

Digitalizado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL, APROBADA O RECHAZADA, NO PODRÁ SER EXAMINADA DE NUEVO EN LA MISMA LEGISLATURA

Elvira Batalla

Un proyecto de reforma constitucional, debidamente aprobado por la Asamblea, sólo se puede continuar conociendo en la legislatura siguiente a aquella en que se inició el trámite del expediente, por cuanto así lo dispone el artículo 195 de la Constitución en sus incisos 5 y 6. Cuando el proyecto no haya obtenido el número de votos requeridos, la Asamblea no lo sigue conociendo conforme a ese mismo artículo constitucional, (inciso 2), y recibe, lógicamente, el mismo tratamiento, o sea que no se puede examinar hasta tanto no se esté en otra legislatura. Este principio lo reitera el párrafo final del numeral 45 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, que es el artículo que en general resuelve, en definitiva, las diversas situaciones de los proyectos de ley, cuando ellos son rechazados por el Plenario (1).

La tramitación de un proyecto de ley de enmienda al texto constitucional tiene un tratamiento especialmente distinto al establecido para la reforma de la legislación ordinaria, por cuanto la

de la Constitución está ligada a supuestos y procedimientos de mayor dificultad, cuyo propósito es darle "la necesaria estabilidad que garantice el respeto por las instituciones, sin impedir que se produzcan los cambios que requieran las nuevas situaciones que vaya determinando el progreso del país". (Tomado del texto de la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por la Comisión Redactora, nombrada por Decreto No. 37 del 25 de mayo de 1948).

Dentro de ese trámite especial, ha de observarse sin embargo, el mismo procedimiento que se sigue para la formación de las leyes, en lo que se refiere al debate (artículo 195, inciso 4 de la Constitución), aspecto que en sus detalles es regulado en varios artículos del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea. En este orden de ideas, conviene explicar cuál es la tramitación de un proyecto de ley de reforma constitucional a fin de establecer los presupuestos de los cuales depende la consecuencia jurídica de este tratamiento diferente en cuanto a

(1) "Artículo 45. El trámite de primer debate de todo proyecto de ley se dedicará, exclusivamente, a conocer las mociones de forma y de fondo que procedan, según lo que se establece en este Reglamento. Una vez concluido el conocimiento de dichas mociones, se dará por terminado el primer debate, y la Asamblea procederá a aprobar o a improbar el proyecto de ley. Los proyectos de ley o reformas se conocerán en primer debate en la forma y en el orden que determinan los artículos Nos. 23 y 37 de este Reglamento. Si hay un solo proyecto y se imprueba, o se rechazan todos los proyectos, el asunto volverá, por una sola vez, a otra comisión que designará el Presidente de la Asamblea para que, de acuerdo con los razonamientos dados por los diputados que impugnaron el proyecto de ley sometido a consideración de la Asamblea, esta comisión lo vuelva a considerar y presente un nuevo proyecto. Si este nuevo proyecto es rechazado, se archivará sin más trámites. También se archivará cuando el informe de la comisión haya sido negativo al proyecto y este informe sea aprobado por la Asamblea, por lo que no pueda tratarse el mismo asunto hasta la legislatura siguiente". (El subrayado no es del texto). (Así reformado por acuerdo No. 2087 del 24 de setiembre de 1981).

un proyecto "que no recibe los votos suficientes para integrar la Comisión" que indica la Constitución en su artículo 195, inciso 3.

En sus partes especiales, de mayor relevancia, tenemos lo siguiente:

La Asamblea, a partir del momento en que se le presenta la proposición —en la forma que establece el artículo constitucional número 195, inciso 1— se constituye en Comisión General, y aceptada para su discusión esa enmienda (inc. 2), nombra la Comisión Especial (inc. 3), para que ésta dictamine sobre la "forma" (Resolución del Directorio de la Asamblea Legislativa, sesión del 29 de octubre de 1962) (2), —ya que la Asamblea se reserva para sí, en todo momento, el conocimiento de "fondo" del proyecto— y devuelva la propuesta a la Comisión General (Plenario), para sus tres debates (de acuerdo con los trámites del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa). El proceso se continúa luego, conforme a lo dispuesto en los incisos 4, 5, 6 y 7 del artículo 195 indicado, y finalmente decide en definitiva sobre el fondo y forma del proyecto que intenta formar parte del cuerpo de la Constitución Política.

De lo expuesto, consecuentemente resulta que tenemos ya determinado que se cumplen los supuestos del párrafo final del artículo 45 del Reglamento (3), que es la disposición aplicable para resolver qué debe hacerse con una propuesta de reforma constitucional que no obtiene los votos suficientes para nombrar la comisión, que requiere el inciso 3 del supracitado artículo 195.

Ya hemos señalado que cuando la Asamblea conoce una propuesta de reforma constitucional se constituye en Comisión General, y no podría ser de otra manera, ya que a la misma categoría de asunto corresponde la misma categoría de Comisión y es precisamente la indicada Comisión la principal del órgano legislativo. Es la Comisión, constituida así, la única que tiene potestad para

nombrar la Comisión Especial que dictaminará sobre el proyecto presentado. Otro aspecto, no menos importante, es que como sanción, el proyecto no puede ser nuevamente sometido a conocimiento de la Asamblea hasta la siguiente legislatura. Este castigo no difiere, a pesar de ser la materia constitucional la de mayor jerarquía, del que reciben los proyectos de ley ordinaria que cualquier comisión dictamina negativamente y así es votado por la Asamblea.

Es desde todo punto de vista lógico que un proyecto rechazado por una Comisión y votado negativamente por la Asamblea se archive sin posibilidad de que se vuelva a presentar durante cierto tiempo. Lo contrario daría pie para que cada vez que un determinado asunto se rechace en el Plenario se vuelva a presentar repetidamente o lo que es peor, que previendo la eventual negativa se inicien en una misma legislatura, en distintas fechas, la presentación de varios proyectos sobre un mismo asunto.

A fin de entrar en otras consideraciones que permitan el análisis de las instituciones introducidas por el constituyente del cuarenta y nueve, conviene revisar algunos antecedentes. En el prólogo explicativo, en el cual se hace una exposición de carácter general "sobre los principios en que se inspira el proyecto de Constitución elaborado por la Comisión Redactora", se señala que en el articulado por ellos propuesto "se han incluido los principios mundialmente aceptados por el Derecho Internacional contemporáneo, los enunciados en las recientes conferencias interamericanas y los recomendados por los organismos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas, en cuanto coincidan con nuestras instituciones y formas de vida nacional".

Hemos podido constatar, en estudios que hemos realizado anteriormente, que en las disposiciones de la Constitución vigente, que hacen referencia a las instituciones públicas, en especial

(2) "Trámite de las reformas parciales a la Constitución Política. (Interpretación no apelada del Directorio de la Asamblea Legislativa en sesión del día 29 de octubre de 1962).

1) La Comisión Especial que se nombre, de acuerdo con el inciso 3 del artículo 195 de la Constitución Política, no podrá recibir mociones para variar el proyecto sobre el cual debe dictaminar.

2) En primer debate la Asamblea discutirá el proyecto, entendiéndose constituida al efecto en Comisión General.

3) Las mociones de fondo deben ser presentadas en primer debate ante la Asamblea Plenaria, y su resolución será por la mayoría absoluta de los votos presentes de los diputados.

4) El asunto se dará por discutido, en el trámite de primer debate, mediante votación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Únicamente en el tercer debate se exige la aprobación por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea".

(3) "... También se archivará (el proyecto) cuando el informe de la Comisión haya sido negativo al proyecto y este informe sea aprobado por la Asamblea, por lo que no puede tratarse del mismo asunto hasta la legislatura siguiente".

las que atañen a la autonomía, se observa la incidencia del derecho uruguayo (4); en cuanto al régimen de la Hacienda Pública se encuentra presente la adopción del modelo americano (5), al incluirse la incorporación de instituciones similares a las que tiene el sistema de ese país, por ejemplo la Oficina del Presupuesto (Bureau of the Budget), que es una entidad autárquica, dependiente directamente del Presidente de los Estados Unidos. Y en lo que corresponde al procedimiento de los trámites legislativos hay gran similitud (desde luego guardando las proporciones correspondientes) entre el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa nuestra y el Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para citar sólo un ejemplo, observamos que el artículo 71 (113) del Reglamento de la Asamblea General de la ONU dispone:

"Durante la discusión de cualquier asunto, todo representante podrá plantear una cuestión de orden y el Presidente decidirá inmediatamente al respecto con arreglo al reglamento. Todo representante podrá apelar de la decisión del Presidente. La apelación se someterá inmediatamente a votación y la decisión del Presidente prevalecerá, a menos que sea revocada por la mayoría de los miembros presentes y votantes. El representante que plantee una cuestión de orden no podrá

tratar el fondo de la cuestión que se está discutiendo".

Disposiciones similares las incluye el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa en sus artículos 42 y 65.

En cuanto al punto que aquí nos interesa, o sea determinar con certeza sobre si procede la aplicación del artículo 45 del Reglamento de nuestra Asamblea, a la luz del Derecho Comparado, nos encontramos que el Reglamento de la Asamblea General de la ONU recoge el principio que consagra la Constitución Política patria y lo dispuesto en el párrafo final del citado numeral, principio que ya hemos expuesto al inicio del presente estudio. Efectivamente el artículo 81 (123), en su primera parte dice:

"Cuando una propuesta haya sido aprobada o rechazada, no podrá ser examinada de nuevo en el mismo período de sesiones, ...".

Nosotros, a manera de conclusión reiteramos que una propuesta de reforma constitucional, aprobada o rechazada, no podrá ser examinada de nuevo en la misma legislatura, lo cual encuentra sus fundamentos legales en el artículo 195 de la Constitución Política y el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, concretamente en el párrafo final del artículo 45.

(4) BATALLA, Elvira, "Las Entidades de Derecho Público en el Artículo 49 de la Constitución Política", Revista de Ciencias Jurídicas No. 45, San José, 1981, p. 133.

(5) BATALLA, Elvira, "Algunos Aspectos del Régimen de la Hacienda Pública", pendiente de publicación en la Revista de Ciencias Jurídicas.