

Normas “circunstanciales”

Nicolás Enteiche Rosales¹

Profesor Investigador, Facultad de Derecho
Universidad del Desarrollo

Resumen: Este artículo aborda críticamente las que denominaremos normas “circunstanciales”. Efectuamos lo anterior ilustrando casos de la realidad chilena en los que hechos específicos han motivado proyectos específicos de modificación al ordenamiento jurídico. Posteriormente analizamos las premisas que la autoridad debería respetar al fundamentar los proyectos, y la vía por la que efectivamente lo hace. Terminamos entregando algunas conclusiones.

Introducción

Es frecuente encontrarnos con normas motivadas por situaciones coyunturales y todavía en pleno desarrollo. Si bien las leyes y actos administrativos generales responden a la previa existencia de una necesidad pública, su causa directa e inmediata suele obedecer a un problema aún no decantado pero con gran repercusión en los medios de comunicación social, encabezado por un grupo de personas con un interés específico, que genera un conflicto político, y finalmente gana la inmediata dedicación y acción jurídica de las diversas autoridades.

El efecto de lo anterior son decisiones normativas que no son soluciones, proyectos de normas que no están debidamente fundados y que además generan problemas más que remedios. Propicia lo anterior la inexistencia de un “control jurídico de calidad” de las normas, dejando a merced de la autoridad las razones de mérito que impulsan la producción estatal.

En este artículo describiremos el origen de múltiples normas de similar proveniencia, señalaremos algunas amenazas que la coyuntura ocasione que se

¹ Agradezco los comentarios a este artículo por parte de Iván Aróstica, Guillermo Stange y Sergio Verdugo, como también la valiosa labor de la ayudante de la Dirección de Investigación Francisca Molina.

propongan, las que denominaremos “normas circunstanciales”². Descartamos analizar el proceso legislativo o administrativo formal³⁻⁴.

En concreto, **(I)** de forma ilustrativa, evidenciaremos normas que son originadas o impulsadas por un hecho o situación determinada, **(II)** a partir de esto, describiremos el modo en que deberían motivarse las normas, además de cómo actualmente se motivan y **(III)** finalmente expondremos nuestras conclusiones.

I. Los hechos de presión y las normas

Respecto de distintas materias, hechos mediáticos han motivado el cambio al ordenamiento jurídico objetivo. Sigue la misma tendencia la Ley N° 20.529, que crea el “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización”, la que respondió en su generación a la “Revolución Pingüina” de 2006.

Luego de un breve análisis de los antecedentes que dan lugar a una decisión de la autoridad, constatamos la omisión de la ponderación y calificación de toda la información necesaria a fin de adoptar una decisión razonada. Graficaremos lo anterior con algunas situaciones, distinguiendo el hecho que determina una reacción de la autoridad.

Los ejemplos más relevantes corresponden a modificaciones normativas presentadas por el colegislador. Así, detallaremos el caso (a) “Colusión de las farmacias”⁵, (b), “Femicidio”, (c) “Bernales”, (d) “Mayonesa Casera” y (e) “Grooming”. Por último revisaremos el caso (f) “Revolución Pingüina”.

(a) Hecho: En mayo de 2008 se da a conocer un “sospechado” ardid entre las mayores empresas distribuidoras de medicamentos y otros insumos en nuestro país, quienes habiéndose concertado previamente elevaron los precios de sus listados de medicamentos, ocasionando perjuicios a la población.

² Distinguimos del concepto de normas “circunstanciales” de la denominación similar de leyes “ad hoc”, ya que éstas dicen relación con el problema generado por leyes que aplican “medidas administrativas”, para solucionar problemas preexistentes MARTÍNEZ-CARRASCO (1995) pp. 23-24.

³ Entre los autores nacionales que analizan críticamente el proceso legislativo GARCÍA (2008) y OELCKERS Y BRONFMAN (2002) pp. 43-97.

⁴ Fue referencia directa para la elaboración de este comentario la exposición realizada por el profesor Iván Aróstica en el “Taller de Gestión por resultados para la Función Jurídica”, realizado por la Contraloría General de la República, los días 2 y 3 de septiembre de este año.

⁵ Originalmente citado por Iván Aróstica (p. 570), entre muchos otros de la época (pp. 569-575) en ARÓSTICA (2009)

Esto ha dado lugar a un inconcluso procedimiento ante el Tribunal de la Libre Competencia⁶, en éste uno de los eventuales participantes (FASA) “concilió” con la Fiscalía Nacional Económica, logrando solo ser multado con 1.345 UTAs. Esta conciliación (que puede ser vista como una verdadera “confesión”) fue presentada el 23 de marzo de 2009, y finalmente aceptada por el Tribunal de la Libre Competencia el 9 de abril de 2009⁷.

Reacción: Impulsado por esta eventual “conducta delictiva”⁸ y la contradicción del acuerdo entre la Fiscalía y FASA con la normativa legal al momento existente⁹⁻¹⁰, el Ejecutivo otorgó discusión inmediata a un proyecto de ley¹¹ modificatorio del Decreto Ley N° 211, presentado con fecha 20 de junio de 2006, que tenía por finalidad, entre otras materias, entregar más facultades al Fiscal Nacional Económico¹².

Así, un proyecto de ley que había estado tres años sin tramitación en el Senado fue sometido a discusión inmediata por el Ejecutivo¹³ (lo que significaba condicionar la discusión y votación legislativa a seis días de plazo en cada cámara), se despachó súbitamente en su último trámite legislativo el 16 de abril de 2009, transformándose en la Ley N° 20.361, el 13 de julio de 2009.

La, hasta el día de hoy, presunta colusión de las farmacias impulsó decisivamente la dictación de una ley que, además de contemplar la figura de la “delación compensada”¹⁴, otorgó nuevas competencias al Fiscal Nacional Económico,

⁶ Causa Rol N° 184-08, ante el Tribunal de la Libre Competencia. El expediente puede ser consultado en: <http://www.tdlc.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=1829&GUID>

⁷ Se realizó la audiencia el 1 de abril de 2009, el día 9 de abril se aceptó, con condiciones, la conciliación entre la Fiscalía y FASA.

⁸ Esto generó la “reacción” inmediata de asociaciones de consumidores y parlamentarios, quienes hicieron masivos actos de rechazo frente a la “actitud” de las empresas LA NACIÓN (2009).

⁹ INSTITUTO LIBERTAD (2009)

¹⁰ Así también lo señala José Manuel Bustamante Gubbins: “es de público conocimiento que el acuerdo alcanzado por la Fiscalía Nacional Económica con una de las acusadas agilizó la discusión y aprobación de la última reforma a la ley de competencia chilena” CAPITAL (2011) p. 50.

¹¹ Boletín N° 4234-03 “proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Construcción”, ingresado con fecha 20 de junio de 2006.

¹² El Mensaje da pie a incrementar las facultades del Fiscal Nacional Económico, pues “(...) el otro eje central del proyecto es fortalecer las atribuciones que debe tener la Fiscalía Nacional Económica, en tanto órgano que investiga las conductas contrarias a la libre competencia en los mercados, particularmente en lo que dice relación con aquellas herramientas para poder detectar colusiones. Efectivamente, la experiencia nacional e internacional ha demostrado que investigar y sancionar a los denominados carteles duros es complejo y con escasos resultados, principalmente por la dificultad de obtener información eficaz respecto de quiénes participaron en la gestación o actividad del mismo” (Boletín N° 4234-03, Mensaje, p. 7).

¹³ El día 14 de abril de 2009, la Presidenta de la República hace presente la urgencia de “Discusión Inmediata” (Boletín N° 4234-03, Comisión Mixta).

¹⁴ Artículo 39 bis, DL 211: “El que ejecute una conducta prevista en la letra a) del artículo 3° podrá acceder a una reducción o exención de la multa cuando aporte a la Fiscalía Nacional Económica antecedentes que conduzcan a la acreditación de dicha conducta y a la determinación de los responsables Para acceder a uno de estos beneficios, el ejecutor de la conducta deberá cumplir los siguientes requisitos: 1. Proporcionar antecedentes precisos, veraces y comprobables que representen un aporte efectivo a la constitución de elementos de prueba

quien en ejercicio de ellas puede ordenar a las policías entrar a lugares públicos y privados, descerrajar, y autorizar la interceptación de toda clase de comunicaciones (artículo 39 letras n.1) y n.3), Decreto Ley N° 211).

(b) Hecho: Desde un tiempo al día 20 de marzo de 2007, fecha en que fue asesinada Angelina Navarro Gutiérrez¹⁵, se publicitaron una seguidilla de homicidios contra mujeres, cuyos autores fueron sus antiguos o actuales convivientes o parejas¹⁶.

Estos hechos dieron lugar a manifestaciones por parte de un grupo de personas y autoridades, quienes abogaban por el término de dicha especie de homicidios¹⁷.

Reacción: Impulsados por el asesinato de la antedicha persona¹⁸ y de las anteriores mujeres, múltiples diputados presentaron una moción, que se transformó el 12 de diciembre de 2010 en la Ley N° 20.480 que "Modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el 'femicidio', y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio".

Por la anterior iniciativa, se incluyó el homicidio de *una* ex cónyuge o *una* ex conviviente en la figura penal del parricidio, del artículo 394 del Código Penal, elevando la calificación jurídica de homicidio simple al tipo agravado de parricidio en el supuesto que antiguos o actuales convivientes o parejas maten a la mujer.

(c) Hecho: El día 29 de mayo de 2008, el General Director de Carabineros José Bernales Ramírez, señora y su comitiva compuesta por oficiales de carabineros, fallecen en un accidente aéreo en Panamá, este hecho genera que se decrete "duelo nacional" por 3 días¹⁹.

suficientes para fundar un requerimiento ante el Tribunal; 2. Abstenerse de divulgar la solicitud de estos beneficios hasta que la Fiscalía haya formulado el requerimiento u ordene archivar los antecedentes de la solicitud, y 3. Poner fin a su participación en la conducta inmediatamente después de presentar su solicitud. Para acceder a la exención de la multa, además de cumplir los requisitos señalados en el inciso anterior, el ejecutor de la conducta deberá ser el primero que aporte los antecedentes a la Fiscalía, dentro del grupo de responsables de la conducta imputada. Para acceder a una reducción de la multa, además de cumplir los requisitos señalados en el inciso segundo, el ejecutor de la conducta deberá aportar antecedentes adicionales a los presentados por quien primero acompañó antecedentes a la Fiscalía en virtud de este artículo. En todo caso, la rebaja de la multa que solicite el Fiscal en su requerimiento, no podrá ser superior al 50% de la mayor multa solicitada para los demás ejecutores de la conducta que no pueden acogerse a los beneficios de este artículo".

¹⁵ EMOL (2007) y COOPERATIVA (2007)

¹⁶ COOPERATIVA (2007)

¹⁷ Se realizaron una manifestaciones públicas que denunciaban la situación de indefensión de las mujeres EMOL (2007)

¹⁸ "4. Que, lamentablemente, en nuestro país, son muchos los casos de asesinato de mujeres por parte de sus parejas. En efecto, sólo en el año 2007, con el fallecimiento de Angelina Navarro Gutiérrez, acaecido este martes 20 de marzo los hechos de este tipo acercan a la decena..." (Boletín N° 4937-18, Moción, p.1).

¹⁹ Decreto Supremo N° 1990 de 2008.

Además de la reacción jurídico-administrativa, este hecho ocasionó gran conmoción en la sociedad chilena, por la cercanía que la figura del General Director generó en la ciudadanía²⁰.

Reacción: Impulsado por el fallecimiento del General Director y su comitiva, el día 11 de agosto de 2009 se presentó por Mensaje el proyecto de ley "Otorga ascenso extraordinario al personal de Carabineros como reconocimiento póstumo"²¹.

Por el anterior proyecto, específicamente por su artículo primero transitorio, se posibilitó efectuar reconocimientos póstumos con vigencia retroactiva hasta seis años de la publicación de la actual Ley N° 20.487²²⁻²³.

(d) **Hecho:** El día 25 de agosto de 2011 muere una persona, y 66 son hospitalizadas, al haber consumido alimentos fabricados con mayonesa casera en un local comercial²⁴.

Reacción: Cuatro días después, el Subsecretario de Salud Pública, sobre la base de este hecho y de una mencionada tendencia de "aumento sostenido de los casos con casi 250% de mayor incidencia" respecto de intoxicaciones por *Salmonella enteritidis* emitió una circular por la que se anuncia un "proyecto de decreto supremo (...) restringiendo el uso de huevos y de otros medios que no garanticen la inocuidad del producto final" (considerando 2º)²⁵.

(e) **Hecho:** El Ministerio Público investigó algunos casos de incitación por parte de mayores de edad, quienes se hacen pasar por niños, a menores de edad,

²⁰ LA TERCERA (2008)

²¹ El escueto mensaje del Ejecutivo no expone motivos o fundamentos de hecho a fin de efectuar tal modificación.

²² La diputada informante del trámite ocurrido en Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Sra. Angélica Cristi, al concluir la exposición de los fundamentos del proyecto y específicamente de la discusión particular en la cuenta efectuada a la Sala, señaló "(...) Cabe recordar que varios oficiales fallecidos en un accidente aéreo acompañaban al ex general director de Carabineros, señor José Alejandro Bernales. Por lo anteriormente expuesto, la Comisión recomienda la aprobación del proyecto de ley" (Boletín N° 6648-02, Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados, p. 23).

²³ El diputado Sr. Felipe Harboe al referirse al artículo 1º transitorio del proyecto, mencionó: "En seguida, el artículo 1º transitorio faculta al general director de Carabineros para disponer ascensos póstumos de oficiales fallecidos en los últimos cinco años. Lo anterior, en razón de que los deudos de esos oficiales no han podido acceder a los beneficios. Es el caso de los familiares del Coronel Arrue, como señaló el diputado Ulloa, en la Región del Bio-bío, y de los oficiales que acompañaban al general Alejandro Bernales en aquel fatal accidente en Panamá, quienes no han podido ser ascendidos, como reconocimiento póstumo, por falta de ley. El proyecto es de toda justicia, puesto que permitirá entregar algún grado de tranquilidad y seguridad económica a las familias que conocieron la pérdida irreparable de un padre o de un esposo fallecido en acto de servicio. Caso emblemático es el del teniente coronel Óscar Tapia, oficial que integraba la comitiva del General Bernales, pues también falleció su esposa en aquel fatal accidente, dejando a sus dos hijos huérfanos, hoy al cuidado de la abuela." (Boletín N° 6648-02, Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados, p. 27)

²⁴ EL MERCURIO (2011) Cuerpo C p. 1.

²⁵ Circular N° 30 de 29 agosto de 2011.

para que estos últimos envíen a los primeros imágenes con contenido sexual²⁶, no existiendo una norma que penara tal hecho.

Reacción: En los años 2007 y 2008 se propusieron diversos proyectos de ley que sancionaban esta figura, denominada "Grooming", y el almacenamiento de material pornográfico de menores de edad²⁷.

Durante la tramitación de uno de aquellos proyectos de ley (Boletín 5837-07), debido a una indeterminada norma europea²⁸, se introdujo un artículo que obligaba únicamente a los usuarios de cibercafés a ser incluidos en un registro llevado por indeterminada persona, pudiendo ser auscultados por órganos administrativos sin conocimiento ni revisión judicial previa, etc²⁹.

²⁶ BCN (2008)

²⁷ Entre ellos Boletines N° 5210-18, 5215-07 y 5837-07.

²⁸ Posiblemente (no se afirma a cual se refiere) nuestros parlamentarios se referían a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea 2006/24/CE y a la Directiva 2002/21/CE.

²⁹ Artículo 4° "Los establecimientos comerciales, cuya actividad principal sea ofrecer al público servicios de acceso a internet, a través de computadores propios o administrados por ellos, deberán mantener un registro actualizado de los usuarios, durante un plazo no inferior a un año, en el que se consignará su nombre, cédula de identidad o número de pasaporte, o con los datos que se consignan en la licencia de conducir o en el pase escolar, fecha y hora inicial de cada acceso e individualización del equipo en el cual se utilizó el servicio.

"El responsable del establecimiento deberá exigir a los usuarios la exhibición de alguno de los documentos antes indicados en el acto de su registro y siempre que fuesen a hacer uso de un computador para los efectos señalados en el inciso precedente.

"Los establecimientos a que se refiere el presente artículo no permitirán el uso de sus computadores a las personas que no proporcionen los datos previstos en el inciso primero o que lo hicieren en forma incompleta y a las personas que no portaren alguno de los documentos anteriormente señalados, o se negaren a exhibirlos.

"Los registros a que se refiere el presente artículo tienen el carácter de reservado y su examen sólo podrá ordenarse por el juez de garantía, a petición del Ministerio Público, sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones establecidas en el inciso séptimo. El incumplimiento del deber de reserva establecido en el presente inciso, por parte del responsable del establecimiento o alguno de sus dependientes, será sancionado con multa de 2 a 10 unidades tributarias mensuales y clausura temporal del establecimiento por un período no superior a tres meses. La reincidencia en la comisión de dicha infracción se castigará con multa de 4 a 20 unidades tributarias mensuales y la clausura definitiva.

"El incumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos primero a tercero del presente artículo será sancionado con multa de 2 a 10 unidades tributarias mensuales. En el caso de una segunda condena por dicho incumplimiento, se podrá aplicar, adicionalmente, la clausura temporal del establecimiento por un período no superior a tres meses. De existir una tercera condena por tal incumplimiento, se aplicará el doble de la multa y la clausura definitiva.

"De las infracciones contempladas en las disposiciones que preceden, conocerán los juzgados de policía local, conforme a las normas del procedimiento ordinario, contemplado en la ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

"Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, todos los establecimientos a que se refiere el inciso primero estarán sujetos a la vigilancia e inspección de Carabineros de Chile y de los inspectores municipales, resultando aplicable lo dispuesto en el artículo 2° de la ley N° 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.

"Un reglamento, dictado por el Ministerio de Justicia, determinará las características específicas del Registro que deberán llevar los establecimientos a que se refiere el inciso primero, las medidas de seguridad que deberán adoptarse y toda otra norma que resulte necesaria para su implementación.

"Lo dispuesto en el presente artículo entrará a regir noventa días después de la publicación en el Diario Oficial del reglamento a que se refiere el inciso precedente."

(f) Hecho: Por la “Revolución Pingüina” tienen lugar manifestaciones públicas de diversa índole³⁰ y reiteradas en el tiempo³¹ por parte de grupos sociales conformados esencialmente por estudiantes secundarios, que generan conmoción nacional.

Reacción: En respuesta a las movilizaciones se creó un “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”³²⁻³³ (en adelante “el Consejo”). Las palabras de la Presidenta de la República al constituir el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fueron: “las movilizaciones de los jóvenes secundarios, diversas voces y actores han expresado estos días sus expectativas de contar con una educación de mucho más calidad (...)”³⁴.

La tarea encomendada al Consejo fue “hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en escuelas”³⁵, para esto el organismo tuvo presente que “se trata de temas que están en constante discusión, convocan a la reflexión de la mayor parte de la ciudadanía y dan pie a muchos grupos de interés”³⁶.

La conclusión del Consejo, que más que un organismo experto declaró ser un “Consejo Ciudadano”, (en lo pertinente) fue que se debía elaborar “una nueva estructura jurídica marco, sobre la base de la diversidad de elementos y cuerpos normativos existentes”³⁷⁻³⁸.

³⁰ Entre ellas, ocupaciones temporales de colegios públicos y de establecimientos educacionales (particulares y particulares subvencionados) o “tomas”, ejercicio del derecho de reunión sobre bienes nacionales de uso público o “marchas”, etc.

³¹ Estas tuvieron lugar entre mayo y junio de 2006, CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL (2006) p. 6.

³² Por Decreto Supremo N° 146, de 2007, se “crea Comisión Asesora Presidencial Consejo Asesor Para la Calidad de la Educación”, la que tiene carácter consultivo, siendo su finalidad asesorar a la Presidenta de la República en “la identificación y formulación de las reformas normativas e instrumentales que se requieren para garantizar el derecho a la educación de calidad para todos los estudiantes” (artículo 1°, Decreto N° 146 de 2007).

³³ Puede revisarse el informe del Consejo Asesor Presidencial y otra información pertinente en www.consejoeducacion.cl

³⁴ El informe final de la Comisión Asesora Presidencial transcribe estos dichos, CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL (2006) p. 5.

³⁵ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL (2006) p. 6.

³⁶ Se tuvo presente que “mejorar la educación en calidad y justicia exige de todos un esfuerzo generoso que trascienda los legítimos intereses particulares o de grupo de los actores educativos” CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL (2006) p. 14.

³⁷ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL (2006) p. 237.

³⁸ Luego de la entrega de los resultados de este informe, se creó un Comité de Ministros, que propuso los proyectos presentados por el Ejecutivo.

En razón de lo anterior, el Ejecutivo envió diversos proyectos de ley³⁹, y de reforma constitucional⁴⁰, los más relevantes: la modificación (Ley N° 20.370, Ley General de Educación) de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (Ley N° 18.962), y la reciente Ley N° 20.529, que creó un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia y escolar.

En el año 2006, en materia educacional las circunstancias motivaron actos a fin de cambiar las leyes⁴¹.

A partir de los hechos y reacciones constatadas, pasaremos a describir las directrices jurídicas que habrían de regir, y el modelo que en la realidad conduce el procedimiento formal y sustancial de elaboración de proyectos de normas.

II. Deber ser y ser en la elaboración de proyectos de normas

En este capítulo (1) describiremos las normas e ideas que habrían de regir el procedimiento normativo, antes de la emisión de un acto decisorio y (2) revisaremos el fenómeno que resulta en las "normas circunstanciales".

1. El proceso que antecede un proyecto de una norma es un trámite esencial para la validez y eficacia de la condicional ley o acto administrativo que emanará de éste. En los proyectos, tal como la gestación de un ser humano, es donde se forman las bases de su resultado, y por eso Jorge Tapia, en cuanto a la ley, señalaba "el proceso de preparación de los proyectos encierra una importancia mayor que la que se le concede por nuestros legisladores. Todavía más, no trepidamos en afirmar que, en el hecho, es la parte más importante en la formación de las leyes"⁴².

¿Cuáles son los parámetros que se debiesen respetar en la fase prenormativa, esto es, antes de elaborar un proyecto de norma?

³⁹ También múltiples congresistas han presentado, luego de haberse suscitado la "Revolución Pingüina", algunas mociones respecto del tema. Así, a modo de ejemplo, con fecha 22 de agosto de 2006 se ingresó el proyecto sobre "Reforma la Constitución Política de la República estableciendo la calidad con libertad en materia de educación" (Boletín N° 4442-07) archivado con fecha 6 de junio de 2009 (Boletín N° 4442-07); el día 10 de enero de 2007 se ingresó el proyecto que "Modifica la Ley N° 20.129, sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior" (Boletín N° 4819-04) archivado el 15 de abril de 2010.

⁴⁰ El mensaje de la comprometida reforma constitucional consigna que "en estos días, además, el país ha sido testigo de la movilización de los estudiantes secundarios. Ellos plantearon demandas que el Gobierno calificó como justas y legítimas por una educación de mayor calidad. El Gobierno acogió con seriedad y responsabilidad todas las demandas concretas y contingentes. Por eso, el jueves pasado me dirigí al país anunciando ciertas medidas. En ellas me comprometí a mandar un proyecto de reforma constitucional que consagra el derecho de todo ciudadano a una educación de calidad" (Boletín N° 4222-07, Mensaje, p. 2). La tramitación de este proyecto cesó tres meses después.

⁴¹ "En relación al momento histórico en que se produce este debate, queda en evidencia que un cambio en la LOCE no estaba incluido en la agenda política del gobierno, abriéndose el actual escenario a raíz de las movilizaciones estudiantiles de mayo del 2006". EGAÑA (2007)

⁴² TAPIA (1960) p. 39.

Según el primer artículo del Código Civil, la ley es una declaración de voluntad, las normas jurídicas, por definición de carácter general y abstracto –esto es, que empecen a indeterminadas pero determinables personas–, deben fundarse en una necesidad común que pueda satisfacerse mediante una prescripción jurídica.

El antedicho acto decisorio conlleva siempre el dilema de escoger una opción de entre dos o más alternativas posibles. Por esto es relevante conocer los antecedentes de hecho que permiten la actuación normativa de la autoridad, y que evidencian por qué se optó por una de ellas.

De esta forma, si quien detenta la competencia para alterar la realidad social estima que el ejercicio de su potestad solucionará un problema vigente o prevenirá uno eventual, deberá actuar con antecedentes que justifiquen tal decisión. Así el legislador y el administrador están satisfaciendo el bien común.

Nuestro ordenamiento jurídico positivo, además de diversas prescripciones legales y reglamentarias, delimita a través de principios constitucionales el marco que debe respetar todo poder del Estado al proyectar emitir un acto normativo (artículo 14 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional⁴³; 13, inciso segundo, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado⁴⁴; 11, inciso segundo, y 16 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado⁴⁵. También los artículos 12 y 13, del Reglamento de la Cámara de Diputados)⁴⁶.

⁴³ Artículo 14, Ley N° 18.918: “Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto”.

⁴⁴ Artículo 13, inciso segundo, Ley N° 18.575: “La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

⁴⁵ Artículo 11, inciso segundo, Ley N° 19.880: “Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”; artículo 16, Ley N° 19.880: “Principio de Transparencia y de Publicidad. El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”.

⁴⁶ Artículo 12 del Reglamento de la Cámara de Diputados: “Los artículos de todo proyecto de ley deberán contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se fundan”; artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados: “En todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán: a) los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia; b) las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto; c) la correlación del texto con el régimen normativo nacional; d) los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión. Los Mensajes, cuando corresponda, deberán

Los mencionados principios, que guían el actuar del poder estatal, y que abarcan el proceso de gestación de aquella acción son los de: publicidad (artículo 8°, inciso segundo, CPR), proporcionalidad (artículo 19 N° 3, inciso octavo), interdicción de la arbitrariedad (artículo 19 N° 2, inciso segundo, CPR), y de juridicidad (artículos 6° y 7° CPR), entre otros.

Así por ejemplo, la prohibición de realizar distinciones sin fundamentos (de hecho o de derecho) radicada en el artículo 19 N° 2 constitucional ha sido extensamente desarrollada, especialmente en Derecho Administrativo, creando guías de sujeción del poder estatal normativo a criterios objetivos. También ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina chilena el principio de juridicidad, como la prohibición de la arbitrariedad en la motivación del acto normativo⁴⁷.

Exploratoriamente nuestro Tribunal Constitucional ha profundizado en el principio constitucional de probidad⁴⁸ y de proporcionalidad⁴⁹.

Por esto, todo acto estatal debe someterse a principios constitucionales y disposiciones inferiores, estos obligan a que todo acto normativo posea fundamentos de hecho que se relacionen con su objeto y finalidad.

adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto".

⁴⁷ Especialmente en Derecho Administrativo, en cuanto a la discriminación y su vedado ocasional acompañante, la arbitrariedad, la doctrina administrativa nacional como extranjera ha dedicado gran atención, véase un actual compendio en SAAVEDRA (2011) pp. 52-62. En palabras de Aróstica, en cuanto a la exclusión de la arbitrariedad en la motivación de los actos administrativos "(...) como la autoridad –al decidir– no puede sino hacer una "discriminación no arbitraria", entre diferentes alternativas que poseen una misma posibilidad dentro de algún contexto dado, por eso le es debido demostrar y justificar en razones de hecho la opción elegida: por qué tomó tal camino y descartó aquel otro": AROSTICA (2011) p. 2.

⁴⁸ Respecto a este mandato, resulta especialmente pertinente lo señalado por el voto disidente del Tribunal Constitucional de los Ministros señores Carmona, Viera Gallo y Aróstica. El extracto, de redacción del último juez constitucional antes mencionado, también es aplicable a las decisiones de la autoridad administrativa que tengan el carácter de generales y obligatorias "que, en los actos de voluntad soberana, el Legislador debe caracterizarse por lo razonable e imparcial de sus decisiones, conforme al principio de probidad establecido en el artículo 8°, inciso primero, de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 19 N° 2 constitucional, sobre la base de la generalidad característica de la ley, garantiza que ella sea una misma para todas las personas afectas a sus disposiciones, sin que pueda, por su intermedio, legislarse a favor o en desmedro de determinados sujetos atendiendo a impertinentes razones de raza, condición social, estirpe, fortuna, religión, ideología u otros atributos estrictamente individuales. Asegura, además, que se trate igual a todos quienes se encuentren efectivamente en una misma condición y, por consiguiente, de manera diferente a aquellos que estén en situaciones diversas. Asimismo, en aquel caso, si se formulan diferencias o se establecen estatutos especiales, impone que tales distinciones no sean arbitrarias. Así, la ley siempre debe obedecer –para lo que aquí interesa– a determinados motivos o presupuestos objetivos, pertinentes y razonables, los cuales pueden encontrarse en el tenor mismo de la norma, venir claramente expuestos en la historia fidedigna de su establecimiento, o derivar lógicamente de la finalidad que se tuvo en cuenta para justificar su emisión" (el destacado es nuestro) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011) sentencia rol N° 1801, consideración 10°.

⁴⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010) sentencia rol N° 1518, considerando vigésimo octavo.

2. Lo que acontece en la realidad legislativa chilena es una tendencia ya constatada en el mundo, cual es la pérdida de importancia de la ley como herramienta de determinación del comportamiento social⁵⁰.

La época de la codificación, en la que antaño se regularon de forma elegante, concreta y determinada los cánones de lo ordenado, prohibido y/o permitido, ha acabado⁵¹. La majestad de la ley ha sido y está siendo relegada a un plano accesorio.

Lo anterior se revela tanto en leyes como reglamentos, por su "multiplicación incontenible"⁵²⁻⁵³ proveniente de una "pluralidad de centros de producción normativa"⁵⁴.

Si bien siguen existiendo loables iniciativas normativas, que se concretan en inteligibles documentos, la verdad sea dicha, existe un fenómeno que responde al modelo que denominamos normas "circunstanciales"⁵⁵⁻⁵⁶. En este esquema,

⁵⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA (2011) pp. 83-84 y (2006) pp. 47-51.

⁵¹ En nuestro derecho el legislador civil del siglo XIX, claridad y elegancia aparte, ejemplificó las instituciones jurídicas que describía y las vinculó a otras normas referidas a una materia conexas, dentro de la misma ley.

⁵² En el área del Derecho Administrativo, parece ser más notorio este fenómeno, denunciado por García de Enterría, quien señala que "movilizado a estos efectos tanto por ser su ámbito donde preferentemente se articulan y ordenan esas políticas públicas singulares, como por un dato estructural básico en sus organizaciones, su carácter burocrático, fuente última de las iniciativas legislativas y reglamentarias. La contingencia y provisionalidad marcan, por ello, el ingente e incesante conjunto normativo en que se manifiesta el ordenamiento en grado incomparablemente superior que en cualquier otro sector del derecho (...) el uso sistemático en este campo de la potestad reglamentaria (de utilización tan fácil para la burocracia) hace especialmente fluido el proceso de elaboración y cambio normativo, hasta el punto de hacer de este problema uno de los más relevantes en la aplicación e interpretación del ordenamiento administrativo". GARCÍA DE ENTERRÍA (2006) p. 51, así también lo señala Jorge Tapia respecto de la legislación chilena dictada hasta 1958, TAPIA (1960) p. 46.

⁵³ Multiplicación que genera desconocimiento y excesiva especialización, cuestión del todo contraria para afirmar la *real* vigencia de la ficción existente en nuestro artículo 8° del Código Civil: "Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia".

⁵⁴ Así denomina Jaime Rodríguez-Arana a los múltiples organismos españoles, que desde la Constitución de 1978, elaboran normas administrativas y legislativas. Idéntico panorama ocurre en Chile, claro está con las diferencias contextuales del caso. RODRÍGUEZ-ARANA (2010) pp. 21-22. En Chile, nos encontramos con los órganos dotados de potestad normativa dentro de la administración centralizada (Presidente, Ministros y Servicios Públicos Centralizados), descentralizada (siendo de notar el caso de las superintendencias y municipalidades), organismos constitucionales (Banco Central y Contraloría General de la República), y con el legislador.

⁵⁵ La inauguralmente denominada "legislación motorizada" por Carl Schmitt, ha sido caracterizada como "leyes desbocadas", GARCÍA DE ENTERRÍA (2006), modelo legislativo del "tarro de basura" OELCKERS Y BRONFMAN (2002) pp. 28-29, y más recientemente, pero por otras causas, el sistema de la "McDonalización del ordenamiento jurídico", BOIX (2001), entre otros.

⁵⁶ En Chile existen otros problemas que confluyen al anterior, a modo de ejemplo: el enrevesado lenguaje de los operadores jurídicos, y la falta de correspondencia de éste con la realidad del hombre medio. Existen problemas semánticos, argumentativos y estructurales en las fuentes formales del derecho, que redundan en que las normas no sean claras, véase SAINZ (2000) pp. 94-97; en la redacción de los proyectos, pues aquellos sometidos a discusión por los congresistas no suelen estar acompañados de un acabado estudio de la realidad o de la información sustentadora del cambio que se pretende efectuar, salvo excepciones, esto podría explicarse porque no pasan por revisiones antes de su sometimiento a discusión; en la inexistencia de una norma que regule o delimite los contenidos de los proyectos de ley,

el legislador/administrador a fin de producir normas, (2.1) realiza un ejercicio consistente en dos momentos, (2.2) complementa el cuadro el inexistente control jurídico de los hechos en los actos normativos.

2.1 En la primera fase, tiene lugar un hecho o "mal aparente". Este "mal" se constituye por un evento o situación que generalmente posee las siguientes características: (a) genera repercusión en los medios de comunicación social, (b) es promovido por un grupo de personas con un interés específico, y (c) ocasiona que diversos agentes estatales entreguen múltiples diagnósticos y soluciones, siempre que estos legitimen su función.

En la segunda, la autoridad legislativa/administrativa se representa que ha de ejercer su competencia normativa⁵⁷, a fin de modificar la realidad. Esta respuesta se concreta a través de "medidas inmediatas" que se caracterizan por lo siguiente: (a) legitiman la función de la autoridad o funcionario que la emite, (b) no están precedidas de la percepción de la realidad, sino del hecho causante de la reacción, y (c) existen otros medios que solucionan el hecho concreto, pero de menor notoriedad.

¿Por qué nos llama la atención este modo de actuar de los organismos normativos?

Ya que un "mal aparente" más una "medida inmediata" son elementos indeseados, que actualmente comulgan a fin de producir un resultado inconveniente, leyes y reglamentos "circunstanciales". Por estos únicamente un hecho (reciente y notorio) con figuración mediática y la prescindencia de otros datos constituyen la base fáctica por la que actúa la autoridad.

Detengámonos en los ingredientes que confluyen a esta clase de normas. Es difícil pensar que una situación "mal aparente" sea el medio de percepción de la realidad, es solo un modo de conocer que contempla un dato que puede ser irrelevante y necesariamente es incompleto⁵⁸.

El hecho puede ser irrelevante, ya que el evento analizado puede no pertenecer a la realidad que se diagnostica. Así por ejemplo el hecho que exista una presunta colusión de farmacias no configura necesariamente un problema respecto de la carencia de competencias o potestades administrativas

por contraste en otras latitudes existen recomendaciones en forma de "listas de chequeo" y directrices para redactar borradores o anteproyectos de leyes, véase CODERCH (2000) pp. 74-82.

⁵⁷ Común es que además aboguen (legisladores), o lisa y llanamente ejerzan facultades fiscalizadoras y a la sazón sancionadoras (administradores).

⁵⁸ "(...) solo si la autoridad conoce su acto estará fundado (basado en hechos verdaderos y ciertos), y únicamente si entiendo su acto estará justificado (basado en hechos significativos y relevantes)" ARÓSTICA (2011) p. 3.

intrusivas del organismo fiscalizador. Es además necesariamente incompleto, ya que un solo dato no compone los elementos suficientes para realizar un diagnóstico, de forma que si una evidencia tiene un sentido, puede que otra tenga uno similar, pero no idéntico, o bien que su significado sea completamente distinto.

Para nosotros, los “males aparentes” son una de las muchas vías de conocimiento de hechos suficientes y relevantes, por parte del legislador. Entonces, no existe motivación o fundamento de hecho razonable para emitir esta clase de fuentes formales del derecho, por más que el trámite legislativo o el examen de alguna división jurídica depure la prisa por enmendar, el pre-juicio está hecho. Así, el primer ingrediente es inadecuado.

Sin relación con la realidad, naturalmente, la “medida inmediata” adoptada no estará destinada a modificar la primera, sino que atenderá al hecho determinado, así por ejemplo recomendar prohibir la venta de mayonesa en locales de comida fiscalizados por la autoridad no tendrá por fin solucionar un problema de salubridad pública, sino impedir el expendio de una de las muchas formas por la que se puede producir éste.

Evidentemente, esta “medida inmediata” pretende evitar la ocurrencia de nuevos hechos, como aquel que motivó la acción estatal, o bien crear una realidad diversa, pero la medida debe adaptarse a la realidad anterior, y a otras que la autoridad ha adoptado frente a similares hechos⁵⁹. Entonces, el segundo ingrediente tampoco es apropiado.

Por tanto, si no se percibe la realidad ni se evalúan las medidas a adoptar, el resultado será indeseado: normas “circunstanciales” que están destinadas a ser ineficaces en el cumplimiento de sus fines, lo que por lo demás implica ignorar los principios y normas expresas que han de guiar toda actuación estatal.

2.2 Se adiciona al modelo descrito una nefasta particularidad, el inexistente control jurídico de los motivos de hecho de estas “normas circunstanciales”. Creemos necesario que el organismo jurídico controlador del poder estatal decisor tenga en vista las causas fácticas que guiaron a una determinada actuación del órgano que ejerció una competencia normativa.

El anterior postulado no tiene lugar en cuanto a los actos administrativos, ni en relación a la ley.

⁵⁹ “Se sucede así la proliferación de normas con el fin de abarcar cada rincón de la compleja y creciente realidad, pero al mismo tiempo se legisla a una mayor velocidad, reformando lo recientemente legislado, para abarcar y también actualizar”. SARMIENTO (2008) pp. 36-37.

En cuanto a los actos administrativos, nuestros tribunales ordinarios y la Contraloría General de la República⁶⁰⁻⁶¹, si bien han controlado la existencia de los motivos de hecho que los sustentan, no han revisado la correlación y conformidad entre circunstancias y normas.

De igual forma en el caso de las leyes, el Tribunal Constitucional por la teoría de la deferencia razonada⁶² se ha negado a revisar el “mérito de las leyes”. Ahora bien, a propósito de algunos de los casos comentados (capítulo I) esta Magistratura ha cuestionado algunas normas por la omisión o el carácter de los fundamentos de hecho tenidos en cuenta por el legislador⁶³⁻⁶⁴.

Terminemos.

⁶⁰ Entre los recientes: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2011) Dictamen N° 62.094 de 2001; CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2008) Dictamen N° 55.095.

⁶¹ Artículo 21 B de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, es el fundamento normativo para la negación del organismo contralor: “*la Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas*”.

⁶² Patricio Zapata, al describir esta teoría, en su primer elemento constitutivo, la “autonomía del legislador”, señala que tal independencia abarca “el conjunto de apreciaciones de mérito y oportunidad que llevan al legislador a la adopción de una u otra fórmula normativa”, así “el legislador es soberano para escoger cualquiera de las posibles alternativas a su alcance” ZAPATA (2002) p. 73, en similar sentido al sostener que el legislador es “libre de elegir la regulación que considere más óptima” RIBERA (1989) p. 211. El pronunciamiento más relevante de nuestro Tribunal Constitucional, en cuanto a la materia, señaló que “al Tribunal Constitucional sólo le está confiado ejercer un control de constitucionalidad sobre la ley orgánica y no emitir juicios de méritos sobre ella. Si así no procediere, se excedería en sus atribuciones transformándose en un órgano colegislador, lo que constituiría una grave infracción a la Constitución” TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1987) sentencia rol N° 43, considerando vigésimo segundo.

⁶³ En el caso “Bernales”, una disidencia especificó que no puede darse lugar a normas que buscan solucionar hechos específicos o comprender a personas determinadas, se señaló que “el imperio de una ley orgánica constitucional con esas características resiente pues las alteraciones que, motivadas en circunstancias extraordinarias, buscan solucionar hechos específicos (ad hoc) o comprender a personas determinadas (ad hominem)”. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010) sentencia rol N° 1824, disidencia de los Ministros señores Vodanovic, Fernández Baeza, Navarro y Aróstica, punto 1°.

⁶⁴ En el caso “Grooming” se declaró inconstitucional el registro que afectaba la privacidad y libertad de las personas fichadas, entre otras razones al revelarse que su único motivo era “una directiva”. La sentencia afirma “durante la tramitación del mismo, requerido por qué sólo éstos son afectados, y no otros locales que ofrecen servicios iguales, el Senador don Patricio Walker Prieto constató que “esta iniciativa fue recogida de lo que existe hoy día en el Viejo Continente. Allí hay una directriz que la Unión Europea les recomienda a sus países para el combate contra el cibercrimen: imponer a los establecimientos que en Chile llamamos “cibercafés” una exigencia con el objeto preciso de saber quién estuvo detrás del computador intercambiando pornografía infantil” (Segundo Trámite Constitucional, Legislatura 358, Sesión 21ª del Senado, 19 de mayo de 2010, página 90). Se agregó más adelante que “siendo éstos el lugar natural de perpetración de esos delitos, se ha estimado necesario, en el proyecto original enviado por la Cámara de Diputados y por sus autores, establecer un registro público” (Diputado Matías Walker Prieto, Tercer Trámite Constitucional, Legislatura 358, Sesión 30ª de la Cámara de Diputados, 1° de junio de 2010, páginas 30-31)” TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011) sentencia rol N° 1894, considerando decimoprimero.

III. Conclusión

Creo representar al común de los abogados al añorar la existencia de un legislador de la codificación, aquel que de forma sistemática y ordenada regulaba la realidad social, siendo sencillo e inteligible en su voluntad⁶⁵. Pero es necesario asumir su futura inexistencia, razones hay muchas⁶⁶, soluciones, pocas.

En este escenario, los proyectos de normas deben poseer fundamentos de hecho relacionados y adecuados a su finalidad, así se desprende de nuestro ordenamiento jurídico vigente (capítulo II.1). Por lo anterior, creemos que la vía por la que debería enmendarse la omisión de una pertinente motivación, en el caso de las “normas circunstanciales” (capítulos I y II.2), es el estricto control por parte de los organismos competentes.

Curioso resulta que los reclamos por “calidad” –legítimos y deseables– de la ciudadanía también se deben a la ausencia de fiscalización de la forma y fundamento por la que el legislador y el administrador ejercen sus competencias normativas, por esto sería aconsejable revisar conceptos que incentivan la inmunidad de los actos estatales, así los conceptos “mérito y conveniencia” son nociones elásticas que sirven de herramienta para excluir la revisión de la motivación en la normativa.

Si el control jurídico se extiende a los hechos, habrá más razones para legitimar una decisión, que si bien puede no compartirse, tiene respaldo en la realidad. El riesgo de desconocer lo anterior está en que, de no haber correspondencia entre la realidad tenida en cuenta (motivación) y las decisiones adoptadas, es improbable la relación entre la innovación jurídica y bienestar general (finalidad).

Bibliografía

ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2011): *El motivo de hecho en las sanciones administrativas: procedimiento, fundamento y justificación* (inédito)

ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2009): “Dónde van superintendencias y fiscalías: un pronóstico de futuros”, en *Actualidad Jurídica* N° 20: pp. 569-575.

BOIX PALOP, Andrés (2001): “La McDonalización del ordenamiento jurídico”, en *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, pp. 61-71.

⁶⁵ En Derecho Administrativo Enrique Silva Cimma pone la voz de alerta en cuanto a la inexistencia de la codificación en la disciplina, remarca que “la inexistencia de una codificación puede afectar seriamente la seguridad jurídica, la confianza y la objetividad en el funcionamiento de la administración”, SILVA CIMMA (2009) p. 143.

⁶⁶ Entre ellas, la interacción de diversos ordenamientos jurídicos, el advenimiento de las tecnologías, la falta de consensos en cuanto a las personas e ideas matrices que confluyen a los cuerpos normativos a ser elaborados, etc.

CORDECH, Pablo Salvador (1998): "Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa", en *La Función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar* (Madrid, Congreso de los Diputados) pp. 45-85.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2011): *Democracia, Ley e Inmunidades del Poder* (2ª edición, Navarra, Editorial Aranzadi), 144 pp.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006): *La justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* (Navarra, Editorial Aranzadi), 110 pp.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2008): "El proceso legislativo sin romance: Implicancias para el derecho constitucional chileno", en *Revista Ius et Praxis*, Vol.14 N°2: pp. 489-522.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción (1995): *Naturaleza jurídica de las leyes "ad hoc"* (1ª edición, Editorial Civitas S.A.), 184 pp.

OELCKERS CAMUS, Osvaldo, y BRONFAMAM VARGAS, Alan (2002): *La evaluación de las leyes* (Ediciones universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso), 170 pp.

RIBERA NEWMANN, Teodoro (1989): "El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho. Aspectos Relevantes de sus Primeros 59 Fallos", en *Estudios Públicos* N° 34: pp. 195-228.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2010): "La importancia de la técnica normativa en un Estado Democrático de Derecho", en *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*, HERNANDO MASDEU, Javier (Coord.), pp. 17-39.

SAAVEDRA FERNÁNDEZ, Rubén (2011): *Discrecionalidad Administrativa* (1ª edición, Editorial Legal Publishing Chile), 249 pp.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel (2008): *El Soft Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración* (Navarra, Editorial Aranzadi), 237 pp.

SILVA CIMMA, Enrique (2009): *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes* (5ª edición, Editorial Jurídica de Chile), 324 pp.

SÁINZ MORENO, Fernando (1998): "Lenguaje Jurídico", en *La Función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar* (Madrid, Congreso de los Diputados), pp. 89-104.

TAPIA VALDÉS, Jorge A. (1960): *La Técnica Legislativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 102 pp.

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2002): *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Parte General* (Santiago, Biblioteca Americana), 200 pp.

Normas

Ley N° 10.336, Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, 10 de julio de 1964.

Ley N° 18.918, Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, Diario Oficial 12 octubre de 2010.

Ley N° 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, 5 de diciembre de 1986.

Ley N° 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, 29 de mayo de 2003.

Decreto Ley N° 211, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973, del Ministerio de Economía, Fomento y Construcción, de 18 de octubre de 2004.

Decreto Supremo N° 146, que crea Comisión asesora presidencial, consejo asesor para la calidad de la educación, de la Presidenta de la República Michelle Bachelet, de 18 de enero de 2007.

Decreto Supremo N° 1990, que declara duelo nacional por tres días, con motivo del fallecimiento del general director de Carabineros don José Alejandro Bernal Martínez, de 3 de junio de 2008.

Reglamento de la Cámara de Diputados, de 10 de marzo de 2002

Circular N° 30, que imparte instrucciones para el control de brotes de intoxicación por *salmonella enteritidis*, de la Subsecretaría de Salud, 29 de agosto de 2011.

Jurisprudencia

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2011): Dictamen N° 62.094, 30 de agosto de 2011.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2009): Dictamen N° 55.095, 6 de octubre de 2009.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011): Rol N° 1894, 9 de diciembre de 2010,

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010): Rol N° 1801, 12 de abril de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010): Rol N° 1518, 21 de octubre de 2010.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1987): Rol N° 43, 24 de febrero de 1987

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA (2008): Proceso Rol N° 184-08.

Otros

Boletín N° 4234-03, *Proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción*, 20 de junio de 2006 [Fecha de consulta: 7 octubre de 2011]

Boletín N° 4442-07, *Reforma la Constitución Política de la República estableciendo la calidad con libertad en materia de educación*, 22 de agosto de 2006 [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2011]

Boletín N° 4819-04, *Modifica la ley N° 20.129, sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior*, 10 de enero de 2007 [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2011].

Boletín N° 4222-07, *Reforma constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación*, 6 de junio de 2006 [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2011].

Boletín N° 4937-18, *Modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el 'femicidio', y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio*, 3 de abril de 2007 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011].

Boletín N° 5210-10, *Sanciona la producción y distribución de material pornográfico infantil virtual*, 18 de julio de 2007 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011].

Boletín N° 5215-07, *Modifica el artículo 366 quinquies del Código Penal, incorporando un inciso segundo nuevo, con el fin de tipificar como delito la producción de material pornográfico infantil*, 19 de julio de 2007 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011].

Boletín N° 5837-07, *Sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil y la posesión de material pornográfico infantil*, 30 de abril de 2008 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011].

Boletín N° 6648-02, *Otorga ascenso extraordinario al personal de Carabineros como reconocimiento póstumo*, 11 de agosto de 2009 [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2007].

BUSTAMANTE GUBBINS, José Manuel (2011): "Libre Competencia: Algunas tareas pendientes", en revista *Capital*, Vol. N° 300, p. 50.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2006): Informes disponibles en: www.consejoeducacion.cl

COOPERATIVA (2007)/*Femicidios en Chile ya suman 50 en 2007*, 22 de septiembre de 2009 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011]/Disponible en: http://www.cooperativa.cl/femicidios-en-chile-ya-suman-50-en-2007/prontus_notas/2007-09-22/141956.html

COOPERATIVA (2007) /*Murió mujer baleada en la cabeza tras discusión con ex marido*, 20 de marzo de 2007 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011]/Disponible en: http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20070320/pags/20070320070951.html

Historia de la Ley N° 20.487 "Otorga ascenso extraordinario al personal de Carabineros como reconocimiento póstumo"/[Fecha de consulta: 27 de octubre de 2011]/Disponible en: <http://www.bcn.cl/histley/periodos?p=2011>

BCN (2008): *Grooming: nueva táctica de contacto de pedófilos*, 21 de junio de 2008 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011] Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/grooming-acoso-sexual-ninos

EGAÑA, Loreto/*La ley general de educación y el escenario de los acuerdos*, octubre de 2007 [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2011]/ Disponible en: www.pii.cl

EL MERCURIO (2007)/*Mujer falleció tras ser baleada en la cabeza por su ex pareja*, 20 de marzo de 2007 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011]/Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=249733>

EL MERCURIO (2007)/*Marcha contra "femicidio" convocó a más de 3.000 mujeres*, 22 de noviembre de 2011 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011]/Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=249733>

www.emol.com/noticias/nacional/2007/11/22/282814/marcha-contra-femicidio-convoca-a-mas-de-3000-mujeres.html

EL MERCURIO (2011) / *Intoxicados por salmonella en Peñalolén hacen que Salud prohíba mayonesa casera*, 30 de agosto de 2011 [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2011]

GARCÉS, Fernanda/2009/*Caso Farmacias: Conciliación o delación compensada*, 3 de abril de 2009 [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2011]/Disponible en: http://www.institutoliberalidad.cl/op_654.htm

LA NACIÓN (2009) / *Salud acusó colusión de precios entre farmacias*, 28 de mayo de 2008 [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2011]/Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20080528/pags/20080528095306.html

LA TERCERA (2008)/ *Multitudinario y emotivo funeral despide a chilenos fallecidos en Panamá*, 1 de junio de 2008 [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2011]/ Disponible en: http://www.tercera.cl/contenido/25_17201_9.shtml