con patologías profundas”, tal como declara la autora en algunas de sus entrevistas; además, en esta misma línea de trabajo, imparte docencia en la Escuela Judicial de España y dirigió el trabajo de campo de lenguaje escrito, a petición de la Comisión Interministerial de Modernización del Discurso Jurídico Español del que se reporta en en el texto reseñado.

Como interesados en cómo mejorar la justicia y el lenguaje jurídico y parlamentario chileno, esta obra es un punto de partida obligado que nos muestra la forma en que, a partir del estudio riguroso y respaldado por las autoridades, se debe abordar una problemática a la que ya no podemos dar la espalda y que implica respondernos preguntas como: ¿entienden las personas las leyes que debe respetar y está obligado a conocer?, ¿tienen los abogados una formación en el área de redacción que tenga como prioridad la claridad y la importancia del usuario final de sus escritos?, ¿de qué manera el Congreso se hace cargo de que la elaboración de la ley contemple una redacción que sea entendible por las personas como en la realidad sueca?,¹⁵¹ entre muchas otras más.

Finalmente, si bien el volumen es una síntesis de las I Jornada sobre la modernización del discurso jurídico español, constituye una motivación para profundizar en el tema e ir en búsqueda de los informes que se mencionan y que están disponibles para los interesados.

150 Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2009.

151 La tradición legislativa sueca nos enseña que, por ejemplo, una ley no puede ser aprobada si no cumple con un estándar de comprensión mínimo de las personas a quienes va a normar.

LENGUAJE PARLAMENTARIO, LENGUAJE JURÍDICO Y LENGUAJE CLARO

Lenguaje claro: orígenes, historia y un caso de estudio

Joanna M. Richardson

**Programa Ley Fácil de la Biblioteca del Congreso Nacional: una forma para
Facilitar la Comprensión de las Leyes**

Rodrigo Bermúdez S.

Para mejorar la calidad de las normas legales

Julián Saona Z.

**Posicionando el acceso a la información a través del Lenguaje Claro: la
experiencia del Consejo para la Transparencia**

Christian Anker U.

Francisco de Ferrari C.

**La importancia del lenguaje en la aplicación del Derecho: la experiencia de
Evaluación de la ley en la Cámara de Diputados de Chile**

Departamento de Evaluación de la Cámara de Diputados de Chile

**Formación en escritura en Lenguaje Claro para los estudiantes de la carrera
de Derecho de La Pontificia Universidad Católica De Valparaíso: antecedentes
y propuesta didáctica**

Lisbeht Arenas W.

Claudia Poblete O.

**La técnica legislativa y el lenguaje claro en la elaboración de ley: diagnóstico
del caso chileno en la etapa prelegislativa**

Claudia Rodríguez A.

Educar para una ciudadanía activa, ética y con identidad global

Beatriz Montoya S.

Tipología de normas transitorias en la ley chilena 1991-2014

Pablo Huerta P.

Hacia la modernización del discurso jurídico, de Estrella Montolio

Dra. Claudia Poblete O.