CARACTERISTICAS DE LA LEGISLACION HABITACIONAL CHILENA

Por SERGIO CARVALLO HEDERRA,

Profesor Derecho Tributario, Escuela de Derecho, Universidad de Chile.

CARACTERISTICAS DE LA LEGISLACION HABITACIONAL CHILENA

I - Consideraciones Generales.— En términos muy generales puede observarse que la política habitacional chilena se ha ido desarrollando en forma rápida y creciente en los últimos años, presionada cada vez más por el imperativo de la escasez de viviendas.

La desbordante necesidad de viviendas se debe de manera primaria al rápido aumento de la población —con una alta tasa de natalidad y un elevado crecimiento vegetativo— y a la concentración urbana que aumenta vigorosamente a parejas con el proceso de industrialización nacional.

Estos hechos han llevado a montar una vasta organización administrativa que empieza en las municipalidades y tiene hoy su cúspide en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, abarcando al mismo tiempo organismos crediticios, técnicos, sociales, etc.

Lo anterior ha llevado, tal como sucede en muchos otros planos, a una compleja legislación que incide en lo administrativo, en lo técnico, en lo tributario, en lo financiero y en lo social entre otros aspectos, lo que la configura, además, con los caracteres de dispersa y amplia.

Sin embargo, existe otro hecho de gran trascendencia y que imprime un sello especialmente innovador a la legislación habitacional y es la honda y grave repercusión que han tenido en el país diversas catástrofes de orden sísmico.

Cada una de ellas ha dado origen a leyes transcendentales, que han legislado sobre innúmeras materias, y que, ante las necesidades de adoptar fórmulas rápidas y eficaces han introducido profundos cambios en los conceptos tradicionales de la legislación común.

Así, con motivo del terremoto que sacudió la provincia de Talca el año 1928, el Supremo Gobierno redactó un proyecto de ley cuyo propósito era reglamentar las construcciones desde el punto de vista de su estabilidad y establecer los organismos técnicos que debían intervenir en el examen y aprobación de los proyectos de edificación, lo que dió origen a la Ley Nº 4563, de 14 de Febrero de 1929. En cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha ley se dictó una Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización, que fué aprobada por DFL. 345, de 20 de Mayo de 1931.

El terremoto de Chillán, de 1939, indujo al Supremo Gobierno a designar por decretos Nº 322, de 15 de Febrero, y Nº 651, de 11 de Abril de 1939, del Ministerio de Fomento, una Comisión para que estudiara y propusiera un procedimiento por la determinación de la acción de los temblores en las construcciones. Esta comisión emitió dos informes tendientes a modificar las disposiciones que, relativas al círculo sísmico, contenía la Ordenanza de 1931.

Esa misma catástrofe dió origen a la Ley Nº 6334 que creó la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, con amplias facultades expropiatorias.

El terremoto de Mayo de 1960 originó la Ley Nº 14.171, de Marzo de 1965, la la Ley Nº 16.250. y las graves inundaciones acaecidas en el invierno del mismo año la Ley Nº 16.282. Cada una de ellas, marca bruscas y profundas transformaciones ya sea en materias de expropiación, de formulismo legal, en el saneamiento de títulos de dominio, en materias tributarias, especialmente franquicias, etc.

Finalmente las últimas leyes Nº 16.741 y 16.742 que se denominan de loteos irregulares acentúan la tendencia referida.

Por otra parte, y desde otro punto de vista, pero en muchos aspectos como una consecuencia de las catástrofes naturales, debe también tenerse presente que toda una profusa legislación de vivienda se ha dictado utilizando el procedimiento de la delegación de facultades al Presidente de la República, y así tenemos cuerpos jurídicos de la mayor importancia como el D.F.L. 285 del año 1953 que crea la Corporación de la Vivienda, el D. F. L. Nº 2 de 1959 que constituye hoy el principal cuerpo legal de la política de vivienda, y el D. F. L. 205 de 1960 que crea la Caja Central de Ahorros y Prestamo y todo el sistema de asociaciones, además de muchos otros que se refieren a materias determinadas.

Todo el conjunto de circunstancias anteriores impuso a la legislación de vivienda su sello propio que la deferencia en forma definida de las que rigen otras situaciones económicas y sociales.

Estas características principales son las siguientes:

a) Abundante legislación contenida en leyes generales, leyes especiales, decretos con fuerza de ley y disposiciones y reglamentaciones municipales.

b) La gran mayoría de estas leyes ha sido dictada a consecuencia de circunstancias especiales y de urgencia, por lo general, fenómenos sísmicos.

c) El hecho anterior ha creado conflictos y problemas para la eficacia operativa de esta legislación, lo que ha llevado a que ella consagrara soluciones jurídicas que han marcado profundas transformaciones en el sistema legal vigente. Así por ejemplo, ante la necesidad de dar préstamos de reconstrucción después de un terremoto, y para que estas operaciones se perfeccionen con rapidez, la ley se ha visto abocada a la necesidad de consultar fórmulas nuevas para sanear los títulos de dominio a fin de garantizar las hipotecas, de simplificar el engorroso sistema notarial chileno, etc.

d) La legislación de vivienda está seleccionada y ha introducido modificaciones en todos los ámbitos del Derecho, y en especial, en el Derecho Civil y dentro de éste en el dominio, contratos, régimen de nominalidad y plazos de prescripción, legislación tributaria, especialmente en el sistema de franquicias, Derecho Administrativo y Derecho Comercial, en lo que se refiere principalmente a sociedades.

IIº MECANISMOS LEGALES DE FOMENTO HABITACIONAL

Cuando se analiza la legislación habitacional de los últimos años la opinión unánime que se encuentra es de que ella contiene disposiciones novedosas y mecanismos jurídicos originales que sirven para fomentar y expandir la actividad habitacional.

Sin embargo, si se ahonda el estudio tributario de estas leyes puede notarse que la gran mayoría de los mecanismos vienen desde muy antiguo y que ellos

se han ido creando paulatinamente por períodos limitados de tiempo, los que han sufrido diversas prórrogas, modificaciones o variantes en sucesivas leyes.

Así, las exenciones tributarias como por ejemplo liberación de contribución de bienes raíces se encuentra en la primera ley del año 1906, la que contempla una exención por 25 años de toda contribución fiscal o municipal a todas aquellas habitaciones baratas, individuales o colectivas que el respectivo Consejo de Habitaciones declare higiénicas.

Del mismo modo esta ley declara la exención de todo impuesto, tanto fiscal como municipal de aquellas sociedades o empresas que tuvieran por objeto construir viviendas baratas sea para la venta o el arrendamiento.

El Decreto Ley Nº 308 de 1925 contiene una exención por 10 años de todo impuesto fiscal o municipal a los edificios cooperativos-colectivos que se construyeren dentro de los tres primeros años de vigencia de la Ley en el radio urbano de las ciudades. Los planos y especificaciones correspondientes y la ubicación del proyecto deberían ser previamente aprobadas por el Consejo Superior de Bienestar Social y las obras supervigiladas por éste.

Del mismo modo eximía de los derechos de aduana a los artefactos sanitarios que se importaran para destinarlos a las viviendas baratas construídas según la Ley.

Una franquicia tributaria de tipo moderno y que cada día cobra mayor importancia y amplitud, es la imputación del 5% del impuesto adicional en beneficio de la Corporación de la Vivienda.

En realidad la imputación nació como tal en la Ley Nº 7.600 de 20 de Octubre de 1943, de ahí pasó perfeccionando a los Arts. 20, 21 y 22 del DFL. Nº 285 de 1953 y luego fué ampliándose a través de otras leyes (1).

Si se continúa el examen de las sucesivas leyes se verá que en casi todas ellas hay disposiciones semejantes de tal modo que el cuerpo de franquicias tributarías de la Ley Pereira y el DFL. Nº 2 de 1959, vigentes en la actualidad son simples continuaciones perfeccionadas y una recopilación metódica de las dispersas disposiciones que contiene la legislación chilena sobre esta materia.

El criterio de dictar disposiciones de excepción para cierto tipo determinado de viviendas, que en la Ley Pereira y en el DFL. Nº 2 de 1959 se definieron y llamaron "Habitaciones Económicas" y Viviendas económicas" respectivamente, corresponde también a una tendencia que se demuestra desde las primeras leyes.

Así, la primera ley Nº 1838 del año 1906 se refería a las "viviendas populares".

Por su parte el Decreto Ley Nº 308 de 1925 ampliaba los beneficios concedidos a las viviendas obreras por la Ley Nº 1838 ya citada, preocupándose de definirlas como aquellas cuya renta de arrendamiento no excedía de $ 150 o era una casa individual de valor inferior a $ 15.000.

Posteriormente casi todas la leyes se refieren a las "viviendas económicas" hasta el DFL. Nº 285, antecesor inmediato del DFL. Nº 2 actual.

Situaciones semejantes se pueden encontrar en múltiples materias en que se nota claramente una concatenación de situaciones como, por ejemplo, higienización, mejoreros, préstamos, destinación del producto de impuestos para viviendas, etc.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la legislación de vivienda a pesar del carácter urgente y muchas veces sorpresivo con que ha sido dictada, no es

improvisada, y que, al contrario, viene a ser la cristalización de un criterio y la maduración de experiencias que se han ido desarrollando a lo largo de este siglo.

Existe una tradicción en materia de vivienda y sólo ocurre que en el último decenio esta política ha adquirido una real jerarquía que antes no tenía o se le negaba, lo que había llevado a que sus disposiones fueran prácticamente ignoradas. El volumen inmenso que abarca hoy en día la actividad constructora con el número consiguiente de operaciones comerciales y jurídicas de todo tipo, las soluciones diferentes que ofrece esta legislación, que marca un profundo contraste con el Derecho Común y la preferencia que la Política Habitacional ha tenido en los planes de los diversos gobiernos de los últimos años son algunas de las causales que han llevado a la preocupación preferente que se tiene actualmente por el estudio de esta disciplina.

Hoy en día estamos así en presencia de una vasta y complicada legislación habitacional, con características propias y que se diferencia en aspectos fundamentales de la legislación común.

La legislación, en el fondo, viene a ser el trasunto de los procesos socio económicos que acaecen. La vivienda, por diversas razones ha pasado a cobrar un valor económico y social de primera importancia que finalmente ha cristalizado en una Política Habitacional elaborada por los gobiernos.

De simples medidas espóradicas y secundarias el problema habitacional, a medida que crecía y abundaba, fué requiriendo de una atención preferente y continuada del Estado y así, fueron creándose organismos, estructurándose diversos mecanismos, relacionando lo habitacional con otros campos como el tributario, el comercial, el administrativo, etc., hasta llegar a formular una verdadera Política Habitacional que se integró a las otras políticas del gobierno constituyendo parte importante del Plan de Desarrollo Económico General del país.

Cada una de estas políticas, al materializarse en la práctica, al irse cumpliendo, va dando origen a una legislación propia. Así, la politica agraria, a través de la reforma agraria origina leyes especiales, la política forestal, la pesquera, la de comercio exterior, etc., todas producen en mayor o menor grado de este mismo efecto.

El hecho que la Política Habitacional haya adquirido tal importancia y volumen explica así la importancia correlativa alcanzada por la legislación de vivienda.

Algunos hablan ya de un Derecho de Vivienda. Aunque no es este, precisamente, el tema de esta obra, conviene precisar algo los conceptos.

El acelerado progreso de la economía y de la ciencia en el siglo actual ha llevado a que la lógica evolución jurídica haya ido adoptando múltiples matices, uno de los cuales es la configuración de un Derecho Económico que surge y actúa al tratar de regular el sistema económico (1).

A nuestro juicio uno de los campos que abarca el Derecho Económico es precisamente lo habitacional y cuando ello, como en el caso de Chile, pasa a transformarse en una Política Habitacional de orden preferente origina una legislación abundante, variada y de trascendencia pero cuya filosofía, cuya técnica y cuyo tratamiento jurídico corresponde a la concepción general de que se nutre el Derecho Económico. Es así que solo concebimos una legislación especial de vivienda que forma parte de algo más vasto y general, cual es el Derecho Económico.

Otro rasgo saliente de esta legislación es su carácter de emergencia, podríamos, exagerando tal vez un poco, caracterizarle como de origen telúrico, ya que ella ha surgido en la mayoría de los casos como consecuencia directa e inmediata de una catastrofe sísmica, y, en otras oportunidades como resultado indirecto unido a otros factores tales como crecimiento demográfico o desarrollo industrial.

III° LEGISLACION IRREGULAR DE VIVIENDA

Chile ha sido un país tradicionalmente legalista y en este siglo sólo existe legislación irregular de decretos leyes en dos períodos que corresponden a los interregnos políticos de los años 1924 y 1931.

Sin embargo en los últimos años se ha ido abriendo paso la tendencia a utilizar la delegación de facultades del Congreso al Presidente de la República, a fin de que el Ejecutivo, por la vía del Decreto con fuerza de ley legisle sobre diversas materias que requieren urgencia, conocimientos técnicos y acuciosidad, de los que el Congreso Nacional carece en gran medida.

Si se observa la legislación de vivienda podemos ver que en gran parte corresponde a decretos leyes y a decretos con fuerza de ley y que, además, muchas de las leyes de esta clase han sido dictadas en períodos de emergencia y con carácter de urgencia.

En la parte relativa a la historia de la legislación de vivienda (1) aparece un detalle de todas las leyes y decretos. Ahora, sólo con un fin de presentación ordenada, se enumeran los decretos con fuerza de ley existentes.

a) Decreto Ley N° 261 de 19 de febrero de 1925, que es la tercera disposición legal dictada sobre materia de viviendas en Chile.

b) Decreto Ley N° 308 de 17 de marzo de 1925 que creó el Consejo Superior de Bienestar Social, establece franquicias tributarias, concede préstamos para vivienda, define la "vivienda obrera", etc.

c) DFL. N° 33 de 8 de abril de 1931 que crea la Junta General de la Habitación Popular y constituye un cuerpo legal ordenado y completo sobre materia habitacional.

d) Decreto N° 2233 de 8 de mayo de 1942 que modificó la Ordenanza General sobre Construcción y Urbanización;

e) Decreto N° 451 de 6 de Julio de 1944, Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas.

f) Decreto N° 1634 de 29 de Julio de 1944 que reglamenta las instalaciones domiciliarias de alcantarillado y agua potable;

g) Decreto N° 8019 de 21 de Septiembre de 1945 que reconoce al Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Normalización (Inditecnor) como entidad auxiliar del Estado en materias de su especialidad;

h) DFL. N° 200 de 21 de Julio de 1953 que crea la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión;

i) DFL. N° 150 de 1953 que reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y encomendó a la Dirección de Planeamiento la elaboración de un Plan de Vivienda;

j) DFL. N° 431 de 1953 que creó la Junta Ejecutiva de dicho Plan;

k) DFL. Nº 357 que definió las modalidades del Bono de Fomento Reajustable de Fomento de la Habitación Popular;

l) DFL. Nº 224 de 1953 que modificó substancialmente el texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización;

m) DFL. Nº 285 de 25 de Julio de 1953 que fusionó la Caja de la Habitación con la Corporación de Reconstrucción dando origen a la Corporación de la Vivienda;

n) DFL. Nº 2 de 31 de Julio de 1959 sobre Plan Habitacional;

ñ) DFL. Nº 205 de 5 de abril de 1960 que crea la Caja Central de Ahorros y Préstamos y el sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo;

o) Diversas leyes orgánicas de instituciones y cajas de previsión y decretos que se refieren a materias secundarias que no interesa consignar.

Ultimamente ha surgido en Chile, en materia de delegación de facultades, una nueva tendencia, que ya existe en pleno vigor en muchos países europeos como Alemania Federal, Italia, y Francia, cual es la legislación normativa.

Consiste ella en que el Parlamento delega parte de sus atribuciones en el Poder Ejecutivo, bajo términos y condiciones precisos y concretos, de tal modo que esta delegación señala los objetivos generales de las nuevas disposiciones, limitándose a encomendar su materialización.

De esta manera, cuando se trata de leyes que se refieren a materias de por sí complejas, que requieren de un acabado conocimiento técnico y que deben ser reglamentadas en detalle por las disposiciones legales, se impone el sistema normativo que, al dividir el trabajo legislativo complementa la labor típicamente parlamentaria con la del Ejecutivo y combinando la facultad parlamentaria de legislar con las que en casos especiales y materias técnicas compleja delega en el Poder Ejecutivo, a fin de que éste establezca el detalle necesario para hacer viable y expedita esta delegación.

En Chile, precisamente la Ley Nº 16.391 de 16 de Diciembre de 1965, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo es un caso bastante completo de delegación normativa, ya que dicha ley se limita a crear el Ministerio citado, reformando, fusionando y creando instituciones, y dejando la facultad al Presidente de la República para dictar los estatutos orgánicos de ellas, traspasar y fijar funciones, refundir, recopilar y codificar en uno o varios textos legales las actuales disposiciones vigentes, etc.

Para que se vea el alcance de esta delegación y como ella operó, se trascriben a continuación los artículos pertinentes:

Art. 27.— "Para la consecución de estos fines el Presidente de la República determinará por Decreto Supremo cuáles atribuciones, funciones y obligaciones de los que actualmente le confieren las leyes corresponderá a esta Institución y cuales a otros organismos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o autónomos relacionados con el gobierno a través de él".

Art. 35 inciso 2º— "No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el Presidente de la República determinará por decreto Supremo, cuales obras de las que tengan en ejecución la Corporación de la Vivienda y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, serán terminadas por la Corporación de la Vivienda o por la Corporación de Servicios Habitacionales".

Art. 36.— "Por Decreto Supremo el Presidente de la República determinará cuales funciones, obligaciones y atribuciones de la Fundación de Viviendas corres-

ponderán a otros organismos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o autónomos relacionados con el gobierno o a través de él".

Art. 43, inciso 2º— "Para la consecución de estos fines el Presidente de la República determinará por Decreto Supremo, las atribuciones, obligaciones y organización interna que corresponderá a esta institución" (1).

Art. 48.— "El Presidente de la República determinará cuales facultades y obligaciones de las que actualmente posee el Consejo, el Vicepresidente Ejecutivo, el Fiscal, y el Jefe del Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos de la Corporación de la Vivienda y el Consejo, el Presidente, el Gerente y el Fiscal de la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, ex Instituto de la Vivienda Rural, corresponderán al Subsecretario. Secretario General Técnico y a los Directores Generales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a las Juntas Directivas, Vicepresidentes y Fiscales de la Corporación de la Vivienda, Corporación de Servicios Habitacionales y Corporación de Mejoramiento Urbano.

Art. 4º transitorio.— "El Presidente de la República determinará el personal del Ministerio de Obras Públicas y sus servicios dependientes que pasarán a formar parte del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus servicios dependientes".

Las funciones, atribuciones, derechos y obligaciones y, en general, todas las disposiciones de la Ley Nº 15.840 y otras leyes que rigen el Ministerio de Obras Públicas y sus servicios, la Corporación de la Vivienda y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, podrán ser aplicables al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a sus servicios y a las Instituciones que se relacionan administrativamente con el Gobierno a través de él en la forma que señale el Presidente de la República..

Igualmente, las funciones, atribuciones, derechos y obligaciones y en general, todas las disposiciones de la Ley Nº 15.840 y otras leyes que se refieren al Ministro, Subsecretario, Director General, Fiscal, Directores, Jefes Zonales y funcionarios y empleados del Ministerio de Obras Públicas, Consejo, Vicepresidente Ejecutivo, Fiscal, Jefe de Deptos, funcionarios y empleados de la Corporación de la Vivienda y Fundación de Vivienda y Asistencia Social podrán ser aplicables al Ministro de la Vivienda y Urbanismo, y a las Juntas Directivas, Vicepresidentes Ejecutivos, Directores, Fiscales y Jefes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en la forma que señala el Presidente de la República".

"Los funcionarios que se transfieran de un Ministerio, Servicio o Institución Autónoma a otro, no sufrirán desmedro alguno en sus remuneraciones".

"Estos Decretos serán firmados por el Ministerio de Obras Públicas por orden del Presidente de la República".

En cumplimiento de estas disposiciones se procedió a dictar entre otros los Reglamentos Orgánicos de cada Institución y que son:

a) Decreto Nº 483 Reglamento Orgánico de la Corporación de Mejoramiento Urbano publicado en el Diario Oficial de 3 de Septiembre de 1966.

b) Decreto Nº 485 Reglamento Orgánico de la Corporación de Servicios Habitacionales publicado en el Diario Oficial de 15 de Septiembre de 1966.

c) Decreto Nº 508, Reglamento Orgánico de la Corporación de la Vivienda publicado en el Diario Oficial de 26 de Septiembre de 1966.

IV. TECNICA LEGISLATIVA

IV.— Técnica Legislativa.— Uno de los más graves defectos que actualmente ofrece la generación de las leyes en Chile es la deficiente técnica.

Ha hecho escuela la improvisación, el exámen ligero e irresponsable de los legisladores, la preeminencia de bastardos intereses políticos, las simpatías regionalistas, las fuerzas de presión de gremios, sindicatos y grupos que representan votos.

Sobre este punto habría mucho que hablar y poner de manifiesto, como por ejemplo, las cuotas que se asignan los partidos políticos para patrocinar leyes de pensiones de gracia.

Resultado de todo esto es que las leyes hoy son promulgadas con errores técnicos, con disposiciones contradictorias, en un lenguaje muchas veces ininteligible y, el defecto más grave, a mi juicio, se ha perdido el sentido de la organicidad y metodicidad, de tal modo que cada ley es un hacimiento de disposiciones de la más variada índole.

Este último defecto se nota especialmente en el campo de la legislación tributaria del derecho laboral y previsional, y en materia de vivienda.

Por otra parte, y por causas que no son del caso analizar en este momento, ha sucedido que la ley de reajustes, que por imperativos del nuevo sistema económico que rige en el país debe dictarse anualmente, ha pasado a ser el resumidero de todas aquellas proposiciones, proyectos, ideas y aun caprichos de los parlamentarios.

En forma rápida, a través de los años, la discusión y aprobación de esta ley ha pasado a tener en el Congreso un interés preponderante, desplazando en muchos aspectos a la ley Anual de Presupuestos, pero con el inconveniente de que aquélla a diferencia de esta última, carece de un sólido procedimiento de discusión y aprobación, no está sometida a plazos fijos y breves y no está protegida por disposiciones institucionales de los excesos parlamentarios en materia de gastos.

De este modo, casi todos los años, con considerable retraso (1) es promulgada esta ley que no solo contiene disposiciones sobre reajustes sino que, especialmente modifica y crea impuestos, establece ahorros obligatorios, autoriza préstamos de todo tipo, e introduce modificaciones de toda clase a la legislación administrativa, previsional, laboral, presupuestal, etc.

Esta ley está resultando en el hecho un factor de perturbación por las diversas materias sobre que legisla en forma inorgánica, inconexa e improvisada, —lo que se debe fundamentalmente al desorden con que se discute y aprueba en el Congreso y al juego de bajos intereses politiqueros que influyen en su dictación.

Así para formarse una idea basta recordar que el proyecto de ley de reajuste para 1968 recibió cerca de 2.500 indicaciones. Para comprender lo que esta cifra significa conviene que el lector corriente sepa que nuestro Código Civil, —que legisla sobre toda la vida jurídica de los ciudadanos—, tiene 2.525 artículos, el Código de Comercio, 1.325 artículos y nuestra Constitución Política, que rige la vida institucional del país, sólo 110.

Todo estos males de nuestra legislación en general llevan a que ante el artículo mal redactado o ininteligible, entre el juego de disposiciones contradictorias o que se hacen juego con otras leyes, o bien, ante vacíos legales, se haya buscado por el Congreso una novísima forma de "desfacer entuertos", cual es lo que podría denominarse "la disposición interpretativa".

Consiste ella en que mediante cualquiera ley se insertan artículos que tienen por objeto simplemente aclarar, o interpretar, o completar el sentido de la disposición deficiente.

Esta especie de "parche jurídico" se introduce aprovechando cualquiera clase de leyes y especialmente, las de reajuste y se redactan así artículos que interpretan lo que quiso decir la ley anterior, declaran cumplidas ciertas condiciones que se omitieron, precisa el alcance, etc.

Esta tendencia ha sido tan acentuada que en la ley de reajuste para 1968 ya citada, que tiene 293 artículos más tres transitorios existen 34 artículos interpretativos (1).

Esto significa que el 10% del artículado de esta ley es interpretativo, sin considerar todavía muchos otros artículos que sustituyen o modifican otras disposiciones legales, o las adicionan, o le introducen breves agregados de dos o tres palabras, y que en el fondo están produciendo alteraciones en la legislación y contribuyendo a que pierda la escasa sistematización que aun conserva (2).

Todo lo anterior lleva a que se haga urgente e imperativo adoptar medidas de fondo para volver a la normalidad el sistema de la generación de las leyes.

Esto sólo puede hacerse modificando substancialmente el procedimiento de iniciativa, discusión y aprobación de las leyes en el parlamento.

Un aspecto fundamental es separar lo principal de lo secundario, delimitar lo que en substancia es materia de ley o de reglamento, ya que una de las fallas de mayor entidad en la legislación actual consiste en incluir entre sus disposiciones sin ninguna clase de método o sistema numerosas cuestiones intrascendentes y de detalle que practicamente ocultan por su cantidad o interés inmediato la trascendencia de otras disposiciones de fondo y de efectos permanentes.

Debe evitarse, en resumidas cuentas que se acentúe la tendencia a la reglamentación que presenta la ley actual.

Un segundo punto de importancia es la necesidad de dar organicidad y método a la ley, es decir, que ella se refiera a materias coordinadas o integrantes entre sí y se vaya a una especialización y sistematización en cuanto a las materias que contiene cada cuerpo legal.

Como tercera premisa sería de alta conveniencia establecer un procedimiento especial para la tramitación de leyes tales como la de reajuste. En efecto, y como se ha expresado anteriormente, la ley de reajuste anual se ha convertido en el eje de la vida conómica nacional por lo cual necesita de plazos preestablecidos y absolutamente fijos de promulgación lo que involucra un procedimiento parlamentario claro, breve y sencillo (1).

Por lo que se refiere a la ley de presupuesto anual también debería estudiarse la modificación de su tramitación, ya que hoy existe una evidente contradicción entre lo que estatuye la ley Orgánica del Presupuesto y la forma como se tramita en la práctica. De esta observación se nota que el procedimiento legal es complicado y que podría simplificarse racionalizando y dando carácter legal al sistema de discusión y aprobación que se usa en la práctica.

Indudablemente ningún sistema que se adopte en definitiva rendirá los efectos deseados si ello no se acompaña con la efectiva voluntad de dejar de lado los intereses de baja política que se ponen en juego en las discusiones parlamentarias, los que de continuar seguirán socavando y desprestigiando el sistema jurídico chileno.

La legislación de vivienda, lógicamente, por su carácter improvisado y de referirse a materias nuevas adolece de los mismos defectos aquí resumidos, lo que ha llevado a que se utilice también el sistema de el "artículo interpretativo".

El asunto no reviste un interés mayor por lo cual no es necesario citar todos los casos existentes, sino que algunos recientes a manera de demostración.

Así la Ley Nº 16.392 de 16 de Diciembre de 1965 que consta de 41 artículos, tiene 5 artículos interpretativos, que son los Nºs. 7, 18, 36, 39 y 41.

Del mismo modo la ley Nº 16.742 sobre Loteos Irregulares, de 8 de Febrero de 1968 de un total de 86 artículos que constituyen su texto tiene ocho interpretativos que son los Nºs. 8, 9, 10, 43, 44, 65, 76, y 78 letra b). Lógicamente existen además diversas disposiciones que derogan o modifican a otras anteriores o que agregan nuevos artículos, los que son muchos más numerosos.

En otro orden de cosas, la aspiración que se formulaba anteriormente de que la ley contenga disposiciones coordinadas y especiales para cada caso, ha tenido una manifestación original y de interés en las últimas leyes de vivienda cual es la de dividir un mismo cuerpo legal en dos textos de distinto número que faciliten su consulta y compensación.

En realidad, el hecho de que esta clase de legislación contenga como ya se ha explicado, disposiciones de variado orden y reglamente materias de la índole más diversa, presentadas todas ellas en forma desordenada y dispersa, sin seguir un orden lógico o sistemático, ha originado esta tendencia a dividir o separar la publicación de la ley, y que viene, en el fondo, a constituir un mecanismo de defensa y organicidad jurídica.

Una disposición de este tipo se encuentra en el inciso final del Art. 59 de la Ley 16.391 que dice: "El Presidente de la República podrá asimismo, dividir en dos textos la presente ley, para los efectos de su numeración, conteniendo uno de ellos el texto del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y el otro, los artículos de carácter local o especial".

En virtud de esta disposición aparecieron publicadas conjuntamente en el Diario Oficial de 16 de Diciembre de 1965, la referida Ley Nº 16.391 que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y la Ley Nº 16.392 que "Fija Normas Locales sobre Construcción, Urbanizaciones y Otorgamiento de Títulos de Dominio".

Con posterioridad se encuentra otro caso semejante en la promulgación de la Ley Nº 16.742 publicada en el Diario Oficial de 8 de Febrero de 1968 sobre loteos irregulares, cuyo artículo 86 establece que el Presidente de la República podrá dividir en dos textos su publicación, conteniendo uno de ellos el texto de las disposiciones referentes a las poblaciones en situación irregular y el otro los artículos referentes a diversas materias.

En esta virtud, la segunda parte de esta ley fué publicada en el Diario Oficial de 8 de Abril del mismo año bajo el Nº 16.741.