

El artículo 75 de nuestra Constitución

Al señor Fernando Carreras

Empecemos por notar que en Chile "el proyecto de ley que aprobado por una cámara fuere desechado en su totalidad por la otra, volverá á la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración, y si fuere en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez á la cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba sino concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes." (art. 50). Ello es distinto del comienzo de nuestro art. 75 donde se dice que "ningun proyecto de ley desechado totalmente por una de las cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año." Pero hágase reflexión á la pauta á que se sujeta la segunda votación en Chile, en el caso que propone el art. 50. Los 2/3 de votos en una cámara solo se contrapesan con otros 2/3 de votos en la otra. Iguales pesos en cada platillo de la balanza—no inclinan el fiel á ningún lado. Vale decir que el proyecto queda paralizado. No hay ley.

Y si en la segunda votación, en el propio caso propuesto por el art. 50, la cámara de origen ratifica el proyecto por los 2/3 expresados y la revisora por mayoría que no sean esos dos tercios, entonces se rompe el equilibrio. Dos tercios en una cámara afirman con más energía que la mayoría absoluta en la otra. Los dos tercios inclinan la balanza. Habría ley.

No olvidemos esta ley de equilibrio que en el congreso de Chile desata el nudo cuando una cámara aprueba un proyecto y la otra lo desecha en su totalidad, y continuemos.

La constitución paraguaya y la chilena coinciden en los casos en que la cámara revisora corrige ó adiciona el proyecto sancionado por la cámara de origen. Ponemos debajo del art. 51 de la Constitución de Chile, nuestro art. 75.

Art. 51 de la Constitución de Chile

El proyecto de ley que fuere adicionado ó corregido por la cámara revisora, volverá á la de su origen; y si en esta fueren aprobadas las adiciones ó correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al presidente de la república.

Pero si las adiciones ó correcciones fuesen reprobadas, volverá el proyecto segunda vez á la cámara revisora; donde si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones ó correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto á la otra cámara, y no se entenderá que esta reprueba dichas adiciones ó correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Art. 75 de la Constitución del Paraguay

Pero si solo fuese (el proyecto de ley) adicionado ó corregido por la cámara revisora, volverá á la de su origen; y si en esta se aprobasen las adiciones ó correcciones por mayoría absoluta, pasará al poder ejecutivo de la nación.

Si las correcciones y adiciones fuesen discutidas, volverá segunda vez á la cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto á la otra cámara y no se entenderá que esta reprueba dichas adiciones ó correcciones, sino concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Las diferencias van señaladas con letras itálicas, diferencias de palabra que no implican diferencias de concepto. Ese art. 51 de la Constitución de Chile fué copiado por la del Paraguay y la de la República Argentina. El comentario de aquel art. 51 ha de ser, de cierto, el de las tres constituciones.

Un proyecto de ley sancionado por la cámara de diputados pasa al senado donde es adicionado ó corregido y con la adición ó corrección vuelve á la cámara de origen. Surge entonces una primera cuestión. ¿Puede la cámara de origen sub-enmendar las enmiendas ó correcciones introducidas en un proyecto de ley por la cámara revisora ó debe limitarse solo á aprobarlas ó desechalas? Este punto no ofrece hoy dificultad. La cámara de origen no tiene facultad de sub-enmendar enmiendas. (La Constitución ante el Congreso por Jorge Huneus). Conste que solo ha de tratarse en adelante de las enmiendas, y sigamos.

Ya teníamos el proyecto otra vez en la cámara de origen. No viene como fué. Está de vuelta con enmiendas. La cámara originaria discute dichas enmiendas, segun el romance de nuestro art. 75, ó las reprueba segun la letra de la Constitución chilena.

ó las desecha segun el tenor del art. 71 de la Constitución Argentina. En rigor discutir no es lo mismo que reprobare y desechare, pero el primer verbo en el organismo de nuestro artículo, no puede significar otra cosa. Es lo cierto que la cámara de origen, por mayoría absoluta, rechaza las enmiendas. Segundo viaje del proyecto con las enmiendas á la cámara revisora. Y aquí pueden ocurrir tres casos:

1º O la cámara revisora no insiste en sus enmiendas. En esta hipótesis, la dificultad queda eliminada. Hay acuerdo de ambas cámaras. El proyecto sin enmiendas pasa al poder ejecutivo.

2º O la cámara revisora insiste en sus enmiendas por mayoría absoluta. Tenemos así esta mayoría absoluta de la cámara revisora contrapesando á la mayoría absoluta de la cámara de origen. La aguja de la balanza recta. Iguales pesos en los dos platillos. No hay inclinación á ningún lado. La discusión sobre las enmiendas queda paralizada. Comisionados de ambas cámaras podrían acordar las voluntades en desacuerdo.

3º O la cámara revisora insiste en sus enmiendas por dos tercios de votos: el proyecto enmendado retorna á la cámara de origen, y aquí también tres casos pueden suceder:

1º O en contra de las enmiendas que traen el sello de los dos tercios, hay mayoría simple. El proyecto con sus enmiendas va volando al poder ejecutivo. Triunfó la cámara revisora.

2º O en contra de las enmiendas hay mayoría absoluta, sin alcanzar dos tercios. El proyecto enmendado pasa al poder ejecutivo. Sigue prevaleciendo la cámara revisora. La culpa está en la consabida ley del equilibrio. Los tercios en una cámara afirman con más fuerza que una mayoría absoluta en otra. Aréchaga dice verdad: "La cámara revisora que modifica un proyecto de ley con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, impone su voluntad al país por más que esté en abierta oposición con la voluntad de la mayoría absoluta de los miembros de la otra cámara." (Aréchaga. El poder legislativo). Así acontece en las repúblicas del Paraguay, Argentina y Chile.

3º O en contra de las enmiendas (no se olvide que estamos en la cámara de origen) hay dos tercios de votos. El equilibrio. El astil de la balanza se mantiene vertical. No hay motivo para que prevalezcan los dos tercios de la cámara revisora sobre los dos tercios de la cámara de origen. No es posible que las enmiendas sean ley. Son negadas en la cámara de origen con la misma energía (2/3 de votos) con que fueron afirmadas en la cámara revisora.

—Y entonces ¿es ley el proyecto primitivo, limpio de toda enmienda?

—Son embrollados estos negocios. Antes de desenlazar la dificultad oponamos las dos opiniones contrarias. Tocamos el punto de la cuestión.

El proyecto de ley (en el tercer caso que acabamos de ver) quedará paralizado y no podrá proponerse hasta la legislatura del año siguiente, dice Lastarria. Y salvo diferencia de matices que no es del caso discernir, la mayoría de nuestros senadores refrendan el dictamen de Lastarria.

Pero don Agustín de Vedia (Constitución Argentina, número 430) y otros autores también argentinos y con ellos algunos ó varios de nuestros diputados, afirman con sostenida afirmación: Los dos tercios de la Cámara de origen, reprueban definitivamente las enmiendas. Luego queda el proyecto primitivo sin enmienda. Este es el privilegio de la Cámara originaria. Conste que el proyecto primitivo es ley.

Y así Lastarria y la mayoría de nuestros senadores dan por rechazado el proyecto primitivo con el rechazo de las enmiendas, mientras don Agustín de Vedia y nuestros diputados con el rechazo de las enmiendas, dejan como ley el proyecto primitivo. Ni Lastarria ni Vedia pretenden que sobrevivan las enmiendas, pero Lastarria nos deja sin ley y Vedia con ley (el proyecto primitivo.)

Analícemos brevemente, pero con cuidado, cada opinión. Bien pudiera suceder que en cada una de las opiniones contra-puestas, haya un poco de error y otro poco de verdad. El toque ha de estar en discernir y deslindar el yerro del acierto. La Constitución es, antes de todo, regla de conducta práctica (sábía máxima de interpretación en Norte América). Vamos á concretar las cosas.

Las enmiendas han de ser adiciones ó correcciones, y supongamos que á un proyecto, constante de diez artículos, la Cámara revisora añada otro sin objetar ninguno de los diez primeros y que el conflicto se produzca sobre la adición expresada. La voluntad de la Cámara de origen y la de la Cámara revisora, están acordes sobre los diez artículos del proyecto primitivo y están en desacuerdo sobre el artículo 11 que representa la adición. Rechazada esta adición por los dos tercios de votos en la Cámara de origen, queda en pie el proyecto primitivo sobre el cual está coordinada la voluntad legislativa. Es una de las pocas verdades que entraña la tesis de Vedia.

¿Y si se trata de correcciones que la Cámara revisora hizo en los artículos primitivos?

Distingo, dice Huneus en su libro La Constitución ante el Congreso, (2) Lastarria y quienes rubrican su dictamen, no notan que si la corrección cambia por ej. un artículo de una ley de presupuesto compuesto de cien artículos, estando Cámara de origen y Cámara revisadora conformes sobre 99 de ellos, sería increíble desatino sostener que el desacuerdo sobre un artículo, implicara desacuerdo sobre los 99 ya aprobados, que el desacuerdo sobre un detalle importara desacuerdo sobre el todo. Rechazada la corrección en la última votación de la Cámara de origen, quedarían en pie los 99 artículos primitivos que llevan el sello de la aprobación legislativa. Piénsese en el ejemplo de la ley de presupuesto. Cada artículo es independiente de los otros ó á lo menos la supresión de uno no afecta á los demás. Otra vez queda victoriosa la tesis del señor Vedia.

Pero el señor Vedia y quienes refrendan su opinión tampoco notan que hay correcciones que atacan el alma de un proyecto de ley y que por esta razón, al sancionarla la Cámara revisora dejaron sin alma el proyecto primitivo. La aprobación de estas enmiendas sustanciales, es la reprobación también sustancial del proyecto y este no puede subsistir si aquellas se derrumban. La ruina de estas correcciones, vale la ruina del proyecto corregido. Ejemplo: una ley de impuesto en que la enmienda afecte el tanto del impuesto mismo. Si la Cámara de origen quiso que el tanto fuera un 25 o/o y la Cámara revisora un 10 o/o, al ser este 10 o/o rechazado por la Cámara de origen en su votación final, ¿cómo ha de quedar subsistente el 25 o/o, esto es, el proyecto primitivo? En esencia, la enmienda es otro proyecto, en la hipótesis enunciada. Dos tercios en favor del 10 o/o y dos tercios en favor del 25 o/o, no significa acuerdo sobre alguna de esas cifras. La unanimidad (los dos tercios pueden equivaler á ella) que dice 25 o/o es enteramente opuesta á la unanimidad que dice 10 o/o. La aguja de la balanza del ejemplo, está inmóvil. Ciertamente que las últimas líneas de nuestro artículo 75 mandan rechazar con los dos tercios finales, las correcciones, nada más que las correcciones, pero lo grave es que dentro de estas anda oculta y escondida el alma del proyecto primitivo. En la tesis de Lastarria hay también un fondo de verdad.

Cuanto al supuesto privilegio de la Cámara originaria, es romance. No hay sino la ley que hemos dado en llamar del equilibrio, la aguja inmóvil, ó el suave balanceo de dos voluntades igualmente poderosas.

¿Y las comisiones? Es recurso tradicional en Inglaterra, Norte América y en Chile donde viene nuestro artículo 75. Lo que se hace en Chile, república unitaria, ¿no ha de hacerse entre nosotros?

Y el epílogo de Huneus ha de ser el nuestro:

"La Constitución no ha dictado reglas invariables para cosas que pueden ser de muy distinta naturaleza. Es facilísimo que las Cámaras puedan ponerse de acuerdo respecto de aquello que ha merecido la aprobación de ambas, á fin de no sacrificar tal vez á un mero formulismo de palabras verdaderas cuestiones de fondo respecto de las cuales, no existe quizá sino una divergencia aparente. En tales situaciones, produce saludables resultados el nombramiento de comisiones mixtas que estudien las dificultades y propongan proyectos de ley ó de acuerdo que aceptados por ambas Cámaras, zanjen las dificultades."

Moratin.

(2) Biblioteca del
Sr. Dr. Juan Silva
Froberg

St. J. ...
... ..