



# MásCiudadanía

Formación para la democracia

## Manual de formación ¿Cómo se hacen las leyes en Chile?

Guía práctica para facilitadores



Este documento fue elaborado en el marco de la cooperación técnica "Manual de formación y escuela ciudadana: ¿Cómo se hacen las leyes en Chile?", ejecutada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

**Coordinación técnica Segpres:**

Margarita Maira Serrano

**Coordinación técnica OEI:**

Javier Azócar Bizama

**Adaptación del contenido, diseño y maquetación:**

Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Fundación Momento Ciudadano

**EDICIÓN 2025**

© Secretaría General de la Presidencia (Segpres)

© Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

© de los textos: sus autores.

Este texto de trabajo está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esta forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas. Por tanto, se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Cómo referenciar esta publicación: Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Momento Ciudadano (2025). ¿Cómo se hacen las leyes en Chile? Guía práctica para facilitadores. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).

# Contenido

<b>PRIMER MÓDULO: ¿POR QUÉ LA LEY?</b>	<b>6</b>
<b>1. La Ley y su centralidad en el Estado de Derecho</b>	<b>7</b>
1.1. La ley como construcción colectiva	7
1.2. La ley en el Estado de Derecho	8
1.2.1. La ley como una limitación del poder	8
1.2.2. La ley como garante de los derechos humanos	9
1.3. Jerarquía de las normas	10
<b>2. Los actores del proceso legislativo</b>	<b>11</b>
2.1. De los principios a la práctica de la legislación	11
2.2. La separación de poderes y los vínculos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en un Estado Democrático	11
2.3. La necesidad de contrapesos entre los poderes	12
2.4. ¿Y cómo funciona en Chile la separación de poderes y sus contrapesos?	12
2.5. Los mecanismos de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: la labor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia	13
2.5.1. Breve historia de la Segpres	13
2.5.2. Funciones de la Segpres	14
<b>3. ¿Y todo esto por qué es importante?</b>	<b>15</b>

<b>SEGUNDO MÓDULO: ¿CÓMO LLEGA UN PROYECTO A CONCRETARSE EN LEY?</b>	<b>16</b>
<b>4. Y comenzamos: ¡construyamos una ley!</b>	<b>17</b>
4.1. Definición de los temas que son materia de ley	18
4.2. La iniciativa exclusiva en ciertas materias	19
4.3. La redacción de un proyecto de ley	19
4.4. Mensaje o moción	20
4.5. Definición de urgencias	21
<b>5. Primer trámite constitucional. La Cámara de origen</b>	<b>21</b>
5.1. Cuenta y examen de admisibilidad en la Cámara de origen	21
5.2. Comisiones	21
5.3. De vuelta a la Sala	22
5.4. Discusión en general	22
5.5. Discusión en particular	22

<b>6. Segundo trámite constitucional</b>	<b>23</b>
6.1. Primer escenario: la Cámara revisora aprueba el proyecto en los mismos términos que la Cámara de origen	24
6.2. Segundo escenario: la Cámara revisora aprueba el proyecto de la Cámara de origen, pero introduce modificaciones	24
6.3. Tercer escenario: la Cámara revisora desecha el proyecto de la Cámara de origen en su totalidad	24
<b>7. Tercer trámite constitucional</b>	<b>24</b>
7.1. Primer escenario: la Cámara de origen aprueba las modificaciones propuestas por la Cámara revisora	24
7.2. Segundo escenario: la Cámara de origen rechaza las modificaciones propuestas por la Cámara revisora	24
<b>8. Intervención del Ejecutivo</b>	<b>25</b>
<b>9. El control constitucional</b>	<b>26</b>
9.1. La labor de la Corte Suprema: opinión técnica en proyectos de ley judiciales	26
9.2. Veto Presidencial	27
9.3. El rol del Tribunal Constitucional: garantía de conformidad constitucional	27
<b>10. Promulgación y publicación de las leyes</b>	<b>28</b>
<b>11. ¿Y qué pasa después? Implementación de la ley</b>	<b>29</b>
11.1. Reglamentos para la ejecución de las leyes	29
11.2. Supervisión y seguimiento del cumplimiento de las leyes	30
<b>TERCER MÓDULO: ¿CÓMO PUEDE PARTICIPAR LA CIUDADANÍA EN LA FORMACIÓN DE UNA LEY?</b>	<b>31</b>
<b>12. El derecho a participar: mucho más que elegir representantes</b>	<b>32</b>
<b>13. Participación ciudadana en la tramitación de leyes</b>	<b>33</b>
13.1. Mecanismos de participación en la construcción de una ley	33
13.1.1. Consultas ciudadanas	34
13.1.2. Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil	34
13.2. Mecanismos de participación durante el proceso de formación de ley	34
13.2.1. Audiencias públicas en comisiones parlamentarias	35
13.2.2. Congreso Virtual	35
13.2.3. Consultas públicas	35
13.2.4. Jornadas temáticas	36
13.2.5. Foros ciudadanos	36

<b>14. La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas</b>	<b>37</b>
14.1. Audiencias de lobby	37
14.2. Transparencia activa y solicitudes de acceso a la información pública	38
14.3. Asistencia a las sesiones públicas de la Cámara de Diputadas y Diputados y el Senado	40
14.4. Transmisión de las sesiones de las comisiones legislativas	40
14.5. Semanas distritales y regionales	40
<b>15. El plebiscito ciudadano para reformas constitucionales</b>	<b>41</b>
15.1. Cómo contribuir a una ley que represente nuestra voluntad: Una base para fortalecer nuestra democracia	41



# Primer módulo

## ¿Por qué la ley?

---

# 1. La Ley y su centralidad en el Estado de Derecho

¿Qué es una ley? ¿Por qué existen las leyes? ¿Por qué son necesarias para la organización de una sociedad? Estas preguntas, aunque parecen simples, esconden la esencia de la convivencia social y democrática. Reflexionar sobre ellas nos permite comprender no solo el funcionamiento del Estado, sino también nuestro rol como ciudadanía en su construcción.

En su sentido más básico, una ley es una regla establecida por una comunidad para organizar su convivencia y resolver los conflictos que surgen de la vida en sociedad. Sin embargo, reducir las leyes a un conjunto de normas que mandan, prohíben o permiten, sería ignorar su verdadera relevancia. Las leyes son el corazón de cualquier sociedad organizada, el marco que nos permite vivir en paz, asegurando que los derechos de cada persona sean respetados y protegidos.

Pero hay más. La ley no es solamente un catálogo de instrucciones de lo que podemos y no podemos hacer. En un Estado democrático, la ley, además de regular la conducta de las personas, representa un pacto social. Este pacto, a su vez, se basa en un principio fundamental: las leyes son legítimas porque son producto de la voluntad colectiva. No son reglas impuestas por una autoridad, sino que son el resultado de un proceso participativo en el que toda la ciudadanía tiene voz. En un sistema democrático, la ley debe encarnar la representación de una mayoría, es decir, debe ser una decisión colectiva sobre cómo queremos convivir y qué valores queremos proteger como sociedad.

Por lo mismo, en un sistema democrático las leyes no son estáticas ni inmutables, sino herramientas vivas que reflejan los valores y prioridades de una sociedad en constante transformación. Este manual busca no solo explicar qué es una ley, sino también proporcionar a sus lectores las herramientas necesarias para entender y participar activamente en su elaboración.

## 1.1. La ley como construcción colectiva

Como ya vimos, la ley es mucho más que un conjunto de reglas, pues representa las decisiones colectivas y los valores compartidos de una sociedad. A través de este acuerdo, las personas deciden, de manera conjunta, cómo organizar su convivencia.

Sin embargo, esto no fue siempre así. En un principio, la ley era una expresión de la voluntad del monarca, que después fue conceptualizada como una manifestación de la voluntad soberana, es decir, como una manifestación de quien o quienes tengan el poder de decidir, dejando así de estar asociada la soberanía a una sola persona. Este principio tiene sus raíces en las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, las que proclamaron que la ley debía ser expresión de esa voluntad colectiva.

Sin embargo, este ideal, en sus comienzos, no fue aplicado plenamente, pues seguía condicionado por estructuras políticas y sociales que excluían a sectores importantes de la población. En el caso de Chile, un ejemplo claro de esta evolución fue el fin del sistema de voto censitario que rigió durante gran parte del siglo XIX. En este sistema, solo los hombres mayores de edad que cumplían con ciertos requisitos económicos podían participar en las elecciones, lo que limitaba significativamente la representación efectiva de la población.

Por tanto, la ley como un reflejo de la voluntad soberana fue evolucionando, lo cual fue un proceso paulatino, impulsado por diversos procesos históricos que permitieron el cambio de la noción de ley.

## 1.2. La ley en el Estado de Derecho

El Estado de Derecho es un principio fundamental que asegura que todas las personas, instituciones y autoridades estén sujetas a nuestro sistema jurídico. En un Estado de Derecho, las decisiones y acciones del Poder Ejecutivo deben estar basadas en normas jurídicas ya aprobadas y respetadas, lo que garantiza que el poder sea ejercido dentro de los límites definidos por la ley. Es decir, las leyes son el marco dentro del cual el poder político y social se organiza y se limita, garantizando que no haya arbitrariedad ni abuso de poder. Así, el Estado de Derecho emerge como un principio esencial para la protección de los derechos fundamentales, debiendo asegurar la libertad, la igualdad y otros derechos. Profundizaremos en ello a continuación.

### 1.2.1. La ley como una limitación del poder

El poder concentrado y sin restricciones puede conducir a graves afectaciones a los derechos más esenciales del ser humano. Así, en los sistemas democráticos se establece que el poder debe estar regulado por normas claras que limiten su alcance y garanticen su ejercicio en beneficio del bien común.

En este contexto, la ley se erige como la principal barrera contra los abusos de la autoridad. En tal sentido, el **principio de legalidad**<sup>1</sup> asegura que los gobernantes no actúen según su voluntad personal, sino dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. De esta forma, la ley protege al individuo y a la sociedad frente a cualquier forma de abuso, consolidando su rol como un instrumento de equilibrio y justicia en todas las esferas de la sociedad.

#### ¿Sabías qué?

**1** El Estado de Derecho no podría sostenerse sin la interacción entre el principio de legalidad y su contracara, el principio de separación de poderes (que veremos más adelante). La legalidad asegura que las autoridades actúen conforme a las normas, mientras que la distribución de poderes permite que esas normas se generen, apliquen y supervisen de manera imparcial y controlada, fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático.

## 1.2.2. La ley como garante de los derechos humanos

En un Estado de Derecho democrático, el aparato estatal no sólo organiza la vida en común, sino que también tiene la responsabilidad de promover y garantizar la igualdad y la libertad de todas las personas. La ley, en este contexto, no es solo una herramienta de orden, sino un instrumento esencial para proteger los derechos fundamentales, previniendo abusos de poder y asegurando que cada individuo pueda ejercerlos plenamente.

Este vínculo entre ley y derechos humanos tiene raíces profundas en el pensamiento político moderno. El filósofo inglés John Locke, por ejemplo, subrayó la importancia de un sistema legal orientado a proteger los derechos naturales frente a posibles abusos del poder. Más tarde, la Revolución Francesa, con su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, consagró la idea de que la ley debía ser expresión de la voluntad general, y que su propósito era garantizar la libertad y la igualdad.

A lo largo del siglo XIX, el vínculo entre ley y derechos humanos se fue fortaleciendo a través de diversos procesos históricos como la abolición de la esclavitud, el avance del sufragio universal y la conquista de derechos laborales. La ley comenzó a ser usada —cada vez más— como herramienta para ampliar derechos y no solo para consolidar el poder del Estado.

Pero esta evolución reveló también sus límites. En muchos casos, los propios Estados —a través de sus leyes o mediante su aplicación— pasaron a llevar los derechos de las personas. Los eventos de la Primera Guerra Mundial evidenciaron que no bastaba con confiar en las legislaciones nacionales: era necesario establecer límites a la soberanía estatal y construir normas comunes a nivel internacional. Surge así la **Sociedad de las Naciones**, un primer intento de cooperación supranacional para prevenir conflictos y promover el respeto a ciertos principios universales.

Este proceso se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial. El Holocausto, los crímenes de guerra y los desplazamientos masivos dejaron en evidencia que los derechos fundamentales no podían seguir siendo una cuestión exclusiva de cada Estado. La comunidad internacional respondió con la **Carta de las Naciones Unidas** (1945), que estableció el compromiso de promover y proteger los derechos humanos a escala global. Poco después, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (1948) consagró estos derechos como principios comunes para todos los pueblos y naciones, sentando las bases de un nuevo derecho internacional.

A partir de entonces, la ley dejó de ser exclusivamente una expresión de la soberanía nacional, pues **emergió una nueva categoría normativa: los tratados internacionales de derechos humanos**, que comprometen a los Estados y los obligan a respetar estándares comunes. Hoy, estos tratados forman parte del ordenamiento jurídico interno de los países y, en muchos casos, **tienen jerarquía constitucional o supraregal**. Además, establecen mecanismos internacionales que permiten a las personas reclamar justicia cuando su propio Estado no protege los derechos fundamentales.

De esta forma, el sistema internacional de derechos humanos no reemplaza a la ley nacional, sino que la complementa y la limita. Es un marco común que establece que la dignidad humana no termina en las fronteras de cada país, y que ningún poder estatal está por sobre los derechos fundamentales.

### 1.3. Jerarquía de las normas

Después de hablar de tantas leyes, quizás te estés preguntando: ¿Y qué pasa si dos normas se superponen o establecen disposiciones diferentes? ¿Cómo se sabe cuál se aplica?

En primer lugar, debemos distinguir entre "normas" y "leyes". En un sentido amplio, las normas son todas las reglas jurídicas que forman parte del ordenamiento legal. Estas incluyen la Constitución Política, las leyes, los decretos, los reglamentos, entre otras. Las normas, en general, establecen pautas de comportamiento que regulan las relaciones sociales y determinan lo que está permitido o prohibido dentro de un sistema jurídico. Dentro de este conjunto de normas, las leyes son un tipo específico de norma obligatoria, general y abstracta<sup>2</sup>, creadas por los órganos legislativos competentes (por ejemplo, el Congreso o Parlamento). Las leyes son, por lo tanto, un subconjunto de las normas en general, pero tienen un papel preeminente en el sistema normativo, pues son creadas para regular una amplia variedad de situaciones.

Para resolver el problema de qué norma prima por sobre otra, es que existen **distintas jerarquías**. En efecto, no es lo mismo una ley que nos ordena respetar los derechos humanos esenciales de las personas, que una que nos obliga a pagar una multa si estacionamos mal nuestro auto. Por lo mismo, se ha establecido un orden jerárquico claro, donde la Constitución Política de la República ocupa la cúspide de la pirámide normativa. Este orden asegura que las leyes y normas de menor jerarquía deben siempre respetar y ajustarse a los principios establecidos por las normas de mayor jerarquía. Puedes ver el orden en la siguiente imagen:

1

**Constitución Política de la República:** es la norma suprema que organiza el Estado, define los poderes públicos, sus atribuciones, y establece los derechos fundamentales de las personas. Además, regula los procedimientos para su reforma, permitiendo que evolucione si deja de representar a la ciudadanía.

#### ¿Sabías qué?

2 Cuando decimos que la ley es **obligatoria**, significa que todas las personas y entidades dentro de un territorio deben cumplirla y acatarla, independientemente de su voluntad o acuerdo con ella. Cuando decimos que es **general**, nos referimos a que no está dirigida a una persona o situación específica, sino que se aplica a todos por igual dentro del ámbito al que corresponde. Es decir, una ley establece reglas que deben seguir todas las personas que se encuentren en circunstancias similares, sin identificar casos individuales. Finalmente, cuando decimos que la ley es **abstracta**, significa que la ley no describe situaciones concretas ni establece una solución específica para un caso particular. En lugar de eso, crea una regla general que puede aplicarse a una amplia variedad de situaciones que se ajusten a los criterios que define la ley. Por ejemplo, una ley que prohíbe el robo no dice "Juan no puede robar", sino que establece que nadie puede robar, aplicándose a todas las personas bajo ciertas condiciones. La ley, por tanto, es abstracta porque se refiere a una acción en términos generales (robar) y no a situaciones específicas.

2

**Leyes:** normas de carácter obligatorio, general y abstracto que, siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución, mandan, prohíben o permiten determinadas conductas.

**Decretos con fuerza de ley (DFL):** Actos normativos emitidos por el Presidente de la República con autorización del Congreso para legislar sobre materias específicas.

**Decretos leyes:** Normas con rango de ley dictadas por gobiernos de facto, sin la intervención del Parlamento.

3

**Reglamentos:** normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo, que complementan y detallan las leyes existentes.

4

**Ordenanzas municipales:** normas locales dictadas por los municipios, que regulan aspectos específicos dentro de sus comunas, como el uso de espacios públicos, actividades comerciales, o medidas de seguridad. Estas normas tienen carácter obligatorio dentro del territorio municipal correspondiente y deben ajustarse al marco legal general del país.

## 2. Los actores del proceso legislativo

### 2.1. De los principios a la práctica de la legislación

Para que una ley pase de ser una idea o un principio para convertirse en una norma efectiva que rija la vida de un país, debe cumplir con una serie de requisitos formales. Eso es lo que le da legitimidad. Aquí es donde entramos en el funcionamiento concreto del sistema político y la interacción de los distintos poderes del Estado en la creación de leyes.

Es en este contexto que cobra relevancia el **principio de separación de poderes del Estado**, ya que este garantiza que la elaboración, aplicación e interpretación de las leyes estén distribuidas entre instituciones independientes. Al mismo tiempo, este principio no implica un aislamiento absoluto entre las distintas ramas del poder, sino que establece un equilibrio entre autonomía y colaboración, además de un sistema de pesos y contrapesos que asegura tanto la eficacia como la legitimidad del proceso legislativo.

### 2.2. La separación de poderes y los vínculos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en un Estado Democrático

El principio de separación de poderes del Estado surgió como una respuesta a los excesos del poder absoluto de las monarquías. Este principio planteó la necesidad de dividir las funciones del Estado en ramas independientes: el **Legislativo**, que crea las leyes; el **Ejecutivo**, que las implementa; y el **Judicial**, que las interpreta. La idea de esta separación es que, al distribuir las funciones del Estado entre distintas ramas, el poder quede distribuido y así funcionen como contrapesos los unos de los otros.

Así, la separación de poderes es un principio esencial para evitar la concentración del poder en manos de una sola persona o entidad, garantizando que cada rama tenga autonomía para cumplir

su función, mientras se mantenga dentro de los límites que la Constitución y las leyes establecen. En Chile, este principio está consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución, que establece que los órganos del Estado<sup>3</sup> deben actuar respetando las normas vigentes y no pueden atribuirse facultades que no les hayan sido expresamente conferidas por la ley.

## 2.3. La necesidad de contrapesos entre los poderes

Como ya se indicó, la separación de poderes implica que existe entre cada poder del Estado un sistema de contrapesos, con el cual interactúan para que ninguno tenga un control absoluto sobre la toma de decisiones. Este sistema de contrapesos promueve una gobernanza más equitativa y transparente.

## 2.4. ¿Y cómo funciona en Chile la separación de poderes y sus contrapesos?

El sistema de contrapesos en Chile está profundamente marcado por su tradición presidencialista, donde el Presidente de la República asume el rol de jefe de Estado y jefe de Gobierno<sup>4</sup>, una característica central de su organización política. En este modelo, el Presidente de la República ocupa un lugar preeminente tanto en la conducción del Gobierno como en el diseño de las políticas públicas, lo que le otorga una notable influencia en el funcionamiento del sistema político. Este protagonismo presidencial se manifiesta, por ejemplo, en su rol de colegislador, a partir del cual posee algunas facultades exclusivas, como la iniciativa para proponer leyes en ciertas materias clave como la Ley de Presupuestos.

### ¿Sabías qué?

**3** En Chile existen órganos autónomos reconocidos por la Constitución, como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, que no pertenecen estrictamente a ninguno de los tres poderes clásicos. Estos órganos tienen funciones específicas que son clave para el equilibrio del sistema democrático. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional vela por la supremacía de la Constitución, el Banco Central busca resguardar la estabilidad económica del país, la Contraloría supervisa la legalidad de los actos administrativos, y el Ministerio Público dirige la investigación de los delitos. La existencia de estas entidades autónomas refuerza el principio de separación de poderes al distribuir funciones esenciales del Estado de manera que se eviten abusos y se promueva la eficacia y especialización en áreas clave.

### ¿Sabías qué?

**4** Ser Jefe de Estado significa representar al Estado a nivel interno e internacional, y cuidar que se respete el orden Constitucional. Ser Jefe de Gobierno, por su parte, implica dirigir a la administración pública y ejecutar las políticas internas. La Constitución Política de la República de Chile establece que el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Art. 24). Sin embargo, hay muchos países donde estos roles son encabezados por dos personas distintas, como el Presidente y el Primer Ministro, o el rey y el Primer Ministro.

Sin embargo, el sistema de contrapesos tiene como objetivo esencial garantizar que este poder no se ejerza de manera desmedida o arbitraria. La interacción entre los tres poderes del Estado busca asegurar un equilibrio que evite la concentración de poder y promueva la responsabilidad mutua. El Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputadas y Diputados y el Senado, juega un rol central en este balance. Aunque el Presidente tiene una fuerte capacidad de iniciativa en el ámbito legislativo, el Congreso actúa como contrapeso al revisar los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo.

Además de su papel legislativo, la Cámara de Diputadas y Diputados ejerce un control político directo sobre el Ejecutivo. Esto incluye la posibilidad de interpelar a ministros, investigar acciones gubernamentales mediante comisiones especiales y, en casos extremos, llevar adelante acusaciones constitucionales contra altas autoridades. Estas herramientas refuerzan la capacidad del Poder Legislativo de fiscalizar y limitar el poder presidencial, promoviendo un sistema de supervisión mutua que responde a los principios democráticos.

En conclusión, este sistema de contrapesos garantiza que el poder se ejerza de manera transparente, legítima y ajustada a las normas. Los contrapesos entre los poderes aseguran que cada uno cumpla con su rol sin sobrepasar sus límites, lo que contribuye a la estabilidad y legitimidad del sistema democrático. ¿Significa eso que los poderes del Estado sólo se relacionan para fiscalizarse? Por supuesto que no, pues los poderes del Estado también colaboran entre ellos. Veremos a continuación un muy buen ejemplo de cómo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen mecanismos de colaboración en el contexto del proceso de formación de ley.

## 2.5. Colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo: la labor de la Segpres

Como señalamos, la independencia de los poderes del Estado no significa aislamiento. Para que un sistema democrático funcione, debe haber colaboración entre estos, lo que garantiza que las leyes sean viables, legítimas, representen un consenso entre los distintos actores políticos y correspondan, al fin y al cabo, a la manifestación de la voluntad de la ciudadanía.

Esta colaboración es especialmente relevante en el proceso legislativo, donde las leyes requieren no solo de la aprobación del Congreso, sino también de la iniciativa, coordinación y ejecución del Ejecutivo. **En este sentido, una de las instituciones más importantes en nuestro país es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), pues es la cartera que está encargada de coordinar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.**

### 2.5.1. Breve historia de la Segpres

La creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en 1990 marcó un hito en el regreso de la democracia en Chile, consolidando una institucionalidad clave para la gobernabilidad y el equilibrio entre los poderes del Estado. Fue en este contexto que el gobierno del presidente Patricio Aylwin reconoció la necesidad de crear un órgano especializado que garantizara la eficacia del sistema legislativo y facilitara la implementación del programa de Gobierno. La Segpres nació como respuesta a este desafío, con el objetivo de coordinar y priorizar la agenda legislativa del Ejecutivo,

asegurando que las propuestas del Presidente, legitimadas por el voto ciudadano, se tradujeran en leyes concretas que impactaran positivamente en la sociedad.

En Chile, la Segpres juega un rol esencial en el funcionamiento del sistema político. Este ministerio se encarga de la elaboración y tramitación de los proyectos de ley, en colaboración o coordinación con los ministerios sectoriales, trabajando en estrecha relación con el Congreso Nacional. Su función consiste en discutir con todos los parlamentarios y fuerzas políticas para construir acuerdos, garantizar mayorías y asegurar el avance legislativo. Este trabajo no solo es fundamental para que el Ejecutivo pueda materializar su agenda, sino también para mantener un diálogo constante entre los poderes del Estado y promoviendo un sistema de colaboración funcional.

Precisamente, al desempeñar este rol de mediación y planificación, la Segpres actúa como el núcleo estratégico que centraliza la planificación legislativa del Gobierno. Esta función permite mantener un enfoque claro respecto de las iniciativas que se impulsarán, estableciendo prioridades coherentes con los compromisos asumidos en el programa presidencial. De esta manera, el ministerio garantiza que el proceso legislativo avance de manera eficiente y ordenada. En otras palabras, la labor de este ministerio contribuye a que las propuestas legislativas se transformen en leyes. El rol de la Segpres es fundamental para construir consensos sobre la base de puntos comunes que permitan avanzar en los proyectos que son prioritarios para el país.

### 2.5.2. Funciones de la Segpres

Según el artículo 2 de la Ley N° 18.993, que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, algunas de las funciones del ministerio corresponden, específicamente, a su rol de la coordinación y asesoría legislativa:

**1** **Coordinar y asesorar** directamente al Presidente de la República, al ministro del Interior y a cada uno de los ministros en materias políticas, administrativas y jurídicas, así como en las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional (art. 1°, Ley N° 18.993);

**2** **Propender** al logro de una efectiva coordinación de la gestión legislativa del Gobierno;

**3** **Actuar**, por orden del Presidente de la República", mancomunadamente con otros ministerios, y a través de ellos, con los servicios y organismos de la administración del Estado (art. 2°, letra b) Ley N° 18.993).

### 3. ¿Y todo esto por qué es importante?

El proceso de creación de las leyes es mucho más que un conjunto de procedimientos técnicos o políticos. Es el pilar fundamental sobre el cual se construye una sociedad democrática, organizada y justa. Las leyes no son entes abstractos ni algo ajeno a la vida cotidiana de las personas; son el reflejo de nuestra historia y nuestros valores. Son, en última instancia, los instrumentos a través de los cuales se regulan las relaciones entre los individuos y se protege el bienestar común. En un Estado de Derecho, la ley es una herramienta obligatoria, general y abstracta, que regula nuestra convivencia democrática. Es, por tanto, imprescindible entender cómo se originan las leyes, cómo se proponen, cómo se debaten, cómo se aprueban y cómo se implementan. **Este entendimiento es una herramienta fundamental para toda la ciudadanía.** Conocer el proceso legislativo nos permite ser parte activa de la construcción de la sociedad en que vivimos y, sobre todo, nos permite defender nuestros derechos.

En suma, una de las características esenciales de la democracia es que es un sistema de gobierno basado en la participación activa de la ciudadanía. **En este contexto, entender el proceso legislativo es clave.** No se trata solo de saber cómo se aprueban las leyes, sino de comprender cómo las decisiones políticas que se toman en el Congreso y el Ejecutivo afectan nuestra vida diaria. Esas leyes pueden, por ejemplo, garantizar nuestros derechos fundamentales, regular el acceso a la educación, la salud, la justicia y, en general, influir en la calidad de vida de toda la población.



# Segundo Módulo

## ¿Cómo llega un proyecto a concretarse en ley?

---

## 4. Y comenzamos: ¡Construyamos una ley!

Ahora que hemos comprendido la importancia de la ley, nos adentraremos en el análisis específico del proceso de formación de esta, es decir, en todas las etapas que un proyecto debe seguir para convertirse en una ley de la República. Este tema es esencial para entender cómo se estructuran y desarrollan las leyes que rigen nuestra vida cotidiana. El proceso de formación de una ley es un proceso complejo que involucra a diversos actores y procedimientos.

Vimos que la ley es una expresión directa de los fundamentos democráticos y de la representación de la voluntad soberana. Por lo mismo, es la Constitución Política de la República de Chile la que regula con detalle los pasos necesarios para su creación. Cumplir con el procedimiento de formación garantiza el respeto al Estado de Derecho y sus principios democráticos. Por ello, el estudio del proceso de formación de las leyes es tan importante.

Además de la Constitución, existen otras normas jurídicas que regulan este procedimiento. Por mandato constitucional, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado establecen diversos detalles del proceso legislativo.

En Chile, no todas las leyes se tramitan de la misma forma. Existen distintos tipos de leyes, y su aprobación depende de un elemento clave: el **quorum**. Este concepto se refiere al número mínimo de votos necesarios para adoptar una decisión legislativa, garantizando que las leyes reflejen una mayoría entre los parlamentarios.

Según el quorum requerido, las leyes se clasifican en cuatro categorías principales:

Leyes interpretativas de la Constitución: buscan aclarar o explicar artículos constitucionales. Requieren el voto favorable de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio y obligatoriamente deben ser revisadas de forma preventiva por el Tribunal Constitucional.

- Leyes orgánicas constitucionales: desarrollan aspectos específicos mencionados en la Constitución y también deben ser revisadas obligatoriamente por el Tribunal Constitucional. Para su aprobación, requieren el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados y senadores. Esto significa contar con el voto favorable de más de la mitad de los parlamentarios en ejercicio.
- Leyes de quorum calificado: regulan temas específicos señalados en la Constitución. También se aprueban con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.
- Leyes ordinarias o comunes: son la regla general en el sistema democrático al exigir mayoría simple, es decir, se aprueban con el voto de la mayoría de los diputados y senadores presentes en la respectiva sesión.

Comprender estas categorías y los quorum asociados es esencial para entender cómo se estructuran las leyes en el sistema legislativo chileno.

## 4.1. Definición de los temas que son materia de ley

En Chile, el artículo 63 de la Constitución<sup>5</sup> establece un listado con todos los temas que obligatoriamente son materia de ley, pues su regulación tiene un impacto tan importante en el orden y el bienestar de todos que requieren ser aprobadas como resultado de la deliberación democrática y la conformación de mayorías.

En otras palabras, las materias que son objeto de ley están relacionadas con cuestiones fundamentales para el orden y la estabilidad del país. Todas, sin excepción, tienen un impacto directo en la sociedad, la economía y la identidad nacional. Y es por eso que deben ser tratadas con la seriedad y formalidad que la ley requiere.

### ¿Sabías qué?

**5** Según el artículo 63 de la Constitución, solo son materias de ley: 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales; 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley; 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra; 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores; 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales; 7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial. Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central; 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades. Esta disposición no se aplicará al Banco Central; 9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas; 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; 11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país; 12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas; 13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él; 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; 15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República; 16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia. Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º; 17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional; 18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública; 19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y 20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

## 4.2. La iniciativa exclusiva en ciertas materias

De todas las materias sobre las que puede legislarse, hay algunas que están reservadas exclusivamente al Presidente de la República. El artículo 65 de la Constitución le otorga iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley en temas fundamentales para la organización y administración del Estado, especialmente aquellos que implican gasto público, como la creación de empleos, la seguridad social, la administración financiera del Estado, las remuneraciones y las negociaciones colectivas. En estos casos, el Congreso no puede iniciar la tramitación de un proyecto sin el patrocinio del Ejecutivo.

Una de las razones detrás de esta atribución es asegurar que las iniciativas con impacto financiero cuenten desde su origen con una evaluación técnica adecuada. Así, por ejemplo, la exclusividad presidencial en temas presupuestarios busca garantizar que las leyes que impliquen gasto sean viables y sostenibles dentro del marco fiscal.

Por eso, la Ley de Presupuestos<sup>6</sup> solo puede ser presentada por el Presidente. Lo mismo ocurre con proyectos sobre préstamos, exenciones tributarias u otras operaciones financieras: todas deben originarse en el Ejecutivo, que tiene la responsabilidad de asegurar que las políticas públicas sean coherentes con la disponibilidad de recursos.

Este diseño institucional busca equilibrar la toma de decisiones, resguardando la sostenibilidad económica del país. Aunque el Congreso puede discutir, aprobar, rebajar o rechazar estas iniciativas, no tiene la facultad de proponerlas ni de aumentar el gasto público.

## 4.3. La redacción de un proyecto de ley

Sabemos que solo algunos temas son materia de ley, y que las propuestas de ley sobre algunos de esos temas sólo pueden ser realizadas por el Presidente de la República. Ahora, ¿cómo pasamos de un problema que queremos mejorar mediante la dictación de una ley –un asunto de vivienda, de salud, o pensiones– a la definición de un proyecto en particular, con una propuesta, un enfoque, y una serie de artículos?

### ¿Sabías qué?

**6** La Ley de Presupuestos en Chile es un proyecto de ley presentado por el Presidente de la República que establece los recursos y gastos del Estado para un año fiscal (artículo 67 de la Constitución). Esta ley es fundamental porque define cómo se distribuyen los fondos públicos en áreas clave como educación, salud, infraestructura, defensa, y otros servicios esenciales. La iniciativa exclusiva del Presidente sobre la Ley de Presupuestos tiene como objetivo asegurar que las políticas públicas sean viables económicamente y se ajusten al presupuesto disponible, garantizando que el gasto del Estado esté alineado con los ingresos y la capacidad financiera del país. De este modo, el Presidente es quien tiene el control exclusivo sobre este proceso, y el Congreso Nacional solo puede aprobar, disminuir siempre que no sea gasto permanente o rechazar las propuestas presentadas.

El primer paso es realizar un análisis previo de los problemas sociales, económicos, políticos o jurídicos que necesitan ser abordados a través de la legislación, y definir cómo formular una posible solución. Una vez decidido el tema a legislar y evaluada su factibilidad, comienza a construirse el texto formal: el **proyecto de ley**. Este trabajo puede ser realizado por parlamentarios o por el gobierno. Eso significa que, si es que la iniciativa viene de algún o algunos miembros de la Cámara de Diputadas y Diputados o del Senado, en este proceso participan algunos parlamentarios. Por supuesto, no trabajan solos: les piden ayuda a sus asesores, a personas expertas en el tema, o a los distintos ministerios. Por su parte, si la iniciativa es del Presidente de la República, los actores involucrados son autoridades y funcionarios de ministerios que se relacionan con el tema a legislar, la Segpres, y en algunos casos, la Dirección de Presupuestos (Dipres), que es la institución del Ministerio de Hacienda encargada de planificar, coordinar y supervisar el uso de los recursos públicos del país.

#### 4.4. Mensaje o moción

En nuestro país los proyectos de ley solo pueden ser iniciados por el Presidente de la República o por los miembros del Congreso Nacional. Cuando el Presidente de la República decide iniciar un proyecto de ley, este se denomina **mensaje presidencial**. El mensaje incluye una exposición de los motivos que justifican la necesidad de la norma propuesta y un articulado que detalla su contenido. Este documento debe ser firmado por el Presidente y al menos uno de sus ministros. Asimismo, debe incluir informe financiero realizado por la Dipres que evalúe su impacto financiero.

Por otro lado, cuando un proyecto de ley es iniciado por senadores o diputados, se denomina **moción parlamentaria**. Estas mociones están sujetas a ciertas restricciones: no pueden ser firmadas por más de diez diputados o cinco senadores y no deben abordar materias de iniciativa exclusiva.

La **Cámara de origen** -es decir, la Cámara del Congreso en la cual se ingresa el proyecto- también se define en esta parte del proceso. Para el caso de las mociones parlamentarias, la Cámara de origen dependerá de quienes presenten la iniciativa: si la moción es firmada por diputados, debe tener su origen en la Cámara de Diputadas y Diputados y, si es firmada por senadores, debe tener su origen en el Senado.

En el caso de los mensajes presidenciales, el Presidente de la República tiene la facultad de elegir libremente la Cámara en la que ingresará el proyecto, salvo en aquellas materias donde la Constitución determina la Cámara de origen<sup>7</sup>.

#### ¿Sabías qué?

<sup>7</sup> Existen también materias específicas donde la Constitución determina cuál será la Cámara de origen. Las leyes sobre tributos, presupuestos de la Administración Pública y reclutamiento deben originarse en la Cámara de Diputadas y Diputados. Por el contrario, las leyes sobre amnistía e indultos generales deben iniciarse en el Senado.

## 4.5. Definición de urgencias

El Presidente de la República tiene la facultad de poner urgencia a los proyectos de ley, priorizando los plazos de tramitación legislativa en la Cámara en que sean presentadas. Así, nuestro ordenamiento jurídico contempla la urgencia simple (30 días), la suma urgencia (15 días) o discusión inmediata (6 días), debiendo quedar terminada la discusión y votación del proyecto en dicho plazo. Si no se especifica el tipo de urgencia, se entiende que esta es simple.

El sistema de urgencias es una herramienta central del presidencialismo chileno, porque le entrega al Presidente un mecanismo de control de los plazos, dado que las urgencias se pueden ingresar en cualquier momento de la etapa legislativa. Eso significa que, si el proyecto queda inactivo en el Congreso, el Presidente puede intervenir colocando urgencia a la tramitación del proyecto.

## 5. Primer trámite constitucional. La Cámara de origen

### 5.1. Cuenta y examen de admisibilidad en la Cámara de origen

Cuando ingresa un proyecto de ley, la Cámara de origen da cuenta de este en la Sala, y luego se realiza un examen de admisibilidad, que es un procedimiento en el que verifica que el proyecto de ley cumple con todos los requisitos establecidos por la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de las Cámaras para continuar con su tramitación legislativa. Este examen de admisibilidad lo hace el presidente de dicha Corporación, pero si hay desacuerdo al respecto, la decisión se somete a votación. De esta forma, por ejemplo, el pleno de la Sala puede revertir la decisión de admisibilidad.

### 5.2. Comisiones

Una vez que un proyecto de ley ha sido declarado admisible por la Cámara de origen, es enviado a la comisión respectiva. Pero, ¿qué significa esto?

#### ¿Sabías qué?

**8** Las comisiones son grupos más pequeños dentro de la Cámara de Diputadas y Diputados o el Senado que se encargan de estudiar, analizar y debatir los proyectos de ley antes de que lleguen a la Sala para su votación general. Estas permiten trabajar de manera más especializada y profunda en los temas técnicos que abordan los proyectos de ley. Cada comisión está formada por un grupo de diputados o senadores, dependiendo de la Cámara correspondiente. Por reglamento, las comisiones de la Cámara de Diputadas y Diputados deben tener al menos trece miembros, mientras que las del Senado deben tener al menos cinco, y todos los parlamentarios forman parte de al menos una comisión. Esto asegura que cada proyecto de ley sea estudiado y debatido por un grupo diverso de legisladores antes de llegar a la votación en la Sala.

Tanto en la Cámara de Diputadas y Diputados como en el Senado existen la Sala y las comisiones. La **Sala** es la instancia que reúne a todos los parlamentarios de cada Cámara, mientras que las comisiones solo cuentan con algunos de ellos<sup>8</sup>. Las **comisiones** se encargan de temas específicos, como educación, salud y hacienda, entre otros, con el objetivo de que los parlamentarios puedan analizar los proyectos con profundidad. Los proyectos de ley siempre pasan por al menos una comisión, y siempre pasan por la Comisión de Hacienda si es que su contenido tiene un impacto financiero.

Una vez que el proyecto llega a la comisión respectiva, esta comienza su trabajo de revisión. Esto puede incluir debates o audiencias públicas, en las que se invita a expertos, gremios, ciudadanía o autoridades, para analizar en profundidad el impacto que el proyecto tendrá en la sociedad, la economía y la legislación vigente.

El resultado del debate y la votación que realiza la comisión es un informe que será luego presentado a la Sala de la respectiva Cámara. Este informe puede recomendar la aprobación o el rechazo del proyecto, o incluso sugerir modificaciones, proponiendo en la práctica cómo debe quedar el proyecto de ley. La Sala entonces tendrá que debatir y decidir si sigue las recomendaciones de la comisión o no.

### 5.3. De vuelta a la Sala

Tras la revisión de las comisiones especializadas, el proyecto pasa a ser discutido en la Sala de dicha Cámara. En ocasiones, en esta parte se fusionan proyectos de ley que abordan temas similares o idénticos, tratándolos como si fueran un único proyecto de ley para su discusión y tramitación. Esto facilita la eficiencia en el proceso de formación de ley, evitando duplicidades y optimizando el tiempo. Este primer trámite consta de dos momentos: la discusión en general y la discusión en particular.

### 5.4. Discusión en general

La discusión en general tiene como objetivo debatir y votar sobre la idea general del proyecto de ley. En esta instancia, los parlamentarios no se enfocan en los detalles de los artículos del proyecto, sino en si están de acuerdo con la idea matriz del mismo y si consideran que el tema debe ser legislado. Si el proyecto es aprobado en general, se puede pasar a la discusión en particular. En caso de que sea rechazado en general, dicha idea de legislar no podrá ser tratada hasta un año después.

Supongamos, por ejemplo, que se presenta un proyecto de ley que busca mejorar la infraestructura escolar en zonas rurales. En la discusión en general, los parlamentarios debatirán sobre la necesidad de crear una ley que fomente la mejora de estas infraestructuras. No se discutirán los detalles específicos, como los materiales con que se construirán, si deben priorizarse las zonas más extremas del país, o si la construcción de las escuelas deberá ser dentro de cinco o diez años, sino solamente si están de acuerdo con la idea de legislar sobre mejoras de infraestructura en zonas rurales. Si la mayoría está de acuerdo, el proyecto pasa a la discusión en particular.

### 5.5. Discusión en particular

Una vez que el proyecto ha sido aprobado en general, se da paso a la discusión en particular. En esta fase, se analiza y se vota cada parte del proyecto de ley, artículo por artículo. Durante la discusión en

particular pueden presentarse indicaciones, tanto por parte de los diputados y senadores como del Ejecutivo, quienes pueden proponer cambios a los artículos del proyecto. Las indicaciones también pasan un examen de admisibilidad, para asegurar que se respete la idea central del proyecto de ley: en nuestro ejemplo del proyecto de ley sobre escuelas rurales, no sería posible ingresar indicaciones que digan, por ejemplo, que además de escuelas construiremos hospitales en las zonas rurales, o que hablen de escuelas en zonas urbanas, pues eso no fue lo que se aprobó en general. Una vez admitidas, estas indicaciones usualmente son discutidas primero por las comisiones (que, como vimos, suelen ser más expertas en el tema que se está discutiendo) y, luego son votadas en la Sala cuando se llega al artículo al que se refiere la indicación. El resultado puede ser la aprobación del artículo en su versión original, su aprobación con las modificaciones propuestas por alguna de las indicaciones, o el rechazo del artículo. De esta forma, cada artículo se vota por separado y, si se aprueba, se continúa con el siguiente. Por otra parte, aquellos artículos que no son objeto de indicaciones en la Sala, se entenderán por aprobados en general.

Entonces, aunque la discusión en general es la que define si un proyecto de ley sigue adelante o no, es en la discusión en particular donde se definen los detalles del proyecto de ley.

## 6. Segundo trámite constitucional

Una vez discutido en general y particular el proyecto de ley por la Cámara de origen, incluidas las indicaciones ingresadas por la misma Cámara o el Ejecutivo, este queda listo para continuar su tramitación en la Cámara revisora, donde tendrá su segundo trámite constitucional. La Cámara revisora es aquella Cámara del Congreso que no discutió el proyecto en su origen y que ahora podrá aprobarlo, modificarlo o desecharlo.

### ¿Sabías qué?

9 Cuando los parlamentarios o el Presidente de la República presentan un proyecto de ley, a veces puede ser necesario hacerle ajustes para que sea más claro, completo o adecuado a las necesidades del país. Esas modificaciones se llaman indicaciones. Las indicaciones permiten agregar, cambiar o eliminar partes del proyecto de ley para mejorarlo antes de que sea votado. Las indicaciones pueden consistir en:

a. **Adiciones:** significa sumar algún párrafo o artículo al proyecto. Por ejemplo, en un artículo que dice que "el gobierno proporcionará recursos a las municipalidades para proyectos sociales" se agrega que "y creará un fondo especial para aquellas municipalidades que implementen proyectos de innovación social".

b. **Enmiendas:** se corrige una parte fundamental del artículo. Por ejemplo, "el gobierno proporcionará recursos a las municipalidades con población más vulnerable para proyectos sociales".

c. **Ajustes:** se corrige algún detalle menor del artículo, como, por ejemplo, "el gobierno proporcionará recursos suficientes a las municipalidades para proyectos sociales".

Durante esta fase, el Presidente de la República puede introducir cambios, lo que le permite influir en detalles y aspectos específicos del proyecto de ley. Sus indicaciones pueden ser clave para modificar el texto original del proyecto según sus prioridades y objetivos políticos, dependiendo su aprobación del apoyo mayoritario de los parlamentarios en ambas Cámaras.

## 6.1. Primer escenario: la Cámara revisora aprueba el proyecto en los mismos términos que la Cámara de origen

Partamos por lo sencillo. En algunas ocasiones, la Cámara revisora aprueba el proyecto de ley tal y como fue propuesto y aprobado en la Cámara de origen, sin introducir ningún tipo de modificación. En estos casos, ¡estamos muy cerca de tener una ley! El proyecto es despachado por el Congreso Nacional y enviado al Presidente de la República para su promulgación y publicación.

## 6.2. Segundo escenario: la Cámara revisora aprueba el proyecto de la Cámara de origen, pero introduce modificaciones

Muchas veces, al analizar el proyecto, la Cámara revisora decide introducir modificaciones. Cuando se introducen modificaciones, el proyecto de ley debe regresar a la Cámara de origen para que ésta las apruebe o rechace, dando inicio al tercer trámite constitucional (que también conoceremos más adelante).

## 6.3. Tercer escenario: la Cámara revisora desecha el proyecto de la Cámara de origen en su totalidad

Sin embargo, en otros casos la Cámara revisora puede rechazar completamente el proyecto de ley aprobado en la Cámara de origen. Conforme al artículo 70 de la Constitución, el proyecto es enviado a una Comisión Mixta, la cual se encarga de proponer una solución a las dificultades entre ambas Cámaras. Si es que la Comisión Mixta llega a un acuerdo, su propuesta debe ser aprobada por ambas Cámaras, de acuerdo con el quorum exigido según el tipo de ley en discusión.

# 7. Tercer trámite constitucional

El tercer trámite constitucional se activa cuando la Cámara revisora introduce modificaciones a un proyecto de ley aprobado previamente por la Cámara de origen. En ese caso, el proyecto regresa a la Cámara de origen para que ésta decida si aprueba o rechaza estas modificaciones. Este proceso puede tomar dos direcciones, dependiendo de cómo se resuelvan las diferencias entre ambas cámaras.

## 7.1. Primer escenario: la Cámara de origen aprueba las modificaciones propuestas por la Cámara revisora

Conforme al artículo 71 de la Constitución, si la Cámara de origen acepta los cambios introducidos por la Cámara revisora, el proyecto de ley es aprobado y ¡está listo para ser despachado al Presidente de la República para su promulgación!

## 7.2. Segundo escenario: la Cámara de origen rechaza las modificaciones propuestas por la Cámara revisora

El mismo artículo 71 señala que, si la Cámara de origen no acepta las modificaciones hechas por la

Cámara revisora, este desacuerdo da paso a una nueva instancia, que es la Comisión Mixta. Esta comisión debe integrarse por un número igual de diputados y senadores (cinco de cada cámara), cuya tarea será encontrar una solución a las diferencias surgidas entre ambas Cámaras.

En este escenario, la Comisión Mixta deberá elaborar una propuesta de solución de controversias para ser presentada a ambas Cámaras y, si sus miembros la aprueban, de acuerdo con los quorum establecidos según el tipo de ley en discusión, este es enviado al Presidente de la República para su promulgación. Este procedimiento busca asegurar que el proyecto de ley pueda seguir su tramitación, resolviendo las diferencias entre las Cámaras. Pero, ¿qué pasa si ambas Cámaras o solo una de ellas aún no quiere aprobar el proyecto?

## 8. Intervención del Ejecutivo

A lo largo de todo este trámite legislativo, el Presidente de la República puede intervenir para buscar que un proyecto avance, incluso cuando hay diferencias entre las dos Cámaras. Por otro lado, el Presidente de la República es representado durante la tramitación legislativa por los ministros de Estado, quienes pueden asistir a las sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, e incluso hacer uso preferente de la palabra (aunque sin derecho a voto). Lo más común es que el ministerio que participa de las discusiones legislativas es aquel que está directamente relacionado con la materia que se está discutiendo. Es decir, si el proyecto de ley trata sobre ferrocarriles, asistirá el ministro o ministra de Transportes y Telecomunicaciones; si es una materia hospitalaria, asistirá el o la titular de Salud, y así respectivamente. Generalmente, el ministro o ministra sectorial es acompañado por el ministro o ministra de la Segpres, que coordina la presencia de sus pares o de sus asesores representantes durante la tramitación de un proyecto de ley.

Además de las urgencias, las indicaciones y los demás mecanismos que ya hemos conocido, el Presidente de la República puede impulsar la discusión por medio de las insistencias, que son herramientas para intentar destrabar el proceso cuando las Cámaras no llegan a acuerdo. Para ello, el Presidente puede insistir en que una Cámara que haya desecharido un proyecto reevalúe su decisión. Esto puede ocurrir tanto en el segundo como en el tercer trámite constitucional:

- **Insistencias en el segundo trámite constitucional:** cuando la Cámara revisora rechaza en general un proyecto de ley que ya fue aprobado por la Cámara de origen, según señala el artículo 70 de la Constitución, se formará una comisión mixta compuesta por mismo número de diputados y senadores. Si esta instancia no llega a acuerdo, o la Cámara de origen rechazare su propuesta, el Presidente puede pedir a la Cámara de origen que se pronuncie, por los dos tercios de sus miembros presentes, sobre si insiste en el proyecto que se aprobó en primer trámite. Si se aprueba la insistencia, el proyecto volverá a ser votado en la Cámara revisora y solo se entiende que lo rechazan si esto se acuerda por los dos tercios de sus miembros presentes.
- **Insistencias en el tercer trámite constitucional:** conforme al artículo 71 de la Constitución, cuando la Cámara de origen rechaza las modificaciones que hizo la Cámara revisora y luego la Comisión Mixta tampoco llega a un acuerdo, el Presidente puede solicitar una nueva votación en la Cámara de origen, para que ésta reconsidere el proyecto en los términos que la Cámara revisora propuso inicialmente. Si dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de origen insisten en rechazar

el proyecto, entonces no habrá ley. De lo contrario, el proyecto pasará nuevamente a la Cámara revisora, que deberá aprobarlo por dos tercios de sus miembros presentes para que finalmente se convierta en ley. De no lograr los dos tercios de votación, no habrá ley.

Si un proyecto es desecharido en su totalidad durante el primer trámite legislativo, dicho proyecto no podrá renovarse hasta después de un año, salvo que haya sido presentado al Congreso por mensaje presidencial y que el Presidente de la República insista en la propuesta. Esta es una herramienta excepcional, en que el Ejecutivo puede enviar el proyecto enviado a la otra Cámara del Congreso para intentar que vuelva a ser discutido (si originalmente se había enviado a la Cámara de Diputadas y Diputados, ahora se envía al Senado y viceversa), pero para ello requiere un quorum alto, de dos tercios de los miembros presentes.

El Presidente de la República, al usar las insistencias, cumple un rol clave para tratar de sacar adelante proyectos de ley que enfrentan obstáculos en el Congreso. Así, vela por el avance de iniciativas importantes, pero siempre dentro de las reglas establecidas por la Constitución y respetando la autonomía del Congreso<sup>10</sup>.

## 9. El control constitucional

Una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado por ambas Cámaras, efectivamente estamos muy cerca de tener una ley, pero todavía faltan algunos detalles. Conozcámossos.

### 9.1. La labor de la Corte Suprema: opinión técnica en proyectos de ley judiciales

En el proceso de formación de la ley, la Constitución establece un trámite adicional específico para los proyectos que regulan la organización y atribuciones de los tribunales de justicia. En estos casos, se requiere la opinión técnica de la Corte Suprema antes de que el proyecto pueda ser despachado. La Corte Suprema es el máximo tribunal de justicia del país, encargado de velar por la correcta aplicación de la ley y la Constitución. Por medio de este procedimiento, regulado por el artículo 77 de la Constitución y por el artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se busca asegurar que las normativas que afectan al sistema judicial sean analizadas por el máximo tribunal del país.

La Corte Suprema tiene un plazo de treinta días desde que recibe la solicitud del Congreso Nacional para emitir su opinión. Si el Presidente de la República ha señalado una urgencia en el proyecto, el plazo puede ajustarse según esta indicación. En caso de que la Corte no se pronuncie dentro de los plazos establecidos, se considerará que el trámite ha sido cumplido.

#### ¿Sabías qué?

**10** Hay ciertos casos en los que el Presidente de la República y el Congreso no se ponen de acuerdo y la decisión queda en manos de la ciudadanía. ¡Si! En Chile, cuando hay discrepancias entre el Congreso y el Presidente respecto a una reforma constitucional, la Constitución establece que la solución puede pasar por un plebiscito, con el que la ciudadanía debe aprobar o rechazar el contenido de la reforma. Este mecanismo es único por su carácter vinculante, lo que significa que la decisión de la ciudadanía tiene un impacto directo en la legislación. Este proceso es una de las pocas ocasiones en que la participación directa de la ciudadanía tiene un efecto vinculante en las decisiones constitucionales. Volveremos sobre ello en el próximo módulo.

## 9.2. Veto Presidencial

Cuando el Congreso Nacional aprueba un proyecto de ley, y se cumplen —de ser necesarios— todos los trámites extra previamente descritos, el proyecto es enviado al Presidente de la República, quien tendrá dos opciones: promulgarlo o vetarlo. La promulgación es el acto mediante el cual el Presidente aprueba el proyecto de ley. Esto pasa de manera tácita, cuando deja pasar 30 días sin pronunciarse (lo que se entiende como una aprobación automática), o pasa de manera explícita. En este último caso, el Ejecutivo envía al Congreso un oficio que indica que no se ejercerá el veto y firma un decreto promulgatorio que envía a la Contraloría para su toma de razón. Una vez que eso ocurre, la ley es publicada en el Diario Oficial, con lo cual entra en régimen, a menos que tenga un período de vacancia.

Por otra parte, como se ha dicho, el Presidente también puede vetar el proyecto de ley. El veto presidencial es una facultad del Presidente de la República que le permite observar, modificar o rechazar parcialmente un proyecto de ley que haya sido aprobado por el Congreso Nacional pero que aún no ha sido promulgado. Este veto puede consistir en agregar, quitar, o modificar contenido del proyecto (los que se conocen, respectivamente, como veto aditivo, supresivo y sustitutivo). Se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República, y no puede ser utilizada por diputados y senadores. En caso de veto, el proyecto es devuelto al Congreso, para que lo revise nuevamente. De esta forma, el Presidente expresa su desacuerdo con el contenido del proyecto tal como fue aprobado por las Cámaras.

Si el Presidente decide vetar un proyecto, el Congreso debe revisar sus observaciones. Conforme al artículo 73 de la Constitución, si ambas Cámaras aceptan las observaciones del Presidente, el proyecto se modifica según lo solicitado y se le devuelve para su promulgación. Sin embargo, si ambas Cámaras rechazan las observaciones, necesitan alcanzar una mayoría especial de dos tercios para que el proyecto sea promulgado tal como fue aprobado inicialmente. Si una de las Cámaras no logra los dos tercios, pero sí la mayoría de los votos, se elimina aquel artículo o artículos observados por el Presidente, y la ley se aprueba en todo aquello que no fue observado. Este proceso es un mecanismo de contrapeso que refleja el presidencialismo que existe en Chile y el relevante papel del Ejecutivo en el proceso legislativo.

## 9.3. El rol del Tribunal Constitucional: garantía de conformidad constitucional

El Tribunal Constitucional es el órgano autónomo del Estado encargado de velar por que los proyectos de ley cumplan con las disposiciones de la Constitución antes de convertirse en ley. Este control preventivo<sup>11</sup> puede ser obligatorio o facultativo, dependiendo de la naturaleza del proyecto de ley.

### ¿Sabías qué?

**11** El control preventivo de constitucionalidad en Chile es un mecanismo a través del cual el Tribunal Constitucional revisa, antes de su promulgación, si determinadas normas legales se ajustan o no a la Constitución Política. Este control busca prevenir la entrada en vigor de leyes que puedan vulnerar la supremacía constitucional.

El control obligatorio aplica a los proyectos que interpretan la Constitución, a las leyes orgánicas constitucionales y a las normas de tratados internacionales relacionadas con estas materias. En estos casos, el proyecto debe ser siempre enviado al Tribunal Constitucional por la Cámara de origen una vez que este ha sido aprobado por el Congreso.

El control facultativo, por su parte, puede ser solicitado por el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso, o un grupo de al menos un cuarto de sus miembros en ejercicio<sup>12</sup>. Este procedimiento se utiliza cuando surgen dudas sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley durante su tramitación, sea cual sea el tipo de ley discutido.

En ambos casos, el Tribunal examina asuntos de forma y de fondo. La forma es que se hayan cumplido con todos los requisitos exigidos por la propia Constitución en la tramitación de las leyes (es decir, todos los que vimos anteriormente). El fondo es el examen del contenido del proyecto, para verificar que este no vaya en contra de algún artículo de la Constitución (por ejemplo, que no vulnera ningún derecho consagrado en la misma). Si el Tribunal declara la constitucionalidad del proyecto, este continúa su curso hacia la promulgación. Sin embargo, si se identifica algún vicio de inconstitucionalidad, se eliminarán aquellos artículos que vayan en contra del texto constitucional o que no hayan cumplido las formalidades legales. En caso de una inconstitucionalidad total, el proyecto no podrá ser promulgado.

## 10. Promulgación y publicación de las leyes

Finalmente, llegamos al momento de la promulgación y publicación de la ley. Este es el paso final, donde una idea, convertida luego en proyecto, se transforma en una norma que regirá la vida de las personas.

La promulgación es un acto solemne en que, conforme a los artículos 72 y 75 de la Constitución, el Presidente de la República declara oficialmente que la ley ha cumplido con todas las etapas necesarias para su formación. Este acto se materializa a través de un decreto promulgatorio, que debe emitirse dentro de los diez días posteriores a la finalización del proceso legislativo. Además,

### ¿Sabías qué?

**12** *El control preventivo facultativo debe presentarse antes de que la ley sea promulgada, y debe contener una exposición de hechos y fundamentos de derecho que justifiquen la necesidad de que el Tribunal Constitucional revise el proyecto. Además, debe decir exactamente qué cuestión de constitucionalidad quiere que se revise y cuáles vicios de inconstitucionalidad se observan, indicando qué artículo exactamente se estaría transgrediendo. De hecho, durante la tramitación del proyecto se puede ingresar una reserva de constitucionalidad, que significa advertir que si ese artículo sigue como está hasta el final de la tramitación del proyecto, se pedirá la revisión preventiva del TC.*

este decreto es revisado por la Contraloría General de la República<sup>13</sup>, asegurando que todo esté en regla. Una vez promulgada la ley, solo falta su **publicación**: el Presidente tiene la responsabilidad de ordenar su inserción en el Diario Oficial dentro de los cinco días siguientes a la promulgación. **Desde la fecha de publicación, se entiende que la ley es conocida y, por ende, su cumplimiento es obligatorio, marcando el inicio de su impacto en la sociedad.**

Si bien la regla general es que las leyes son obligatorias desde su publicación, hay casos en que la propia ley puede establecer plazos distintos para su entrada en vigor, sobre todo cuando es necesario dar tiempo a las personas, instituciones o sectores afectados para adaptarse a las nuevas disposiciones. Por ejemplo, imaginemos una ley que establece la obligación de las empresas constructoras de instalar paneles solares en los edificios nuevos. En este caso, la norma podría especificar que comenzará su aplicación seis meses después de su publicación, para dar tiempo a que las constructoras se familiaricen con los nuevos requisitos técnicos y capaciten a su personal.

## 11. ¿Y qué pasa después? Implementación de la ley

Una vez que una ley ha sido promulgada y publicada, comienza la etapa de implementación. Este es el momento en que la ley se traduce en acciones concretas y efectivas que impacten la vida de las personas. Esto se hace, al menos, por medio de dos formas:

### 11.1. Reglamentos para la ejecución de las leyes

El Presidente de la República tiene la atribución constitucional de dictar los reglamentos necesarios para que las leyes puedan aplicarse de manera efectiva. Estos reglamentos se encargan de detallar aspectos prácticos que la ley no regula directamente, ya sea porque lo establece expresamente o porque su implementación requiere mayor especificidad.

En algunos casos, la propia ley dispone que debe dictarse un reglamento para su ejecución, estableciendo plazos o criterios específicos para ello. En otros, el Poder Ejecutivo evalúa que un reglamento es necesario para garantizar que las disposiciones de la ley se lleven a cabo de manera adecuada y operativa. Por ejemplo, en nuestro ejemplo de la ley que establece la obligación a empresas constructoras de instalar paneles solares en los edificios nuevos, el Reglamento podría establecer qué características técnicas deberán tener los paneles, cómo se certifican, qué requisitos deben cumplir los proveedores o instaladores, o el porcentaje de energía que deberá ser producido con paneles solares.

#### ¿Sabías qué?

**13** La Contraloría General de la República es un organismo autónomo que fiscaliza el uso de los recursos públicos en Chile. Se encarga de revisar y auditar cómo se manejan los fondos del Estado, asegurándose de que las instituciones públicas cumplan con las leyes y regulaciones. Además, tiene la facultad de interpretar las normas legales, de tomar razón de estos y de llevar un registro de los actos administrativos, como decretos y resoluciones, para garantizar su legalidad antes de que entren en vigor. ¡Es un pilar fundamental para la transparencia y el control en la administración pública!

A través de estos reglamentos se definen procedimientos, estándares y mecanismos que permiten que las leyes sean realmente aplicables en la práctica, asegurando su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

## 11.2. Supervisión y seguimiento del cumplimiento de las leyes

El Poder Ejecutivo también desempeña un rol fundamental en la supervisión y cumplimiento de las leyes. A través de los ministerios y organismos sectoriales involucrados, se adoptan políticas públicas y estrategias de gestión para garantizar que las leyes se respeten y cumplan.

La implementación de las leyes es una tarea continua que requiere tanto de la precisión técnica en su reglamentación como del compromiso constante en su seguimiento. Solo así se logrará que el proceso legislativo alcance su objetivo final: mejorar la vida de las personas y fortalecer el sistema jurídico y democrático del país.

# Tercer Módulo

## ¿Cómo puede participar la ciudadanía en la formación de ley?

---

## 12. El derecho a participar: mucho más que elegir representantes

El proceso legislativo es una herramienta diseñada para garantizar la calidad de las leyes y fortalecer el carácter democrático de nuestra sociedad. El camino de una ley **está diseñado para maximizar la representatividad y perfeccionar su contenido**. Al someter un proyecto de ley a múltiples revisiones, se busca asegurar que sus disposiciones sean consistentes con otras normativas.

Además, la deliberación parlamentaria tiene un valor intrínseco para la democracia. Este debate entre los representantes elegidos no solo contribuye a perfeccionar las leyes, sino que también simboliza el respeto por la pluralidad de ideas. Cada voz en el Congreso refleja la diversidad de intereses, valores y perspectivas de las personas que eligieron a esos representantes.

Un aspecto clave del proceso legislativo es que implica la participación indirecta de la ciudadanía. Aunque no todos podamos estar presentes en las discusiones parlamentarias, sí podemos influir en ellas a través de nuestros representantes. La lógica de la **democracia representativa** es precisamente esa: cuando votamos, elegimos a personas que comparten nuestros principios y valores, confiándoles la tarea de defender nuestras ideas en el Congreso. Esta conexión, aunque indirecta, es una expresión del principio democrático de que el poder reside en la ciudadanía, incluso cuando este se ejerce a través de representantes.

Sin embargo, la participación de la ciudadanía no es sólo indirecta, porque la **democracia también es participativa**. Este modelo amplía las posibilidades de intervención ciudadana en los asuntos públicos y redefine la relación entre los representantes y las personas que los eligen. Ello implica la existencia de una variedad de **mecanismos de participación** que permiten a la ciudadanía involucrarse directamente en la toma de decisiones y en el control del poder político, permitiéndole influir directamente en las decisiones más relevantes.

En este modelo, las y los representantes no sólo deben escuchar a la ciudadanía durante las campañas electorales, sino también crear y mantener espacios permanentes de diálogo, consulta y participación. Asimismo, una democracia participativa exige **rendición de cuentas**, es decir, que los representantes sean transparentes y den cuenta de sus gestiones regularmente ante la ciudadanía. Esto significa que deben informar de manera clara y accesible sobre sus acciones, decisiones y el uso de los recursos públicos, permitiendo a las personas evaluar su desempeño y exigir mejoras cuando sea necesario. Dos buenos ejemplos de esta obligación es la cuenta pública del Presidente de la República y la cuenta pública del Congreso Nacional<sup>14</sup>.

### ¿Sabías qué?

**14** La cuenta pública es un acto formal en el que las principales autoridades del país, como el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, por un lado, y el Presidente de la República, por el otro, informan sobre las actividades realizadas durante el periodo anterior y presentan los desafíos y planes para el futuro. Esto es un ejercicio de transparencia hacia la ciudadanía. La Constitución Política de la República establece en su artículo 24 que "el 1 de junio de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno". Por su parte, en 2015 se dictó la ley N° 20.854, que "establece la obligación de las autoridades del Congreso Nacional a rendir una cuenta pública anual" durante el mes de julio de cada año.

## 13. Participación ciudadana en la tramitación de leyes

Los mecanismos de participación ciudadana en la tramitación de leyes pueden dividirse en dos momentos claves: la **redacción del proyecto de ley**, en que se analizan los problemas que se quieren abordar y sus soluciones, y la **tramitación legislativa**, que abarca el proceso de discusión y aprobación del proyecto en las instancias legislativas formales.

### 13.1. Mecanismos de participación en la construcción de una ley

#### 1 Leyes interpretativas de la Constitución:

Buscan aclarar o explicar artículos constitucionales. Requieren el voto favorable de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio y obligatoriamente deben ser revisadas de forma preventiva por el Tribunal Constitucional.

#### 2 Leyes orgánicas constitucionales:

Desarrollan aspectos específicos mencionados en la Constitución y también deben ser revisadas obligatoriamente por el Tribunal Constitucional. Requieren de mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los diputados y senadores en ejercicio.

#### 3 Leyes de quórum calificado:

Desarrollan aspectos específicos mencionados en la Constitución y también deben ser revisadas obligatoriamente por el Tribunal Constitucional. Requieren de mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los diputados y senadores en ejercicio.

#### 4 Leyes ordinarias o comunes:

Son la regla general en el sistema democrático al exigir mayoría simple. Se aprueban con la mayoría de los parlamentarios presentes en la sesión.

Al momento de construir un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo puede implementar mecanismos de participación ciudadana, al alero de la Ley N° 20.500<sup>15</sup>.

#### ¿Sabías qué?

<sup>15</sup> La ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, hizo que los mecanismos de vinculación y comunicación entre el Gobierno y las organizaciones sociales sean más eficientes, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad civil y promoviendo la participación ciudadana por medio de las organizaciones de interés público.

### 13.1.1. Consultas ciudadanas

Uno de los mecanismos de participación que puede utilizar el Poder Ejecutivo antes de presentar un proyecto de ley al Congreso es la consulta ciudadana. Dicho mecanismo permite recoger ideas, opiniones y necesidades de la ciudadanía para incluirlas en la elaboración de proyectos de ley, para que las personas participen activamente en la creación de normas que impactan sus vidas.

Un ejemplo destacado fue el proceso de consulta ciudadana realizado en 2017 por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el que recopiló opiniones para la tramitación de la ley de matrimonio igualitario<sup>16</sup>. En 2023, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio realizó una consulta ciudadana para una nueva legislación patrimonial<sup>17</sup>.

Ambos son ejemplos de cómo la ciudadanía puede fortalecer la legitimidad de las leyes desde su origen

### 13.1.2. Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) desempeñan un papel crucial en la etapa de redacción de un proyecto de ley, ya que suelen representar a grupos específicos de la población y cuentan con conocimiento especializado sobre determinadas áreas. Estas organizaciones pueden ser invitadas a mesas de trabajo, foros o reuniones consultivas para presentar propuestas concretas o comentar ideas preliminares. Por ejemplo, la Ley de Inclusión Escolar (ley N° 20.845), tuvo desde sus inicios participación de diversas organizaciones, como Educación 2020 y la Teletón.

## 13.2. Mecanismos de participación durante el proceso de formación de ley

Como ya vimos en el Módulo 2, una vez que un proyecto de ley ingresa al Congreso, comienza su tramitación legislativa. Durante esta, la participación ciudadana se centra en enriquecer el debate legislativo y asegurar que las decisiones se tomen considerando un amplio espectro de perspectivas.

En 2020 la Cámara de Diputadas y Diputados dictó un Reglamento de Participación Ciudadana. En sus propias palabras, este “descansa sobre la idea de que la participación ciudadana constituye un aporte al debate legislativo, que, además, incide favorablemente en la recuperación de la confianza ciudadana sobre el funcionamiento de sus instituciones. De esta forma, la ciudadanía no solamente puede votar periódicamente por sus representantes, sino que entregar su opinión sobre las iniciativas legales que éstos estudian, lo que contribuye al fortalecimiento de la convivencia democrática”. Ese mismo año, el Senado dictó su Reglamento de Participación<sup>18</sup>, siguiendo el mismo tenor.

#### ¿Sabías qué?

**16** El Informe de Consulta Ciudadana y Diálogos Participativos sobre Matrimonio Igualitario, de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, de 2017, está disponible [aqui](#).

**17** Los resultados están en el siguiente [link](#)

**18** Puedes ver el Reglamento del Senado [aqui](#)

Los principales mecanismos de participación legislativa regulados en estos Reglamentos son los siguientes:

### 13.2.1. Audiencias públicas en comisiones parlamentarias

Las audiencias públicas en comisiones parlamentarias son una herramienta que permite a la ciudadanía participar activamente en la discusión de proyectos de ley o temas relevantes que se debaten en el Congreso Nacional. Este mecanismo, regulado por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el Reglamento de Participación Ciudadana del Congreso Nacional, consiste en sesiones (o partes de ellas) donde las comisiones parlamentarias escuchan directamente a personas y organizaciones interesadas en las propuestas en debate. Estas audiencias pueden ser presenciales o virtuales y se realizan desde el inicio de la discusión de un proyecto de ley hasta antes de su votación en general. Las convocatorias se publican en los sitios web oficiales de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, incluyendo información sobre el proyecto o materia en discusión y los pasos para inscribirse. Los participantes deben presentar una minuta con su posición y opiniones sobre los aspectos más relevantes del proyecto, lo que fomenta un intercambio directo entre la ciudadanía y los parlamentarios, fortaleciendo la transparencia y la incidencia ciudadana en el proceso legislativo.

### 13.2.2. Congreso Virtual

El Congreso Virtual es una plataforma digital diseñada para facilitar la interacción entre parlamentarios y la ciudadanía, permitiendo que estos se pronuncien sobre proyectos de ley durante su tramitación legislativa. La participación ofrece la opción de manifestarse a favor o en contra de los proyectos (aunque no es vinculante), justificar esa posición y formular propuestas específicas cuando corresponda.

Los proyectos de ley que se incorporan al Congreso Virtual son aquellos que se espera generen mayor interés ciudadano, priorizando aquellos que están próximos a ser discutidos en comisión. Esto permite que los resultados de la participación ciudadana sean conocidos antes de que los proyectos sean votados en la comisión correspondiente. Aquellos proyectos que sean de mayor interés son resumidos en lenguaje claro y se formulan preguntas sobre los aspectos principales que serán sometidos al pronunciamiento público.

La incorporación de nuevos proyectos de ley al Congreso Virtual se publica en su sitio web institucional<sup>19</sup>, y también se difunde a través de otros medios, como redes sociales y correos electrónicos dirigidos a las personas inscritas en esta modalidad.

### 13.2.3. Consultas públicas

Las consultas públicas son mecanismos virtuales, no vinculantes, abiertos y públicos, a través de los cuales la Cámara de Diputadas y Diputados, el Senado o sus comisiones pueden preguntar a la ciudadanía sobre un proyecto de ley u otro asunto legislativo.

<sup>19</sup> Puedes revisar el sitio del Congreso Virtual [aquí](#)

Cualquier persona o grupo puede solicitar que se realice una consulta sobre un proyecto en trámite. Cuando esto ocurre, la Unidad de Participación Ciudadana de la Biblioteca del Congreso Nacional<sup>20</sup> presenta la solicitud a la comisión correspondiente, quienes deberán decidir si se realiza la consulta en la primera sesión en que se reúnan. Si se decide llevar a cabo, se convoca a la ciudadanía a participar a través del sitio web institucional de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, en redes sociales y en el Congreso Virtual. La convocatoria incluye el objetivo de la consulta, un resumen del tema, la forma de participación, los datos de contacto para preguntas y el plazo de duración, que puede ser hasta de treinta días. Las preguntas que se formulen son claras y breves, elaboradas por la Unidad de Participación Ciudadana de la Biblioteca del Congreso Nacional y las secretarías de las comisiones parlamentarias.

Una vez recibidas las respuestas, la Unidad de Participación Ciudadana las organiza y las envía al órgano o persona que pidió la consulta, junto con un resumen de las opiniones. El resultado de la consulta se incluye en el informe de la comisión que discutirá el proyecto de ley y se publica en el sitio web institucional de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, para que toda la ciudadanía tenga acceso a la información.

#### 13.2.4. Jornadas temáticas

Estas jornadas tienen como objetivo que una comisión interactúe con la ciudadanía para analizar temas de interés público, aunque no estén relacionados con proyectos de ley en tramitación. Son siempre públicas y pueden realizarse en cualquier lugar del país, en horarios distintos a los de las sesiones ordinarias de la Sala. La decisión de realizar una jornada temática se toma por la comisión correspondiente y se convoca a través de diferentes canales, como el sitio web institucional de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, redes sociales y correos electrónicos dirigidos a los inscritos en el Congreso Virtual.

La convocatoria debe publicarse con al menos quince días de anticipación e incluir la fecha, hora y lugar de la jornada, así como la materia a tratar y los nombres de los expositores. Después de la jornada, las exposiciones o un resumen de las mismas se difunden en el sitio web institucional (<https://congresovirtual.cl/>) para asegurar que la información llegue a la ciudadanía.

#### 13.2.5. Foros ciudadanos

Finalmente, los foros ciudadanos son espacios de participación donde las personas u organizaciones pueden opinar sobre las leyes que ya están en vigor. Estos foros pueden ser tanto presenciales como virtuales y están dirigidos a quienes estén involucrados en la aplicación de esas leyes, como la ciudadanía, organizaciones y otros actores sociales. Es el único mecanismo que contempla la evaluación de una ley que ya se encuentra en vigencia.

##### ¿Sabías qué?

**20** La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) de Chile es una institución pública encargada de proporcionar acceso a información legislativa, jurídica y de investigación para apoyar el trabajo de los parlamentarios, sus equipos y la ciudadanía en general. Tiene una Unidad de Participación Ciudadana, que es el organismo encargado de gestionar y coordinar algunos mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo en Chile.

En un foro ciudadano, se busca que las personas expresen su opinión sobre cómo se está aplicando una ley, si les parece que está funcionando bien o si necesita cambios, pudiendo proponer modificaciones a esas leyes en el caso de que la aplicación presente dificultades.

La convocatoria para participar en estos foros se hace de manera pública, a través de la plataforma digital del Congreso Virtual, redes sociales y correos electrónicos dirigidos a personas u organizaciones que estén interesadas en el tema de la ley en cuestión. Además, las personas pueden postular para participar por su propia iniciativa, enviando un documento con su opinión o solicitando una entrevista presencial o por videoconferencia para compartir sus ideas y sugerencias.

Para facilitar la participación durante estos foros, se elabora un documento que resume la ley a discutir, explica los puntos más importantes que se van a evaluar y propone algunas preguntas con respuestas cerradas para que los participantes puedan responder de forma clara. Este documento también deja espacio para comentarios adicionales, lo que permite que las personas puedan dar una opinión más detallada.

Una vez que las personas u organizaciones participen, las opiniones y propuestas se recopilan y organizan en un informe, que luego se publica en el sitio web institucional de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado. Este informe también se puede difundir por otros medios para asegurar que la información llegue a la mayor cantidad de personas posible.

## 14. La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales en el fortalecimiento de la democracia. Asegurar que las instituciones públicas operen de manera abierta, accesible y responsable frente a la ciudadanía permite que las personas puedan conocer las decisiones y acciones de sus representantes, asegurando que el poder se ejerza con respeto a los principios democráticos y en beneficio del bien común.

Los mecanismos que promueven la transparencia no son formas de participación ciudadana activa, pero sí son fundamentales para que esta se desarrolle. Permitir a la población estar informada sobre el actuar de sus representantes, posibilita que la ciudadanía ejerza los mecanismos de control que posee sobre estos y que participe de manera activa e incidente en las discusiones legislativas.

A continuación, se describen algunos de estos mecanismos fundamentales para garantizar una adecuada rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas.

### 14.1. Audiencias de lobby

Las audiencias de lobby son reuniones solicitadas por una persona natural o jurídica que busca exponer o promover intereses particulares ante autoridades públicas, como ministros, subsecretarios, senadores, diputados o alcaldes.

En Chile, estas instancias están reguladas por la Ley N° 20.730, conocida como Ley del Lobby, la que busca garantizar la transparencia en la interacción entre los grupos de interés y las autoridades, y así la ciudadanía pueda conocer quiénes influyen en las decisiones públicas, sobre qué temas y en representación de quiénes.

La ley establece tres pasos importantes en el proceso:

- **Solicitud de audiencia:** cualquier persona o grupo puede pedir una reunión con la autoridad o funcionario registrada como sujeto pasivo. Para hacerlo debe llenar un formulario en línea, donde se indica quién solicita la reunión, con quién quiere reunirse, y sobre qué tema quiere hablar. Esto permite saber qué asuntos están siendo discutidos con las autoridades.
- **Realización y registro de la audiencia:** si la solicitud es aceptada, la autoridad o funcionario que participó de esta tiene la obligación de registrar todos los detalles en un sitio web público, indicando quién asistió al encuentro y qué se trató en este. Esto asegura que cualquier persona pueda saber qué ocurrió en esas reuniones.
- **Publicación de la información:** finalmente, toda la información sobre la reunión, como los participantes y los temas tratados, debe hacerse pública en internet. Esto es muy importante porque permite que cualquier persona pueda acceder a esos detalles y saber quiénes buscan influir en las decisiones de las autoridades.

El objetivo de las audiencias de lobby es que las decisiones importantes, como la creación o modificación de leyes, sean tomadas de forma abierta y justa, sin que intereses privados oculados determinen qué es mejor para la ciudadanía.

## 14.2. Transparencia activa y solicitudes de acceso a la información pública

En Chile, la Constitución establece que los actos y resoluciones de los órganos del Estado son públicos, lo que significa que cualquier persona tiene el derecho de conocer cómo y por qué se toman las decisiones en el gobierno<sup>21</sup>.

### ¿Sabías qué?

<sup>21</sup> El artículo 8 de la Constitución Política de la República de Chile dice que "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen". Entonces, la regla general es que los actos de las instituciones estatales son públicos. Sin embargo, hay excepciones. En aquellos casos en los que la publicidad afecta "el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional" se puede dictar una ley de quorum calificado que ordene el secreto o reserva de ciertos actos.

La Ley de Transparencia (Ley N° 20.285) regula este derecho, asegurando que toda la ciudadanía pueda acceder a la información pública, especialmente la que tienen los servicios públicos<sup>22</sup>. Existen dos mecanismos clave para ello: la transparencia activa y las solicitudes de acceso a la información pública.

La transparencia activa significa que los órganos del Estado, como los ministerios y el Congreso, tienen la obligación de poner la información relevante sobre su actuar a disposición del público y de manera permanente. Esto se hace a través de sus sitios web, donde se pueden consultar actas, resoluciones, proyectos de ley y otra información pública sin necesidad de hacer una solicitud. Adicionalmente, para facilitar este acceso, el **Consejo para la Transparencia**<sup>23</sup> ha creado un portal donde se centraliza la información pública de los órganos que intervienen en el proceso de formación de la ley, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el resto de los ministerios sectoriales, la Cámara de Diputadas y Diputados, el Senado, entre otros. En este portal, es posible consultar lo que hacen los ministerios, el Congreso, y otros órganos del Estado, y también hacer solicitudes si se necesita información adicional. Este mecanismo es clave para garantizar que los actos del gobierno y del Congreso sean visibles y comprensibles para todos.

Además de esto, de acuerdo con la Ley de Transparencia, cualquier persona puede solicitar acceso a información pública que no esté publicada por los órganos de la Administración del Estado. Para hacerlo, es necesario seguir algunos pasos:

- **Formulario de solicitud:** la persona interesada debe completar un formulario, ya sea en línea o por escrito, en el sitio web del órgano del Estado correspondiente. En el formulario, se debe especificar qué tipo de información se necesita.
- **Plazo de respuesta:** una vez presentada la solicitud, el órgano del Estado tiene 20 días hábiles para entregar la información solicitada. Si no puede hacerlo en ese plazo, puede pedir una extensión de 10 días más, lo cual debe ser comunicado.
- **Reclamo por negativa:** si el órgano del Estado no entrega la información o no cumple con el plazo, la persona puede presentar un reclamo ante el Consejo para la Transparencia.

#### ¿Sabías qué?

**22** El artículo 2 de la Ley de Transparencia dice que esta es aplicable a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

#### ¿Sabías qué?

**23** El Consejo para la Transparencia es un órgano autónomo del Estado chileno, encargado de promover, fiscalizar y garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia (ley N° 20.285). Su principal misión es asegurar que el acceso a la información pública se realice de manera adecuada y efectiva, fortaleciendo así la rendición de cuentas y la transparencia de los actos del gobierno. Puedes visitar la página web del Consejo para la Transparencia [aqui](#).

La transparencia activa y las solicitudes de acceso a la información pública son mecanismos esenciales para fomentar la rendición de cuentas de las autoridades.

### 14.3. Asistencia a las sesiones públicas de la Cámara de Diputadas y Diputados y el Senado

Las sesiones de las Cámaras del Congreso Nacional, tanto en la Sala como en las comisiones, son públicas, lo que significa que cualquier persona puede asistir a ellas, siempre y cuando no sean de carácter secreto o reservado<sup>23</sup>. Este acceso permite a la ciudadanía presenciar directamente las discusiones y decisiones de los legisladores vía web (sin perjuicio de que se puede pedir ir de forma presencial, realizando una solicitud previa), lo que constituye una forma clave de **transparencia y rendición de cuentas**. A través de esta medida, se busca que la ciudadanía tenga la oportunidad de observar el trabajo legislativo y se fomente un ambiente de abierto control ciudadano sobre la labor parlamentaria.

### 14.4. Transmisión de las sesiones de las comisiones legislativas

Para aquellas personas que no puedan o no deseen asistir presencialmente a las sesiones de la Sala o de las comisiones, existe la opción de consultar su transmisión pública. Estas transmisiones son una herramienta clave para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de formación de la ley, permitiendo a la ciudadanía seguir las discusiones, votaciones y decisiones del Congreso. Así, se asegura que todos los miembros de la sociedad puedan mantenerse informados de manera constante sobre los temas legislativos que les afectan, lo que fomenta una mayor vigilancia democrática.

### 14.5. Semanas distritales y regionales

Finalmente, los diputados y senadores tienen un compromiso de participación activa en sus territorios durante una semana al mes. Esta actividad les permite estar en contacto directo con la ciudadanía, conocer de primera mano las preocupaciones y necesidades de quienes habitan las

#### ¿Sabías qué?

**24** De acuerdo al principio de transparencia, la regla general en nuestro sistema es la publicidad, es decir, que todos los actos son públicos. Sin embargo, vimos que esto puede tener excepciones. En el caso de la tramitación de ley, el artículo 5A de la Ley del Congreso Nacional señala que ciertas discusiones y documentos del Congreso pueden ser secretos en casos específicos. Esto ocurre si la publicidad de la información afecta el cumplimiento de las funciones del Congreso o de sus comisiones, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. En estas situaciones, se requiere el voto favorable de dos tercios de los integrantes de la Cámara o comisión correspondiente para declarar el secreto. También serán secretos automáticamente los temas cuya discusión en esa calidad solicite el Presidente de la República, según lo establece la Constitución. Un ejemplo en el que podría ser importante que una sesión fuera secreta puede ser la discusión de estrategias de defensa nacional frente a una amenaza externa, pues si se publicaran detalles sobre los planes de seguridad o el despliegue de las fuerzas armadas, esto podría poner en riesgo tanto a la población como a las operaciones de defensa. En este caso, mantener la confidencialidad protege la seguridad del país y evita que información sensible caiga en manos inadecuadas.

zonas donde fueron elegidos y plantear soluciones a problemas locales. Los diputados realizan estas actividades dentro de sus distritos, mientras que los senadores lo hacen a nivel regional.

Estas semanas distritales y regionales tienen un gran valor porque permiten a los legisladores estar más cerca de la ciudadanía, recoger sus opiniones y fortalecer el proceso democrático, además de ser una forma de rendición de cuentas y transparencia, al mostrar cómo los representantes están trabajando en el terreno.

## 15. El plebiscito ciudadano para reformas constitucionales

El plebiscito constitucional es una herramienta que permite a la ciudadanía pronunciarse directamente sobre una de las decisiones más fundamentales en un sistema democrático: la modificación de la Constitución.

En tal sentido, las reformas constitucionales se tramitan de modo similar al resto de las leyes, aunque exigen un quorum de cuatro séptimos para su aprobación. Sin embargo, si el Presidente de la República ejerce su derecho a veto y el Congreso Nacional insiste en la reforma, rechazando ese veto por dos tercios de los votos de ambas cámaras, el Presidente puede entregar la decisión final sobre este desacuerdo a la ciudadanía, a través de un plebiscito nacional.

Si bien se trata de un mecanismo excepcional y no de la regla general en la tramitación de reformas constitucionales, este es un ejemplo claro de **democracia directa**, ya que le otorga a la ciudadanía la última palabra en la modificación de la Constitución. Este proceso asegura que cualquier reforma que altere los principios esenciales del orden constitucional y sobre la que no haya acuerdo, sea sometida a una consulta directa y vinculante de la sociedad.

### 15.1. Cómo contribuir a una ley que represente nuestra voluntad: una base para fortalecer nuestra democracia

La participación ciudadana debe aspirar a ser una acción continua, consistente, pues sólo así servirá como herramienta para el robustecimiento de la democracia. Cada vez que ejercemos nuestro derecho a informarnos, opinar y participar en el proceso legislativo, estamos contribuyendo activamente a la construcción de leyes que reflejen nuestra voluntad colectiva.

Una democracia fuerte y legítima depende de una ciudadanía informada y comprometida. Desde el voto en las elecciones hasta la participación en consultas públicas, la propuesta de ideas, o el seguimiento de proyectos de ley, cada una de estas acciones tiene el potencial de fortalecer nuestra democracia. **Y es que las leyes, al representar la voluntad ciudadana, pueden convertirse en herramientas poderosas que fortalecen el tejido social, promueven la justicia y protegen los derechos fundamentales de todas las personas.**

La participación en el proceso legislativo es una manera de fortalecer la democracia de manera profunda. La democracia se nutre de la participación activa, de la capacidad de incidir en el proceso de creación de las leyes y de exigir que se respeten los principios fundamentales que la sustentan. Un sistema legal que refleja las aspiraciones y los derechos de toda la ciudadanía no solo es más

justo, sino que también contribuye a la cohesión social y el respeto mutuo.

Participar es, en el fondo, un acto de cuidado y de compromiso con nuestra comunidad, nuestra sociedad y nuestro futuro compartido. Y eso es nuestra responsabilidad.

Muchas gracias por haber llegado hasta aquí. Gracias por contribuir, con un pequeño granito de arena, al cuidado de nuestra democracia.



