

Luis Cordero Vega

# La crisis y administrativización de la ley: Bases para la discusión de una reforma

## I. Sobre la crisis de la ley

La ley tradicionalmente ha sido el lugar de encuentro y fusión entre Poder y Derecho, por lo que realmente a través de ella se hace posible el fundamento racional del poder del Estado, depositada en la figura del Parlamento. Sin embargo, las funciones clásicas de los Parlamentos han sido superadas. En la actualidad, realizan un sinnúmero de actividades, difícil de precisar en un número fijo. Esta indeterminación y dispersión funcional se ha visto profundizada, desde mediados de los años 50, con la amplitud de las intervenciones estatales. Esto llevó, a juicio de Valencia Escamilla,<sup>1</sup> a una creciente tecnificación de las disposiciones legislativas; llevaron al Ejecutivo a actuar de forma predominante dejando al poder legislativo en segundo plano, porque ahora éste se convierte en su colaborador, debido en parte, a que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un Presidente, lo que los convierte en conductores de la política nacional e internacional. Como afirma García De Enterría<sup>2</sup> la ley hoy es más cada vez, en las complejas sociedades actuales, un simple medio técnico de la organización burocrática.

Como sostiene De Cabo<sup>3</sup> la problemática es que la ley ha experimentado en los últimos tiempos cambios tan profundos que no solo no permiten considerarla un tema o debate agotados, sino que, por el contrario, demanda nuevas reflexiones.<sup>4</sup> Y así ha ocurrido. Han surgido nuevos planteamientos en gran medida a partir del fenómeno

\* Académico  
Facultad de  
Derecho,  
Universidad de  
Chile.

- 1 Valencia Escamilla, L., "Modernidad Institucional y Cambios en la función parlamentaria", *Cuestiones Constitucionales* N° 7, 2002.
- 2 García De Enterría, E., *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales de Derecho*, Edit. Civitas, 1984, pág. 28.
- 3 De Cabo Martín, C., *Sobre el concepto de la ley*, Edit. Trotta, 2000, pág. 73.
- 4 Vid. García De Enterría, E., "Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas", *Cuadernos Civitas*, 2000, pág. 101 y ss.

que se ha designado con frecuencia con la expresión tan poco afortunada y gastada como la de “crisis de la ley”.<sup>5</sup>

Es cierto que se han producido transformaciones que no han dejado de repercutir en el ámbito propio de la ley.<sup>6</sup> Pero, junto a estos hechos cabe destacar otros que, si bien surgen con orígenes y en tiempos distintos, terminan cursando como procesos coincidentes. Como sostiene Ayuso<sup>7</sup> la presente crisis de la ley surge precisamente de haberse apurado las premisas filosóficas que alumbraron su versión moderna o, por decirlo de otro modo, asistimos en nuestros días, según el epocal signo postmoderno, a la disolución de la ley moderna en su versión “fuerte” y a su sustitución por sus derivados “débiles”. Desde un ángulo teórico-conceptual, la ley parlamentaria se halla, por temor de los tribunales constitucionales, ante continuos constreñimientos para acomodarse a la Constitución, y, merced a la expansión del Gobierno, en una defensiva permanente. Sin olvidar el vacío jurídico creado por la reciente desreglamentación de los años ochenta. Pero también, desde el ángulo práctico, han de tenerse presentes los que el administrativista Sebastián Martín Retortillo ha calificado de “mal decir” y “mal hacer” de las leyes. Esto es, la incorrección en la expresión y en la técnica a que responden y que redundan, a no dudarlo, no solo en su correcto conocimiento, sino también en su adecuado cumplimiento.

## II. Fundamentos del cambio

### 1. La realidad se impone

El sistema legislativo está afectado por factores como la internalización de la vida económica, social y política y el inevitable protagonismo que incumbe al ejecutivo, potenciado por un presidencialismo exacerbado.

Esta idea clásica, según la cual quienes ejercen la función legislativa y controlan el Gobierno, se encuentra establecida expresamente en la Constitución<sup>8</sup> y en las Leyes Orgánicas Constitucionales complementarias.<sup>9</sup> Sin embargo, más allá de la Carta Fundamental, la realidad impone que el Parlamento no tiene el monopolio normativo sino que lo comparte cada vez más con otras instancias. Es más, creemos que es hoy el Presidente de la República el que detenta el mayor poder normativo en el sistema

5 García De Enterría, E., “La Democracia y el Lugar de la ley”, en *El Derecho, la ley y el Juez, dos estudios, Cuadernos Civitas*, 2000, pág. 52.

6 Según De Cabo, existen causas externas e internas. En las primeras se encuentran la quiebra: de los supuestos culturales, los supuestos instrumentales, los supuestos legitimadores. En las segundas se encuentran: el impacto de la normatividad constitucional, la práctica normativa y dogmática jurídica en la administrativización de la ley. Op. cit., págs. 74-95.

7 AYUSO, M., *De la ley a la ley. Cinco lecciones sobre legalidad y legitimidad*, Edit. Marcial Pons, 2001, pág. 40.

8 Artículo 48 Nº 1 y 2; Artículo 49.

9 Artículos 8, 9, 10, Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

constitucional chileno, lo que conspira ciertamente con la efectividad del rol del Parlamento y su carácter representativo.

En efecto, no es el Parlamento sino el Gobierno el órgano mejor situado para llevar a cabo las finalidades impuestas por la Carta Fundamental. El Parlamento, por otra parte, carece de la capacidad que requiere una eficaz participación del Estado en organizaciones inter y supranacionales; le faltan igualmente todas las importantes competencias que la Constitución le ha encomendado a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades. Tampoco puede el Parlamento regular relaciones muy tecnificadas o prolijas. Hay, entonces, aspectos donde el protagonismo normativo del Ejecutivo es inevitable.

Pero también hay algo inquietante en todos estos cambios: la dificultad real del Parlamento a la hora de tomar determinadas decisiones normativas puede ir generando una anemia de los poderes normativos.

Siguiendo los criterios propuestos por Zapatero Gómez,<sup>10</sup> examinemos a grandes trazos la realidad de este fenómeno.

## 2. *El rol del Ejecutivo*

No existe hoy, entre nosotros, una metodología que nos permita medir la incidencia del Parlamento en la regulación social.<sup>11</sup> Es común encontrar una distancia entre la realidad en donde se aplican los sistemas normativos y los supuestos, por ahora prácticos, bajo los cuales el Ejecutivo y el Parlamento legislan.

Pero tampoco resulta fácil medir la importancia de la actividad legislativa desarrollada por el Parlamento.<sup>12</sup> El rango de la norma es uno de los criterios que se han tenido en cuenta a la hora de medir la importancia de la regulación contenida en la misma. Pero la experiencia enseña que hay actos del Ejecutivo que pueden tener y tienen mayor trascendencia que determinados textos legislativos. La falta de una metodología aceptada al respecto no puede ser solventada plenamente por criterios puramente cuantitativos, como pudieran ser los números de normas, número de artículos de cada norma, o número de palabras de un texto normativo. El resultado de aplicar este criterio tiene que ver en la forma y modo que la Constitución diseña la distribución de competencias en materia legislativa, que ciertamente está a favor del Ejecutivo. Estos criterios cuantitativos sirven para medir el volumen de la actividad normativa, más no para medir su calidad.<sup>13</sup>

10 Zapatero Gómez, V., Producción de normas, en *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, Edit. Trotta, 1996, págs. 169–178.

11 Cfr. Oelckers, O. y Bronfman, A., *La Evaluación de las leyes*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 2002.

12 Es interesante por el esfuerzo y propuesta el contenido metodológico de evaluación que aporta MONTORO Chiner, en *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Edit. Atelier, 2001, págs. 149–155.

13 Zapatero, *ibídem*.

Hoy, a nuestro juicio, el sistema legislativo chileno descansa en la circunstancia que es el Ejecutivo el que impone los poderes legislativos al Parlamento y no éste. Como ha sostenido Valencia Escamilla<sup>14</sup> el cambio en el esquema tradicional de la clásica función legislativa del Parlamento se da a partir del aumento de poder del Ejecutivo al que se subordina la asamblea. El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el Parlamento, quienes se convierten, por consiguiente, en órganos que no generan sus propias decisiones, sino que éstas se producen en el órgano de decisión de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el Poder Ejecutivo. Así se tiene un incremento de la actividad estatal y de la dinámica propia de la realidad contemporánea; al mismo tiempo, la tecnificación de los asuntos públicos, y una mayor incidencia de las demandas populares, exigen al gobierno respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas tienen dificultades respecto a la agilidad de legislar y conocer de modo global la creciente actividad estatal, por lo que su participación se reduce consecuentemente a la aceptación, algunas veces incondicional, de leyes y reglamentos propuestos por el Ejecutivo.

En este sentido, un primer examen de nuestra realidad parlamentaria<sup>15</sup> nos permite obtener a lo menos las siguientes conclusiones:<sup>16</sup>

- a) La iniciativa legislativa es ejercida ordinariamente por el Ejecutivo. Según nuestros datos, el 80% de las normas legislativas han tenido origen en iniciativas del Presidente de la República, desde 1990 a la fecha.<sup>17</sup>
- b) Del total de iniciativas legislativas aprobadas por el Parlamento, prácticamente la totalidad de ellas han tenido urgencia de algún tipo. Urgencia que determina siempre el Presidente de la República. Nuestra hipótesis, por ahora, es que la urgencia es un indicador que permitiría medir la sensibilidad, vinculada a las prioridades del Gobierno y del Parlamento. Ahí donde existen identidades de prioridades, el Parlamento respeta las urgencias; ahí donde no las comparte, no las considera, lo que exige que sean renovadas.
- c) Pese a ello, el promedio de tramitación de un proyecto de ley es de 36 meses.

14 Valencia Escamilla, op. cit., pág. 187.

15 La metodología utilizada fue bastante primaria. Se consideraron las leyes publicadas durante el período que va entre el 11 de marzo de 1990 a julio de 2002, que daban un total de 832. Luego se distinguió el origen de ellas (Mensajes-Mociones). A continuación se eligieron 50 leyes, representativas del período y con las fichas legislativas de cada una obtuvimos conclusiones sobre urgencias y tiempo de tramitación. Es posible utilizar información más ajustada de períodos. Por ejemplo, para un estudio del actual período presidencial se puede utilizar el Boletín Legislativo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, disponible en [www.segpres.cl](http://www.segpres.cl)

16 Es interesante contrastar nuestras cifras con aquellas que arroja el estudio de Zapatero Gómez. Las semejanzas son abismantes.

17 Esta cuestión no es muy distinta de lo que sucede en otros sistemas. Según un estudio de la Unión Interparlamentaria en la década de los 80, demostró que de un total de 69 parlamentos en el mundo, incluidos los de mayor desarrollo, 33 de ellos tienen, entre un 90 y 100% de las leyes aprobadas, su origen en iniciativas gubernamentales; 9 correspondían entre el 80 y 89%. Sin embargo, existe una constancia en aquellos países con alta iniciativa legislativa del Gobierno en el Parlamento, y es que se encuentran inmersos en sistemas políticos parlamentarios o semi-presidenciales, que los dota de poderes adicionales a los meramente legislativos.

- d) La inmensa mayoría de los proyectos que presenta el Ejecutivo suelen ser aprobados por el Parlamento. Eso es conclusión de que la mayoría de medidas que salen son iniciativas del Ejecutivo. Pero por ahora carecemos de la información para generar un indicador de rechazo o abandono de las iniciativas.
- e) Los proyectos del Ejecutivo no requieren más fundamento técnico que el proveniente de sus propias palabras del mensaje y sin más respaldo que el informe financiero que exige la L.O.C del Congreso Nacional. No existe, entonces, mecanismos de discusión y conocimiento prelegislativo de las iniciativas, como tampoco se conocen con regularidad las evaluaciones económico - sociales que las leyes deben tener en la sociedad con posterioridad a su vigencia. Esto implica que tampoco existe un criterio de valoración y evaluación de cada norma aprobada.
- f) Las leyes que el Parlamento aprueba, y que tienen su origen en mociones parlamentarias, son muy pocas. Solo representan el 20% de la producción normativa, pero el 50% de ese total son iniciativas legislativas relativas a erección de monumentos u otorgamiento de nacionalidades.
- g) Los parlamentarios no tienen respaldo técnico para sus proyectos. Carecen del apoyo de los funcionarios que manejan día a día el Estado. Es decir, se encuentran en una desventaja comparativa en el respaldo técnico de sus propuestas frente al Ejecutivo, lo cual es aún más diáfano pues, también en el ámbito de la hipótesis por ahora, la mayor cantidad de inadmisibilidades a las iniciativas parlamentarias son consecuencia de que, o irrogan gastos o se refieren a atribuciones de órganos administrativos, siendo en consecuencia, iniciativas del Ejecutivo. La ausencia de un sistema de “descubrimiento” obligatorio de los antecedentes que posea la Administración para la elaboración de proyectos de ley y que deban ser entregados al Parlamento, profundiza esta ausencia, en el caso de los proyectos iniciados por mensaje.
- h) Todo lo anterior es aún más evidente en el caso de los Tratados Internacionales. En efecto, el artículo 50 N° 1 de la Constitución deja a la discrecionalidad del Presidente de la República los acuerdos internacionales que van al Parlamento y por lo tanto cuáles quedan sujetos al trámite legislativo.<sup>18</sup> Esta ha sido la tesis del propio Tribunal Constitucional.<sup>19</sup> <sup>20</sup>

Este escenario implica que el Ejecutivo tiene no solo el derecho sino también la obligación de ejercer la iniciativa legislativa. Esto tiene por efecto que al Parlamento no le queda más que apoyar al Gobierno, defender su política y aprobar sus proyectos de

18 Es probable que incorporando esta variable los datos cambien sustancialmente en preeminencia hacia el Ejecutivo, por lo cual los índices de porcentajes de productividad serían aún más dramáticos para el Parlamento.

19 STC N° 282, 28.01.1999.

20 Cfr. Con el interesante debate entre los profesores Carmona Santander y Ríbera Neumann sobre los Tratados Internacionales en la Jurisprudencia Constitucional, publicado por la Fundación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2001. Serie Seminarios y Congresos.

ley. Es decir, sin iniciativa del Ejecutivo no hay actividad legislativa del Parlamento. Como sostenía hace un tiempo el Presidente del Senado “el Ejecutivo está en deuda con el parlamento”, refiriéndose a lo que se denomina la sequía legislativa, y otro Senador, reforzando esta afirmación, concluía que es una “verdadera anemia legislativa”, que es tal por ser una “reiterada” sequía legislativa.<sup>21</sup> De ahí que Savieles<sup>22</sup> sostenga que en sistemas con excesivo presidencialismo los sistemas electorales son más gravitantes de lo habitual, pues establecen un rigidismo en el sistema político que tensiona más de lo habitual las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo.

Si bien estas afirmaciones pueden resultar alarmantes e incluso tentaría a muchos a cuestionar la actividad del Parlamento, no es conveniente menospreciar su rol. Cuando interviene dota de legitimidad a la ley. Y esta función es irrenunciable para un Parlamento democrático, sea cual sea la mayor o menor preeminencia del Ejecutivo en los trámites legislativos.

Esto ha llevado a que nuestro Parlamento muestre cada vez mayor interés en la función de control de los actos y autoridades de Gobierno, como se puede deducir del tiempo empleado por los parlamentarios en esta gestión y la insistente y uniforme posición frente al tema de las reformas constitucionales en materias de fiscalización que actualmente somos testigos.<sup>23</sup>

Esto implica analizar el cambio de eje en la actividad del Parlamento. Resignación a la dependencia del Ejecutivo en la actividad legislativa a cambio de un mayor esfuerzo por controlar al Gobierno.

Esta última situación es una hipótesis que esperamos comprobar en otra oportunidad.

### 3. Lenguaje

Hoy se ha consolidado una técnica de indeterminación de contenidos, que suponen en muchos casos, un desapoderamiento del Parlamento. De Cabo<sup>24</sup> sostiene que éste forma parte de los quiebres legitimadores de la ley. En efecto, en cuanto a los aspectos materiales la ley, pierde sus tradicionales contenidos y función de regulación, respecto de los que solo cabía por las otras instancias su acatamiento y aplicación, para pasar a

21 Opiniones de D. Andrés Zaldívar, Presidente del Senado y el Senador Hernán Larraín. Diario *el Mercurio* 28.08.2002. Cuerpo C, págs. 1 y 4.

22 Siavelis. Executive-legislative relations in post-Pinochet Chile: A preliminary assessment, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring and Soberg Shugart (edit), Cambridge University Press, 1997, pág. 356 y ss.

23 Debe recordarse que los Parlamentos han derivado a un mecanismo de preponderancia de sus funciones a las cuestiones relativas a control parlamentario. De hecho, la verdadera importancia de la separación de poderes o check and balance se encuentra en este tema. Vid. May And Allan Ides, C, *Constitutional Law, National Power and Federalism*, Edit. Advisory Board, 2001, pág. 251.

24 De Cabo Martín, op., cit., pág. 77.

ser, o bien estrictos actos gubernamentales o administrativos, medios de actuación directa que sustituyen a las instancias aplicativas, o, por el contrario, se vacía de contenido apareciendo como puramente formal o, como se designa en la doctrina italiana (Berti, Giannini, Pizzoruso), de “organización”, de manera que la “decisión real” se tomará después por quien institucionalmente le correspondería únicamente aplicarla; si en el primer caso aparecen la concreción, especialidad, imperfección técnica y en definitiva la “minimización” de la ley, el segundo supone asimismo importantes cambios en el modelo clásico: por de pronto, el “sistema de poder” era un presupuesto y una garantía del sistema normativo, es decir, algo externo al mismo, mientras que ahora sus actos se integran en el mismo, pues el Derecho no nace propiamente del legislador sino de las decisiones concretas tomadas, con lo que difícilmente se puede seguir hablando en los mismos términos de producción (ley) y ejecución del Derecho o de Principio de Legalidad como sumisión de la Administración a la ley, o, incluso, del método normativo en su tradicional entendimiento (dada la nueva relevancia de los aspectos institucionales). Y en ambos, aunque en otro orden de cosas, se produce el desorden en el funcionamiento del Estado con importantes repercusiones tanto políticas (en el Principio democrático) como jurídicas, al afectar a la configuración del Estado de Derecho y a sus virtualidades garantistas.

Uno de estos problemas es el modo de redacción de las leyes.<sup>25</sup> Dos son, fundamentalmente, las opciones: la redacción sobre la base de cláusulas generales y el casuismo. Ambas tienen unas implicaciones institucionales evidentes: la opción por una u otra es una decisión política en la medida que afecta seriamente a los poderes normativos del Parlamento. El estilo casuista parece, en principio, dar una mayor certeza sobre el contenido de la regla de Derecho, pero dificulta no solo la comprensión sino también el debate político de las leyes. En efecto, si el Ejecutivo concreta en todos sus detalles un proyecto de ley, desaparecen, ahogadas en sus detalles, las grandes líneas, aun cuando solo éstas deberían ser objeto de discusiones parlamentarias. Cuanto más detallado es el proyecto, más difícil es su comprensión y debate. La redacción en cláusulas generales permite al Parlamento, en principio, un debate político sobre el fondo sin perderse en el casuismo de la regla concreta. Pero lo que es evidente, a su vez, es que una redacción sobre la base de conceptos amplios supone por parte del Parlamento “delegar” en el Ejecutivo un poder normativo adicional al que ya posee por medio de la potestad reglamentaria autónoma o de ejecución. Esto significa que la obra del Parlamento, una ley, a veces no es más que un boceto de la regulación definitiva, puesto que haría falta una fuerte imaginación para intuir cuál será el contenido final que regulará la materia tras el desarrollo reglamentario que en su día haga el Ejecutivo.<sup>26</sup>

25 Cfr. Bono López, M., La racionalidad lingüística en la producción legislativa, en *Elementos de técnica legislativa*, Carbonell y Pedroza De La Llave, (Coord.), UNAM, 2000, pág. 159 y ss.

26 Zapatero Gómez, V., op. cit., pág. 177.

El legislador no está en condiciones de regular todas las actividades de la vida cotidiana de la sociedad. Ese es un hecho verificable empíricamente, que a estas alturas es prácticamente indiscutible. Esto exige, en el decir de Cárdenas Grama, la remoción de los dogmas en el Derecho público, entre otros el de la vinculación positiva estricta.<sup>27</sup> Es esta situación, la aplicación de cláusulas generales, que de condiciones discrecionales y de términos jurídicos vagos se convierte en una solución que pretende hacer frente a necesidades económicas y sociales, reduce la tensión entre las reglas jurídicas y las normas sociales cuando los criterios hacen referencia a los hechos de la vida social y a las reglas del comportamiento de la sociedad. Siendo esto así, el legislador debería saber que cada vez que se utilizan estos términos renuncia al control de los hechos reales y lo entrega al Poder Judicial; dicho de otra forma, abandona su propia competencia a los jueces. Es difícil prever, entonces, la manera como los Tribunales harán el trabajo del legislador.

#### 4. *La instrumentalidad*<sup>28</sup>

La ley deja de ser el instrumento básico de regulación en las sociedades modernas por distintas circunstancias pero, sobre todo, por el carácter consensual que las atraviesa. A partir de lo que se ha dicho ocurre que, de una parte, los conflictos ya no son ni pueden ser frontales y, de otra, las respuestas a los problemas que permite ese esquema conservador están muy determinadas por un fondo de “consenso” en lo fundamental que procede no ya de la subjetiva “voluntad conciliadora” de las partes, sino de su objetiva coincidencia en los puntos básicos, a veces implícita en lo que no dicen o en los problemas que no plantean.

Todo este proceso se deja sentir en el ámbito del Derecho y de sus fuentes. De manera más específica, y en cuanto el mismo Estado se ve penetrado por estas influencias al configurarse como “una inmensa transacción de intereses”, la ley resulta directamente afectada no solo negativamente, al perder cuantitativamente importancia frente a la regulación social, sino que positiva y cualitativamente sufre profundas transformaciones en cuanto la propia lógica del contrato se introduce en la ley en un doble sentido: en el de las leyes que implican una propuesta de libre aceptación respecto de sus destinatarios y en el de la progresiva incorporación de distintas formas del acuerdo con los interesados en la configuración de las leyes que les afectan,<sup>29</sup> lo que, a su vez, se relaciona directamente con la cuestión del predominio de las leyes especiales y microsectoriales.

27 Cárdenas Grama, J., “Remover los Dogmas”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, N° 6, UNAM, México, 2002, pág. 22.

28 Cabo Martí, op. cit., pág. 74-75.

29 La cuestión se trata, en todas sus implicaciones, en el trabajo de Maestro, G., “Negociación y participación en el proceso legislativo”, *Revista Española de Derecho Político* N° 32, 1991.

Esto implica, en cuanto al origen de la ley, el paso por la “voluntad general” en abstracto a la del “legislador” en concreto. Un legislador, un Parlamento que sufre, tanto por lo que se considera una crisis de los partidos y de la representación como por las características del proceso electoral, por su composición, formación de las mayorías y operatividad general, un fuerte deterioro crítico y funcional. Como han señalado recientemente las encuestas,<sup>30</sup> el Senado tiene un nivel de confianza de un 12% y la Cámara de un 11%. En cambio el Gobierno tiene un nivel de confianza de un 40%. Esto puede implicar, ciertamente, que si la ley es mirada como un mecanismo de legitimación del Parlamento, esta esté cuestionada en su confianza. En cambio si la ley es apreciada como un instrumento de Gobierno tendrá un mayor nivel de legitimidad. Lo anterior es aún más grave si se considera que de conformidad a la encuesta precitada los Jueces solo tienen una confianza equivalente al 11%. Esto puede tener un efecto, de manifestarse estas cifras como tendencia, que será la falta de legitimidad completa de los operadores jurídicos, y por lo tanto de la ley como instrumento de concierto del principio democrático.

### III. Reflexiones inconclusas

El Parlamento no ejerce ya el poder legislativo sino a la sombra, bajo la dependencia de otro poder, el Ejecutivo. Un hecho se resalta en lo que hemos señalado: la preponderancia adoptada por la autoridad administrativa en la elaboración de las leyes. Esta preponderación se da en todos los estadios, ya sea al inicio, ya sea al final del proceso legislativo. Afecta a la génesis, la formulación y el proceso de reformas de la ley y toma cuerpo en las delegaciones legislativas. Es preciso recordar, por otra parte, la enorme masa normativa que representa los actos de simple ejecución de ley, construida en la Constitución como una verdadera potestad discrecional del Presidente de la República.

La cuestión es que si es necesario resignarse sin inquietud a esta especie de anemia legislativa del Parlamento.<sup>31</sup> El aparato burocrático gubernamental no es sensible a las aspiraciones de los ciudadanos, no tiene la misma representatividad del Parlamento y conduce a un quiebre cada vez más evidente entre el orden jurídico y quienes son sus destinatarios. La búsqueda de un equilibrio institucional en la distribución del Poder Legislativo debe basarse sobre esta realidad, por una parte y, por la otra, en la incapacidad del Parlamento para elaborar toda la legislación necesaria. La reforma del presidencialismo corregido y aumentado que tiene el sistema chileno es de urgente necesidad, las experiencias de nuestra historia constitucional confirman que cada vez

30 Encuesta CERC ([www.cerc.cl](http://www.cerc.cl)) de septiembre de 2002.

31 Zapatero Gómez, V., op. cit., pág. 185.

que se han producido desequilibrios entre el Ejecutivo y el Parlamento, han generado desajustes institucionales.<sup>32</sup>

Sin embargo, esta situación puede generar una peligrosa tendencia, que es, la municipalización de los parlamentarios, es decir, en la preocupación institucional diaria y permanente de la vida de los ciudadanos, al margen de sus funciones legislativas. Lo anterior genera y seguirá generando una profunda distorsión en el mecanismo de la representatividad que confunde a los ciudadanos en general.

De ahí que es urgente encontrar para el Parlamento la función que debe desempeñar en este contexto, sobre todo en un marco de reformas constitucionales en la cual hemos instalado el debate político, pero ausente de publicidad y participación de la comunidad jurídica y la sociedad civil. Como propone Valencia Carmona<sup>33</sup> es necesario explorar reformas de los parlamentos en cuestiones relativas a:

- a) La necesidad de mejorar la función de control que el Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo;
- b) Una intervención mayor en la planeación nacional, donde la intervención de los Parlamentos ha sido hasta ahora bastante modesta;
- c) Facilitar y ampliar los poderes de investigación y de fiscalización;
- d) Establecer un órgano más profesional e independiente de control financiero, para que supervise de manera más eficaz y oportuna cómo se emplean los recursos del país, lo que se ha denominado también “batalla por el gasto”;
- e) Alentar de manera sistemática la carrera parlamentaria, permitiendo la reelección limitada de los legisladores;
- f) Actualizar de manera permanente los ordenamientos jurídicos para las Cámaras;
- e) Incrementar en calidad y en cantidad los servicios de apoyo y de consulta, ahora tan deficientes, para tener equipos de asesores técnicos y especialistas de carácter estable y continuo que colaboren con las comisiones del Parlamento y con los propios parlamentarios.

32 Vid. Siavelis, P. Executive - legislative relations in post - Pinochet Chile: A preliminary assessment, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Mainwaring and Soberg Shugart (edit), Cambridge University Press, 1997. Debe complementarse con el estudio de Faúndez, J. denominado *In defense of Presidentialism: The case of Chile, 1932-1972*, en la misma edición.

33 Valencia Carmona, S., “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales*, Nº 8, pág. 167.