



## PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PONER FIN A LA PARALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY ENTRE CÁMARAS, ESTABLECIENDO PLAZOS MÁXIMOS DE TRAMITACIÓN EN LA CÁMARA REVISORA Y REGULANDO LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE ORIGEN ANTE LA OMISIÓN DE PRONUNCIAMIENTO

### FUNDAMENTOS.

Uno de los problemas más persistentes y estructurales del sistema institucional chileno radica en la lentitud con que el Congreso Nacional tramita los proyectos de ley. Se trata de un fenómeno que no es nuevo ni exclusivo de una época particular: desde el retorno a la democracia en 1990, diversas voces del mundo académico, político y ciudadano han alertado sobre la excesiva demora legislativa que afecta al país. Investigaciones periodísticas han revelado que en los registros del Congreso existen proyectos de ley ingresados en la década de 1990 que aún figuran en estado de tramitación, sin haber sido jamás aprobados ni formalmente archivados. Esta realidad ha sido documentada tanto por organismos no gubernamentales como por la propia Biblioteca del Congreso Nacional, y constituye una señal inequívoca de que el proceso legislativo chileno padece de deficiencias graves que merecen una atención urgente.

La Constitución Política de la República establece que la tramitación de una ley no está sujeta a un tiempo determinado, y que su demora dependerá del grado de dificultad que encuentre en las etapas del proceso de su formación. Si bien este principio busca resguardar la calidad del debate legislativo, en la práctica ha operado como una suerte de carta blanca para que los proyectos de ley permanezcan indefinidamente en alguna de las cámaras, sin que exista un mecanismo efectivo que obligue a su tramitación dentro de plazos razonables. El único instrumento constitucional que incide en la celeridad del trámite legislativo es el sistema de urgencias que puede hacer valer el Presidente de la República, lo que deja al Poder Legislativo en una posición de dependencia frente al Ejecutivo para la gestión de su propia agenda.

El problema se agudiza particularmente cuando un proyecto aprobado por la Cámara de origen es remitido a la Cámara revisora para su segundo trámite constitucional. En esta etapa, no existe plazo alguno que conmine a la Cámara receptora a pronunciarse sobre la iniciativa, de modo que un proyecto puede permanecer años —e incluso décadas— sin que el órgano revisor siquiera inicie su estudio en comisión. Lo anterior genera una situación anómala: la voluntad legislativa de una de las ramas del Congreso queda completamente neutralizada por la inacción de la otra, sin que exista consecuencia jurídica alguna para ello. Este vacío





normativo constituye una de las causas más relevantes del estancamiento legislativo en Chile.

Los ejemplos de esta paralización abundan. Según reportajes de investigación publicados en distintos medios de comunicación, más de cinco mil proyectos de ley se encontraban, ya en 2020, en estado formal de “tramitación” en los sistemas del Congreso, muchos de los cuales corresponden a iniciativas ingresadas hace más de dos décadas. El caso más extremo registrado corresponde a proyectos presentados en 1990, en los primeros meses del gobierno de Patricio Aylwin, que nunca fueron despachados. Algunos de estos proyectos tuvieron movimientos intermitentes durante los años noventa y la primera década de los dos mil, pero eventualmente quedaron abandonados, sin que nadie —ni el Ejecutivo ni los parlamentarios— se hiciese cargo de su destino final. La inexistencia de un principio de discontinuidad legislativa en Chile, a diferencia de lo que ocurre en democracias como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, España o Argentina, contribuye directamente a esta acumulación.

Un caso emblemático que ilustra esta problemática es el del proyecto de ley que busca regular la publicidad y transparencia de las remuneraciones en las ofertas de trabajo (Boletín N° 16.572-13). Esta iniciativa, que propone que toda oferta laboral, difundida por cualquier medio, incluya de manera clara la remuneración y los beneficios asociados al cargo, fue aprobada por la Sala de la Cámara de Diputadas y Diputados y despachada al Senado en marzo de 2024 para cumplir su segundo trámite constitucional. Sin embargo, hasta la fecha de redacción de este documento, el proyecto no registra avance alguno en la Cámara Alta. Se trata de una iniciativa que responde a una demanda social concreta —la asimetría de información en el mercado laboral— y que cuenta con respaldo ciudadano transversal, pero que permanece estancada simplemente porque la Cámara revisora no ha iniciado su estudio.

El proyecto de transparencia salarial en ofertas de empleo resulta especialmente ilustrativo del problema que aquí se describe. Su objetivo es reducir la información asimétrica entre empleadores y postulantes, mejorar las condiciones de negociación de los trabajadores, fortalecer la competencia entre organizaciones y, según la fundamentación económica de sus autores, impulsar mejores salarios, procesos de selección más eficientes y menores tiempos de búsqueda laboral. Además, la iniciativa busca prevenir sesgos discriminatorios en la contratación. Pese a la relevancia de estos objetivos, el proyecto duerme en el Senado sin que se vislumbre fecha para su discusión. Esto no solo frustra las expectativas de la ciudadanía, sino que envía un mensaje pernicioso sobre la capacidad del Parlamento para responder a las necesidades del país.

Pero el caso de la transparencia salarial no es aislado. La Ley Antidiscriminación, conocida popularmente como Ley Zamudio, fue presentada en 2005 por el





expresidente Ricardo Lagos y no fue promulgada sino hasta 2012, más de siete años después, y solo tras la muerte de Daniel Zamudio, que forzó al Gobierno a impulsar su tramitación con suma urgencia. La reforma al Código de Aguas, ingresada en 2011, fue promulgada recién en 2022, tras once años de tramitación. La ley que creó el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil fue presentada en 2017, a propósito de la muerte de una menor en un centro del Sename, y no fue promulgada hasta 2023, seis años después. Incluso la ley que estableció el Día Nacional de la Diversidad demoró más de una década en ser aprobada. Estos ejemplos demuestran que la lentitud legislativa no distingue entre materias ni épocas: es una constante del sistema.

Un estudio académico reciente, elaborado por investigadores de la Universidad del Alba (UDALBA), ofreció evidencia empírica sobre el impacto del sistema electoral proporcional en los tiempos de tramitación legislativa. Según dicho estudio, bajo el sistema binominal (período 2014-2015), la duración promedio para tramitar un proyecto era de 265 días, mientras que bajo el sistema proporcional (2018-2019) esa cifra aumentó a 401 días. En la Cámara de Diputados, el primer trámite legislativo pasó de 111 días promedio a 265, prácticamente duplicándose. La tasa de aprobación de mensajes presidenciales cayó del 82% al 53%. En cuanto a las comisiones mixtas, los tiempos pasaron de 24 a 79 días promedio. Estas cifras revelan que el problema no solo persiste, sino que se ha profundizado con el paso del tiempo.

El trabajo en las comisiones permanentes se ha transformado en un cuello de botella particularmente crítico, donde la discusión técnica se mezcla con la pugna política y los plazos se extienden de manera descontrolada. Si a ello se suma la ausencia de plazos obligatorios para que la Cámara revisora se pronuncie sobre los proyectos que recibe, el resultado es un sistema que, por diseño, permite y tolera la inacción legislativa sin consecuencias.

Esta problemática ha sido reconocida transversalmente por actores de todo el espectro político. Ya en 2020, el Gobierno de turno expresaba públicamente su preocupación por la demora en la tramitación de proyectos emblemáticos en el Congreso, haciendo un llamado a los parlamentarios a poner en tabla las iniciativas pendientes. Sin embargo, a pesar de esos llamados, el fenómeno ha persistido e incluso se ha agravado. Al término de cada año legislativo, los medios de comunicación dan cuenta de las reformas que el Congreso dejó pendientes, de las agendas inconclusas y de los proyectos clave que no fueron despachados. El patrón se repite gobierno tras gobierno, lo que confirma que se trata de un problema estructural y no meramente coyuntural.

Asimismo, una revisión de la agenda legislativa pendiente permite constatar que existen proyectos vinculados a derechos fundamentales que llevan años sin tramitación. Iniciativas relacionadas con la prevención de la violencia digital, la extensión del postnatal parental, la reforma al régimen de sociedad conyugal y la





regulación de diversas materias laborales y sociales han permanecido en estado de hibernación legislativa durante períodos prolongados. La postergación de estas leyes tiene consecuencias concretas en la vida cotidiana de los ciudadanos, particularmente en grupos vulnerables como mujeres, niños y familias, que ven cómo la demora del Congreso perpetúa brechas, inseguridades y desigualdades que el propio ordenamiento jurídico debería corregir.

Si bien el problema de la lentitud legislativa se manifiesta con especial intensidad en el tránsito entre la Cámara de origen y la Cámara revisora, conviene señalar que la falta de plazos afecta al conjunto del proceso legislativo. No obstante, es en esa transición donde la falencia resulta más crítica, porque el proyecto ya ha sido debatido, votado y aprobado por una de las ramas del Congreso, y sin embargo puede quedar indefinidamente paralizado en la otra sin que ello tenga consecuencia alguna. Se produce, así, una suerte de archivo de facto: el proyecto existe formalmente, pero su tramitación real se ha detenido por completo. Esta situación vulnera, en los hechos, el principio de eficacia legislativa y deslegitima la función colegisladora del Parlamento.

Desde la perspectiva del derecho comparado, la preocupación por los tiempos de tramitación legislativa no es exclusiva de Chile, pero la ausencia de mecanismos correctivos sí lo distingue de otras democracias. Incluso en el ámbito de la tramitación de permisos sectoriales para la inversión, la experiencia chilena ha demostrado que la falta de plazos efectivos genera consecuencias negativas profundas. Altas autoridades del Gobierno han advertido que los proyectos no pueden tramitarse siete, ocho o diez años porque las condiciones cambian y las oportunidades se pierden. Si esa lógica se ha aplicado al ámbito administrativo con la reciente Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, que establece plazos máximos para la tramitación de permisos, con mayor razón debería aplicarse al ámbito legislativo, donde las consecuencias de la demora afectan a la totalidad de la población.

A lo anterior se suma un fenómeno particularmente nocivo: muchos proyectos nacen al calor de coyunturas mediáticas o crisis sociales, pero una vez que la atención pública se disipa, pierden impulso y quedan relegados al olvido. Es lo que algunos analistas han descrito como legislación reactiva sin seguimiento, donde la urgencia comunicacional del momento se traduce en la presentación de un proyecto de ley, pero sin que exista luego la voluntad política sostenida para llevarlo a buen puerto. Así, las demandas ciudadanas que motivaron la iniciativa quedan sin respuesta legislativa, generando un círculo vicioso de descrédito institucional. Si la propia arquitectura constitucional no garantiza que los proyectos aprobados por una Cámara sean al menos considerados por la otra en un plazo razonable, el sistema carece de las herramientas mínimas para asegurar que la función legislativa se cumpla de manera efectiva.





La desconfianza ciudadana hacia el Congreso Nacional, reflejada consistentemente en las encuestas de opinión pública, encuentra en esta lentitud legislativa una de sus causas más concretas. Cuando los ciudadanos perciben que sus representantes no son capaces de despachar proyectos que responden a necesidades reales y urgentes del país, la legitimidad del sistema democrático se erosiona. No basta con invocar la complejidad del proceso legislativo como justificación de la demora; un Congreso que no logra tramitar los proyectos que recibe en plazos razonables es un Congreso que no cumple cabalmente con su función constitucional. Es imperativo, por tanto, que el ordenamiento jurídico incorpore mecanismos que, sin menoscabar la calidad del debate parlamentario, establezcan plazos y consecuencias para la inacción de las cámaras frente a los proyectos que tienen a su cargo.

Un Congreso lento, disperso y entrampado compromete la capacidad del Estado para responder a los desafíos sociales y económicos. La representatividad política, siendo un valor esencial de la democracia, no puede sostenerse a expensas de la eficacia institucional. Chile necesita con urgencia dotar a su procedimiento legislativo de herramientas que impidan que los proyectos de ley queden abandonados entre una Cámara y otra. Establecer plazos para que la Cámara revisora se pronuncie sobre los proyectos que recibe de la Cámara de origen, y contemplar consecuencias claras para el caso de que esos plazos no se cumplan, no solo es una medida de eficiencia: es una garantía para la ciudadanía de que sus demandas serán, al menos, consideradas por el órgano llamado a decidir sobre ellas.

En definitiva, la prolongada tramitación de proyectos de ley en el Congreso Nacional no es un problema menor ni de reciente aparición: es una falencia estructural que ha acompañado a la democracia chilena desde su restauración y que, lejos de corregirse, se ha profundizado con el tiempo. La acumulación de miles de proyectos sin despacho, la existencia de iniciativas que llevan décadas sin movimiento, la paralización sistemática de proyectos aprobados por la Cámara de origen en la Cámara revisora y el impacto directo de esta lentitud en la vida de las personas constituyen razones más que suficientes para abordar esta materia con decisión. El país requiere una respuesta institucional que ponga fin a la inercia y que garantice que el proceso legislativo opere con la celeridad y la seriedad que la ciudadanía merece.

#### **IDEA MATRIZ.**

Fijar un término constitucional dentro del cual la Cámara revisora deberá dar tramitación a los proyectos de ley aprobados y remitidos por la Cámara de origen, habilitando a esta última, vencido el plazo sin pronunciamiento, para determinar el destino del proyecto conforme a las reglas que al efecto se establecen.





## PROYECTO DE LEY

**ARTÍCULO ÚNICO.-** INCORPÓRESE LAS SIGUIENTES MODIFICACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA:

**1. Adiciónese el artículo 69 bis nuevo del siguiente tenor:**

**“ARTÍCULO 69 BIS.-** El proyecto aprobado por la Cámara de origen deberá ser tramitado por la Cámara revisora en el plazo de tres años desde la fecha de su remisión a esta última.

Cumplido este plazo, el proyecto que no haya sido tramitado por la Cámara revisora se entenderá aprobado sin enmiendas o adiciones, debiendo ser devuelto a la Cámara de origen para que esta se pronuncie sobre su aprobación o rechazo, en un plazo no superior a treinta días desde vencido el plazo señalado en el inciso precedente.

Si el proyecto fuere nuevamente aprobado por la Cámara de origen, será remitido al Presidente de la República para hacer uso de las facultades de los artículos 72 o 73, según corresponda. En caso de desecharse, se procederá a su archivo de conformidad al reglamento de la respectiva Cámara de origen”.

**2. Agréguese la disposición transitoria quincuagésima quinta nueva del siguiente tenor:**

**“QUINCUAGÉSIMA QUINTA.-** Lo dispuesto en el artículo 69 bis será aplicable a los proyectos de ley que, a la fecha de publicación de esta reforma constitucional, se encontraren pendientes de tramitación en la Cámara revisora. En estos casos, el plazo establecido en el inciso primero del artículo 69 bis se contará desde la fecha de la remisión original del proyecto a la Cámara revisora.”.

**VÍCTOR PINO FUENTES**  
Diputado de la República





FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. VICTOR PINO F.

---

