



Congreso Nacional. Ramas, funciones, diputados y senadores, proceso legislativo

Desde 1811, el Congreso Nacional es el Poder Legislativo de Chile. Se compone de dos ramas (o cámaras) legislativas: Senado y Cámara de Diputados.

El Congreso Nacional, sus dos cámaras legislativas y los servicios comunes, se encuentra regulado por la Constitución Política de 1980, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y los Reglamentos y Estatutos de Senado y Cámara de Diputados.

El Senado cuenta con 38 senadores, y la Cámara de Diputados con 120 diputados. En general sus funciones son legislar, representar y fiscalizar (en este último caso, especialmente los diputados).

El Senado y la Cámara de Diputados funcionan en Sala, Comisiones y en Congreso Pleno. La Constitución y la Ley Orgánica establecen quórum para sesionar, procedimientos para las iniciativas de ley o materias que deben tramitarse o iniciarse en una u otra cámara.

El proceso de formación de la ley, tiene su inicio en un proyecto de ley, que puede ser de iniciativa del Presidente de la República (Mensaje) o de un parlamentario (Moción). Las principales etapas de este proceso son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y aprobación.

Tabla de Contenidos

I. Antecedentes generales.....	2
II. Orígenes históricos del Congreso Nacional.....	2
III. Congreso Nacional: Senado y Cámara de Diputados.....	3
a. Funciones.....	4
IV. Funcionamiento del Senado y Cámara de Diputados.....	5
a. Comisiones Permanentes.....	6
b. Comisiones Investigadoras.....	6
e. Comisiones Bicamerales.....	6
Están integradas por diputados y senadores para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación...6	
3. Congreso Pleno.....	7
En determinadas ocasiones se convoca a Congreso Pleno, que es la reunión plenaria de ambas cámaras, presidida por el presidente del Senado para las siguientes situaciones:.....	7
V. Diputados y Senadores.....	7
a. Requisitos para ser elegido diputado.....	8
b. Duración en el cargo.....	8

VI. Proceso de Formación de la Ley.....	8
---	---

Introducción

Se describe, brevemente, la historia de constitución del Congreso Nacional; sus ramas y las funciones de éstas; sus principales instancias de funcionamiento (Sala y Comisiones); el rol de los diputados y senadores y el proceso de formación de la ley.

Las fuentes bibliográficas utilizadas para la elaboración del presente Informe son: la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), sobre Guía de Educación Cívica del Congreso Nacional de Chile¹; los trabajos denominados: El Congreso Nacional y el Trabajo Legislativo de Verónica Barrios (BCN) de 2009 y El Proceso Legislativo de Juan Pablo Jarufe (BCN) de 2012; la página web de la Cámara de Diputados; la Constitución Política de 1980 y la Ley N° 18.84 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

En general, cuando no se citan las fuentes de información es porque se utilizan los contenidos de la Guía de Educación Cívica o los textos de los funcionarios de BCN, todos antes mencionados.

Se incluye, en Anexo, un flujograma que muestra de manera abreviada el proceso de formación de la ley.

I. Antecedentes generales

El Congreso Nacional de Chile conforma el Poder Legislativo en el país y está compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado.

El Congreso Nacional tiene entre sus principales objetivos, ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del Gobierno.

Quienes integran cada una de las ramas del Congreso, los 120 diputados y los 38 senadores, representan al pueblo que los eligió y reflejan sus distintas posiciones, ideas y sensibilidades. Es en esta institución donde la democracia existe y cobra mayor sentido.

En la actualidad, el Congreso Nacional se rige por la Constitución Política de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918. Esta institución se localiza, a diferencia de los otros poderes del Estado, en la ciudad de Valparaíso, Quinta Región de nuestro país.

II. Orígenes históricos del Congreso Nacional²

El 18 de septiembre de 1810, un grupo de ciudadanos chilenos convocó la Primera Junta de Gobierno para proteger los derechos del rey Fernando VII, prisionero de Napoleón Bonaparte. Tras esta primera acción, el 13 de octubre de ese mismo año nace el Proyecto de Reglamento para efectuar una elección de Diputados.

¹ Biblioteca del Congreso Nacional. Guía de Educación Cívica. Disponible en: <http://www.bcn.cl/ecivica/index.html> (Julio, 2014).

² BCN. Antecedentes Históricos del Congreso Nacional de Chile. Minuta 05/6/2009.

El Congreso Nacional es inaugurado el 4 de julio de 1811, en el Palacio de la Real Audiencia, que actualmente alberga al Museo Histórico Nacional de Chile. En sus primeras sesiones estuvo compuesto de 36 Diputados propietarios e igual número de suplentes, quienes redactaron "El Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile", primer bosquejo de carta constitucional. Este documento, fue aprobado por el Congreso, destacando la necesidad de dividir los poderes del Estado y establecer sus límites.

Tras dos meses de funcionamiento, el Congreso hizo públicas sus sesiones, de hecho, la sala donde se reunían los diputados fue abierta a los ciudadanos. Este primer Congreso Nacional fue disuelto el 2 de diciembre de 1811.

Posteriormente, durante su Gobierno, José Miguel Carrera mediante el Decreto del 31 de octubre de 1812, promulgó el "Reglamento Constitucional Provisorio". Así se dispuso la existencia de un Senado, el primero de la Historia de Chile con facultades que limitaban el poder del Gobierno. Éste estuvo compuesto por siete personas que debían durar tres años en sus cargos.

El 30 de octubre de 1822 fue sancionada y promulgada la "Constitución Política del Estado de Chile", creándose por primera vez el sistema "bicameral".

III. Congreso Nacional: Senado y Cámara de Diputados

1. Congreso Nacional

El Congreso Nacional está conformado por dos ramas: Senado y Cámara de Diputados.

Ambas ramas cuentan con servicios comunes: la Biblioteca del Congreso Nacional, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Asignaciones parlamentarias.

Su principal función es ser colegislador con el Presidente de la República.

a. Atribuciones exclusivas del Congreso Nacional

Las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional son:

- Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se somete a los trámites de una ley.
- Pronunciarse respecto del establecimiento del estado de sitio.
- Tomar conocimiento de la proclamación de Presidente de la República.

b. Quórum mínimo para empezar a sesionar y para adoptar acuerdos

La Cámara de Diputados y el Senado requieren la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio para entrar en sesión y para adoptar acuerdos.

Debe tenerse presente que la Constitución establece que el quórum de un tercio de sus miembros en ejercicio, se exige para los efectos que la Cámara respectiva pueda entrar a sesionar y adoptar acuerdos, de manera que no existe ninguna disposición que impida la continuación de una sesión cuando durante el debate se ausente un número de parlamentarios que haga desaparecer el quórum de inicio de sesiones,

sin perjuicio que al momento de efectuarse la votación se reintegren a la sala los miembros necesarios para lograr el quórum constitucional.

2. Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establece la ley orgánica constitucional respectiva. Duran en sus cargos cuatro años y pueden ser reelegidos.

El máximo organismo de la Corporación es la Mesa que está integrada por un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes tienen la obligación de dirigir las sesiones de Sala, representar oficialmente a la Cámara de Diputados y velar por el correcto funcionamiento interno de la Corporación.

a. Funciones

La Cámara de Diputados tiene como objetivo principal legislar en conjunto con el Senado y el Presidente de la República.

Sus atribuciones exclusivas son:

- Fiscalizar los actos del Gobierno por medio de acuerdos u observaciones que en ningún caso afectan la responsabilidad política de los ministros de Estado.
- Ejercer control sobre autoridades públicas. La Cámara está facultada para acusar políticamente al Presidente de la República con el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio y sólo con la mayoría de los diputados presentes a los ministros de Estado, ministros de tribunales superiores de justicia, generales, almirantes, intendentes y gobernadores

3. Senado

El Senado está compuesto por 38 senadores elegidos democráticamente. Estos corresponden a dos por cada una de las diecinueve circunscripciones en que se divide el país.

El máximo organismo de la Corporación es la Mesa del Senado, compuesto por un Presidente y un Vicepresidente.....

a. Funciones

El Senado, además de legislar en conjunto con los diputados y el Presidente de la República, tiene atribuciones exclusivas, ellas son:

- Conocer de las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados.
- Declarar si hay o no lugar a la formación de causa contra los Ministros de Estado para hacer efectiva su responsabilidad civil.
- Conocer de las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia.
- Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía.
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República según la Constitución y las leyes.
- Declarar la inhabilidad del Presidente de la República.
- Autorizar al Presidente para ausentarse por más de 30 días.

- Aprobar la declaración del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de organizaciones y de movimientos o partidos políticos, y la responsabilidad de las personas que hubieran tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad.

También el Senado debe:

- Participar en el Consejo de Seguridad Nacional.
- Elegir a abogados que integran el Tribunal Constitucional.
- Prestar su acuerdo al nombramiento del Contralor General de la República.

IV. Funcionamiento del Senado y Cámara de Diputados

Para el cumplimiento de sus funciones, las cámaras del Congreso Nacional sesionan en Sala y en Comisiones.

1. Sesiones de Sala

Cada reunión del Senado, de la Cámara de Diputados o del Congreso Pleno se denomina "sesión". Cada sesión debe contar con un quórum, es decir una determinada mayoría exigida, para sesionar y adoptar acuerdos. El quórum necesario para que sesione cada Cámara es de un tercio de los diputados o senadores en ejercicio.

Siempre que la Constitución Política no establezca una mayoría especial, los acuerdos se adoptan por la mayoría absoluta (la mitad más uno o el 50% más 1) de los miembros presentes.

Las sesiones de Sala en la Cámara de Diputados pueden ser: ordinarias, especiales y pedidas; públicas o secretas. Cada semana se celebran hasta tres sesiones ordinarias, en los días y horas que la Cámara designe, cuya duración es, a lo menos, de tres horas. Hay sesiones especiales cuando las acuerde la Cámara, cuando la Mesa las disponga o cuando las solicite el Presidente de la República. Las sesiones pedidas se celebran cuando lo solicite por escrito un tercio de los diputados.

Las sesiones de Sala en el Senado pueden ser: ordinarias; extraordinarias o especiales. Son ordinarias las que se celebran en los días y horas fijados al comienzo de cada legislatura. Extraordinarias son las que se celebran en días u horas distintos de los señalados para las ordinarias y se pueden celebrar cuando lo pida por escrito un tercio, a lo menos, de los senadores en ejercicio, o comités que representen un número equivalente de senadores.

Las sesiones especiales se efectúan cuando lo pide el Presidente de la República; cuando lo estime conveniente el Presidente del Senado; cuando lo pida por escrito un tercio, a lo menos, de los senadores en ejercicio, o comités que representen un número equivalente de senadores, o cuando el reglamento del Senado lo disponga.

2. Comisiones

Las Comisiones son "grupos de trabajo integrados por 5 senadores o 13 diputados cuya función es permitir el estudio detallado de los proyectos de ley y demás materias sometidas a conocimiento de la

Corporación, usualmente se recibe la opinión de expertos en la materia de que se trate y se ofrecen audiencias a organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema³. Pueden ser de diferentes tipos.

a. Comisiones Permanentes

Están establecidas en forma permanente en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, encargadas del estudio y posterior informe especializado de las materias y proyectos de ley sometidos a su conocimiento

b. Comisiones Investigadoras

Estas comisiones se crean con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno, a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, están obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que las comisiones investigadoras les soliciten⁴.

c. Comisiones Mixtas

Son comisiones constituidas por igual número de diputados y senadores que se forman cuando un proyecto de ley, que había sido aprobado por la cámara de origen es desechado en su totalidad o es objeto de enmiendas o adiciones por la cámara revisora.

Estas comisiones tienen por finalidad proponer la forma y modo de resolver las dificultades surgidas por la diversa opinión de ambas cámaras en relación a un proyecto. Estas comisiones son presididas por un senador, funcionan, sesionan y adoptan acuerdos en conformidad a las normas que las cámaras acuerden al crearlas.

d. Comisiones Unidas

Dos o más comisiones que se encargan del examen conjunto de un determinado asunto, cuando la Cámara respectiva, así lo acuerda en Sala.

e. Comisiones Bicamerales

Están integradas por diputados y senadores para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación.

Para su creación debe existir un acuerdo entre Cámara y el Senado. Disponen sus propias normas de procedimiento y tienen la competencia y plazo que les acuerden ambas corporaciones. Un ejemplo de Comisión Bicameral es la que tiene a su cargo la supervigilancia de la Biblioteca del Congreso Nacional⁵.

f. Comisión Especial Mixta de Presupuesto

Es una Comisión encargada de informar el proyecto de Ley de Presupuesto, formada por igual número de Senadores y Diputados, que debe quedar constituida durante el mes de septiembre de cada año y es

³ Cámara de Diputados. ¿Qué son las Comisiones?. Disponible en www.camara.cl (Julio, 2014).

⁴ Información disponible en www.camara.cl (Julio, 2014).

⁵ Información disponible en www.camara.cl (Julio, 2014).

presidida por el Senador que elija de entre sus miembros. La propia Comisión fija en cada oportunidad sus normas de funcionamiento y puede formar en su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto⁶.

3. Congreso Pleno

En determinadas ocasiones se convoca a Congreso Pleno, que es la reunión plenaria de ambas cámaras, presidida por el presidente del Senado para las siguientes situaciones:

- Escuchar la cuenta del estado de la nación, tradicionalmente denominado “Discurso del 21 de mayo”.
- Tomar conocimiento de la resolución del Tribunal Calificador de Elecciones, para proclamar al presidente electo de la República;
- Tomar juramento o promesa al nuevo presidente de la República para que asuma sus funciones;
- Excepcionalmente, para la elección de Presidente de la República en ciertas situaciones de vacancia del que se encuentra en ejercicio.

4. Bancadas y comités parlamentarios⁷

Bancada es el conjunto de Diputados de un partido político, los que a través de un jefe, designado por ellos, facilitan la relación con la Mesa de la respectiva Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. Las Bancadas pueden tener más de un comité parlamentario.

Los Comités Parlamentarios son los organismos que agrupan a Diputados de un mismo partido político, perteneciendo a una Bancada.

Los Diputados Independientes deben integrarse a un Comité Parlamentario.

V. Diputados y Senadores

En términos generales corresponde a los diputados y senadores:

- **Legislar:** Los senadores y diputados se encargan de crear y aprobar las leyes que rigen en Chile. Para esto estudian los Mensajes enviados por el Presidente de la República o las mociones creadas por los propios parlamentarios, los discuten y finalmente los votan.
- **Representar:** Como son elegidos por votación popular, los parlamentarios deben tomar en cuenta los intereses de la gente que vive en su distrito o circunscripción. El diputado o senador está representando a sus electores (y también a los de todo el país) cuando debate un proyecto en la sala de sesiones y cuando vota por su aprobación o rechazo, por lo que debe actuar en consecuencia.
- **Fiscalizar:** Función que corresponde, esencialmente, a los diputados, mediante la cual fiscalizan a otros poderes del Estado, es decir, critican, cuestionan, autorizan y/o reprenden sus actos.

⁶ Información disponible en: <http://camara.cl/preguntas.aspx#Ar12> (Julio, 2014).

⁷ Información disponible en: www.camara.cl (Julio, 2014).

1. Diputados

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establece la ley orgánica constitucional respectiva.

a. Requisitos para ser elegido diputado

Los requerimientos para ser elegido diputado son:

- Ser ciudadano con derecho a sufragio.
- Tener 21 años de edad.
- Haber cursado la educación media o equivalente.
- Residir en la región a que pertenece el distrito al menos por dos años.

b. Duración en el cargo

Duran en sus cargos cuatro años y pueden ser reelegidos.

2. Senadores

Como se señaló existen 38 senadores elegidos democráticamente. Estos corresponden a dos por cada una de las diecinueve circunscripciones en que se divide el país

a. Requisitos para ser elegido senador

Los requerimientos para ser elegido senador por medio del sufragio universal son:

- Ser ciudadano con derecho a sufragio.
- Tener 35 años de edad.
- Haber cursado la educación media o equivalente.

b. Duración en el cargo

Los senadores ejercen sus cargos por un período de ocho años. Sin embargo, el Senado se renueva en parcialidades cada cuatro años, correspondiéndoles en una ocasión a los senadores de las regiones impares y luego a los senadores de las regiones pares.

VI. Proceso de Formación de la Ley

El proceso de creación o formación de la ley, tiene diversas etapas, las que se explican a continuación:

1. Iniciativa

Acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley. Facultad que corresponde a los diputados, a los senadores y al Presidente.

En el caso de los parlamentarios se habla de moción y en el del Presidente, de mensaje. Una moción no puede ser firmada por más de diez diputados ni más de cinco senadores.

Las dos leyes que sólo pueden tener como Cámara de origen al Senado son las amnistías e indultos generales.

En la Cámara de Diputados, por su parte, se debe dar inicio a la discusión de las siguientes materias: leyes de tributos, presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento.

Hay materias de ley, respecto de las cuales sólo el Presidente de la República puede tener iniciativa, tales como las que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuesto, normas de enajenación de bienes públicos, fijar, modificar conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones y pensiones etc.

2. Discusión

La discusión es el conjunto de actos por los cuales las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas legales, a fin de acordar si éstas deben o no ser aprobadas.

En la Cámara de origen se habla de primer trámite legislativo; en la revisora, de segundo trámite legislativo.

Los trámites legislativos de la etapa de discusión son:

- Primer trámite legislativo: todo el proceso de discusión del que es objeto un Proyecto de Ley en la Cámara donde fue presentado originalmente (cámara de origen). Incluye discusión general de sus ideas fundamentales, informes de comisiones y la discusión en particular de la Sala que revisa artículo por artículo.
- Segundo trámite legislativo: proceso de tramitación por el que atraviesa un Proyecto de Ley, ya aprobado en su Cámara de origen, en aquella cámara donde no fue presentado el proyecto originalmente (cámara revisora).
- Tercer trámite legislativo: proceso por el que debe atravesar un Proyecto de Ley una vez que ha cumplido su tramitación en la cámara revisora, y han surgido discrepancias con lo aprobado por la cámara de origen.

3. Aprobación

Una vez agotado el proceso de discusión de la ley, se pasa a la aprobación que es el acto por el cual ambas Cámaras aprueban el Proyecto.

4. Sanción

La sanción es el pronunciamiento de aprobación, rechazo o modificación del Ejecutivo sobre un Proyecto de Ley que ya ha sido aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados.

5. Promulgación

Acto formal de aprobación del proyecto de ley por el Presidente de la República, quien debe dictar un decreto promulgatorio en un plazo de 10 días desde que es aprobado el Proyecto.

6. Publicación

Medio por el cual se da a conocer a los ciudadanos el texto de la Ley. Desde el momento de la publicación la Ley es obligatoria y se presume conocida por todos los ciudadanos.

Anexo. Flujograma abreviado del Proceso de Formación de la Ley en Chile



