

Certeza Legal para el Proceso Legislativo [Legal Certainty for Legislative Process]

Patricia Reyes Olmedo

Law Teacher, Universidad de Valparaíso, Chile

E-mail address: patricia.reyes@uv.cl



Copyright © 2014 by Patricia Reyes Olmedo. This work is made available under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported License: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>

Resumen:

Son elementos principales de un Estado de Derecho la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de cada individuo o entidad que realiza sus actividades sujeto a principios y normas jurídicas. Para este propósito, la información legislativa oficial es imprescindible.

Para el proceso legislativo en sus distintas fases, y por supuesto para la calidad final de su producto: la ley, esta certeza es fundamental. Resulta difícil imaginar la actividad de los órganos legislativos (comisiones, secretarías legislativas, presidencia, ministerios) careciendo de los textos de las normas oficiales. Así visto, el acopio y preservación de la documentación legislativa y parlamentaria, así como la permanente actualización de la misma, es una demanda permanente del proceso legislativo, y el diseño, desarrollo y mantención de servicios de información legislativa abiertos, gratuitos e interoperables, constituye un quehacer fundamental de las bibliotecas o unidades de información de los parlamentos.

Bajo este contexto, el documento presenta una visión, desde el derecho a la información, la gestión de documentación jurídica y la seguridad de la información, para cumplir con el desafío que implica este importante rol de apoyo al trabajo parlamentario, examinando las instancias de colaboración con editores oficiales (Diario Oficial), proveedores (Ministerios) y usuarios (Cámaras, parlamentarios y asesores); los nuevos escenarios en la gestión documental (BigData, Datos abiertos enlazados, Entornos móviles); las modernas herramientas de gestión de información legislativa (XML Legislativo, Akoma Ntoso y las ontologías legales); y desde el punto de vista práctico una mirada a la exitosa experiencia de la Biblioteca del Congreso de Chile con su sistema Ley Chile.

En base a lo anterior se describen estándares, contenidos y funcionalidades que deben adoptar estos servicios de información.

Palabras claves: certeza jurídica, servicios de información legal, gestión de información legislativa, datos abiertos, XML legislativo, ontologías legales, interoperabilidad, documentación legal.

Abstract:

The principal elements of a rule of law are: legal certainty, the certainty of law and protection of the trust of those who conduct their activities subject to legal principles and laws. For this purpose, the official legal information is imperative.

For different phases of the legislative process and of course for the final product quality: the law, this certainty is essential. It's difficult to imagine the activity of legislative bodies (committees, legislative services, ministries) lacking the texts of the official laws. Thus seen, the collection, preservation and access of legal and parliamentary documentation, and its continuous updating, is a constant demand of the legislative process, and the design, development and maintenance of open, free, safe and interoperable legislative information services is a fundamental task of libraries and information units of parliaments.

In this context, the paper presents a point of view from the right to access of information and information security, to meet the challenge of this important supporting for parliamentary work, examining instances of collaboration with publishers (Official Gazettes), suppliers (Ministries) and users (MPs, parliamentary staff); new scenarios in document management (Digital and Big Data, Open Linked Data, mobile environments); modern tools (Legislative XML, Akoma Ntoso and legal ontologies), and from the practical point of view the successful experience from the Congress Library with "Ley Chile" System, the complete legal database of Chilean Parliament.

Based on the above, standards, content and functionality to be taken by these information services, are defined.

Keywords: legal information services, legal information resources, open data, interoperability, legal documents, information management, legal certainty

Introducción

Resulta imposible negar que nuestra sociedad ha cambiado. Estamos viviendo en un nuevo entorno, a decir de Sáez Vacas, la infociudad (2005), que ha traído aparejado cambios significativos en las tradicionales formas de organización social y política, y que ha cambiado el foco principal de la generación de la riqueza desde el capital al conocimiento.

Si nos detenemos a analizar el fenómeno y sin dejar de desmerecer la espectacular evolución de las tecnologías de información y comunicación, se trata de mucho más que del uso y desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas, lo que ha ocurrido es que a partir de ellas se ha producido una transformación significativa de las estructuras sociales, económicas, culturales y por supuesto del poder. Una verdadera revolución y cambio de paradigma, en términos de Thomas Khun (2005).

Efectivamente, vivimos y trabajamos casi completamente en un entorno digital, y los ciudadanos dependemos diariamente de redes de información y los servicios e información que se ponen a disposición en esas redes, lo que ha determina la necesidad de una infraestructura amplia y segura que otorgue acceso a y cada uno un bien básico de esta sociedad: la información. Sólo de este modo se da eficacia jurídica a un derecho humano fundamental, el derecho a la información.

Pero, para el efectivo ejercicio de este derecho no basta con que la información se encuentre, su real valor depende de su calidad, precisión y de la oportunidad con que se entregue.

Si nos referimos a la información legislativa y en específico el contenido vigente de las normas jurídicas del país, el cumplimiento de estos requisitos debe ser preocupación latente de todo Estado de Derecho, en observancia al principio de seguridad y certeza jurídica. En específico sostengo que esta información es indispensable para la actividad de los Parlamentos y en especial para el proceso de formación de la ley, pues el producto final, la ley, resulta vital para el desenvolvimiento de la vida de cada ciudadano, en tanto y en cuanto rige la conducta y determina el conjunto de derechos y obligaciones que le asisten. Esta información debe estar accesible y debe permitirse su uso, reuso y redistribución.

Es a partir de este desafío que se han desarrollado modernos servicios electrónicos de gestión documental legislativa, basados en datos abiertos enlazados e interoperables, que persiguen almacenar de forma segura esta información, compartirla y a través de esfuerzos únicos y no duplicados, la reutilización y mejoramiento de los procesos asociados.

Estos servicios se sustentan, entre otros elementos, en el acceso universal y gratuito, la apertura y enlace de datos, la universalidad de la Web como espacio de información, y la emergencia de tecnologías y estándares mundiales para la autenticación, preservación, difusión e intercambio de documentación legislativa.

En un sentido práctico, la Biblioteca del Congreso de Chile, a través de su Base de Datos Legal denominada “Ley Chile”, ha recogido y aplicado estos conceptos para ofrecer al parlamento en particular y a la ciudadanía en general acceso gratuito, abierto e integrado a información legislativa oficial proveniente de las diferentes fuentes legales reconocidas en el país.

Derecho, Información y Tecnologías en la Sociedad Red

Es una realidad que vivimos y trabajamos en un entorno digital en que hacemos amplio uso de redes de información, una sociedad red en términos del holandés Van Dijk (1991) y de Saarenpää (2011), en la que estas estructuras están configurando la forma de organización de la sociedad moderna en todos los niveles, individual, organizacional y social (Reyes, 2011). Bajo esta estructura de sociedad red se gesta una nueva cultura jurídica, en la que destacan los siguientes elementos a considerar en materia de gestión de información legislativa:

1. Derecho a la información

Una opinión compartida en la sociedad de redes es que una ciudadanía bien informada es un valor fundamental de una democracia representativa. Se trata de un requisito previo para garantizar que los mejores representantes serán elegidos, un componente crucial de la fiscalización gubernamental y presupuesto indiscutido para una mayor participación ciudadana que permita reforzar la innovación, colaboración y competitividad.

En opinión de la autora, el derecho de acceso a la información pública, que hace parte del derecho a la información, reconocido como derecho fundamental en numerosos instrumentos internacionales e incorporado como tal en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales en los últimos años, resulta esencial para garantizar que la información efectivamente sea del dominio de los ciudadanos. Es en virtud de este derecho que los ciudadanos esperan acceder a la información, pero además que ésta sea confiable, consistente, actualizada, fácil de usar, fácil de interpretar, y especialmente reusable y redistribuible. Así visto, el derecho de acceso es también un derecho de uso, pues debe permitir una amplia explotación del potencial de la información bajo los conceptos de transparencia, participación, colaboración e innovación.

Para lograrlo es indispensable la apertura de los datos públicos, que permitirá transitar desde la opacidad por defecto a la transparencia como estándar, trasladando de este modo poder a los ciudadanos y democratizando la propia información.

2. Gestión de la documentación legislativa

La documentación legislativa, cada vez más abundante y extensa, requiere una organización y procesamiento que permita su búsqueda y recuperación, de manera eficiente y eficaz. Sin embargo, tradicionalmente las funciones de producir, almacenar, seleccionar e incluso publicar información legislativa han sido vistas como un problema técnico, sin interés para los investigadores del derecho, ni tampoco para el propio legislador. La información, que es el sustento de toda decisión, se tiene como algo otorgado por otras disciplinas. Sin embargo, sin esta información el trabajo legislativo no puede tener lugar, por ejemplo ¿Cómo decidir si es necesario legislar si se desconoce si hay legislación sobre la misma materia en vigencia?, ¿cómo se introduce una modificación en una norma jurídica si no se cuenta con el texto actualizado y vigente de la norma a reformar?. En este sentido, la información legislativa es una herramienta fundamental en el trabajo diario del legislador y un servicio de apoyo indispensable para el proceso de formación de la ley.

Por otra parte, y siguiendo a Saarenpää (2012), debe entender que la información legal no es principalmente para los abogados, aunque la teoría jurídica podría sugerir lo contrario. La legislación es creada para todos los actores de la sociedad. En términos de derechos individuales se trata de información que rige nuestra conducta en sociedad y por tanto es más importante que la mayoría de la información que recibimos. En este sentido, es un desafío en

todo Estado de Derecho, acceder y conocer el contenido y el resultado de aplicación de la ley. Los Parlamentos deben ser conscientes que la publicación y difusión de la legislación forma parte del proceso de formación de la ley y por tanto les cabe responsabilidad en esta tarea.

Universalmente, el mecanismo establecido para dar a conocer la ley, es su publicación en un periódico que tenga el carácter de oficial, denominado Gaceta, Boletín o Diario Oficial. Sin embargo, es preciso señalar que esta publicación siendo muchas veces una condición necesaria, no es suficiente para construir un sistema de acceso universal a las normas jurídicas y por tanto en general en nuestras sociedades hay deuda con la entrega de esta información. Se requiere ser un avezado investigador o un experimentado jurista para poder recuperar y acceder a ciertos textos legales y/o jurídicos, y aún mayor experticia para asegurar su vigencia real (determinar por ejemplo si está derogado tácita u orgánicamente).

Resulta por tanto ilusorio pretender restar relevancia al problema de la información en el Derecho, sosteniendo que ello está resuelto con la existencia de un órgano oficial que publica la nueva legislación. La inserción de las normas en una publicación oficial es tan sólo una labor de publicidad, que constituye el inicio del problema de la información de esas mismas normas, a aquellos a quienes se podrían aplicar.

Así visto, resulta meridianamente claro que se requiere mejorar los sistemas de almacenamiento, procesamiento, búsqueda y recuperación de la información legislativa, a fin de lograr no sólo el desarrollo de la Ciencia del Derecho, sino la sana convivencia en una sociedad democrática con plena eficacia y respecto a los derechos fundamentales de los individuos.

3. Seguridad de la Información

Es claro que hoy en día en el ámbito de la información nos encontramos con numerosos riesgos tecnológicos y legales. En nuestra sociedad red ya no vivimos en un mundo de equipos ni conexiones fijas, tenemos gran parte de nuestra información en la nube, las relaciones transfronterizas y la vigilancia telemática son parte de nuestro diario vivir, en definitiva los riesgos son más variados y difíciles de identificar.

Bajo este escenario, es preciso recordar la importancia de un elemento de esta relación entre el derecho, las tecnologías y la información denominado seguridad de la información o seguridad informática, que pasa a convertirse, en un factor crucial o componente esencial para la protección de los derechos de los individuos en un Estado de Derecho.

Si consideramos un sistema de información que almacena la información legal de un país, es esencial la protección de esa información para otorgar seguridad y certeza jurídica a sus ciudadanos. Sin embargo, es frecuente que la seguridad informática de esos sistemas quede entregada al ámbito técnico, cuyo profesionales paradójicamente tienen en sus manos los derechos de miles de ciudadanos sin siquiera conocer el contenido y alcance de los mismos.

Resulta perentorio entonces que estos sistemas adopten las medidas de seguridad necesarias, atendida la complejidad e importancia de la información que almacenan para nuestra cultura jurídica.

El nuevo entorno digital para la Gestión de Documentación Legislativa

La documentación legislativa no ha estado ajena al diseño, desarrollo e implementación de sistemas de información electrónicos, de hecho en Europa más tempranamente que nuestra América Latina, surge esta tendencia a partir de una recomendación del Consejo Europeo en orden a diseñar y desarrollar bancos de datos legales.

Actualmente, estas tareas se enfrentan a los desafíos impuestos por un entorno digital en la sociedad red caracterizado por la ingente cantidad de datos a manejar (Big Data), la tendencia creciente hacia sistemas de datos abiertos enlazados (Linked Open Data) y la penetración social de los dispositivos móviles, entre otros.

En este entorno y a partir de las experiencias desarrolladas, es posible destacar los siguientes principios y/o estándares que hoy orientan el almacenamiento, procesamiento, acceso, difusión y preservación de las leyes en soporte electrónico, así como un conjunto de herramientas que permiten su gestión documental bajo esos estándares.

Principios y/o estándares para la gestión documental de normas jurídicas

Autenticidad

La información contenida en estos sistemas debe ser oficial y/o estar autenticada. Para este efecto, el sistema debe garantizar la autenticidad, validez e integridad de la publicación oficial electrónica de la ley.

Al respecto, tenemos que en Estonia desde 2001, en Francia desde 2004, en Eslovenia desde 2007 y en Italia desde 2009, las versiones en papel y electrónica son igualmente válidas; en Noruega desde 2001, en Austria desde 2004, en Dinamarca desde 2008 y en España desde 2009, la versión electrónica es considerada como el único formato auténtico.

En todos estos países por regla general, la combinación de técnicas de firma electrónica y un estricto control del proceso de elaboración y publicación garantiza la autenticidad e integridad del documento electrónico, y como consecuencia también la validez de la gaceta o periódico oficial.

Integridad

Debe ser posible detectar cualquier cambio o alteración que pueda haberse generado en el documento, o entre las copias digitales del documento y el archivo maestro original.

Preservación

El sistema debe asegurar no sólo el almacenamiento del documento a largo plazo, sino que debe archivar toda la información relacionada con él, con el fin de poder rastrear el ciclo de vida completo del documento.

Acceso universal

Todas las personas, nacionales y extranjeras, deben poder acceder de manera fácil y sin restricciones de uso a la información legislativa oficial, esto es a las normas jurídicas promulgadas en la República y a sus textos actualizados y vigentes.

Gratuidad

El acceso debe ser gratuito a fin de democratizar la consulta y descarga de esta información impidiendo que el costo se constituya en una barrera de acceso. En este ámbito sigue la creciente tendencia hacia la apertura y gratuidad de la información legal en Europa y en el mundo.

Datos abiertos enlazados (linked open data)

Los sistemas deben ser construidos bajo el concepto de datos abiertos y enlazados, es decir su contenido se encuentra completamente disponible para ser usado, reusado, redistribuido y enlazado por los ciudadanos. Los datos deben estar abiertos y en RDF. Esto significa que el usuario puede enlazar datos provenientes de diversas fuentes, instituciones u organizaciones, explorar y combinar estos datos de manera libre y sin restricciones de formato y/o copyright para descarga y nuevos desarrollos. Como resultado, los usuarios podrán acceder no sólo a los documentos, sino también información relacionada que describe el contenido, su significado y la relación de los datos.

Interoperabilidad

Los sistemas deber ser capaces de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de su información, de manera tal que se pueda recuperar en un punto su información y la de otros sistemas integrados a partir de la relación establecida entre los contenidos. Para lograr esto se requiere la adhesión a estándares comunes, con una arquitectura multicapa, que resuelva y especifique: puntos de contacto estandarizados; interoperabilidad organizacional, que coordine y alinee los procesos de negocios y la información de las diferentes instituciones; interoperabilidad semántica, que asegure el entendimiento común del significado de cada componente del proceso de intercambio; e interoperabilidad técnica, es decir, la definición de los componentes tecnológicos necesarios para lograr el modelo de interoperabilidad adoptado.

Tratándose de información legislativa la interoperabilidad es un valor importante pues actúan diferentes actores. Disponer de un estándar compartido entre parlamento y gobierno permite un intercambio eficaz de documentos sin duplicar el trabajo y simplifica la búsqueda y recuperación de información.

En este ámbito de la interoperabilidad, los principales estándares comunes propuestos y/o gestionados por la World Wide Web Consortium (W3C) son el lenguaje XML y los protocolos de intercambio basados en Web Services.

Calidad

Los sistemas de información legal deben ser capaces asegurar a sus usuarios la calidad de los contenidos ofrecidos. Para tal efecto, sus procesos deben estar orientados bajo una política de calidad, con objetivos y procedimientos definidos, medibles y con trazabilidad observable en cada etapa del proceso. Los roles y responsabilidades de quienes participan en los procesos deben ser definidos y asociados a un perfil para el cual se han determinado las competencias requeridas, las cuales deben evaluarse periódicamente. Del mismo modo, periódicamente se debe establecer un procedimiento que recoja las quejas y los requisitos de sus usuarios para prevenir, corregir y/o mejorar en forma continúa.

Integración

La información legislativa debe estar enlazada e integrada a otros servicios de contenido jurídico, permitiendo a través de un portal o ventanilla única administrar y consultar en forma segura, confiable y fidedigna los textos legales y otros documentos jurídicos relacionados, tales como la historia de la ley, ley fácil¹, proyectos de ley, jurisprudencia y doctrina. Son ejemplo de ello: LegiFrance (Francia), UK Legislation (Reino Unido), Boletín Oficial Español (España), Finlex (Finlandia), Lagrummet (Suecia), LexML (Brasil).

Seguridad de la Información

Las plataformas deben disponer de altos estándares de seguridad en atención a la importancia de los contenidos almacenados y el impacto de los servicios demandados. La seguridad debe comprender en su totalidad la infraestructura, hardware y software del sistema.

Movilidad

Dada la evolución y penetración de las aplicaciones móviles, un nuevo estándar es el desarrollo de plataformas altamente especializadas, convergentes, adaptables, disponibles en diversos dispositivos móviles y para múltiples plataformas.

Herramientas de gestión de información legislativa

En el ámbito que nos ocupa, la certeza de la ley, se han desarrollado y adoptado diversas herramientas para efectuar una eficaz gestión de esta información. Entre ellas destaco:

XML Legislativo

XML (Extensible Markup Language) es el lenguaje de marcación estándar promovido por el W3C y adoptado ampliamente a nivel mundial para representar datos y documentos y almacenarlos en forma legible. El concepto principal del lenguaje XML es el de envolver el texto con elementos de anotación, llamados etiquetas o tag, que califican el texto.

Teniendo en cuenta, como se ha señalado, el carácter oficial que los documentos legales representan y que constituyen la expresión de la cultura jurídica de una nación y la elaboración intelectual de un pensamiento político, no todos los estándares XML son adecuados para representar los documentos legislativos o parlamentarios pues su fragmentación y calificación puede hacer perder la integridad del documento original. De este modo ha surgido el estándar XML Legislativo, denominado Legal XML, que está orientado a conservar íntegro el valor del documento jurídico y a explotar toda la potencialidad de XML para mejorar el proceso legislativo.

Según el Reporte del Word E-Parliament de 2012 hay un número importante de ventajas en el uso del XML Legislativo, entre las que destacan: favorece el intercambio de documentos entre los propios órganos legislativos y con entidades externas; permite una búsqueda extensas con resultados más precisos; posibilita la vinculación entre documentos e incluso entre secciones del mismo; habilita el acceso a la documentación a través de múltiples

¹ Textos elaborados por la Biblioteca del Congreso que aclaran, en un lenguaje sencillo y en variados formatos (preguntas y respuestas, mp3, videos, radioteatro), los principales contenidos de las leyes.

canales; homogeniza los formatos de los documentos y en este sentido puede apoyar la técnica legislativa; y garantiza la conservación a largo plazo de los documentos.

En la mayoría de las plataformas que sustentan estos servicios el proceso de publicación electrónica oficial comienza desde un documento en formato XML que luego se transforma en una presentación al usuario final (XSLT), sea para formato impreso como para presentación web. El gran desafío se traduce sin embargo en equilibrar tres aspectos principales:

- preservar en la medida de lo posible la separación entre el contenido del documento legal tal como fue producido por el autor original, de los metadatos y atributos añadidos en el flujo de trabajo del procesamiento posterior;
- preservar el carácter descriptivo de la semántica del formato del documento; y
- mantener la validez jurídica de la manifestación del documento (manifestación expresada eventualmente en un diseño gráfico en particular y/o en una firma de la autoridad emitente).

Frente a este desafío, y considerando el requisito de autenticidad impuesto a la ley oficial, se han planteado las siguientes soluciones:

1. Dar carácter oficial a la ley original en el archivo XML. Para tal efecto, la autoridad (presidente de la república o del parlamento, ministro, rey) firma electrónicamente el archivo XML directamente. En este caso, XML es la fuente de ley y cualquier transformación podría, en principio, alterar el documento original. El XSLT podría eliminar, integrar y mover partes del contenido que el autor ha fijado con su poder legislativo y soberanía y se podría impugnar su autenticidad.
2. Dar carácter oficial a la transformación del archivo XML en algún formato no modificado y estático, como por ejemplo el PDF de la norma. Si la autoridad firma esta transformación, el XML ya no será válido. Por lo que cualquier otra transformación o elaboración de este archivo XML a partir de entonces no será legalmente válida.
3. Dar carácter oficial a ambos formatos. La persona autorizada firma el XML y el formato de transformación, con lo cual habrá una doble fuente original de la ley. En esta solución el XML puede ser utilizado como una fuente de ley válida para fines legales y también para el archivo a largo plazo. Usando este enfoque cualquier otra transformación, como el PDF podría considerarse una copia conforme del documento digital original, si la persona autorizada firma la declaración o certificado de conformidad.

Un elemento esencial de este XML legislativo y la técnica aprobada oficialmente por varios países para garantizar la validez jurídica de los documentos legales es la firma electrónica, pues asegura: la autenticación del autor, la integridad del documento firmado y el no repudio de la procedencia del mismo. En este sentido, el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) y otros organismos de estandarización recomiendan al respecto el uso de XAdES (Firma electrónica avanzada XML), un formato de algoritmos criptográficos de sonido, para la gestión de sobres de firma digital avanzados. El uso de la variante XAdES-T también ofrece garantías sobre los metadatos que recogen el tiempo y la información para fijar la hora exacta de la firma, un detalle utilizado en algunos documentos legales y legislativos para determinar el primer evento de efectividad de los efectos legales (vigencia de los actos jurídicos).

Akoma Ntoso

Existen muchos estándares XML aplicados en el ámbito jurídico (XML Legislativo) que se han desarrollado para gestionar este tipo de información. Algunos de ellos alcanzan objetivos y procesos parciales, otros fueron creados para todos los documentos jurídicos de sistemas jurídicos determinados. Akoma Ntoso es uno de ellos.

En términos simples, es un conjunto de descripciones y prescripciones para procesar los documentos parlamentarios, legislativos y judiciales, entre ellos las leyes, tecnológicamente neutras y legibles por XML, y que permiten generar una estructura semántica adicional al contenido de estos documentos.

El esquema Akoma Ntoso XML hace que los componentes estructurales y semánticos de los documentos legislativos digitales sean totalmente accesibles a procesos informáticos, de ese modo se apoya la creación de servicios de información legislativa.

Akoma Ntoso se ha desarrollado en el marco de un proyecto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas para apoyar el acceso abierto en los parlamentos africanos y su mantenimiento es actualmente apoyado por el Plan de Acción de Naciones Unidas Africa i-Parliaments.

En estos momentos está siendo adoptado o ha sido introducido como mejor práctica en varios países, como por ejemplo el Senado de Brasil, el Parlamento Europeo, para este efecto se realizan acciones con el objetivo de personalizar y adaptar Akoma Ntoso a sus propios sistemas jurídicos y propósitos de transparencia legislativa.

Ontologías legales

En informática, una ontología es una colección organizada de términos utilizados para describir y representar un área del conocimiento o un dominio específico. Las ontologías identifican una serie de clases de conceptos relevantes y sus propiedades, así como las relaciones entre dichas clases, y son utilizadas por los usuarios, las bases de datos y las aplicaciones que necesitan compartir información específica, es decir, en un campo determinado.

Dentro del World Wide Web la disciplina de las ontologías está teniendo una amplia difusión y un enorme éxito, gracias a la iniciativa llamada Semantic Web del W3C. Dentro de esta iniciativa, se han definido varios lenguajes, incluyendo: RDF (Resource Description Framework) que proporciona información descriptiva simple sobre los recursos que se encuentran en la Web; SPARQL (Simple Protocol and RDF Query Language), que es un lenguaje de consulta sobre RDF que permite hacer búsquedas sobre los recursos de la Web Semántica utilizando distintas fuentes de datos; y OWL (Web Ontology Language) que permite desarrollar temas o vocabularios específicos en los que asociar esos recursos.

Estos lenguajes permiten definir ontologías específicas, mezcladas e intercambiadas por un amplio abanico de diferentes propósitos y que convierten a la Web en una infraestructura global en la que es posible compartir, y reutilizar datos y documentos entre diferentes tipos de usuarios.

La ontología de normas jurídicas entrega un modelo de clases y propiedades en RDFs y OWL que describen las normas y conceptos relacionados con este dominio tales como tipos de normas, países y organismos internacionales (para los tratados internacionales), organismos de gobierno (para definir quienes emiten una norma).

La publicación de la ley en Chile

La exigencia de publicación de la ley tiene rango constitucional en Chile, pues el artículo 75 de la Constitución Política de la República de Chile² la prescribe como uno de los trámites del proceso de formación de la ley.

Esta difusión, según lo disponen los artículos 6º, 7º y 8º el Código Civil de Chile³, se realiza en forma general mediante su inserción en el Diario Oficial de la República de Chile⁴. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 7º en su inciso tercero que dispone que “en cualquiera ley podrán establecerse reglas diferentes sobre su publicación”, podría ocurrir que una ley dispusiera sobre su publicación en un medio diferente.

El Diario Oficial de la República del Chile, creado en 1876, volvió desde el año 2013 a la dependencia orgánica del Ministerio del Interior, después de pertenecer largos años a la Empresa Periodística La Nación, cuya administración estaba a cargo de una sociedad comercial. Esta empresa comercializó históricamente el formato impreso y digital de la publicación oficial y las suscripciones a bases de datos creadas para consultas temáticas e históricas de la gaceta.

Actualmente, el Ministerio de Interior no dispone de bases de datos ni comercializa acceso a suscripciones, pero sí otorga acceso electrónico gratuito a la edición oficial desde 1990 en adelante. Estos textos son creados en formato estándar XML.

En base a lo expuesto, a juicio de esta autora, el sistema de publicación oficial de la ley en Chile adolece de las siguientes dificultades:

- No se dispone de sistemas de autenticación para la transferencia de la información desde las unidades publicadoras al Diario Oficial.
- El período de acceso público y gratuito está restringido a 1990 en adelante. A mayor abundamiento la plataforma no contiene herramientas de búsqueda y recuperación eficiente de la información del período publicado.
- La norma publicada en el Diario Oficial corresponde al texto original, que más tarde puede sufrir modificaciones, pero no se produce posteriormente la publicación oficial del texto consolidado de la norma, salvo el caso extraordinario de textos refundidos por el Presidente de la República.
- El acceso regular al Diario Oficial es más bien reducido, una estimación de fines del año 2013 habla de 2.000 ejemplares impresos y alrededor de 3.000 consultas en línea.

Atendidas estas deficiencias en la publicación oficial, el Congreso Nacional a través de su Biblioteca, ha dado solución exitosa al problema de gestión y difusión de la normativa en Chile.

Para estos efectos, en alianza con el Diario Oficial quien se constituye en proveedor de la norma original oficial, otorga difusión a las normas en su sistema de información legal “Ley Chile” que se expone a continuación.

² Inciso 3º del artículo 75 “La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio” (<http://bcn.cl/1lzdy>, Consultada mayo 2014)

³ <http://bcn.cl/2tpe> (Consultada mayo 2014)

⁴ <http://www.diariooficial.interior.gob.cl> (Consultada mayo 2014)

La exitosa experiencia de la Biblioteca del Congreso Chileno

La Biblioteca del Congreso de Chile (BCN), a través de la base de datos legal “Ley Chile” (<http://www.leychile.cl>), ofrece al Congreso en particular y a la ciudadanía en general acceso integrado a la normativa nacional y a información jurídica relacionada proveniente de las diferentes fuentes del derecho reconocidas en el país, con el objetivo principal de asegurar seguridad y certeza jurídica.

Sin tener carácter oficial, pues el servicio ofrecido por la Biblioteca es complementario al otorgado por el Diario Oficial que es el órgano de publicación oficial en el país, Ley Chile es la base de datos legal más completa y consultada del país, sus principales usuarios son los actores del proceso legislativo, es decir los miembros del Congreso, del Ejecutivo, Tribunal Constitucional, Centros de Estudios y Observatorios Legislativos, así como aquéllos que aplican y operan la normativa en el país, es decir jueces, abogados, auxiliares de la administración de justicia y funcionario públicos. Del mismo modo, y de acuerdo con las estadísticas de uso y servicios de consulta en línea, es la principal herramienta de respuesta a demandas ciudadanas de acceso a la ley.

Conceptualmente estos servicios de carácter universal, gratuitos y seguros, certificados bajo calidad ISO 9001:2008, recogen una gestión de información basada en un sistema de datos abiertos enlazados e interoperables que intenta facilitar la navegación a los usuarios y evitar la duplicidad de tareas de procesamiento de la documentación jurídica de las distintas instituciones del país.

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que Ley Chile está implementada íntegramente sobre los principios y estándares descritos y en su diseño y construcción se han adoptado cada una de las herramientas expuestas con anterioridad.

Historia

La BCN comenzó a procesar información legislativa casi desde sus orígenes en 1883, a fin de responder a las demandas de los legisladores y para ese efecto desarrolló ficheros físicos con la identificación de las normas y sus modificaciones. Estos ficheros constituyeron la base de la plataforma virtual que empieza a instalarse en 1985 y que obtiene reconocimiento legal con la creación del Banco de Datos Jurídicos de la BCN por la Ley N° 18.681.

Desde su creación, y a raíz de un convenio de colaboración con el Diario Oficial, dispone de los textos completos de todas las normas publicadas en ese medio, las que son posteriormente procesadas, actualizadas o consolidadas y vinculadas en la plataforma.

En el año 2005 se inicia la construcción y migración a la actual plataforma, la que entró en completa operación en el año 2009.

Principios y estándares

En esta materia, la Base de Datos Ley Chile responde al más moderno entorno digital para la gestión de documentación legal que se expusieron anteriormente, esto es, cumple con los principios y estándares reconocidos universalmente:

1 Acceso universal

Ley Chile se constituye en un portal legal en que todas las personas, nacionales y extranjeros, pueden acceder de manera fácil a la información legislativa oficial, esto es a las normas jurídicas promulgadas en la República y a los textos actualizados y vigentes, elaborados por la BCN a partir de las normas modificatorias. No requiere suscripción, inscripción y/o clave de acceso para visualizar, copiar y/o descargar sus contenidos.

2 Gratuidad

Ley Chile es una base de datos de acceso completamente gratuito. No existe ningún cobro asociado al uso o reuso de la información.

3 Apertura de datos (open data) y datos abiertos enlazados (open linked data)

El contenido de Ley Chile se encuentra completamente disponible para ser usado, reusado, redistribuido y enlazado por los ciudadanos. Los servicios de transferencia de documentos desde la BCN a un usuario externo al Congreso utilizan estándares abiertos y son publicados en la propia plataforma⁵.

4 Calidad

Los procesos de Ley Chile se encuentran certificados bajo ISO 9001:2008 desde el año 2010. La certificación se realizó en respuesta a la demanda recogida desde los propios usuarios respecto del aseguramiento y la validación de la calidad de los contenidos ofrecidos.

5 Interoperabilidad e integración

A partir de la interoperabilidad, de servicios previamente publicados de manera estándar (banner últimas leyes publicadas) o de un simple enlace, Ley Chile se constituye en una plataforma abierta e integrada de servicios de contenido jurídico basados en web que permite administrar y consultar en forma segura, confiable y fidedigna los textos legales y otros documentos de interés para los actores del proceso legislativo, tales como historia de la ley, ley fácil, proyectos de ley en tramitación, jurisprudencia constitucional, administrativa (dictámenes de la Contraloría y Dirección del Trabajo), y judicial.

En base a este principio, la plataforma provee y/o distribuye, vía convenios, actualización de la normativa en más de 120 portales públicos y privados, exigidas por la ley de acceso a la información pública del país.

6 Seguridad de la Información

En este ámbito la plataforma dispone de altos estándares y está siendo evaluada la certificación bajo ISO 27001 en atención a la importancia que la institución otorga a los contenidos almacenados y a los servicios demandados.

⁵ <http://llevatelo.bcn.cl/> (Consultada mayo 2014)

Herramientas

Ley Chile está construida bajo un estándar XML Legislativo y se ha hecho la conversión en los aspectos posibles a Akoma Ntoso, pues dados los contenidos de esta base de datos (legislación positiva chilena) se realiza la modelación del documento normativo ya en su fase conclusiva (promulgación y publicación) sin comprender todo el recorrido legislativo. En la dirección <http://www.leychile.cl/esquemas> se puede acceder al esquema reducido de intercambio de normas.

Ley Chile ha desarrollado la ontología de normas en RDFs y OWL para describir normas y conceptos relacionados con este dominio legal (organismos, países, etc.); y una ontología de recursos legislativos que entrega un modelo de clases y propiedades que modelan la estructura y jerarquía de los principales recursos referenciables en el Congreso Nacional (tales como documentos y relaciones con actores). Esta ontología está descrita tanto en sintaxis N3 como en RDF-XML. Estas ontologías pueden ser consultadas en <http://datos.bcn.cl>

Algunas cifras

Actualmente Ley Chile dispone de más 275.000 normas completas de diversa jerarquía (desde la Constitución hasta las ordenanzas municipales), de las cuales aproximadamente 254.000 corresponden a textos originales y 21.000 a versiones de esas normas (textos actualizados vigentes y versiones intermedias).

Los registros de vinculaciones son alrededor de 217.000 y corresponden a modificaciones, derogaciones, textos refundidos y concordancias.

Según cifras de Google Analytics Ley Chile registra más de 35.000 visitas diarias (de lunes a viernes) y durante el año 2013 registró un total de 6.735.186 visitas y 16.189.155 páginas vistas.

Para la realización de los procesos Ley Chile, la BCN cuenta con un equipo de profesionales y técnicos con especialización en gestión de información legal, expertos en el procesamiento, búsqueda y recuperación de esta información.

Conclusiones y sugerencias

Sin lugar a dudas la publicidad de las fuentes formales del ordenamiento jurídico constituye un mecanismo efectivo de concreción de los principios de seguridad y certeza jurídica en un Estado de Derecho. Sin embargo, la publicación, siendo una condición necesaria, no es suficiente para construir un sistema de acceso universal a las normas jurídicas. Es requisito fundamental una efectiva y moderna gestión de información jurídica bajo los conceptos que se han examinado.

En Chile, es claro que el problema de la información del Derecho no está resuelto con la existencia de un órgano oficial que publica la nueva legislación, sin embargo la base de datos Ley Chile se constituye como un efectivo y exitoso modelo para dar a conocer la ley.

No obstante, un análisis más profundo a la luz de los estándares internacionales, demuestra que hay desafíos pendientes en el país, entre ellos destacan:

1. Carácter oficial de la base de datos

Si bien los contenidos de la base de datos se encuentran certificados y en la práctica tiene un uso oficial, se requiere avanzar en otorgar formalmente el carácter oficial a las normas publicadas, especialmente tratándose de textos consolidados.

Alternativas eficientes de acción en este ámbito, sugeridas por la autora son:

- La integración horizontal con el Diario Oficial, para recibir y/o interoperar con el documento XML oficial;
- La disposición legal general de publicación de la ley en el Diario Oficial y en Ley Chile.

2. Autenticación de los contenidos

Se requiere incorporar mecanismos de autenticación de los textos electrónicos disponible en la base de datos.

La alternativa propuesta es la firma electrónica para ambos formatos (XML y formato de transformación)

3. Interacción con los usuarios

Avanzar en hacer el contenido de la ley accesible, integrada, convergente, en accesos multimodales, pero especialmente fácil de entender es también un desafío de la base de datos legal.

En este ámbito, trabajar en clasificaciones temáticas, accesos móviles, apps, visualizaciones ciudadanas y avanzar en integración de otra información jurídica resulta deseable.

Hecho lo anterior, Ley Chile se consolidará como el Sistema de Información Jurídica del país.

Referencias

- Biblioteca del Congreso de Chile. *Base de Datos Legal Ley Chile*. <http://www.leychile.cl>
- Biblioteca del Congreso de Chile. *Datos Abiertos Enlazados*. <http://datos.bcn.cl>
- Dijk, J.A.G.M. Van, (1997). *De Netwerkmaatschappij, sociale aspecten van nieuwe media*. Derde, herziene druk, Houten/Diegem, Bohn, Stafleu Van Loghum, 1997, 284 p.
- García Arenas, María Isabel. *Curso XML 1a. edición. Introducción*, [en línea], consultado: 20 de mayo 2014, http://www.bdw.freeservers.com/link_marlon/leng114.htm
- Khun, Thomas, (2005) *La estructura de las revoluciones científicas*. Editorial Fondo de Cultura Económica de España. 2005
- Palmirani y Vitali, M, (2012) *XML Legislativo. Principios e Instrumentos Técnicos* [en línea], Banco Interamericano de Desarrollo, consultado: 20 de mayo 2014, http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5179/IDB-DP-222_Manual%20XML_final_Bolonia_SP.pdf;jsessionid=09302091751D03522CA4E40F858BC385?sequence=1
- Principles of Open Government Data, [en línea], consultado: 20 de mayo 2014, <http://www.opengovdata.org/home/8principles>
- Reyes, Patricia, (2002) *Informática, seguridad jurídica y certeza en el conocimiento del derecho*. Revista Chilena de Derecho Informático. N° 1. consultado: 20 de mayo 2014, <http://www.derechoinformatico.uchile.cl/index.php/RCHDI/article/viewArticle/10635/11367>
- Reyes, Patricia, (2011a) *Datos Gubernamentales Abiertos (Open Data Gov)* en: Construyendo el e-G y la Sociedad del Conocimiento. Memorias de la VIII Conferencia Internacional de Derecho e Informática de La Habana. UNESCO.
- Reyes, Patricia, (2011b) *La Sociedad Red y el Gobierno de la Información*. En Ciudadanas 2020. El gobierno de la Información. Editorial LOM, Santiago de Chile, pp. 193-205 (2011).
- Reyes, Patricia, (2013) *Gobierno Abierto. Una plataforma para un efectivo Derecho de Acceso a la Información Pública*. En Ciudadanas 2020 II. El gobierno de la Información. Editorial LOM, Santiago de Chile.
- Saarenpää, Ahti, (2011) *Legal Informatics today, some theoretical observations*. Santiago de Chile.
- Saarenpää, Ahti, (2012) *Legal well -being and Legal Informatics- the View from the University of Lapland*. Finland.
- Sáez Vacas, F, (2005) *El poder tecnológico de los infoc Ciudadanos*. Diarios y conversaciones en la Red Universal Digital. En Revista Telos N° 65. Madrid. Octubre-Diciembre 2005.
- United Nations. (2011) *World E-Parliament Report 2012* UPI- UNDESA.
- World Wide Web Consortium (W3C). <http://www.w3.org/>