

# VII. El Poder Legislativo

## 1. Introducción

El Poder Legislativo en Chile tiene una estructura bicameral, es decir, está compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados.

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

La Cámara de Diputados está integrada por 120 Diputados, en tanto que el Senado por 38 Senadores. Producto de la ley N° 20.840, la conformación de ambas corporaciones cambiará a partir de 2018. Ese año el número de Diputados aumentará a 155 y en el caso del Senado se producirá un aumento progresivo para llegar a 50 en 2022.

El primer Congreso se estableció en Santiago, el 4 de julio de 1811, luego de que la Junta de Gobierno de 1810 dispusiera su convocatoria. Este Parlamento fue de carácter unicameral, integrado por 41 Diputados y cuya principal tarea fue redactar el “Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile”.

En el año 1812 se establece, por primera vez en nuestro país, el Senado. Posteriormente, en el año 1822 el Congreso Nacional adquiere su carácter bicameral, dado que junto al Senado se crea una Cámara de Diputados. Siguiendo esa tradición, en la actualidad, la Constitución Política establece un Congreso Bicameral. Su organización y atribuciones son desarrolladas en la ley N° 18.918 Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, además de varias otras leyes que se refieren al Congreso o a los parlamentarios. Adicionalmente, cada Cámara tiene su propio Reglamento y otras normas e ins-

tructurivos que regulan su vida interna. Físicamente, la Sede del Congreso Nacional se localiza en la ciudad de Valparaíso, para dar una señal de descentralización, pues hasta antes de la Constitución actual, históricamente tuvo su sede en Santiago, en el edificio del ex Congreso Nacional.

Con todo, además de la Sede del Congreso, los senadores y diputados cumplen sus funciones en otros lugares, dentro y fuera de nuestro país. Entre estos contamos:

- (a) en la ciudad de Santiago, donde existe una sede del Congreso Nacional que se utiliza para la realización de algunas sesiones de comisión y reuniones;
- (b) en su distrito los Diputados, o circunscripción los Senadores (teniendo reuniones con municipios, con el gobierno regional, los servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos);
- (c) en otras regiones del país, debido a sus funciones representativas;
- (d) e incluso en el extranjero, pues participa en numerosas organizaciones parlamentarias internacionales, junto a misiones oficiales ante otros Parlamentos y gobiernos.

Las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución, son:

- Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación, sirviéndose para ello de las normas constitucionales que regulan el proceso de formación de las leyes.
- Pronunciarse, cuando corresponda, respecto de los estados de excepción constitucional, en la forma prescrita por el inciso segundo del artículo 40 de la Constitución.
- Además de las anteriores, existen otras como:
- Elegir al Presidente de la República cuando exista vacancia en el cargo y faltaren menos de dos años para la próxima elección presidencial. El nuevo Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los Senadores y diputados en ejercicio. (artículo 29, inciso tercero de la Constitución Política).

## 2. El Senado

En la actualidad, y hasta el 2018, el Senado está compuesto por 38 Senadores elegidos democráticamente. Dos por cada una de las 19 circunscripciones en que se divide el país. La Ley N° 20.840 establece que habrá 50 Senadores, número que se comenzará a completar desde las elecciones del año 2017. El Senado se renueva alternativamente según el número de regiones, sean pares o impares. El año 2014 se renovaron las regiones pares, por lo cual esos escaños se renovarán recién el año 2022. El sistema reformado establece 15 circunscripciones, que elegirán distinta cantidad de representantes: cinco circunscripciones eligen dos Senadores cada una, cinco circunscripciones eligen a tres Senadores cada una, y las restantes cinco elegirán a cinco Senadores.

### a) Requisitos para ser elegido Senador

- Ser ciudadano con derecho a sufragio.
- Tener 35 años de edad o más.
- 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 en otra, a los Senadores de las regiones pares.

### c) Funciones del Senado

Al Igual que la Cámara de Diputados, esta corporación cumple con la función legislativa. Asimismo, tiene atribuciones exclusivas, las que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, son:

- Conocer las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados.
- Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo, es decir, para hacer efectiva su responsabilidad civil.
- Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia.
- Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en el caso del artículo 17 N° 3 de la Constitución.
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran.
- Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de 30 días, o a contar del día de la elección presidencial (el tercer domingo de noviembre del año anterior a aquel en que deba cesar en su cargo el que esté en funciones).
- Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos se deberá oír previamente al Tribunal Constitucional.
- Aprobar, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional de organizaciones o partidos políticos, cuando ella afecta al Presidente de la República o al Presidente electo (artículo 93 N° 10 de la Constitución Política).
- Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional del Ministerio Público.
- Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos que este lo solicite.

Además, el Senado tiene las siguientes atribuciones adicionales:

- Participa en la elección de cuatro ministros del Tribunal Constitucional. Dos son nombrados directamente por el Senado y dos son previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Los nombramientos, o la propuesta, en su caso, requieren para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda (artículo 92, letra b).

- Presta su acuerdo al nombramiento del Contralor General de la República, el cual es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por tres quintos de sus miembros en ejercicio (artículo 98).
- Su Presidente participa en el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 106).

### 3. La Cámara de Diputados

Actualmente, la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establece la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos. Como señalamos, la integración de esta Cámara fue objeto de reforma por la Ley N° 20.840 y, desde 2018, tendrá 155 miembros que se elegirán a partir de 28 distritos electorales, definidos por la ley, ninguno de los cuales elegirá menos de tres ni más de ocho Diputados.

#### a) Requisitos para ser elegido Diputado

- 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, contados hacia atrás desde el día de la elección.

#### b) Duración en el cargo

Los Diputados electos ejercen sus funciones por un período de cuatro años. En cada elección la Cámara se renueva en su totalidad, a diferencia del Senado, que se renueva por parcialidades.

#### c) Funciones

La Cámara de Diputados tiene como objetivo legislar en conjunto con el Senado y el Presidente de la República. Asimismo, el artículo 52 de la Constitución Política de la República dispone que ejerza las siguientes atribuciones exclusivas:

- Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:
- Adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República por medio del Ministro que corresponda;
  - a) Citar a un Ministro para formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo; y
  - b) Crear comisiones investigadoras con el fin de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. En ningún caso esas acciones afectan la responsabilidad política de los Ministros de Estado.
- Declarar si han o no lugar las acusaciones constitucionales que se presenten en relación con determinadas autoridades (Presidente de la República, Ministros de Estado, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, del Contralor general de la República, de los generales o almirantes pertenecientes a las Fuerzas de la defensa Nacional, y los intendentes, gobernadores).

## 4. Normativas comunes para senadores y diputados

### a) Privilegios parlamentarios

Los parlamentarios gozan de ciertos mecanismos de protección que la Constitución les concede, con el objeto de asegurar su completa libertad de acción y la independencia del Congreso.

Estos privilegios son:

- El fuero parlamentario, que es un beneficio de índole puramente procesal que permite que un Diputado o Senador, desde el día de su elección, designación o incorporación, no pueda ser procesado o privado instantáneamente de su libertad, sin que antes exista un pronunciamiento de la Corte de Apelaciones respectiva, a menos que se trate de un delito flagrante. Si un parlamentario es desaforado queda suspendido de su cargo y sujeto al juez competente como cualquier otro ciudadano. Esta institución tiene como propósito evitar la alteración de la composición de las cámaras mediante una simple acción judicial.
- La inviolabilidad parlamentaria: es una excepción al principio de igualdad ante la ley que hace que los Senadores y Diputados sean inviolables por las opiniones y votos que emiten tanto en las sesiones de sala como en las comisiones, resguardando de esa manera la libertad de expresión en los cuerpos legislativos.

- La dieta parlamentaria: constituye la remuneración que los Senadores y Diputado perciben mensualmente, que es equivalente al sueldo de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a éstos corresponden. Se introdujo con el avance de la democracia para permitir la participación en las cámaras de personas que no disfrutaban de una posición patrimonial cómoda, y para compensar la consagración de tiempo y esfuerzo a la actividad parlamentaria.

## **b) Incompatibilidades**

Los cargos de Senador y Diputado son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión remunerada con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que este tenga intervención.

Los parlamentarios pueden asumir tales empleos solo transcurridos seis meses desde el término de su mandato. Se exceptúan los empleos relativos a la docencia.

## **c) Cesación del cargo**

La cesación del cargo de parlamentario se encuentran regulada en el artículo 60 de la Constitución Política. Las causas por las que un congresista puede cesar en su cargo son numerosas. Entre ellas figuran las siguientes:

- Celebrar contratos con el Estado, actuar en juicios contra el Fisco o como director de banco o de alguna sociedad anónima.
- Ausentarse del país por más de 30 días sin permiso de la cámara a que pertenezca.
- Ejercitar cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales a favor o en representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales.
- Intervenir en actividades estudiantiles, con el objeto de atentar contra el normal desenvolvimiento de este tipo de actividades.
- Actuar como abogado en cualquier juicio.
- Incitar de palabra o por escrito a la alteración del orden público.
- Comprometer gravemente el honor o la seguridad de la nación.
- Infringir gravemente las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.

#### **d) Vacantes**

La Constitución establece que las vacantes (por muerte, incapacidad o inhabilidad) de diputados o senadores elegidos por votación directa se llenan con una persona designada por el partido político al que pertenecía el parlamentario que cesó en el cargo. Si el diputado o senador que provocó la vacante tiene la calidad de independiente, no será reemplazado, a menos que haya postulado al parlamento integrando una lista en conjunto con un partido político. En tal caso el parlamentario independiente debe designar, en su declaración de candidatura, un partido de la lista para que elija a su eventual reemplazante. El nuevo diputado o senador durará en el cargo el tiempo que le falte al anterior para completar su período y no se harán elecciones complementarias.

## **5. El funcionamiento en sala del Senado y de la Cámara de Diputados**

Durante el período de sesiones, el Congreso y cada una de sus ramas (Senado y Cámara de Diputados) deben sesionar para ocuparse de todas las materias que les han sido encomendadas, pudiendo ejercer en plenitud todas sus atribuciones.

#### **a) Quórum mínimo para empezar a sesionar y para adoptar acuerdos**

Para entrar en sesión y para adoptar acuerdos, el Senado y la Cámara de Diputados requieren la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio. La Constitución consagra lo anterior, de manera que no existe ninguna norma 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.



## b) Las sesiones de sala

Cada Cámara tiene la facultad de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno. Ambas Cámaras funcionan en sesiones de Sala y sesiones de comisión.

Sesiones de Sala: se denominan así a las reuniones del Senado, de la Cámara de Diputados o del Congreso Pleno. Cada sesión debe contar con un quórum, es decir una determinada mayoría exigida, para sesionar y adoptar acuerdos por parte de un cuerpo deliberante. 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. En la votación final para la resolución de un acuerdo, el cómputo no considera a los Diputados que están desaforados y los que se encuentren fuera del país con permiso de la cámara respectiva.

1. Las sesiones de Sala en la Cámara de Diputados pueden ser ordinarias o especiales y, además, pueden ser públicas o secretas. De acuerdo al artículo 71 del Reglamento de la Cámara de Diputados “Cada semana se celebrarán hasta tres sesiones ordinarias, en los días y horas que la Cámara designe, cuya duración será, a lo menos, de tres horas” (inciso primero).

Del mismo modo, el artículo 75 del citado Reglamento dispone que: “habrá sesiones especiales: a) Cuando las acuerde la Cámara, b) Cuando el Presidente las disponga, c) Cuando las solicite el Presidente de la República”. Además habrá sesiones especiales cuando lo solicite por escrito un tercio de los Diputados en ejercicio (artículo 76).

2. Las sesiones de Sala en el Senado, de acuerdo al artículo 64 del Reglamento del Senado, pueden ser: ordinarias, extraordinarias o especiales. “Son ordinarias las que se celebren en los días y horas fijados al comienzo de cada legislatura; extraordinarias, las que se celebren en sus días u horas distintos de los señalados para las ordinarias y destinadas también a los asuntos de la tabla ordinaria, y especiales, las que tienen por objeto tratar materias determinadas propias del Orden del Día o de Incidentes”.

Las sesiones especiales se efectuarán conforme al artículo 67 de la misma norma:

**“1) Cuando lo pida el Presidente de la República. En tal caso, la sesión se celebrará, a la brevedad posible, en el día y hora que fije el Presidente del Senado; 2) Cuando lo estime conveniente el Presidente del Senado; 3) Cuando lo pida por escrito un tercio, a lo menos, de los Senadores en ejercicio, o Comité que representen un número equivalente de Senadores, y 4) Cuando este Reglamento lo disponga”.**

El artículo 68 establece que las sesiones o sus partes podrán ser públicas o secretas.

“Serán secretas: 1° Aquéllas en que corresponda tratar alguno de los negocios que, en conformidad al artículo 32, N° 17, de la Constitución Política del Estado, deban discutirse en secreto por haberlo solicitado así el Presidente de la República; 2° Las que deban serlo en conformidad a lo que establece el número 5° del artículo 23 y aquéllas en que se traten asuntos que sean objeto de votación secreta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 159, y 3° Las que el Senado, por los dos tercios de sus miembros presentes, acuerde que tengan este carácter”.

## 6. Las comisiones

Las comisiones son organismos colegiados compuestos por un número determinado de Diputados o Senadores, cuya función principal es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que por disposición de los reglamentos internos o de la ley, son sometidas a su conocimiento. Cada rama del Congreso tiene el número de comisiones que sus respectivos reglamentos establecen.

### a) Tipos de comisiones

- Según su duración, se distingue entre comisiones permanentes y no permanentes. Entre estas últimas se comprenden, a su vez, las especiales, las unidas y las mixtas.
- En consideración a sus integrantes, se las clasifica en: comisiones integradas exclusivamente por Diputados o Senadores, como es el caso de las permanentes, las unidas y las especiales comisiones mixtas y bicamerales, esto es, compuestas por miembros de ambas ramas del Congreso Nacional. Un caso especial es la Comisión Especial de Presupuestos, que es una comisión permanente, de rango legal integrada por Senadores y Diputados.
- Según la materia de que conocen, existen comisiones exclusivas, en cuanto su trabajo se centra solo en el objeto predeterminado por la ley o el reglamento de la Corporación. Entre estas se cuentan las permanentes y las unidas. Pero también encontramos comisiones cuyo objeto de estudio e informe no está previamente determinado

por normativa alguna, siendo la Cámara quien lo establece, denominándose comisiones especiales. La facultad para nombrar comisiones especiales se encuentra en el artículo 28 del Reglamento del Senado.

- Según su origen normativo, pueden ser constitucionales (comisiones mixtas), legales (permanentes, unidas o especiales), o reglamentarias (mixtas, por acuerdo de ambas ramas del Congreso Nacional).
- Existen también las llamadas “Comisiones Investigadoras”, organismos colegiados creados por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras (artículo 52, número 1, letra c), de la Constitución). La competencia de estas se fija por los acuerdos de la Cámara, y se extingue al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de dicho cometido, el cual no puede ser ampliado o renovado. Se encuentran reguladas, en los artículos 53 a 58 de la Ley N° 18.918 y 313 a 320 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## **b) Comisiones Permanentes**

Cada Cámara establece en su reglamento las comisiones permanentes que estime necesaria para informar los proyectos que se sometan a su consideración. Se encuentran en los artículos 27 y siguientes del Reglamento del Senado, y en los artículos 216 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados. Estas se dividen por materias, correspondiéndoles, en general, los mismos tópicos con base en los cuales se estructuran los diversos ministerios.

En todo caso, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso en su artículo 17 obliga a que cada Cámara tenga una Comisión de Hacienda, encargada de informar los proyectos de ley en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas.

En la Cámara de Diputados existen veintinueve Comisiones Permanentes. Cada una de ellas está compuesta por trece miembros, elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa. Las comisiones son:

- Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización
- Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana
- Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
- Educación
- Hacienda
- Defensa Nacional
- Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones

- Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Salud
- Trabajo y Seguridad Social
- Minería y Energía
- Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo
- Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales
- Derechos Humanos y Pueblos Originarios
- Familia y Adulto Mayor
- Ciencias y Tecnología
- Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos
- Zonas Extremas y Antártica Chilena
- Deportes y Recreación
- Seguridad Ciudadana
- Cultura, Artes y Comunicaciones
- Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación
- Recursos Hídricos y Desertificación
- Bomberos
- Régimen Interno y Administración
- Ética y Transparencia
- Revisora de Cuentas
- Control del sistema de inteligencia del Estado

Las Comisiones Permanentes del Senado están compuestas por cinco miembros y cada Senador debe pertenecer, a lo menos, a una Comisión. Los miembros serán elegidos por el Senado a propuesta de su Presidente y durarán en sus cargos todo el período legislativo. Las Comisiones Permanentes son:

- Gobierno, Descentralización y Regionalización
- Relaciones Exteriores
- Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
- Economía
- Hacienda
- Educación y Cultura
- Defensa Nacional
- Obras Públicas
- Agricultura

- Medio Ambiente y Bienes Nacionales
- Trabajo y Previsión Social
- Salud
- Minería y Energía
- Vivienda y Urbanismo
- Transporte y Telecomunicaciones
- Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía
- Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura
- Régimen Interior
- Revisora de Cuentas
- Especial Mixta de Presupuestos
- Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación
- Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia
- Especial de zonas extremas
- Bicameral encargada de dar cumplimiento al artículo 6° del Convenio N°169 de la OIT
- Especial sobre recursos hídricos, desertificación y sequía
- Especial de seguridad ciudadana

La parte más importante del trabajo legislativo se realiza en las comisiones, especialmente en aquellas que tienen un carácter permanente. El funcionamiento de las comisiones permanentes constituye la regla general dentro del marco de la labor legislativa. Sus sesiones se realizan siempre y cuando concurra el número mínimo de integrantes que fija el respectivo reglamento. Cada Comisión, tanto en la Cámara como en el Senado, tiene un presidente y está sujeta a días y horas de funcionamiento.

## 7. Bancadas y comités parlamentarios

En la Cámara de Diputados las bancadas reúnen a los parlamentarios de un mismo partido político.

Los comités son organismos que agrupan a un número de Diputados o Senadores y a través de su jefe o presidente, permiten la relación de las Mesas de las Corporaciones con los demás integrantes del Congreso Nacional, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento.

En el caso del Senado, el o los senadores de cada partido político constituyen un comité. Tres o más Senadores independientes podrán reunirse para los efectos de constituir un comité (artículo 11 del Reglamento del Senado). Cada comité

debe designar un máximo de dos representantes (jefes de comité), quienes actúan por él conjunta o separadamente. La representación de un comité tiene tantos votos como Senadores en ejercicio lo integren.

En la Cámara de Diputados, cada partido político integra un comité por cada 7 representantes que tenga. Los diputados independientes deben juntarse y formar un comité, salvo que ingresen al comité de algún partido.

La importancia de las decisiones que adoptan los comités junto con la Mesa es que ningún diputado puede oponerse a esos acuerdos cuando han sido adoptados por todos los comités y por unanimidad.

## 8. Las votaciones

Los Senadores y Diputados materializan su actuación legislativa y fiscalizadora mediante la adopción de decisiones y acuerdos a través del voto. Sin embargo, en los asuntos que interesen directa y personalmente a los parlamentarios, sus ascendientes o descendientes, sus cónyuges o parientes colaterales, no tienen derecho a voto.

Existen dos tipos básicos de votaciones: públicas o secretas, siendo la regla general las primeras. En la Cámara de Diputados las votaciones públicas pueden ser nominales o económicas. En el Senado, es posible que revistan el carácter de nominales o individuales.

Las nominales pueden llevarse a efecto mediante un sistema de votación electrónica, de cédulas o papeletas (especialmente cuando hay que elegir a personas para ocupar ciertos cargos), o bien, el parlamentario manifiesta su voto a viva voz según el orden en que estén sentados o por orden alfabético, debiendo dejarse constancia de su voto en el acta.

La principal característica de las votaciones económicas es que no es necesaria la fundamentación del voto, y se puede realizar por diferentes sistemas: manos levantadas en un orden determinado, votando, en primer término, los parlamentarios que sostienen una posición afirmativa respecto a lo planteado, luego los que sostienen una posición negativa, y en último lugar, votan los que se abstienen. Otros sistemas son: votación electrónica, de parlamentarios sentados y parados, o cualquier otro.

Las votaciones individuales, en el Senado, consisten en la petición que se hace a sus miembros uno a uno, de acuerdo al orden en que estén sentados, empezando por el primero de la derecha para concluir con el Presidente, y emitiendo su voto en voz alta, o por medio de un sistema electrónico que mantenga el carácter público de la votación.

Las votaciones secretas pueden llevarse a cabo a través de balotas o mediante papeletas.

Los pareos: consisten en acuerdos para no votar que toman dos congresistas de partidos opuestos y se hace efectivo en caso de ausencia de una de las dos personas. Debe presentarse por escrito, y obliga a no participar en ninguna votación

o elección durante el plazo que convengan, o en aquellas votaciones o elecciones específicas que indiquen. Se encuentran regulados en los artículos 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 9° del Reglamento del Senado.

## 9. La Ley

Según el jurista francés Marcel Planiol la ley es una “regla social obligatoria, establecida en forma permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza” (Alessandri et. al, 2007). Que la ley sea una regla social obligatoria implica que hay una voluntad superior que manda y otra inferior que obedece. Que la ley esté establecida por la autoridad pública quiere decir que quienes están investidos como tales, según lo determina la Constitución y según nuestra actual legislación, establecen dichas reglas. Para estos efectos, se comprende al Congreso Nacional y al Presidente de la República, ambos co-legisladores como autoridades públicas. Que la ley sea sancionada por la fuerza pública, implica que junto con fijar una regla se determina una sanción al no cumplirla, la cual puede ser preventiva o represiva a través de una multa, prisión o pena.

El Código Civil, en su artículo 1°, dispone que:

“La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. Por su parte la carta fundamental indica: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

### a) Tipos de normas jurídicas

La expresión “ley” comprende distintos tipos de normas jurídicas. Según su grado de importancia son:

- **Constitución Política:** ley fundamental del Estado, establece la forma de gobierno, los poderes públicos, sus atribuciones y determina los derechos y garantías de las personas.
- **Las leyes propiamente tales:** declaraciones de los órganos legislativos de carácter

abstracto, general y obligatorio, creadas según el procedimiento señalado en la Constitución y que tienen por objeto mandar, prohibir o permitir una determinada conducta (en los términos de la definición del artículo 1° del Código Civil).

- **Reglamento:** norma general, obligatoria, abstracta y dictada por parte de un órgano distinto del Poder Legislativo. En general, los reglamentos complementan el ordenamiento jurídico existente, especificando y detallando las normas legales. Conforme con el artículo 32 N° 6 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene la potestad dictar reglamentos en todas aquellas materias que no son de ley.

## **b) Tipos de leyes y sus quórum:**

- **Leyes interpretativas de la Constitución:** precisan o explican el sentido y alcance de un precepto o una expresión de la Constitución Política de la República. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de los tres quintos de los Senadores Diputados y en ejercicio.
- **Leyes orgánicas constitucionales:** normas complementarias de la Constitución relativas a ciertas materias expresamente previstas en el texto constitucional. Son objeto de un control preventivo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de cuatro séptimas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio.
- **Leyes de quórum calificado:** tratan sobre materias señaladas en la Constitución. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, requieren de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio.
- **Leyes ordinarias o comunes:** normas restantes que regulan aspectos de la vida social que la Constitución define como “materia de ley” en su artículo 63. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de la concurrencia de la mayoría de los Senadores y Diputados asistentes a la sesión.
- **Decretos con fuerza de ley:** cuerpos normativos que emanan del Presidente de la República y que recaen sobre materias legales, en virtud de una delegación de facultades del Parlamento, o bien para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes.
- **Decretos leyes:** generalmente se entiende por tal una norma con rango de ley (o sobre materias propias de ley), dictada por un gobierno de facto, en períodos de anormalidad constitucional, sin que en ellos intervenga el Poder Legislativo. En Chile los principales decretos leyes han sido dictados durante la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) y la dictadura cívico-militar (1973-1980).



- **Tratados internacionales:** constituyen acuerdos formales suscritos por los Estados, siendo jurídicamente vinculantes de acuerdo al Derecho Internacional. Es importante destacar que el tratado se denomina así, aunque conste en un único instrumento o en dos o más, y cualquiera sea su denominación particular (tratado, pacto, convenio, convención), lo que se desprende del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, principal regulación internacional de ellos<sup>1</sup>.

En Chile, la conducción de las relaciones internacionales del país es atribución exclusiva del Presidente de la República. El rol del Congreso Nacional en esta materia radica en aprobar o rechazar los tratados internacionales que el Presidente de la República le someta para su conocimiento y aprobación. Es importante destacar que los tratados internacionales sobre derechos fundamentales que emanan de la naturaleza humana, debidamente ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, constituyen un límite al ejercicio de la soberanía de acuerdo al artículo 5° de la Constitución Política.

## 10. Proceso de formación de la ley

187

### a) **Iniciativa**

Conforme al artículo 65 de la Constitución, las leyes pueden tener dos orígenes:

**“en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros”.**

Así, el Presidente de la República puede enviar un proyecto al Congreso Nacional para su discusión. Este es el llamado “mensaje” o “mensaje presidencial”. También, puede ser generado por los propios parlamentarios, caso en el cual recibe el nombre de “moción”. Esta última no puede ser firmada por más de diez Diputados ni más de cinco Senadores.

<sup>1</sup> Un tratado internacional puede ser bilateral o multilateral, es decir, celebrado entre dos o más sujetos del Derecho internacional público (principalmente Estados y organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Organización de los Estados Americanos).

## **b) Inicio de la tramitación de un proyecto de ley**

La tramitación de un proyecto de ley puede iniciarse tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. La primera que estudia el proyecto recibe el nombre de Cámara de Origen, en tanto la otra pasa a constituirse como la Cámara Revisora.

La Constitución dispone que, en algunas materias, las leyes solo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados y otras solo en el Senado. En tales casos, el Presidente de la República deberá enviar su mensaje a la Cámara correspondiente, si se trata de una materia de su iniciativa exclusiva. Ejemplo: Las leyes sobre tributos, presupuesto de la Nación y sobre reclutamiento, solo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistías e indultos generales solo pueden originarse en el Senado (sin perjuicio de esto, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de conceder indultos particulares).

En el caso de las mociones parlamentarias ellas se deben presentar en la cámara a la que pertenezca su autor.

## **c) Primer trámite constitucional**

Se llama así al proceso legislativo que transcurre en la cámara de origen.

Al inicio de cada sesión de sala, se da cuenta del ingreso de los proyectos que ha sido presentados por el Presidente de la República o por los parlamentarios. Luego, a proposición del Presidente de la Corporación respectiva, la sala envía a una o más comisiones el proyecto para que sea analizado en sus aspectos generales por parlamentarios especializados en la materia, o que exista acuerdo unánime de la sala para omitir este trámite, salvo que se trate de un proyecto de ley que deba ser analizado por la comisión de hacienda del Senado o de la Cámara de Diputados. Una vez estudiado el proyecto en forma general, la comisión informa de sus conclusiones a la Cámara, la cual discute y decide si aprueba o rechaza la idea de legislar sobre él. Este trámite reglamentario se conoce como discusión general, cuyo objetivo es aceptar o desechar en su totalidad el proyecto de ley, considerando sus ideas fundamentales y admitir a discusión las enmiendas o indicaciones que se presenten sobre el proyecto, por el Presidente de la República y los parlamentarios. En caso de que no se hayan presentado indicaciones, el proyecto se entiende aprobado sin necesidad de hacer la siguiente discusión.

Si junto con la aprobación en general del proyecto se han presentado indicaciones el proyecto de ley es enviado nuevamente a la comisión correspondiente para que lo estudie en sus aspectos particulares e incluya en el análisis los cambios propuestos. Estudiado el proyecto en detalle, se elabora un segundo informe que es entregado a la Cámara. Con este informe, se procede a la discusión particular, cuyo objetivo es examinar, artículo por artículo, los acuerdos contenidos en el segundo informe de la comisión, resolviendo sobre las enmiendas introducidas.

Cuando un proyecto es desechado en su totalidad durante su discusión general en la Cámara de Origen su tramitación no continúa, y no puede volver a presentarse hasta dentro de un año. Si el proyecto rechazado fuese de iniciativa del Presidente de la República, éste puede solicitar que el Mensaje pase a la otra Cámara. En esta, requerirá de la aprobación de dos tercios de sus miembros presentes. De aprobarse por ese quórum, retornará a la Cámara de Origen, donde sólo podrá volver a ser desechado con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Si el proyecto se aprueba en la discusión particular, según el quórum requerido por la Constitución Política, va al segundo trámite legislativo ante la otra cámara del Congreso para su estudio y aprobación.

#### **d) Segundo trámite constitucional**

Corresponde a la fase de tramitación legislativa que tiene lugar en la cámara revisora.

Aprobado el proyecto en la Cámara de Origen, pasa a la Cámara Revisora (que será el Senado en caso de ser un proyecto de la Cámara de Diputados, y viceversa), la que procede de la misma manera que en el primer Trámite Constitucional. La Cámara Revisora estudia el proyecto en comisiones, y se vota en sala, tanto en forma general, como particular, revisando todo el articulado del proyecto. Ella puede aprobar, modificar o rechazar el proyecto de ley proveniente de la Cámara de Origen. Si el proyecto se aprueba en su totalidad en iguales términos por la Cámara Revisora, se envía al Presidente de la República quien, si también lo aprueba, firmará el proyecto para que se convierta en ley, disponiendo su promulgación. La nueva ley entrará en vigencia al publicarse en el Diario Oficial, salvo que el mismo texto indique otra fecha de entrada en vigor.

Si la Cámara Revisora modifica el proyecto, ya sea que se trate de adiciones, modificaciones o enmiendas, este es devuelto a la Cámara de Origen para la consideración de estas modificaciones, con miras a que se aprueben los cambios. Si se aprueban, el proyecto se envía al Presidente de la República para su promulgación. Si ellos no son aprobados, ambas cámaras conjuntamente deben generar un texto nuevo, lo que se revisará al tratar las comisiones mixtas.

Si el proyecto es desechado en su totalidad por la Cámara Revisora debe ser considerado por una comisión mixta de ambas Cámaras, la cual tendrá como objetivo proponer una fórmula para resolver el desacuerdo existente.

## e) Comisiones mixtas

Las comisiones mixtas se crean al no producirse acuerdos entre las Cámaras. La discordancia entre ellas –que da origen a la comisión mixta– puede darse en dos situaciones:

1) Cuando el proyecto aprobado en la cámara de origen es rechazado en su totalidad por la cámara revisora (artículo 70 de la Constitución).

En este caso de no haber acuerdo en la Comisión Mixta, o si su propuesta es rechazada en la Cámara de Origen, esta puede insistir en su proyecto anterior, a petición del Presidente de la República. Esta insistencia requiere de una mayoría de dos tercios de sus miembros presentes. Si la Cámara de Origen acuerda la insistencia, el proyecto pasa por segunda vez a la Cámara Revisora, la cual solo podrá reprobalo con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. De no lograr este quórum, el proyecto se da por aprobado y continúa su tramitación.

2) cuando las correcciones o adiciones de la cámara revisora son rechazadas por la cámara de origen (artículo 71 de la Constitución).

En este supuesto, si en la comisión mixta no se produce acuerdo o si alguna de las cámaras rechaza la propuesta de la Comisión Mixta, el Presidente de la República puede solicitar a la Cámara de Origen que considere nuevamente el proyecto tal como venía aprobado por la Cámara Revisora. En caso de que la Cámara de Origen cambie su decisión y apruebe el proyecto, éste continúa su tramitación. Si la Cámara de Origen vuelve a rechazar, esta vez necesitando los dos tercios de sus miembros presentes, las adiciones o modificaciones hechas por la Cámara Revisora, no habrá ley en las partes rechazadas. Si este rechazo no logra los dos tercios, el proyecto pasará nuevamente a la Cámara Revisora, la cual para aprobarlo requiere de una mayoría de dos tercios de sus miembros presentes.

## f) Vetos y observaciones del Presidente de la República

Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, este es enviado al Presidente de la República, para que también lo apruebe o lo rechace. Si nada dice en un plazo de 30 días desde que recibió el proyecto, se entiende que lo aprueba, de tal modo se procede a su promulgación como Ley de la República.

El Presidente de la República puede formular vetos (aditivos, sustitutivos o supresivos) u observaciones. En este caso, el proyecto es devuelto a la Cámara de Origen, con las observaciones mencionadas, dentro del plazo de 30 días. Estas observaciones presidenciales deben tener relación directa con las ideas fundamentales del proyecto, a menos que hubie-

sen sido consideradas en el mensaje respectivo. Si ambas Cámaras aprueban las observaciones, el proyecto es devuelto al Ejecutivo para su promulgación como ley. Si las dos Cámaras rechazan todas o alguna de las observaciones del Presidente, e insistieren, por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá el proyecto al Ejecutivo, el que debe promulgarlo como ley. En caso de que todas o algunas de las observaciones hechas por el Presidente sean rechazadas por las dos Cámaras, pero no se reuniera el quórum de dos tercios para insistir en el proyecto previamente aprobado por ella, no habrá ley respecto de los puntos en que existen discrepancias.

### **g) Promulgación**

Aprobado el proyecto de ley por el Presidente de la República, dentro de un plazo de 10 días debe dictar un decreto, que se denomina “decreto promulgatorio”. En este se declara la existencia de la ley, dejando de ser ésta un mero proyecto y se ordena sea cumplida.

### **h) Publicación**

Dentro de un plazo de cinco días hábiles desde que queda totalmente tramitado el decreto promulgatorio, el texto de la ley debe publicarse en el Diario Oficial y desde ese momento es obligatoria y se presume conocida por todos. Esto, sin perjuicio de que la propia ley pueda establecer su entrada en vigor en una fecha posterior.

### **i) Urgencias**

La tramitación de una ley no está sujeta a un tiempo determinado, por lo tanto su demora dependerá del grado de dificultad que encuentre en las etapas del proceso de su formación. Sin embargo, el Presidente de la República puede hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente Mensaje o mediante un oficio dirigido al Presidente de la Cámara respectiva o al Senado cuando el proyecto estuviese en comisión mixta. Estos plazos se denominan urgencias y ellas determinan el orden de la tabla de discusión. Existen tres tipos:

- Simple urgencia: el proyecto debe ser conocido y despachado por la respectiva Cámara en el plazo de 30 días.
- Suma urgencia: el proyecto debe ser conocido y despachado por la respectiva Cámara en el plazo de 15 días.
- Discusión inmediata: el proyecto debe ser conocido y despachado por la respectiva Cámara en el plazo de seis días.

Estos plazos corren desde la sesión de la Cámara correspondiente en que se dé cuenta del mensaje u oficio que requiere la urgencia a una de las Cámaras. Se entenderá hecha presente la urgencia y su calificación a las dos Cámaras, cuando el proyecto se encuentre en trámite de comisión mixta, salvo que el Presidente de la República circunscriba la urgencia a una de las Cámaras. Si un proyecto está siendo conocido por una comisión mixta, los plazos de las urgencias se reducen. Así, dichas comisiones deben informar, en caso de simple urgencia en el plazo de 10 días; en el caso de suma urgencia cinco días; y, en el caso de discusión inmediata, dos días. Con los mismos plazos contará cada Cámara para pronunciarse sobre el informe de dicha comisión.

## j) Cuestiones de constitucionalidad

El Tribunal Constitucional tiene entre sus atribuciones controlar de manera obligatoria o a requerimiento la constitucionalidad de los proyectos de ley, previo a que estos se conviertan en leyes de la República.

El control obligatorio procede en respecto de las leyes interpretativas de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de leyes orgánicas constitucionales. Con tal fin, una vez finalizada la tramitación legislativa en el Congreso Nacional, la cámara de origen envía el proyecto al Tribunal Constitucional. Una vez revisada la constitucionalidad del proyecto por el Tribunal, si hay normas contrarias a la Constitución, deben eliminarse del texto, y luego el proyecto se envía a promulgación. Igualmente se envía en el caso de que el Tribunal determine que todas las normas se ajustan a la Constitución.

El control de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional realiza por requerimiento, procede en los casos que establece el artículo 93 N° 3 de la Constitución:

“Resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a aprobación del Congreso”.

Frente a tal situación, el Tribunal Constitucional solo puede conocer de la materia si la solicitud es presentada:

- A requerimiento del Presidente de la República,
- A requerimiento de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Dicho requerimiento debe ser “formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa de la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación”. Este requerimiento no suspende la tramitación del proyecto de ley, pero la parte impugnada no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo en dos casos:

- a) que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos; o,
- b) del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.

