

Guía para la elaboración de la propuesta de Iniciativa Juvenil de Ley

Esta guía busca orientar a los estudiantes que participan en el Torneo Delibera en el proceso de elaboración de la propuesta de Iniciativa Juvenil de Ley. Para ello se señalan ciertos estándares y pasos fundamentales para una óptima redacción de las propuestas.

1. Definiciones previas a la redacción de la propuesta

A. Necesidad regulatoria

La Constitución establece, en su artículo 63, que solo las materias allí señaladas deben ser reguladas por una ley (Ver Anexo I - Materias de ley). Por lo tanto, cualquier otra materia no contemplada en ese listado puede ser regulada por el Presidente de la República mediante el uso de su potestad reglamentaria.

Por esto, lo primero que se debe determinar, luego de haber analizado el problema, es si la solución propuesta corresponde a una materia de ley y si se requiere una intervención legislativa la que se justifica en alguno de los siguientes casos:

- El tema aún no ha sido considerado por nuestra legislación.
- Es necesario modificar la normativa existente debido a que el actual marco jurídico no permite implementar la solución propuesta por el equipo.

Una vez establecida la necesidad regulatoria, el equipo debe definir si la implementación de la solución propuesta requiere la dictación de una nueva ley, la modificación de una existente o la derogación de alguna norma que impide implementar la solución propuesta.

En este paso es necesario considerar que:

Tanto la norma constitucional como la norma legal tienen un carácter general y abstracto, es decir, se establecen para un número indeterminado de actos o hechos, o para que rija a todas las personas que se encuentran en una situación determinada.

Se debe considerar el grado de flexibilidad que requiere la regulación de la materia, ya que si debe adaptarse o modificarse permanentemente, es conveniente entregar su regulación a un Reglamento, porque la ley tiene un carácter más permanente.

B. Iniciativa legal

Establecida la necesidad regulatoria, se debe definir quién puede presentar la propuesta. Nuestro ordenamiento jurídico establece que pueden presentar proyectos de ley tanto Diputados y Senadores (mociones) como el Presidente de la República (mensaje). Sin embargo, el artículo 65 de la Constitución reserva exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa de ley para ciertas materias, es decir, ellas pueden ser iniciadas solo por mensaje y no por moción (Ver Anexo II - Iniciativa exclusiva del Presidente de la

República), debiendo tener especial consideración con la necesidad de fondos públicos para la implementación de la propuesta, ya que estas materias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (por ejemplo: aumento del gasto público, creación de nuevos servicios u organismos públicos).

C. Constitucionalidad de la propuesta

Definidas la necesidad regulatoria y la iniciativa legal, es tiempo de determinar si la propuesta se enmarca dentro de la actual regulación constitucional o se requiere una modificación de ella para implementarla (reforma constitucional). Este punto es trascendental a la hora de presentar una propuesta de ley, ya que en caso de ser contraria a la Constitución su tramitación finaliza de inmediato por ser “inconstitucional”.

Las alternativas son:

- Que la propuesta se refiera a una materia regulada por la Constitución: en este caso se deberá presentar un proyecto de reforma constitucional.
- Que la propuesta no trate materias constitucionales y no entre en conflicto con la regulación constitucional vigente: en este caso bastará su presentación como proyecto de ley.
- Que la propuesta no trate materias constitucionales pero entre en conflicto con la regulación constitucional vigente: en este caso será necesario presentar primero un proyecto de reforma constitucional que permita luego regular la materia mediante un proyecto de ley.

Se debe tener presente que los proyectos de reforma constitucional requieren de una votación favorable (quórum) más elevada que una ley común para ser aprobados.

D. Soporte regulatorio

Definida ya la necesidad regulatoria, la iniciativa legal y la constitucionalidad de la propuesta, es tiempo de establecer la forma en que se presentará la propuesta. Para esto es útil considerar las siguientes preguntas:

- ¿Abarca materias de rango constitucional, de rango legal o de ambos rangos? La respuesta a esta interrogante es relevante ya que un proyecto puede contener solo normas de un mismo rango, por lo que si una propuesta considera temas constitucionales y legales, debe presentarse como dos proyectos diferentes y separados: una reforma constitucional y un proyecto de ley.
- ¿Es necesario modificar una norma existente? ¿es necesario derogar una norma existente? ¿es necesario crear una nueva norma para regular la materia? A las dos primeras preguntas la respuesta será afirmativa si la materia se encuentra regulada por la legislación vigente, caso en el cual la iniciativa deberá presentarse como una ley modificatoria, indicando el cambio que se hace a la legislación vigente o la derogación que se propone. En caso de no existir regulación vigente, la propuesta se debe presentar directamente como una ley nueva; por el contrario, si existe regulación vigente, la propuesta

Se debe tener presente que al tratarse de una propuesta modificatoria, el proyecto debe indicar el cuerpo legal en donde deben realizarse tales modificaciones.

2. Redacción de la propuesta

Realizadas las definiciones previas, el equipo debe concentrarse ahora en la redacción de la propuesta planteada por el equipo como solución al problema analizado. Para ello deben tener en cuenta los siguientes puntos:

A. Redacción y lenguaje de los fundamentos y propuestas

Antes de empezar a escribir, es necesario tener en cuenta los siguientes consejos para lograr una buena redacción y un buen uso del lenguaje, tanto en los fundamentos como en el texto normativo propuesto:

- Las oraciones no deben ser excesivamente largas y deben respetar los elementos básicos de la gramática (sujeto, verbo, predicado).
- Usar lenguaje directo, claro, preciso, sencillo, preferentemente en voz activa, evitando el uso de ejemplos y coherente, es decir usando las mismas expresiones a lo largo de las peticiones.

B. Fundamentación de la propuesta

En nuestro ordenamiento no existe un modelo único que establezca la estructura particular que deben tener los fundamentos de una propuesta. Sin embargo, existen ciertos elementos que debe contener dicha fundamentación y las reglas de ordenación de este contenido.

1. Contenido de la fundamentación

Es recomendable que, al explicar los fundamentos de la propuesta, se consideren los siguientes elementos y se desarrollen en el siguiente orden:

- Descripción de las necesidades que trata de satisfacer la propuesta: deben señalarse los motivos que hacen necesario proponer esta solución, dando cuenta del diagnóstico que el equipo visibiliza de la situación actual.
- Objeto y finalidad de la propuesta: con base en la necesidad y diagnóstico realizado, debe indicarse la finalidad y el objetivo específico que persigue la iniciativa, esto es, qué y cómo resolverá el problema o necesidad, indicando además los destinatarios de ella.
- Efecto de la propuesta: debe indicarse brevemente el escenario futuro que se espera generar con la propuesta y si el objetivo de la iniciativa supone crear, derogar o modificar una norma determinada.

Estos elementos pueden basarse no solo en los hechos y las necesidades verificadas durante la etapa de diagnóstico del problema, sino también en datos objetivos que justifiquen la necesidad de legislar sobre la materia, como por ejemplo:

- Antecedentes técnicos: según la materia que se esté regulando, se pueden incorporar datos de naturaleza científica, social, estadística, entre otros.
- Antecedentes jurídicos: se puede hacer referencia a la normativa existente sobre la materia, a la jurisprudencia y a soluciones consideradas por la legislación extranjera (comparada).
- Antecedentes de contingencia (realidad actual): puede recurrirse a la información disponible en fuentes reconocidas y que den cuenta de necesidades actuales, como por ejemplo, la que aparece en la prensa.
- Antecedentes políticos: pueden incluirse elementos de este tipo para reafirmar la línea de pensamiento de quienes elaboran la propuesta, en la medida que se requiera y signifiquen un aporte al contenido del proyecto.

2. Desarrollo de la fundamentación

Es recomendable que, al realizar la fundamentación de las propuestas, se consideren los siguientes criterios:

- Objeto único: la propuesta debe procurar centrarse en un único objeto, por lo que se debe evitar la incorporación materias ajenas a éste.
- Regulación completa: la propuesta debe intentar regular la totalidad de los aspectos relacionados con el objeto definido, pero siempre dentro de los márgenes que corresponden a una norma constitucional o legal.
- Mantener un orden lógico: al redactar los elementos de la fundamentación se recomienda: ir de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de las propuestas que son generales a las que son excepcionales.

C. Texto normativo propuesto

Una vez desarrollada la fundamentación conforme los elementos descritos precedentemente, los equipos deberán enfocarse en la redacción del texto normativo concreto para implementar la solución propuesta. Para esto deberán:

- Indicar la norma constitucional o legal que se propone establecer y, de ser necesario, aquella que se debe modificar o derogar.
- Ordenar sistemáticamente la propuesta concreta que contiene el texto, manteniendo un nexo lógico entre sus elementos y conservando siempre la unidad temática.
- Tratar que cada propuesta concreta se refiera a un único objeto y su regulación sea completa.

- Recordar que en esta parte de la propuesta no hay que incluir fundamentación. debe tener un único objeto material, en lo posible de manera completa.

Anexo I - Materias de ley

El artículo 63 de la Constitución establece: “Artículo 63.- Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;
- 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;
- 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;
- 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;
- 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;
- 7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;

- 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicará al Banco Central;

- 9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;
- 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;
- 11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;
- 12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;
- 13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;
- 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;
- 15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;
- 16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º;

- 17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;
- 18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública;
- 19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y
- 20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Anexo II - Iniciativa exclusiva del Presidente de la República

El artículo 65 de la Constitución establece que las propuestas referidas a las siguientes materias pueden ser iniciadas únicamente por un mensaje del Presidente de la República:

1. Alterar la división política o administrativa del país.
2. La administración financiera o presupuestaria del Estado.
3. Fijar las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.
4. Fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, así como la salida de tropas nacionales fuera de él.
5. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.
6. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.
7. Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.
8. Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
9. Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.
10. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.