

MISION DE LAS FACULTADES DE DERECHO EN LA TECNICA LEGISLATIVA (*)

por **HUMBERTO CIFUENTES B.**

Director del Seminario de Derecho Público.

JORGE TAPIA VALDES

Ayudante de Derecho Constitucional del Seminario de Derecho Público.

I.—1. A lo largo y a lo ancho de América Latina comienza a formarse conciencia sobre la imperiosa necesidad de realizar una serie de transformaciones de fondo, denominadas reformas estructurales, con el objeto de superar el estado de subdesarrollo económico y social de que adolecen nuestros países. Tras esta tardía reacción, apunta el temor de que en este Continente, nacido para la forma republicana y democrática de gobierno y emancipado después de una lucha común por la libertad, el descontento de las masas populares favorezca la instauración de regímenes totalitarios de gobierno y el aniquilamiento del Estado de Derecho.

Se han puesto en marcha planes nacionales e internacionales de fomento y se propicia la modificación radical de ciertos hábitos a que han sido tradicionalmente afectos los dirigentes latinoamericanos, que ocasionan un serio desapego ciudadano hacia el sistema democrático representativo de gobierno.

En resumen, a fin de evitar una revolución sangrienta y desesperada contra el régimen imperante, se busca encauzar esas justas aspiraciones de cambio hacia la realización de una verdadera revolución dentro de la ley, en un gran esfuerzo para conciliar los principios del Estado de Derecho con la implantación acelerada de un nuevo orden económico-social.

Será ésta una labor que deberán realizar los propios Gobiernos, a través de sus poderes, dictando oportunamente y con perfecto conocimiento y dominio de la situación, las normas jurídicas más eficientes para llevarla a cabo.

Asistiremos, por ende, a un aumento impresionante de las legislaciones en cada país, y aún, al establecimiento de

un sistema jurídico internacional para aunar y coordinar los esfuerzos de nuestras naciones en esa empresa.

2. De acuerdo con lo expuesto, habrá necesidad de disponer no sólo de grandes recursos y contingentes de técnicos, sino también de buenos y eficientes legisladores. Ese proceso de revolución dentro de la ley supone, naturalmente, la posibilidad de concebir, redactar y poner en vigencia textos que, por su forma y su fondo, abran con facilidad las vías del desarrollo.

Los actuales Poderes del Estado, en la forma tradicional en que se mantienen, ¿están capacitados para asumir con posibilidades de éxito la realización de esa labor? Probablemente no. Aún más, podemos decir que, en general, las legislaciones nacionales de los diferentes países adolecen de graves defectos, acentuados en el transcurso de este siglo, que repercuten y aumentan de manera importante el caos en medio del cual se desenvuelven las naciones latinoamericanas.

La expansión de la órbita de acción del Estado, el número de componentes de las asambleas legislativas, la complejidad de los problemas contemporáneos, la irrupción del hombre común en el manejo del Gobierno y la Administración, los conflictos de intereses entre los grupos de presión y, en fin, la carencia de elementos técnicos apropiados y modernos, han originado una legislación dictada bajo el apremio de urgencias políticas y sociales, mal estudiada y discutida, inconexa y contradictoria, que si ha sido capaz de solucionar transitoria-

(*) Documento de trabajo presentado a la III Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericanas, 1963, por el relator adjunto de la misma, don Humberto Cifuentes.

mente un problema concreto, en definitiva ha ocasionado serios desajustes y creado nuevas y más amplias dificultades.

3. Veamos, someramente, cuáles son los defectos a que hacemos referencia. En primer lugar, la deficiente preparación de los proyectos de ley. El ejercicio del derecho de iniciativa supone la verificación y utilización de una serie de hechos, materiales y jurídicos, sin contar con los cuales se aleja la posibilidad de dictar una ley que produzca buenos resultados y que van desde la comprobación inicial de un problema social, o particular, de cualquiera naturaleza, solucionable por los medios que franquea una ley, hasta la redacción del proyecto pertinente en términos jurídicos y técnicos correctos. Todo esto supone un acopio de antecedentes y conocimientos que escasamente puede reunir un solo hombre, máxime cuando se trata de materias cuyo dominio exige estudios especializados. En la práctica, no se da importancia a estos elementos y se cree suficiente la redacción de lo que normalmente no podría ser sino borrador de proyecto, en el entendido de que será el órgano mismo encargado de su discusión el que deberá darle forma perfecta.

En seguida, se revela como un serio defecto la falta de unidad de las materias de la ley, lo que ha dado origen a las llamadas "leyes misceláneas", conjunto de disposiciones heterogéneas referentes a las materias más dispares.

Otra falla del sistema lo constituye el aumento exagerado de la legislación, que ha producido una verdadera "inflación legislativa". Por una parte, es el resultado de la acumulación sin orden ni concierto, de todas las leyes dictadas en cada período legislativo, hasta formar un cúmulo impresionante que estatuye, deroga y modifica, para formar, de manera inexorable, una legislación tan confusa y extensa, que pasa a constituir un estorbo para el desarrollo del país. Desde otro punto de vista, este aumento exagerado de la legislación se incrementa por la cada vez mayor cantidad de leyes despachadas en cada legislatura.

A lo anterior podríamos agregar la

errada conceptualización de los principios e instituciones jurídicas, la utilización de un léxico inapropiado y equívoco, el abuso de la mera referencia numérica a los textos legales ya vigentes y el uso indiscriminado de las derogaciones tácitas y generales, consistentes en simplemente decir que dejan de regir "todas las disposiciones contrarias a la presente ley".

II.—4. La formulación de normas jurídicas, ya sea un texto constitucional o un simple decreto emanado de autoridad administrativa, es una labor altamente especializada. En ella es necesario, más que en ningún otro caso, una conjugación de vocación y aptitudes, un juicio prudente y justo, disciplina intelectual, estudios largos y profundos. No basta la intuición para realizarla, pues "no se improvisa un legislador, como no se improvisa un abogado, profesor o médico" (Angelesco, A., "La Technique Législative en Matière de Codification Civile", París, E. de Boccard, Ed. 1930, pág. 34).

Según Barthélemy, "si Dieu avait chargé une commission de créer le monde, le chaos regnerait encore". En efecto, la unidad de pareceres en un Parlamento se obtiene sólo en excepcionales oportunidades y nunca tratándose de leyes de contenido económico, social, educacional o de cualquiera otra materia en que haya contraposición de intereses. Al pasar por el tamiz de su discusión, cualquier proyecto corre el peligro de convertirse en un todo inorgánico, incoherente, sin plan ni unidad, a causa de las enmiendas y subenmiendas aconsejadas o impuestas por grupos de intereses, por el conocimiento superficial de las materias a que se refiere, por las pasiones políticas o por el simple afán de figuración.

El problema es tanto más grave si reparamos en la carencia de una organización moderna y eficiente en los Parlamentos actuales. La gran mayoría de ellos conserva su estructura originaria y no son sino unos centenares de diputados, asesorados por algunos oficiales y taquígrafos, que pretenden cumplir su cometido hoy, cuando se aprueban miles de leyes en cada período legislativo, en

la misma forma en que lo hacían hace 150 años, cuando se despachaban sólo algunos centenares.

5. Tampoco el Ejecutivo está exento de responsabilidad por la creación del caos legislativo contemporáneo. Pese a su vigorización frente a los restantes Poderes del Estado y a que dispone de técnicos de variada especialidad, la legislación que de él emana acusa los mismos rasgos de improvisación y apresuramiento. Generalmente, actúa frente a los hechos consumados y buscando conciliar en forma inadecuada intereses contradictorios. Las normas que dicta suelen ser oscuras y de difícil interpretación, tanto más cuanto que carecen de historia.

El problema es el mismo en la Administración del Estado, acostumbrada, no a planificar su actuación, sino a paliar los problemas a medida que se presentan. La mala forma en que cumple y hace cumplir las leyes es sólo el epílogo natural de un proceso más amplio, lo que evidencia la vastedad de un problema originado en la falta de conocimientos técnicos y de medios materiales y humanos, ya que no es facultad inherente al hombre saber dictar las normas por las que se regirán sus semejantes.

III.—6. La problemática hasta aquí reseñada es lo que da importancia actual y permanente a la Técnica Legislativa y que justifica la inclusión en el Temario de esta Conferencia del punto relativo a la misión que corresponde a las Facultades de Derecho de América Latina en la Técnica Legislativa.

Pero, ¿qué es la técnica legislativa?

Ella no es sino una rama particular, una especie, de la técnica jurídica, que sería el género. En efecto, dentro de aquel conjunto de principios, reglas y procedimientos que facilitan la creación y aseguran la realización de las normas jurídicas mediante una racional utilización de datos y medios, existe un grupo que constituye el verdadero arte de la elaboración o formación de las leyes.

Como bien dice García Maynez, la técnica legislativa se refiere, esencialmente, a la realización de fines jurídicos generales, en contraposición a aquella dirigi-

da a la aplicación del derecho objetivo a los casos singulares (García Maynez, E., "Introducción al Estudio del Derecho". Distribuidores: Porrúa y Cía. México, D. F. 1940-41, 2 vols., pág. 136).

Recurriendo a otro autor, podemos conceptuar la técnica legislativa como "la aplicación del método jurídico a la elaboración de la ley" (M. P. Fabbreguettes, "A lógica Judiciária e Arte de Julgar", trad. H. de Carvalho, Río de Janeiro, 1914, pág. 46); pero al respecto no hay discrepancia entre los tratadistas, que la consideran simplemente como aquella parte de la técnica jurídica que tiene por objeto facilitar la creación de las normas jurídicas y que se traduce en hacer bien las leyes y los códigos.

Considerada desde un punto de vista general, la técnica legislativa abarca todo el largo proceso de formación de la ley, desde la comprobación de la necesidad de legislar frente a un determinado problema, hasta el momento en que la ley entra en vigencia. Sus reglas deben estar presentes tanto en los procedimientos parlamentarios, cuanto en la labor particular realizada por cualesquiera otras personas o comisiones encargadas de dictar normas jurídicas. La preparación de los proyectos, su redacción, el sistema con que se les estudia en las Cámaras, la participación en él de asesores extraparlamentarios, su promulgación y aún su publicación, caen dentro de la órbita de esta especialidad.

7. Debemos a Geny la división, verdaderamente importante, que se hace de la técnica legislativa en interna y externa.

La primera comprende la organización y funcionamiento del Poder Legislativo o de la institución que haga sus veces, y se extiende a cuestiones como los sistemas de discusión de las leyes, los departamentos de información, los asesores de redacción, las bibliotecas parlamentarias, la coordinación entre los Poderes y Organismos que tienen ingerencia en la dictación de las leyes, etc.

La técnica legislativa interna se refiere a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido y se aplicará cualquiera que sea la constitución o la

naturaleza del órgano legislador. La ordenación metódica de las distintas partes de la ley, su redacción, el lenguaje que debe utilizarse, las figuras jurídicas—deficiones, ficciones, presunciones—de que puede echarse mano, etc., son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna.

8. Creemos necesario insistir en la importancia de esta especialidad, ya que a menudo se consideran con desdén las cuestiones técnico-legislativas.

Se cree que en este dominio no es necesaria la intervención de la técnica, que bastan los conocimientos generales para formular bien las leyes y que una disciplina de ese carácter, aparte de irrumpir de manera descomedida en las prerrogativas de los Parlamentarios, debilita la inspiración personal al imponerle marcos rígidos de desarrollo.

La verdad es que, querámoslo o no, siempre utilizamos una técnica para enfrentar con éxito cualquiera actividad. Aun quienes por su reconocido genio parecieran ignorar la técnica, la utilizan en gran medida, con la diferencia de que "el genio utiliza su propia técnica", como dice Colmo (Colmo, Alfredo, "Técnica Legislativa del Código Civil Argentino". Librería Mitre de Hall y Acevedo, Casa Editora Buenos Aires 1927, pág. 14). Pero el hombre normal y corriente no tiene esa excepcional posibilidad y para un buen desempeño debe recurrir al auxilio de la técnica.

En manera alguna las reglas y procedimientos técnicos pueden coartar las posibilidades de expresión personales o colectivas. Ellas no son fijas ni absolutas, admiten variaciones, acondicionamiento a las mutaciones que experimenta una realidad como la jurídica, en constante evolución. Además, no son algo antojadizo, concebido independientemente de la realidad del derecho, sino que, por el contrario, son un supuesto "sine qua non" de su formación y realización.

En esta circunstancia, podemos concluir, siguiendo a Angelesco, que "una verdadera técnica, puesto que emana de la ciencia misma de las cosas, es susceptible de limitar la omnipotencia legislativa e imponerle ciertas reglas" (Ob. citada, pág. 10), máxime si por esa vía se

pretende restituir su dignidad al órgano legislador.

IV.—9. El primer aspecto de la misión que correspondería realizar a las Facultades de Derecho respecto de la técnica legislativa consiste, indudablemente, en incorporar a sus planes de estudio la enseñanza de sus principios y contenido.

Sabemos que nuestros alumnos egresan de la Universidad apenas en condiciones de redactar contratos y escritos. Sin embargo, será a ellos, como abogados y ocupando cargos de autoridad, como políticos o desde funciones administrativas, a quienes corresponderá el mayor peso de la tarea de formular, aprobar y poner en vigencia las leyes. Si ni aun los abogados conocen debidamente los principios formales y de fondo que es necesario tener en cuenta al legislar, pocas esperanzas pueden cifrarse en una futura corrección de los procedimientos actuales y en la instauración de un nuevo sistema legal armónico y eficiente.

Resulta, en consecuencia, elementalmente necesario que la Universidad instruya a los futuros abogados en esta especialidad, a fin de que estén en condiciones idóneas para colaborar en la creación jurídica.

¿En qué cátedra y a qué altura de los estudios debería impartirse esta enseñanza?

A primera vista, podría resultar aconsejable que el estudio de la técnica legislativa formara parte del ramo de Derecho Constitucional. Al considerarse los procedimientos de formación de la ley, v. gr., podría hacerse extensiva la enseñanza a los fundamentos, principios y contenido de los métodos técnicos que deben regular su gestación.

Sin embargo, atendida la naturaleza de la especialidad y considerando que forma parte de la técnica jurídica, bien podría intentarse su enseñanza en el ramo de Introducción al Estudio del Derecho, que generalmente existe en el primer año de estudios profesionales. De esta manera, además de analizarse en esa cátedra la técnica de la investigación jurídica, la técnica forense profesional y

la jurisprudencia aplicada y práctica, se consideraría la técnica legislativa.

En ambos casos y a ese nivel de los estudios, podría resultar más fácil, frente a alumnos jóvenes, inculcar la convicción de que interesa en el más alto grado a la democracia conservar el imperio, majestad y autoridad de la ley, manteniendo su razón escrita y eliminando de ella todo lo que la desacredite, altere sus finalidades y la prive de fuerza. (Picard, "Pandectes Belges", VI. pág. XLIII, note I, 1887).

10. No obstante, debemos tener presente que, para la debida comprensión y manejo de los principios técnico-legislativos, se requiere conocer el ordenamiento jurídico en su amplitud, a través del estudio oportuno de las distintas ramas que lo integran. No es posible enseñar a hacer códigos y leyes sin un conocimiento siquiera general de su contenido y substancia. El aprendizaje extemporáneo de esas reglas y su desuso por largo tiempo, involucra el peligro de su olvido. En cambio, este divorcio con la práctica no se produciría en alumnos de los últimos años o próximos a egresar, a quienes su contacto directo y personal con la realidad jurídica habilitaría para aprender con mayor facilidad y fijeza la materia.

Estas consideraciones inducen a decidir como más conveniente para la enseñanza de la técnica legislativa, su estudio en seminarios realizados en los últimos años de la carrera, en los cuales pudiera lograrse una síntesis provechosa entre teoría y práctica. Podría, igualmente, ser objeto de cursos de estudios profundizados o especializados y aún, de cursos de postgraduados, a los que concurrirían los abogados y, en general, los profesionales que, de una u otra manera y situación, deban asumir la responsabilidad de intervenir en los procesos legislativos, ya en el ámbito del Parlamento, ya en la esfera del Poder Ejecutivo y la Administración.

V.—11. La misión de las Facultades de Derecho a este respecto no puede limitarse, naturalmente, al mero ámbito universitario. Los principios técnico-legislativos son necesarios no sólo al abo-

gado, juez o legislador, sino a un sinnúmero de personas, enfrentadas ocasional o permanentemente, a la labor de dictar normas de aplicación general a vastos sectores. Los directivos de los servicios de la Administración, los gerentes y abogados de las grandes empresas capitalistas, los dirigentes sindicales, que suelen abordar esa tarea con sólo buena voluntad y pocos conocimientos, deberían estar en condiciones más idóneas para desempeñarse en ellas. Si reparamos en que la armonía de las relaciones humanas, en cualquier ámbito, depende en forma principal de la existencia de un orden normativo bien concebido y expresado, que no dé margen habitualmente a interpretaciones contradictorias, se comprende la importancia que puede revestir la divulgación amplia de los principios en cuestión. No pensamos como utópicos esperanzados a este respecto, sino que ciframos un racional optimismo en la afirmación de que, si las buenas leyes no hacen buena a la sociedad, al menos las leyes bien hechas facilitan el camino de su progreso.

12. Planteadas así las cosas, nos parece útil y necesario que las Facultades de Derecho cumplan una labor de extensión o difusión de los principios técnico-legislativos, mediante su inclusión en los temarios de las Escuelas de Temporada o la realización periódica de foros o mesas redondas de carácter público y la dictación de charlas especializadas para los distintos sectores interesados.

VI.—13. Aparte de los dos aspectos ya considerados de la misión que correspondería cumplir a las Facultades de Derecho respecto de la técnica legislativa, existe la que deberían cumplir sus miembros e Institutos en lo referente al desenvolvimiento práctico de la misma. Aludimos a la colaboración que, en cualquier instante, podrían prestar, tanto mediante el estudio y redacción de proyectos de ley, cuanto en la asesoría directa a los órganos encargados de discutirlos y aprobarlos.

En el seno de las Facultades de Derecho y en el ambiente propicio de los hombres, Seminarios e Institutos que las

integran puede conocerse con mayor anticipación y certeza la existencia de los problemas que plantea la falta de adecuación de las leyes a la realidad mutante, o la de aquellos surgidos de ese constante proceso evolutivo que aun no han sido objeto de consideración legislativa. En ese ambiente es posible prevenir con oportunidad, anticiparse a las consecuencias del cambio social y concebir los medios más aptos y seguros para reconocer y enfrentar los nuevos fenómenos.

Desde luego, sería posible estudiar las modificaciones que sea necesario introducir a los códigos y leyes vigentes, como asimismo implantar orden y concierto en la heterogeneidad habitual de la legislación, mediante recopilaciones por materia o la preparación de textos refundidos. En igual forma se podría proceder a la preparación de proyectos de ley respecto de materias no legisladas, pero que necesitarán serlo por la importancia que hubieran adquirido dentro de las relaciones humanas. El trabajo así realizado se propondría en su oportunidad a los poderes estatales, a fin de ponerlo en vigencia por las vías constitucionales.

14. Frente a estas proposiciones podría argumentarse, por una parte, que las Facultades han cumplido esa misión, y por la otra, que existen otros organismos, encargados por las constituciones o leyes, de abordar el estudio y redacción de las reformas legales de trascendencia.

En lo que respecta a la primera objeción, cabe aclarar que lo que se sugiere es una dedicación permanente y organizada al estudio de esas reformas, como asimismo a la formulación de proyectos sobre nuevos tópicos, y no el quehacer esporádico e inorgánico que hasta ahora ha caracterizado la ayuda prestada por estos organismos, ante requerimientos ocasionales de los propios poderes del Estado.

En lo referente a la segunda objeción, debe expresarse que, sin perjuicio de la labor que puedan cumplir ciertas entidades especialmente creadas para las labores aludidas, la Universidad tiene el deber social de colaborar, por decisión propia, de manera permanente y al mar-

gen de las contingencias políticas o de gobierno, en esas funciones prelegislativas.

15. Ahora bien, ¿cuál es la relación exacta entre esta misión asignada a las Facultades de Derecho y la técnica legislativa? Nada menos que la surgente del contenido mismo del derecho. En éste, lo propiamente jurídico se reduce a unos pocos principios, a la conservación y progreso de los cuales tienden todas las demás normas, a través de un sistema artificial creado por el hombre, de carácter eminentemente técnico y utilitario. Así, en una Constitución, lo jurídico se reduce a la afirmación de la libertad y de la dignidad del hombre y a su derecho, individual o colectivamente considerado, al pleno desarrollo de sus facultades. Todo el resto, régimen de gobierno, sistema de garantía individuales, división de poderes, facultades y deberes de éstos, es simple artificio jurídico, mero elemento técnico, establecido con vistas a un fin, y no aspecto fundamental e invariable del texto constitucional.

Después de esto, es posible comprender la importancia, al menos en materia de establecimiento y reforma de códigos y leyes fundamentales, de que asuman una responsabilidad permanente y efectiva los círculos más idóneos, para preservar la organicidad, substancia e imperio de los mismos.

Los Poderes del Estado lo han entendido así, habitualmente, y han aceptado que esa legislación se origine al margen o con el minimum de intervención de su parte.

16. Hay otro ámbito en el cual la misión de las Facultades de Derecho se torna más fácil y concreta: la técnica legislativa externa.

En este aspecto pueden, primeramente, prestar una asesoría de tipo indirecto a los órganos formuladores de normas jurídicas. Para tal efecto, los Institutos de Derecho y los Seminarios deberían informar, con carácter eminentemente técnico e imparcial, las proposiciones de ley o de textos jurídicos de menor jerarquía, concebidos por los distintos poderes y reparticiones del Gobierno. Así,

v. gr., cada proyecto de ley de importancia, originado en el Ejecutivo o en el Parlamento, sería sometido en informe a la Facultad de Derecho, antes de ser aprobado, para contar con un juicio científico y objetivo sobre las virtudes y defectos de la iniciativa legal. Naturalmente, este informe no demoraría la tramitación del proyecto, debiendo ser evacuado oportunamente por la persona u organismo a quien la Facultad lo encargara, de acuerdo con un plan de trabajo preestablecido.

Esta asesoría indirecta o "a distancia" podría prestarse en mejor forma, como es lógico, a través de organismos universitarios específicamente creados para colaborar, desde el aspecto técnico-legislativo, sea en forma de comisiones cuyos integrantes fueran especialistas en determinados tópicos jurídicos, sea como departamento o secciones paralelas o que formen parte de los Institutos y Seminarios ya existentes.

17. Sin perjuicio de lo anterior, la labor de asesoría podría asumir el carácter de directa, mediante la concurrencia de los miembros de la Facultad a las etapas oficiales de redacción y discusión de los textos jurídicos. En efecto, la concurrencia personal del Profesor, Ayudante o Investigador universitario al seno de una comisión parlamentaria o del Ejecutivo, para colaborar tanto en el estudio del asunto mismo de la ley, cuanto en la redacción y distribución de su articulado, resultaría ser la forma más rápida y efectiva de asesoramiento técnico-legislativo. Lamentablemente, supeditada como está a la decisión parlamentaria o gubernamental, sólo podrá ser puesta en práctica mediante el llamado de la autoridad.

Actualmente, como lo demuestra la experiencia nacional chilena, suele llamarse al seno de las comisiones a distinguidos profesores universitarios, para que emitan su opinión sobre la materia en debate, de manera que pudiera aparecer realizada en la práctica la idea que propiciamos. En verdad, lo que proponemos no es exactamente esa intervención aislada y parcial, sino la asistencia del personal universitario a todo el proceso de discusión de la ley, en lo compa-

tible con los textos constitucionales, legales y reglamentarios, para que conozca en su integridad la iniciativa y pueda, en consecuencia, gracias a su mayor pericia formuladora, brindar una asesoría plena y efectiva.

Las Facultades de Derecho podrían complementar su misión en este aspecto, propiciando la creación constitucional o legal de organismos que, formando o no parte del Parlamento y de las Secretarías de Estado, pudieran, por la excepcional calidad de sus integrantes, prestar al órgano legislativo la asesoría que reclamamos, otorgándose especial valor a sus informes y resoluciones. En tales entidades tendrían lugar preferente los miembros de la Facultad. En la actualidad, como lo veremos en seguida, existen en varios países latinoamericanos entidades de este carácter.

VII.—18. La carencia de una bibliografía adecuada o de informaciones directas nos ha impedido realizar un estudio comparado de la forma en que, en los restantes países del continente, prestan o pueden prestar su asesoría técnico-legislativa las Facultades de Derecho.

Sin embargo, en la mayoría de ellos hay organismos extraparlamentarios a los que se han asignado labores semejantes a las que hemos propiciado en el curso de este informe.

Desde luego, en varios países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana) se ha otorgado derecho de iniciativa legal a la Corte Suprema de Justicia, en materias de su incumbencia, principalmente, en la dictación y reforma de los códigos fundamentales. En Ecuador —país que representa las mayores novedades en el aspecto técnico-legislativo externo—, los Ministros del Tribunal Supremo pueden, incluso, concurrir a la discusión parlamentaria de los proyectos iniciados por la Corte, sin derecho a voto. En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el Poder Legislativo debe oír la opinión del más alto tribunal antes de discutir y aprobar los proyectos de ley relativos a los códigos fundamentales.

Otras constituciones han creado, además, órganos especiales de carácter ex-

traparlamentario, en quienes radican, de manera preponderante o secundaria, labores de preparación e iniciativa de proyectos.

En Colombia, de acuerdo con el Art. 141 de su Constitución, existe un Consejo de Estado, cuyos miembros deben ser abogados y tener las calidades exigidas a los miembros de la Corte Suprema. Una de sus misiones es preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las Cámaras Legislativas y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

En Ecuador, son dos los organismos de tal carácter. Uno, la Comisión Legislativa, encargada de elaborar, por propia iniciativa, proyectos de reforma o de interpretación de la Constitución y proyectos de ley en general, excepto los de carácter económico, y de codificar y editar leyes. Uno de sus cinco miembros titulares es el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central.

El otro organismo es el Consejo Nacional de Economía, encargado entre otras funciones, de la elaboración de proyectos de ley de carácter económico.

La Constitución de Nicaragua (Art. 161), otorga iniciativa legal al Consejo Nacional de Elecciones, en materia de su incumbencia.

Por último, sabemos que hasta hace poco existía en Brasil una entidad de tipo administrativo, denominada Comisión Especial para la Revisión de los Proyectos de Ley, creada en 1938, cuyo objetivo se deduce con claridad de su propio nombre.

En todos los casos citados, las Facultades de Derecho de los respectivos países pueden tener una participación indirecta, pero sumamente importante, en la elaboración legislativa. Como se comprende, los vínculos personales que suelen existir entre ellas y los tribunales superiores de justicia brindan la posibilidad de actuar, de manera oficial, en la iniciación y discusión de los proyectos. En el caso del Consejo de Estado de Colombia, cuyos miembros deben ser abogados, se acrecienta esta posibilidad, como asimismo en Ecuador, en donde el Decano de la Facultad de Jurispruden-

cia forma parte, por derecho propio, de la Comisión Legislativa.

Vemos cómo las Facultades de Derecho han sabido aprovechar la oportunidad que los textos constitucionales citados les otorgan, para contribuir al mejoramiento de las legislaciones nacionales.

19. Al margen de las consideraciones precedentes, pero siempre en el ámbito interamericano, surge la conveniencia de estudiar la unificación normativa de los procedimientos técnico-legislativos. El acrecentamiento cada día mayor de los lazos de solidaridad e independencia entre nuestras naciones, anuncia al apareamiento de una legislación supranacional, aplicable por igual en todos y cada uno de estos países. En tal evento, resulta necesario que tanto el ordenamiento formal de los tratados y la redacción y significado atribuido a los términos de la ley, como los aspectos de fondo del asunto, sean considerados desde los mismos o similares puntos de vista en cada nación. Así podrán deducirse al mínimo los conflictos de leyes, por dificultades de interpretación o de aplicación, y se dará origen a una legislación especial y común a todo el continente, exenta en lo posible de ciertos factores demasiado peculiares a cada país, que pudieran entorpecer su realización.

En todo caso, es menester tener presente que, en materia de técnica legislativa, las reglas están determinadas por esos factores peculiares a que aludimos. Cada país tiene un sistema de legislación más o menos original, en que la forma de dividir la ley o los giros regionales del lenguaje, obedecen a tradiciones o realidades insuperables. Tiene, en consecuencia, la técnica legislativa un marcado carácter nacional, y sus reglas estarán siempre condicionadas al medio político, social y cultural en que se apliquen, de manera que un intento de unificación internacional de las mismas sólo puede tener éxito en la medida en que concilie esos elementos con la necesidad de disponer de una fórmula internacionalmente uniforme para la creación de la ley.

IX.—20. Resulta de interés reseñar las experiencias y labor cumplida hasta

la fecha en materia de técnica legislativa, por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

Desde hace varios años, se ha propugnado la realización de estudios monográficos sobre aspectos generales o particulares del procedimiento parlamentario. Se han publicado trabajos sobre las Comisiones Parlamentarias, los Comités Parlamentarios, las observaciones o veto del Ejecutivo, la naturaleza jurídica e importancia de los reglamentos de las Cámaras, etc., como asimismo tesis sobre crítica del sistema y procedimiento legislativo en general y proposición de los elementos técnico-legislativos que deberían adoptarse para mejorar los procesos de dictación de la ley.

21. Del seno de la Facultad han surgido dos entidades que han cumplido una vasta y destacada labor en la materia: el Instituto Chileno de Estudios Legislativos y el Instituto de Ciencias Penales.

El primero, creado gracias a la iniciativa y esfuerzo del ex Decano señor Arturo Alessandri Rodríguez, ha redactado importantes modificaciones a los Códigos principales.

La Ley N° 5521, de 19 de diciembre de 1934, que mejoró notablemente el régimen de la mujer casada, fue obra de esta institución. El proyecto no fue debatido por las Salas de las Cámaras, que lo aprobaron en la forma propuesta por las respectivas Comisiones. Estas, a su vez, respetaron prácticamente en su totalidad el texto recomendado por el Instituto.

Otro tanto ha acontecido con las Leyes N.os 6162, de 28 de enero de 1938; 7612, de 21 de octubre de 1943, y 10271, de 2 de abril de 1952. Esta última introdujo trascendentales reformas en materia de familia al Código Civil.

En 1943, profesores de las Universidades de Chile y Católica de Chile realizaron la refundición del texto del Código Orgánico de Tribunales, por encargo del Poder Ejecutivo, código que fue promulgado por decreto, en la misma forma propuesta por la Comisión respectiva.

22. El Instituto de Ciencias Penales, creado en 1937, fue concebido precisa-

mente con el objetivo de elaborar proyectos concretos sobre determinadas materias de orden penal, para hacer más expedito su trámite en el Congreso Nacional, como lo ha declarado su Presidente al festejarse el 25º aniversario de su establecimiento. Esto movió a un grupo de criminalistas a reunirse en una institución en la cual se cambiaran ideas, se propusieran métodos y, en general, se estudiaran a fondo los problemas que los proyectos presentaban al respecto.

Entre los trabajos realizados por el Instituto de Ciencias Penales podemos citar los siguientes:

1) Revisión del Proyecto promulgado después como Ley N° 7821, de que es autor uno de sus miembros, sobre remisión condicional de la pena;

2) Elaboración de un proyecto de ley de reforma al Código Penal referente al plagio de menores;

3) Elaboración del proyecto correspondiente a la actual Ley N° 11.625, llamada de "estados antisociales", que introdujo importantes reformas en materia de legislación penal;

4) Elaboración de un proyecto sobre represión de los Abusos de Publicidad, en reemplazo de la legislación existente;

5) Informes recaídos sobre proyectos de ley relativos a represión de monopolios, legislación penal del cheque, prohibición administrativa, delito económico, nuevos códigos penales, reforma del código de procedimiento penal, etc.

23. Gracias a esta intervención, directa o indirecta, de la Facultad, ha sido posible evitar la introducción intempestiva de modificaciones, hechas sin fundamento ni conocimiento, a nuestros principales códigos, manteniéndose así la integridad de la legislación fundamental del país.

El propio legislador, respaldando la labor realizada por la Facultad, ha entregado por ley a un organismo de jerarquía universitaria, la responsabilidad exclusiva de editar, en forma oficial, los códigos de la República. Este es la Edi-

torial Jurídica de Chile, creada por Ley N° 8.828, de 4 de septiembre de 1947.

Para dar cumplimiento a este cometido, la Editorial Jurídica designó una comisión permanente, que tendría a su cargo la preparación de esas ediciones, integrada por profesores de la Universidad de Chile. De esta manera, reedita periódicamente la colección de códigos, incorporando a su texto las modificacio-

nes que ellos han tenido en el lapso intermedio.

Al proceder así, el legislador no hizo sino dar carácter permanente a una misión que le había encomendado a la Facultad a partir desde 1934, y reconoció la bondad del método y la garantía que representaba entregar a la responsabilidad de los expertos en Derecho, la custodia de nuestras leyes fundamentales.

PROBLEMATICA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO (*)

Licenciado MIGUEL LAMADRID HURTADO

Delegado oficial de Méjico a la Tercera Conferencia de Facultades de Derecho de América Latina.

I.—Planteamiento del problema.

Podemos afirmar con certeza que una de las preocupaciones fundamentales de nuestra etapa histórica es el desarrollo económico y social. Todos los pueblos del orbe, pero particularmente los de los países muy insuficientemente desarrollados —concepto dentro del cual encajan, en menor o mayor medida, las repúblicas latinoamericanas—, tienden en la era contemporánea a la realización de un magno esfuerzo por elevar sus niveles de vida para disfrutar de una existencia digna y del goce de las ventajas que la civilización moderna puede otorgar a los hombres para su integral desarrollo vital.

Aunque todavía no se puede hablar de una teoría del desarrollo de validez universal y científica, las ciencias sociales, y particularmente la Economía, han hecho esfuerzos muy serios para determinar el concepto mismo de desarrollo. A medida que estas investigaciones han avanzado, se ha llegado a la conclusión de que no es posible confinar el desarrollo a sus aspectos meramente económicos o materiales, sino que el concepto

mismo de desarrollo implica aspectos sociales de diversa índole que influyen y se ven influidos en y por las facetas económicas de los procesos de desarrollo.

Se ha hablado, con base en las reflexiones mencionadas, de que al lado de un desarrollo económico, existe uno social, el cual, a su vez, tiene implícitos aspectos políticos, jurídicos, educacionales, administrativos, etc.

Por ello, ha sido un acierto de la agenda de esta Conferencia haber incluido entre los problemas a estudiar la problemática institucional del desarrollo.

Simplemente como una modesta contribución al planteamiento de este apartado del temario, la presente ponencia pretende destacar algunas ideas elementales relacionadas con él, para concluir sugiriendo la adopción de algunas recomendaciones por la Conferencia.

La problemática institucional del desarrollo sugiere al autor tres puntos básicos: cuestiones políticas, aspectos jurídicos y problemas de la administración pública

(*) Trabajo presentado a la III Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericanas como posición oficial de la Universidad de México.