



Modelos de Redacción Legislativa

Se solicita informar sobre experiencias novedosas, concretas y diferentes a las nacionales, en materia de modelos de redacción legislativa.

La buena calidad de la legislación depende no solo de su contenido material, sino que también de aspectos formales que influyen en su eficacia, comprensión y en la observancia del principio de seguridad jurídica. Así, la redacción de las normas y la forma como esta se lleva a cabo adquiere hoy por hoy importancia por las consecuencias que el proceso conlleva.

Los modelos de redacción legislativa surgen de la necesidad de establecer fórmulas y procedimientos claros para elaborar normas, a objeto de homogenizar el contenido de la legislación. Estos modelos tienen que responder a las particulares características del sistema político y jurídico al que se adscriben, para ser eficaces y aportan herramientas relevantes a la redacción normativa.

Históricamente se han reconocido dos modelos de redacción legislativa: modelo británico y modelo alemán. Sin embargo, en la actualidad se observan otros dos modelos: modelo mixto y modelo norteamericano. Cada uno de estos presenta ventajas y desventajas. En el caso del modelo británico, por tratarse de un sistema centralizado, facilita la homogenización de los contenidos, pero tiende al excesivo tecnicismo y falta de claridad. En el caso del modelo alemán por ser descentralizado facilita la flexibilidad en la redacción pero genera inflación legislativa y falta de claridad. El modelo mixto favorece la flexibilidad en la propuesta pero se critica la ausencia de un proceso regulado. En el caso del modelo norteamericano, da una respuesta satisfactoria a un sistema presidencial, pero se critica la inflación legislativa y el excesivo tecnicismo.

En lo que respecta a modelos prácticos de redacción al interior del parlamento, por regla general se trata más bien de prácticas y usos no escriturados ni institucionalizados. De la revisión, se presentan los casos de Estados Unidos y Uruguay. En ambos sistemas lo determinante es la existencia de un manual de apoyo en la redacción de los textos normativos.

En Chile, no existe un modelo de redacción normativa. Nuestro sistema es difuso o descentralizado y solo se observan en él reglas escasas y muy generales en lo que respecta a la redacción de proyectos de ley.

Tabla de Contenido

Introducción	
I. Importancia de la Redacción Legislativa.....	1
II. Modelos de Redacción Legislativa.....	2
1. Modelo Británico	3
2. Modelo Alemán	4
3. Modelo Mixto.....	5
4. Modelo Norteamericano	5
III. Ventajas y Desventajas de cada Modelo	7
IV. Sistemas concretos utilizados en parlamentos	8
V. Caso Chileno	7
1. Mociones	10
2. Mensajes	11

Introducción

Se solicita informar sobre modelos de redacción legislativa, distintos al nacional.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto, en primer término, poner de manifiesto brevemente el valor que tiene la calidad formal de la redacción de las leyes en la eficacia y comprensión de las mismas.

En segundo lugar, se da cuenta de los cuatro modelos de redacción legislativa que ha tratado la doctrina hasta la fecha. Asimismo, del análisis de ellos, se presenta un cuadro cuya finalidad es indicar las ventajas y desventajas de cada uno de los modelos existentes como herramientas útiles para elaborar normas.

Finalmente, el informe contiene un análisis de la situación vigente en la materia en Chile, dejando de manifiesto la escasa regulación que impera en lo relativo a la redacción de proyectos de ley y la ausencia de un sistema uniforme en nuestra legislación.

I. Importancia de la Redacción Legislativa

La buena redacción de un texto normativo puede ser el elemento que haga la gran diferencia entre una buena y una mala ley. Partiendo desde esta premisa, surge la técnica legislativa, área de la ciencia de la legislación, que tiene por objeto de estudio, los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las normas jurídicas y que pretenden que las disposiciones cumplan con el principio de seguridad jurídica y con la armonía que deben tener respecto de las otras disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico.

Así, para el logro de su cometido, la técnica legislativa se ha ocupado de definir las mejores fórmulas, identificando distintos modelos de redacción normativa, que tienen como elemento común, el ser modelos completamente adaptados a la idiosincrasia legislativa del país al que se adscriben. De estos modelos, además surgen herramientas, que facilitan la labor del redactor de normas, a objeto de que

estas cumplan con los elementos básicos que debe tener un buen texto normativo: claridad, precisión, simplicidad.

Todos estos factores, aparentemente tan teóricos, son relevantes a la hora de querer fomentar un ordenamiento jurídico de buena calidad. La importancia de leyes bien redactadas desde el punto de vista formal, se observa en aspectos simples pero relevantes tales como la claridad de la norma, elemento básico que facilita la comprensión de sus contenidos por parte de los destinatarios y la difusión de la misma. Asimismo, una ley bien redactada facilita la eficacia de la norma, es decir, mientras menos dudas existan respecto de su contenido, dará lugar a menos interpretaciones lo que simplificará su aplicación por parte de los operadores jurídicos. Otro factor a considerar, en aquellos países donde existe reconocimiento del principio de seguridad jurídica, ya hay precedentes judiciales en los que la defectuosa redacción de una norma, permite que ella puede ser declarada inconstitucional por atentar contra el principio de seguridad jurídica. Así ha quedado de manifiesto en el caso Español en la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990¹.

Atendidas las razones señaladas, la existencia de modelos de redacción permite, en definitiva, normalizar u homogenizar el contenido de la legislación, lo que sin duda contribuye a la calidad técnica del contenido de las normas y del ordenamiento jurídico en su conjunto.

II. Modelos de Redacción Legislativa

Los modelos de redacción normativa que adopta cada país, tienen mucha relación con el sistema de gobierno imperante en él. Así en los regímenes parlamentarios, dominantes en Europa, al ser la mayor parte de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, se opta más bien por sistemas centralizados o regulados en su forma de redacción. En cambio, en los sistemas presidenciales, al existir dicha pluralidad, se deben adoptar otros mecanismos.

Si bien desde el punto de vista teórico, la doctrina ha identificado dos grandes modelos de redacción normativa (modelo británico y alemán), haremos referencia también al modelo mixto, identificado en España y al modelo norteamericano, que grafica un sistema de redacción normativa en un régimen presidencial, con sus particularidades.

1. Modelo Británico
2. Modelo Alemán
3. Modelo Mixto
4. Modelo Norteamericano

¹ Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/pt-BR/Resolucion/Show/SENTENCIA/1990/46> (Junio, 2015).

1. Modelo Británico

Inglaterra cuenta con una tradición de “*legal drafting*”, en virtud de la cual existe un órgano especial que se encarga de la redacción de los proyectos de ley. Así, desde el año 1869 esta labor se le entrega a la *Office of Parliamentary Counsel* (OPC), que se compone de funcionarios especializados en la redacción de proyectos de ley, llamados draftsmen.

Este modelo se basa en la existencia de un sistema centralizado de redacción normativa, en virtud del cual, cada ministerio entrega al OPC unas instrucciones, que hasta 1965 se entregaban de manera verbal, en formato texto no articulado, donde se deja constancia de los objetivos del proyecto y pautas a seguir para los redactores². Durante la elaboración del proyecto, los *draftsmen* siguen en contacto con el ministerio en cuestión, revisando avances, para ir definiendo el texto definitivo.

La forma de trabajar de este organismo se basa en una tradición, fundada en “una copiosa bibliografía sobre redacción de leyes desde mediados del S XIX³” y prácticas que se transmiten entre quienes desarrollan la labor. El texto de mayor influencia en este ámbito fue el *Handling of a Bill*, folleto de circulación interna. Sin embargo, hoy por hoy, se ha dado paso a la elaboración de ciertas instrucciones para guiar el trabajo de los draftmen, tales como:

- *Guide to Working with Parliamentary Counsel*⁴;
- *Guide to Making Legislation*⁵;
- *Check list for drafting instructions*⁶.

En la actualidad, este sistema se ha difundido por otros países europeos, tales como Australia⁷, Nueva Zelanda⁸, entre otros. En los dos países mencionados, este organismo además tiene la función de publicar el texto de las normas una vez aprobadas.

² García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 32.

³ García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 28.

⁴ Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62668/WWPC_6_Dec_2011.pdf (Junio, 2015).

⁵ Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/328408/Guide_to_Making_Legislation_July_2014.pdf (Junio, 2015).

⁶ Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62670/working-with-parliamentary-counsel-checklist.pdf (Junio, 2015).

⁷ Disponible en: <http://www.opc.gov.au/> (Junio, 2015).

⁸ Disponible en: <http://www.pco.parliament.govt.nz/> (Junio, 2015).

2. Modelo Alemán

El modelo germano es el más difundido en la actualidad y se trata de una redacción de proyectos de ley de manera descentralizada o difusa.

En este sistema cada ministerio encarga a secciones ministeriales especializadas pertenecientes a él la redacción del texto. Asimismo, cuando se trata de elaborar instrumentos muy complejos, "puede nombrarse una comisión de Expertos que elabore un texto previo"⁹.

Aparentemente, se puede entender que este sistema deja entregada la redacción al criterio de los funcionarios de estas secciones dentro de cada uno de los ministerios, sin embargo esto no es así. En el proceso de elaboración, los funcionarios deben tener presente ciertas reglas establecidas por el gobierno federal que tienen por objeto unificar la redacción normativa, siendo la principal de ellas el *Blaue Liste o cuestionario azul*, instrumento de control "que pone el acento en contrastar la necesidad o no de nueva legislación, o modificación de las regulaciones existentes, inquirendo si es indispensable hacerlo en vistas al fin perseguido, o si hay otras alternativas. Exige que se expongan los objetivos y necesidad (*Notwendigkeit*) del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación (*Sachverhalt*) y las fuentes de conocimiento sobre ellos (*Erkenntnisquellen*), si existen o no otras soluciones posibles, y en particular, si para lograr su finalidad debe intervenir el estado y en que instancia, o pueden hacerlo directamente los particulares"¹⁰.

Terminada la elaboración del proyecto por la sección correspondiente y por el Ministerio respectivo, el proyecto se envía al gobierno, previo proceso de información a los restantes ministerios, a los grupos de interés y a los *Landers* (divisiones del gobierno federal), afectados.

Finalmente, y antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros, "tiene lugar un nuevo examen de sus caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en particular de su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los Ministerios, *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGOI) y su parte especial (GGOII) constituyen un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos; su capítulo segundo se dedica al proceso de elaboración de las leyes.¹¹". Además el proyecto se remite a la Sociedad para la Lengua Alemana, con el objeto de verificar el buen uso del lenguaje.

⁹ García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 34.

¹⁰ Exposición de Mariano Gerván en 2do Congreso de Derecho Parlamentario, Perú, 2012. Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario_Azul-GERVAN_Peru.pdf (Junio, 2015).

¹¹ García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 34.

Actualmente, Alemania también cuenta con un Manual de elaboración de normas o Manual de Técnica Jurídica (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*¹²).

El sistema alemán ha tenido gran influencia, puesto que tanto en países europeos¹³, como iberoamericanos¹⁴, han proliferado los manuales de redacción normativa y la utilización de cuestionarios como herramientas eficaces para mejorar la calidad e las normas.

3. Modelo Mixto

Este modelo ha sido indicado como tal por Salvador Cordech, en y su manifestación concreta se encuentra en la evolución experimentada por el sistema español, que según García Escudero, "podríamos llamar de centralización de la decisión política de elaborar un proyecto de ley y de coordinación de la actividad técnica de redactarlo¹⁵".

La decisión política en este modelo, particularmente el caso de España, corresponde al Gobierno de la Nación y la coordinación de la actividad de redactarlo es del Ministerio de la Presidencia, que se encarga de coordinar a los diversos departamentos ministeriales entre sí con la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que prepara reuniones del Consejo de Ministros.

La elaboración técnica del primer borrador se le entrega a la Secretaría General Técnica de cada ministerio, a comisiones o grupos, o bien a juristas o especialistas fuera de la Administración.

4. Modelo Norteamericano (Estados Unidos de América)

En un régimen presidencialista fuerte, como es que tiene Estados Unidos de América, el Presidente tiene una serie de facultades en el procedimiento legislativo, tales como ejercer la iniciativa legislativa a través de mensajes, presentar recomendaciones, ejercer presiones a través de los lobistas, etc.

Sin embargo, lo interesante de este sistema es que sus titulares, además del gobierno, son los propios parlamentarios, los que a su vez, en el proceso de elaboración de proyectos de ley se apoyan en sus asesores.

La fórmula utilizada en Estados Unidos deja entregado a un organismo privado dependiente de una universidad, los aspectos de redacción de los proyectos de ley.

¹² Disponible en: <http://hdr.bmj.de/vorwort.html> (Junio, 2015).

¹³ España, Austria, Suiza y la Comunidad Europea, que cuenta con las Directrices relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

¹⁴ Manual Centroamericano de modernización legislativa; Reglas Prácticas de Técnica Legislativa (Pérez Bourbon); Manual de Técnica Legislativa de México 2015; Técnicas para la Redacción de las Leyes, 2006, Nociones de Técnica Legislativa, Ecuador.

¹⁵ García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 36.

Así, en el año 1911 se crea el "*Legislative Drafting Research Fund*¹⁶", creado por un profesor de la Universidad de Columbia.

La *Revenue Act* de 1918 creó el *Legislative Drafting Service*, que en 1924 se dividió en dos departamentos: *Office of Parliamentary Counsel* en la Cámara de Representantes¹⁷ y en el Senado¹⁸.

Según señala Piedad García-Escudero, la oficina "tiene por objeto asesora a la Cámara, sus Comités o miembros individuales para llevar a cabo un política legislativa clara, fiel a la intención del legislador y de expresión coherente¹⁹".

Se compone de 30 juristas y su participación abarca todas las fases del procedimiento legislativo:

- Elaboración de anteproyectos de ley.
- Redacción de enmiendas.
- Formulación de alternativas de textos para conferencias bicamerales de solución de conflictos entre Cámaras.
- Redacción final del texto que se somete a promulgación del Presidente.

En el caso del Senado, existen algunos criterios de prioridad en el desarrollo de las labores, forjados por el *Committee on Rules and Administration of Senate*²⁰:

- Medidas legislativas en discusión en Conferencia bicameral.
- Enmienda a iniciativas pendientes de aprobación en el Senado.
- Enmienda a iniciativas pendientes de aprobación por los Comités.
- Iniciativas Legislativas por orden de presentación.

Es importante señalar que las oficinas actúan con criterios técnicos no políticos y cumpliendo con dos principios básicos: neutralidad y confidencialidad.

El Jefe del Departamento es nombrado por el Presidente de la Cámara respectiva y éste nombra a los asesores (con acuerdo del Presidente). Los asesores tienen una remuneración similar a la de los parlamentarios.

Finalmente, cabe señalar que en este sistema también trabajan en la elaboración de propuestas normativas profesionales que son parte de los comités, expertos contratados por grupos de interés, expertos de gobierno y académicos.

¹⁶ Disponible en: <http://web.law.columbia.edu/legislative-drafting> (Junio, 2015).

¹⁷ Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-9C> (Junio, 2015)

¹⁸ Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-9D> (Junio, 2015).

¹⁹ García-Escudero, Piedad. Manual de Técnica Legislativa, Thompson Reuters, año 2011, pág. 38.

²⁰ Información disponible en: <http://www.rules.senate.gov/public/> (Junio, 2015).

III. Ventajas y Desventajas de cada Modelo

Para una mejor comprensión, el siguiente cuadro 1 muestra las ventajas y desventajas que presenta cada uno de los modelos desarrollados en el acápite anterior:

Cuadro 1. Ventajas y desventajas de los modelos.

Modelo	Ventaja	Desventaja
Británico	Al centralizarse la redacción de los proyectos de ley en un órgano, esta es uniforme, se basa en criterios comunes bien definidos y se profesionaliza la labor, dando relevancia al proceso mismo de redacción y su influencia en la buena calidad de las leyes.	Se ha criticado la falta de claridad de las normas elaboradas, el excesivo tecnicismo que se emplea en la redacción y el excesivo casuismo, propios de la tradición anglosajona.
Alemán	Entrega mayor libertad al redactor tratarse de una redacción no centralizada. La combinación de descentralización en la redacción y reglas que deben observarse permite conjugar de buena manera elementos de flexibilidad y de rigidez en el texto normativo.	Provoca inflación legislativa, ya que se generan muchas iniciativas. Además este sistema se critica por la falta de claridad en sus textos legales
Mixto	Entrega flexibilidad en el proceso de redacción normativa, ya que cada ministerio es el encargado de su propio texto	Se ha criticado la ausencia de un procedimiento formalizado y la falta de un órgano que tenga como función la elaboración de los proyectos, ya que esto afecta la calidad de las propuestas.
Norteamericano	Resuelve una situación propia de los estados con régimen presidencial en donde existe pluralidad de titulares para presentar proyectos de ley o enmiendas, manteniendo esta iniciativa pero generando instancias formales de verificación de la calidad normativa de las propuestas	Se critica la inflación legislativa que provoca la presentación de una excesiva cantidad de iniciativas y caer en demasiados tecnicismos

Elaboración propia.

IV. Sistemas concretos utilizados en parlamentos

En los parlamentos, por regla general, se observan pocos modelos en los que se consagren procedimientos formalizados para la elaboración de proyectos de ley. Se trata mas bien de prácticas poco formalizadas en virtud de las cuales se pretende dar cierta homogeneidad a la redacción de las propuestas.

a. Caso de los Estados Unidos de América

En el caso de Estados Unidos, como ya se señaló someramente, existe *The Office of Legislative Counsel* de la Cámara de Representantes²¹ (Oficina). El propósito de la Oficina será asesorar y asistir a dicha Cámara, y de sus comités y de los Miembros, en el logro de una expresión clara, fiel y coherente de las políticas legislativas. La Oficina deberá mantener la imparcialidad en cuanto a cuestiones de política legislativa que se determinen por la Cámara de Representantes, y no podrá defender la aprobación o rechazo de cualquier legislación, excepto cuando hayan sido debidamente solicitada por el Presidente o un comité para comentar sobre una propuesta que afecta directamente a las funciones de la Oficina. La Oficina gestionará la relación con sus mandantes en la labor de "*drafting*" con respecto a todas las comunicaciones entre éste y cualquier miembro o comité de la Cámara.

Ámbito de competencia: La Oficina proporciona asistencia en la redacción de los siguientes tipos de documentos legislativos:

- Nuevos proyectos de ley y resoluciones que serán introducidos en la Cámara.
- Las modificaciones que se ofrecen a los proyectos de ley y resoluciones cuando son considerados por los comités o en el pleno de la Cámara.
- El texto de la ley propuesto para los informes de los comités de conferencia (similares a comisiones mixtas) para resolver las diferencias entre las cámaras.
- El texto de ciertos asuntos que se revisarán en el pleno de la Cámara, tales como mociones para suspender las reglas (pero sólo si una enmienda a la versión del proyecto de ley introducido participa), mociones para que renueven y mociones para instruir a los conferenciantes.
- Además, cuando una comisión de la Cámara informa de un proyecto de ley que modifica una ley existente, se prepara para ser incluido en el informe de la comisión, un texto comparado (comúnmente conocida como "*Ramseyer*") que muestra cómo quedarían las disposiciones modificadas si el proyecto es aprobado, según sea necesario por las normas internas N° XIII de la Cámara.

Método de trabajo: el primer paso en el proceso de redacción legislativa es identificar el problema a resolver. Por tanto, antes de proceder a la fase de redacción, este órgano debe preguntarse si lo que se pretende con la propuesta requiere una ley , o bien bastará una resolución para dar conseguir el objetivo buscado

²¹ Disponible en: <http://legcounsel.house.gov> (Julio, 2015).

Una vez tomada la decisión de legislar, corresponde dentro de este procedimiento plantearse una serie de preguntas a objeto de lograr el objetivo pretendido con la legislación y evitar resultados no deseados. Ejemplos de estas preguntas son: una política que se aplica a los Estados también se aplican a los territorios y el Distrito de Columbia? ¿Tiene una política que se aplica a los "fondos federales" o también se aplica a las garantías de préstamos federales? ¿Tiene una política que se aplica a los individuos y también se aplica a las empresas?, entre otras.

En el desarrollo de las respuestas a estas preguntas previas a la redacción, se encuentra instituida la utilización de recursos disponibles para la adquisición de los elementos necesarios para formular una política coherente. Destacan entre ellos el Servicio de Investigación del Congreso (CRS) que ofrece una asesoría no partidista, imparcial y con experiencia jurídica a todos los miembros del Congreso y su personal (similar función cumple el Departamento de Estudios de la BCN, en especial al Sección de Asesoría Técnica Parlamentaria).

Así, la propuesta legislativa comienza con un problema que requiere una solución legislativa. El fiscal asignado al proyecto debe obtener una comprensión clara del problema, incluyendo el ajuste de hecho y de derecho del que procedan, y la solución legislativa prevista. Este proceso implica normalmente consulta con el proponente. El trabajo que se realiza por un comité en un proyecto de ley también puede requerir la asistencia del abogado en las sesiones de un subcomité, del comité en pleno, y de un comité de conferencia entre la Cámara y el Senado. Por tanto se consagra una labor de apoyo permanente en el proceso de redacción de la norma durante la tramitación legislativa.

Estructura orgánica: en la sección "*Career Opportunities*²²" se desarrolla la estructura de esta oficina y la forma de trabajo. Cada abogado debe mantener en todo momento una actitud imparcial con respecto a las políticas para ser incorporadas en una propuesta legislativa.

El personal jurídico de la Oficina son abogados generalmente recién aceptados por el colegio de abogados. Algunos de ellos, pueden haber servido como pasantes de verano en la Oficina durante el verano de su segundo año en la escuela de leyes. Cada abogado debe ser admitido a la práctica en un Estado o el Distrito de Columbia. Los ascensos proceden cuando los individuos adquieren experiencia. Asimismo, la oficina cuenta con un asistente legal y personal de oficina para ayudar a los abogados y realizar funciones auxiliares a su misión principal. Los nombramientos para todos los puestos de la Oficina se hacen sin tener en cuenta la afiliación política y exclusivamente sobre la base de la aptitud para realizar el trabajo. El Consejero Legislativo (jefe de la Oficina), es nombrado por el Presidente de la Cámara, y a su vez nombra y fija la remuneración de los otros miembros del personal de la Oficina, con sujeción a la aprobación del Presidente.

La capacidad de escribir con precisión y claridad es esencial para los abogados que trabajan la oficina, como es la capacidad de analizar problemas complejos y manejar situaciones difíciles que puedan surgir con el juicio, tacto y discreción. Las

²² Disponible en: <http://legcounsel.house.gov/HOLC/Careers/Careers.html> (Junio, 2015).

horas de oficina y horario de las vacaciones son totalmente dependientes de la agenda de la Cámara de Representantes que, a veces, puede ser impredecible. Cabe tener presente que en el desarrollo de su trabajo los *draftsmen* se rigen por el *Manual of Drafting Style*²³, entre otros documentos.

b. Caso de Uruguay

Otra situación es lo que ocurre con Uruguay. Hacia el año 90 se creó en el parlamento uruguayo una Secretaría Técnica dependiente de la Secretaría a objeto de asesorar al Presidente de la Cámara, a los Representante y a las Comisiones en lo referente a aspectos técnicos de redacción y ajustes de proyectos de ley. En el Senado la asesoría en esta materia es a demanda y está radicada en la división de Estudios Legislativos.

Desde febrero del año 2015, Uruguay cuenta con un Manual de Técnica Legislativa²⁴. En virtud de éste se encomienda a los Secretarios de ambas Cámaras tomar las resoluciones que entiendan pertinentes a los efectos de establecer los procedimientos para la aplicación del Manual, así como el alcance que cada oficina y funcionario involucrado debe considerar en el proceso legislativo.

V. Caso Chileno

Teniendo en cuenta los elementos que definen cada uno de los modelos presentados, queda de manifiesto que Chile no encaja en ninguno de ellos.

Si bien, desde el punto de vista formal nuestro país no tiene un modelo definido de redacción normativa, es posible señalar que se trata de un sistema descentralizado difuso, que cuenta con dos titulares habilitados para presentar proyectos de ley y enmiendas (indicaciones) y que carece de reglas claras que regulen la forma de dichos proyectos, existiendo libertad en dicha presentación, salvo en elementos muy específicos.

Desde esta perspectiva cabe analizar la forma de redactar los proyectos según se trate de mociones o mensajes.

VI. Mociones

Pese a no contar con instrumentos que regulen íntegramente la materia, existen normas dispersas tanto en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCN) como en los Reglamentos de las Cámaras.

La Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establece en su artículo 14, respecto de la presentación de proyectos de ley, sean mociones o

²³ Disponible en: http://legcounsel.house.gov/HOLC/Drafting_Legislation/draftstyle.pdf (Junio,2015)

²⁴ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/otrosdocumentos/senado/ManualRedaccionLegislativa.pdf> (Junio,2015).

mensajes que los proyectos deben ir acompañados con sus fundamentos, los que deberán constar en el mismo documento en el que se presenten.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados²⁵, en sus artículos 11, 12, 13 y 270, establece algunas reglas en materia de técnica legislativa vinculadas a la presentación de los proyectos de ley.

Si bien estas reglas en algo contribuyen a la redacción de las propuestas, no permiten definir la existencia de un modelo claro de redacción legislativa en el caso nacional.

5. Mensajes

En lo que respecta a los proyectos de ley del Ejecutivo, el artículo 9 del Decreto N° 7 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del año 1991, establece que corresponde a la División Jurídico-Legislativa "c) Efectuar el análisis y presentación al Congreso Nacional de los proyectos de ley que se originen en los distintos Ministerios y organismos del Poder Ejecutivo"²⁶. De esta manera se entrega a esta división que forma parte el Ministerio indicado la labor de presentar los proyectos.

En la misma línea, corresponde a la División Jurídico Legislativa, "participar en la elaboración de la agenda legislativa del Gobierno y en la revisión y estudio de los anteproyectos respectivos, pudiendo proponer opciones legislativas al Presidente de la República, previa consulta con el Ministro del Interior²⁷..."

Por tanto, en el caso de los proyectos del Ejecutivo existe un órgano que, en cierta medida, homogeniza los anteproyectos en lo que respecta a sus aspectos formales básicos. Sin embargo, esta labor se hace considerando una práctica, con presidencia de criterios conocidos y difundidos en el Poder Legislativo.

Cabe señalar además, que la LOCN establece en su artículo 14 una regla que se aplica solo a los proyectos del Ejecutivo: debe acompañarse un informe que indique los gastos que importa la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

²⁵ Disponible en: http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf (Junio, 2015).

²⁶ Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7364> (Junio, 2015).

²⁷ Disponible en: http://www.minseqpres.gob.cl/jefes_division/division-juridico-legislativa/ (Junio, 2015).