

LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA

I. INICIATIVA DE LOS PROYECTOS DE LEY

- La iniciativa de una ley es la facultad de presentar un proyecto a tramitación legislativa.
- Los proyectos de ley pueden comenzar por iniciativa del Presidente de la República o por un grupo de parlamentarios.
- Los proyectos que inicia el Presidente se denominan Mensajes; los que inician los parlamentarios, mociones. Estas últimas deben ser firmadas por no más de diez diputados ni por menos de cinco senadores.
- El Presidente de la República está facultado para iniciar proyectos de ley que versen sobre cualquier tipo de materia.
- Algunas materias están reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En estas materias los parlamentarios tienen vedado presentar cualquier moción o formular indicaciones a los proyectos en trámite.
- En general, corresponde la iniciativa exclusiva al Presidente en los proyectos de ley que alteren la división política o administrativa del país o se refieren a la administración financiera o presupuestaria del Estado. En otras palabras, sólo el Presidente puede presentar proyectos de ley que impliquen gastos. De ahí que sólo a él le corresponde la iniciativa en proyectos que creen nuevos servicios o determinen sus funciones o atribuciones o que impliquen la creación de empleos rentados.
- En las demás materias, tienen iniciativa tanto el Presidente como los parlamentarios.

II. CÁMARA DE ORIGEN

- Se denomina cámara de origen a la rama del Congreso Nacional en que se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley.
- Los proyectos de ley pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado. Así lo dispone el artículo 62 de la Constitución.
- Sin embargo, existen proyectos que deben necesariamente ingresar por la Cámara o por el Senado, según corresponda. Deben ingresar por la Cámara, los proyectos sobre tributos, cualquiera sea la naturaleza de éstos; los que versen sobre reclutamiento; y los que se refieran a los presupuestos de la Administración Pública.
- En cambio, deben ingresar por el Senado los proyectos sobre amnistía y sobre indultos generales.

III. DISCUSIÓN DE LA LEY

1) La discusión en la Cámara de Origen

- Presentado un proyecto en la cámara respectiva, ésta puede adoptar dos actitudes: aprobar en general o en particular el proyecto, o desechar en general el proyecto.
- La aprobación en general de un proyecto implica la discusión de las ideas matrices del mismo.
- La discusión en particular de un proyecto es el análisis pormenorizado de sus disposiciones.
- Dentro de cada Cámara, los pasos reglamentarios para la aprobación de un proyecto son los siguientes:
 - Presentado un proyecto, se da cuenta en Sala y se remite a las comisiones respectivas. Un proyecto de ley puede ser visto por más de una comisión parlamentaria.
 - Si el proyecto implica gasto, necesariamente debe conocer de él la comisión de Hacienda.
 - La comisión debe analizar el proyecto y emitir su primer informe, proponiendo a la Sala su aprobación o su rechazo.
 - En este primer informe se consigna el propósito del proyecto, sus ideas matrices, la discusión habida en su seno, las opiniones que formularon todos los interesados, los documentos solicitados, las disposiciones orgánicas constitucionales de quórum calificado y un articulado.
 - El primer informe y su articulado es discutido en general en la Sala. Si se aprueba, se pasa a segundo informe.
 - El segundo informe contiene las indicaciones formuladas al proyecto, la discusión habida en su seno respecto de éstas, los artículos suprimidos y modificados, los nuevos artículos, las indicaciones rechazadas y propone un texto a la Sala para su discusión en particular.
- Aprobado el segundo informe por la cámara de origen, el proyecto queda despachado y aprobado en su Primer Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es despachado en general en la cámara de origen, lo ordinario es que no pueda ser renovado sino hasta después de un año de producido el rechazo. Dicho rechazo puede provenir tanto si expresamente se produce una votación en contrario como si una norma con quórum especial no reúne los votos necesarios.
- El Presidente de la República, en el caso de que fuera rechazado en general un proyecto de su iniciativa exclusiva, puede solicitar que sea remitido a la otra Cámara. Aquí pueden plantearse dos situaciones:
 - Que la Cámara revisora lo deseche en general. En este caso, el proyecto no prosperará; pero podrá presentarse a discusión nuevamente transcurrido un año del rechazo en la Cámara de origen.
 - Que la Cámara revisora puede aprobarlo en general, por los dos tercios de sus miembros presentes. En este caso, el Mensaje vuelve a la Cámara de origen y el Presidente sólo requiere del voto de más de un tercio de los miembros presentes para que el proyecto continúe su tramitación normal en la Cámara de origen.

2) La Cámara revisora

- La Cámara revisora es aquella que conoce de un proyecto de ley en su Segundo Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es aprobado en general y en particular por la Cámara de origen, es remitido a la otra Cámara para que continúe su tramitación. Ésta puede adoptar las siguientes actitudes:
 - En primer lugar, puede aprobarlo tal cual lo despachó la Cámara de origen. En este caso el proyecto ha quedado aprobado por el Congreso Nacional y procede comunicar su aprobación al Presidente de la República. El proyecto ha tenido hasta aquí sólo dos trámites.
 - En segundo lugar, puede aprobar el proyecto, pero introducirle modificaciones. En este caso, el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que ésta se pronuncie sobre dichas adiciones o enmiendas. El proyecto tendrá aquí tres trámites.
 - Finalmente, puede rechazar el proyecto. En este caso, se procede a formar una Comisión Mixta.

3) Tercer trámite

- Corresponde al pronunciamiento de la Cámara de origen, acerca de las modificaciones introducidas al proyecto de ley por la Cámara revisora, en el Segundo Trámite Constitucional.
- El tercer trámite sólo tiene lugar en los casos en que la Cámara revisora introduce cambios al proyecto despachado en Primer Trámite.
- Si la Cámara de origen acepta las modificaciones introducidas en el Segundo Trámite, el proyecto de ley queda aprobado por el Congreso Nacional y se comunica la aprobación al Presidente de la República.

4) La Comisión Mixta

- La Comisión Mixta se forma en dos casos:
 - En el caso que la Cámara revisora deseche en general un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen.
 - En caso que la Cámara de origen rechace las modificaciones que le introdujo la revisora en Segundo Trámite.
- La Comisión Mixta se conforma de igual número de Diputados y Senadores a fin de solucionar la discrepancia surgida entre ambas Cámaras y sólo conoce del proyecto de ley para el que se constituye.
- La propuesta de la Comisión debe ser votada separadamente en ambas Cámaras, como una proposición integral.

- En lo que sea rechazado o en aquello que no se reúna el quórum especial, se entiende que no hay ley. Sin embargo, en este caso, procede el mecanismo de la insistencia.
- La insistencia consiste en que el Presidente de la República solicite que la Cámara de origen considere el proyecto aprobado en Segundo Trámite por la Cámara revisora. En esta situación, para que no haya ley, la Cámara de origen debe rechazar las adiciones o modificaciones incorporadas al proyecto, por los dos tercios de sus miembros presentes. Si existe una mayoría menor a dichos dos tercios, el proyecto pasa a la Cámara revisora y se entiende aprobado con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros presentes.

5) Trámites posteriores. La intervención del Presidente

- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República.
- Si el Presidente aprueba el contenido del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, ordena su promulgación como ley dentro de los diez días siguientes a que le fuera comunicado.
- Si el Presidente rechaza en todo o en parte el proyecto que le remitió la Cámara de origen, dentro de los treinta días siguientes a la remisión puede vetar el proyecto.
- Observado total o parcialmente el proyecto, es devuelto a la Cámara de origen.
- Si las dos Cámaras aprueban las observaciones o veto, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por dos tercios de sus miembros presentes en todo o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si rechazan todas o algunas de las observaciones y no hay quórum para insistir en el proyecto del Congreso Nacional, no habrá ley sobre esos puntos.

6) La intervención del Tribunal Constitucional

- En el caso en que un proyecto de ley tenga materias propias de ley orgánica o se trate de una ley interpretativa de la Constitución, antes de su promulgación las normas correspondientes deben ser conocidas por el Tribunal Constitucional.
- Las normas respectivas deben ser enviadas por la Cámara de origen dentro de los cinco días siguientes a aquél en que quede totalmente tramitado el proyecto en el Congreso.
- El Tribunal Constitucional ejerce, en estos casos, el control de constitucionalidad. Este trámite es obligatorio.

- En cualquier proyecto de ley, aunque no proceda el control obligatorio de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede intervenir a petición de parte.
- En estos casos, tanto el Presidente de la República como un grupo de parlamentarios, pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional para que resuelva una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de una ley.
- Estos requerimientos deben formularse antes de la promulgación de la ley.

7) Las urgencias

- Durante la tramitación de un proyecto de ley, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y sea que el proyecto se encuentre en primer, segundo o tercer trámite constitucional, el Presidente de la República –no los parlamentarios- puede hacer presente la urgencia de un proyecto de ley.
- Los parlamentarios no tienen atribución de asignar urgencias a los proyectos de ley.
- Las urgencias pueden ser de tres tipos: “simple”, “suma” y “discusión inmediata”.
 - La simple urgencia implica que el Parlamento tiene treinta días para despachar el proyecto.
 - La suma urgencia implica que el proyecto debe despacharse en diez días.
 - La discusión inmediata implica que el proyecto debe despacharse en tres días.
- Sin embargo, como estos plazos son breves, el Presidente puede retirar la urgencia poco antes de vencer y reponerla, renovando el plazo respectivo.

8) Las urgencias

- La Cámara de Diputados y el Senado no pueden entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.
- Son parlamentarios en ejercicio aquellos que no se encuentran con permiso constitucional o que no han sido suspendidos de su cargo como consecuencia del levantamiento de su fuero.
- Los preceptos legales se aprueban, por regla general, con el voto favorable de la mayoría de los diputados o senadores presentes.
- Los proyectos que requieren quórum especial se votan tanto en la discusión en general como en particular, separadamente del resto de las disposiciones del proyecto.
- Las disposiciones que versen sobre materias de ley de quórum calificado deben aprobarse en cada cámara, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus parlamentarios en ejercicio.

- Las disposiciones que versen sobre materias de ley orgánica constitucional se aprueban con el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.
- Las normas que interpretan preceptos de la Constitución se aprueban con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.
- Un parlamentario tiene las siguientes alternativas respecto de un proyecto: aprobarlo, rechazarlo o abstenerse de votar.