



Congreso Nacional, proceso legislativo y algunas instituciones de este proceso

Guido Williams O.

gwilliams@bcn.cl

Introducción

Se solicita un resumen del proceso legislativo nacional (o proceso de formación de la ley) y definiciones de algunas de las instituciones que son parte de dicho proceso.

Las principales fuentes normativas utilizadas son la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Congreso Nacional y los reglamentos de Senado y Cámara de Diputadas y Diputados¹. Las definiciones son esencialmente del Glosario de conceptos legislativos de la Cámara de Diputadas y Diputados², salvo cuando se indique otra fuente.

I. Congreso Nacional y sus miembros

El **Congreso Nacional** es el Poder legislativo de Chile. Está compuesto por dos cámaras legislativas (por tanto es bicameral): Senado y Cámara de Diputadas y Diputados (CDD).

El **marco normativo del Congreso Nacional** está compuesto principalmente por la Constitución Política de 1980, la Ley Orgánica del Congreso Nacional (Ley N° 18.918), los reglamentos del Senado y de la CDD, más otras normas específicas.

El Congreso Nacional puede funcionar en **sesión plenaria de ambas cámaras**, presidida por el presidente del Senado y se convoca por ejemplo para:

- Escuchar la cuenta del estado de la nación, tradicionalmente denominado “Discurso del 21 de mayo” y la cuenta pública del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputados.
- Tomar juramento o promesa al nuevo Presidente de la República para que asuma sus funciones;
- Excepcionalmente, para la elección de un nuevo Presidente de la República cuando existe vacancia del cargo.

El **Senado está compuesto** por 50 senadoras y senadores; la **Cámara de Diputadas y Diputados** por 155 miembros.

Los **requisitos para ser senadoras/es** son: ser ciudadano con derecho a sufragio; haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos 35 años de edad el día de la elección.

¹ Todos disponibles en Ley Chile de BCN.

² Cámara de Diputadas y Diputados (s/f). Glosario. Disponible en: https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx#c (enero, 2024).

Por su parte, **para ser diputadas/os**, son: ser ciudadano o ciudadana con derecho a sufragio, tener cumplidos 21 años de edad; cursado la enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región del distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

II. Proceso legislativo (proceso de formación de la ley) simplificado

La función legislativa le corresponde al Congreso Nacional y al Gobierno, como órganos **colegisladores**.

Una **iniciativa de ley (o Proyecto de ley)**, es un acto jurídico de un sujeto legislador habilitado por la Constitución para ingresar un proyecto de ley en una Cámara de origen determinada y poner en movimiento el proceso de formación de la ley (Diccionario Constitucional, 2014: 551-552)³.

No debe confundirse un Proyecto de ley con un **Proyecto de Resolución**. Este último, es una propuesta presentada por escrito a la Sala, por uno y hasta diez diputadas/os, con el objeto de obtener un pronunciamiento o para efectuar una solicitud de la Cámara de Diputadas y Diputados sobre temas de interés general, nacional o internacional, en el que se expresa la preocupación de dicha Cámara por esa materia.

Los proyectos de ley pueden tener su origen en una iniciativa de ley presentada por el Presidente de la República llamada **Mensaje** o en una **Moción** parlamentaria la que puede ser patrocinada hasta por 5 senadores/as o 10 diputados/as.

Cada iniciativa es enviada a alguna de las dos cámaras legislativas, que pasa a ser la **Cámara de Origen**, mientras la otra será la **Cámara Revisora**. Las propuestas sobre amnistía e indultos generales solo pueden ingresar por el Senado. A su vez, las sobre tributos, presupuestos de la administración pública y reclutamiento, solo pueden ingresar por la Cámara de Diputadas y Diputados.

Por regla general, los legisladores pueden presentar proyectos de ley, en diversas materias. Sin embargo, excepcionalmente, existen **materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República**, donde solo éste puede presentar proyectos de ley. En general, estas materias se refieren a: directa o indirectamente a la administración financiera y presupuestaria del Estado, siendo el Presidente el con iniciativa en materias del gasto público; la creación, supresión de atribuciones y de funciones de los servicios públicos, y además a otras materias referidas por ejemplo a la seguridad social, modalidad y procedimiento de negociación colectiva, determinación de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad o la alteración de la división política o administrativa del país.

Los parlamentarios, respecto de los proyectos de ley que son de iniciativa exclusiva, solo pueden “aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente”.

³ García, Gonzalo y otro (2014). Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional, 55.

Los proyectos de ley pueden **discutirse en general, particular o en discusión única**. La primera modalidad implica que el proyecto de ley debe ser admitido o desechado, de manera general y en su totalidad, según corresponda; a su vez, la discusión particular, tiene por objeto examinar un proyecto de ley en sus detalles y por sus artículos, además se deben admitir a tramitación las indicaciones que presente el Presidente de la República, las diputadas, los diputados, las senadoras o los senadores, según sea el caso. Por último, la discusión única es una manera de discutir o analizar un proyecto de ley que se realiza en general y en particular a la vez. Las indicaciones se discuten y se votan cuando el proyecto esté aprobado en general.

Los proyectos de ley son discutidos y votados en las **comisiones legislativas** y en la **Sala de Sesiones** de cada cámara legislativa. Las comisiones son un grupo de trabajo compuesto, según sea el caso, por 5 senadoras y senadores o por 13 diputadas y diputados, y excepcionalmente por representantes de ambas Cámaras (comisión mixta). Su función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de los proyectos de ley y de las materias sometidas a su conocimiento. Por su parte, la sala de sesiones es el órgano superior de la Cámara de Diputadas y Diputados o del Senado. Está conformada por la totalidad de los miembros en ejercicio de cada una de ellas.

Durante la discusión en Sala, los proyectos de ley podrán ser incluidos en las tablas: de **Despacho Inmediato, Fácil Despacho y Orden del día**. En la primera, sólo podrán figurar proyectos notoriamente obvios y sencillos o de urgencia manifiesta; en la segunda se discuten los proyectos que carezcan de complejidad o no ameriten, por su naturaleza, una discusión plena en el Orden del Día (Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados, artículos 100 y 103).

Adicionalmente, la discusión puede tener **urgencia**. Esta, es la facultad constitucional del Presidente de la República para dar preferencia para el estudio de un proyecto de ley y para reducir el plazo de su despacho por el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo. Existen tres tipos de urgencias:

- **Discusión inmediata.** El plazo es de 6 días que tiene una cámara para discutir y votar un proyecto de ley que está en trámite legislativo.
- **Suma urgencia.** El plazo es de 15 días para el despacho de un proyecto de ley por la Cámara en donde se encuentre radicado el proyecto en trámite legislativo.
- **Simple urgencia.** El Plazo es de 30 días para el despacho de un proyecto de ley por la Cámara en donde se encuentre el proyecto en trámite legislativo.

El proceso básico de tramitación legislativa se inicia en la cámara de origen, donde ocurre el **Primer trámite constitucional**, que es el proceso de discusión de un proyecto de ley en la cámara donde fue presentado originalmente e incluye la discusión general de sus ideas fundamentales, los informes de comisiones y la discusión en particular que revisa artículo por artículo. Luego, sigue la tramitación en la cámara revisora, que es donde ocurre el **Segundo trámite constitucional**. Este, es la etapa de discusión y aprobación de un proyecto de ley que ya fue aprobado en la cámara de origen. La cámara revisora conoce y vota también en general y en particular.

Si existen divergencias entre los textos aprobados por la cámara de origen y la revisora, se da inicio al **Tercer trámite constitucional**. Este, es la etapa de discusión y votación del proyecto de ley una vez que ha cumplido su tramitación en la cámara revisora y han surgido diferencias con lo aprobado en la cámara de origen. En este caso, la cámara de origen debe aprobar o rechazar los cambios del Segundo trámite constitucional. Si los rechaza, entonces, procede conformar una **Comisión Mixta** que está formada por cinco diputadas/os y cinco senadoras/es y su objetivo es resolver las diferencias surgidas entre ambas cámaras durante la tramitación de un proyecto de ley.

No se debe confundir una Comisión Mixta con la **Comisión Especial Mixta Presupuestaria**, que es un organismo encargado de informar el proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación, dentro de los cuarenta días siguientes a la presentación de este en el Congreso Nacional. Está integrada por senadoras, senadores, diputadas y diputados en una misma cantidad y debe constituirse durante el mes de septiembre de cada año. Es presidida por el senador que la comisión elija entre sus integrantes. La comisión puede formar a su vez las subcomisiones que necesite para el estudio de las diferentes partidas del mencionado proyecto.

La aprobación de los proyectos de ley y los de reforma de la Constitución Política, requieren una cantidad mínima de votos favorables de diputadas, diputados, senadoras y senadores presentes durante una sesión. La misma Constitución Política establece diversos **quórum de aprobación** según el tipo de norma a aprobar. Así, las reformas constitucionales y las leyes interpretativas de la Constitución exigen la aprobación por a lo menos 4/7 de los Senadores/as y Diputados/as en ejercicio. Por su parte, las leyes orgánicas constitucionales requieren la mayoría absoluta de los Senadores/as y Diputados/as en ejercicio, y las leyes de quórum calificado y leyes ordinarias requieren la mayoría absoluta de los senadores/as y diputados/as presentes en la Sala.

Una vez que el Proyecto de ley es despachado por el Congreso Nacional corresponde al Presidente de la República la promulgación de la propuesta o su **veto u observación**. En este último caso, se rechaza total o parcialmente la iniciativa. Las observaciones deben ser votadas por ambas Cámaras. Los vetos u observaciones pueden ser para eliminar, agregar o cambiar contenidos del proyecto de ley.

Si el Presidente de la República aprueba la iniciativa, procede su **promulgación** que es el acto formal y solemne, por medio del cual el Presidente fija el texto definitivo de la ley, su nombre y ordena su **publicación en el Diario Oficial**. La promulgación debe realizarse dentro del plazo de diez días, contados desde que es procedente. Con el acto de publicación, la ley se presume conocida por todos y su cumplimiento es obligatorio.

Por último, cabe mencionar que el **Tribunal Constitucional** debe velar por la constitucionalidad de las normas de los proyectos de ley que son leyes orgánicas constitucionales, leyes interpretativas de la Constitución y tratados internacionales en materias de Ley Orgánica Constitucional. De la misma manera, debe pronunciarse respecto de los cuestionamientos de constitucionalidad de las iniciativas de ley, ocurridos durante su tramitación.