

LEY FISCAL: ACERCA DEL TODO Y LAS PARTES


por Dr. Rodolfo C. Barra

El presente artículo se difunde con la autorización expresa de su autor y fue publicado en el sitio digital Infobae, el día 19 de junio de 2024.

En materia legislativa, el todo de una medida expresa una unidad formal, cuya utilización depende de diversas razones, entre ellas las de estrategias por parte del Ejecutivo y/o del Congreso.

EL DEBATE DE LA LEY BASES EN LA CÁMARA DE SENADORES

La cuestión de la relación entre el todo y sus partes es un tema de apasionado interés en ontología, esto es, en el orden del ser. Aun manteniendo sus respectivas individualidades, la parte y el todo participan en sus propiedades, lo que permite explicar, por ejemplo y nada menos, la naturaleza social y política del individuo humano.

Pero esto no es así en todas las disciplinas. En materia legislativa, y vamos al punto, el todo es la ley y sus partes los distintos artículos, estos se encuentren o no reunidos en capítulos, títulos o numerales especiales.

Precisamente lo que tiene naturaleza y efectos de ley es el artículo, mientras que el capítulo solo sirve para una distribución racional de los artículos, ayudando así a la intelección e interpretación de la ley.

Por eso una misma ley puede regular materias absolutamente diversas, distribuidas o no en capítulos diferentes, en definitiva, a gusto del legislador quien puede ser, en esto, más o menos lógico claro.

Por ello en materia legislativa, el todo de una ley sólo expresa una unidad formal, cuya utilización depende de diversas razones, entre ellas las de estrategias legislativas (políticas) por parte del Ejecutivo y/o del Congreso. La ley, en el sentido antes expresado, es el acto jurídico formalmente unitario que el Congreso aprue-

ba como proyecto y que el Presidente hace vigente como tal mediante el decreto de promulgación (sin perjuicio de las alternativas de aprobación total o parcial y la insistencia por parte del Congreso, además de la promulgación tácita).

En la definición anterior he querido destacar el carácter formalmente unitario de la ley (y, por ende, de su proyecto) cualquiera sea su contenido, es decir ya sea que en su articulado trate de peras, naranjas, elefantes, y buques submarinos, con o sin distribución en capítulos.

Y esto es así aun cuando el legislador haya querido auto restringirse, como ocurre con el caso del art. 20 de la ley 24156, de Administración Financiera, que prohíbe la inclusión en la “ley de leyes” de disposiciones ajenas al presupuesto en sí mismo, lo que podría muy bien ser “desobedecido” por la ley presupuestaria del ejercicio de que se trate: ley posterior desplaza a la anterior.

De esta manera un mismo proyecto legislativo, como un todo, puede contener partes con diversidad de contenidos que solo se vinculen entre sí por tal razón: integrar un mismo todo formal. El **art. 81 de la Constitución es muy claro al distinguir el todo del proyecto**, que debe ser aprobado o desechado por la Cámara correspondiente en tanto que totalidad unitaria: **“Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año”**. En cambio, continúa la norma, “(S)i el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora...” vuelve a la Cámara de origen, la que podrá aprobar las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los presentes, o insistir en el texto original con igual mayoría que la lograda en la revisora.

No es posible confundir la parte con el todo, esto es uno o varios artículos con el proyecto como unidad, que sólo puede ser aprobado o desechado “en general”, lo que en el lenguaje parlamentario quiere decir en su totalidad.

Recordemos que “general” significa lo “común a todos los individuos que constituyen un todo, o a muchos objetos, aunque sean de naturaleza diferente” (RAE). Pero esta aprobación como un todo (es el término que utiliza el art. 81 CN: “totalmente”, adverbio de modo que indica “en su totalidad”) no implica la aprobación

de cada artículo del proyecto, los que podrán sufrir “adiciones o correcciones” en el momento de su tratamiento “en particular” (término que el constituyente emplea en el art. 79 CN) es decir, la discusión de cada una de sus partes o artículos.

Obviamente será una “adición o corrección” el rechazo entero de un “Capítulo” del proyecto, en tanto que el Capítulo es, como vimos, una mera identificación metodológica de los artículos, que son las verdaderas y únicas “partes” del proyecto susceptibles de sufrir “adiciones o correcciones”. Lo que en este supuesto se rechaza, estrictamente, son los artículos que integran el Capítulo, pero no éste que en sí mismo no es una categoría legal (en la realidad, el operador jurídico -juez, abogado- no aplica el Capítulo X de la ley Y, sino los artículos agrupados en tal Capítulo). Estas modificaciones parciales al proyecto hasta podrían ser realizadas por la Cámara revisora antes de la aprobación en general, de manera que esta última, por lógica, incluirá el nuevo texto adicionado o corregido.

La diferencia es importante. Si el proyecto es rechazado totalmente (en general) por la Cámara revisora (o antes, por la Cámara de origen) no podrá ser vuelto a tratar en el mismo año legislativo. En cambio, si lo rechazado o modificado son partes del proyecto (uno o varios artículos, cualquiera sea su sistematización) esto podrá ser consentido por la Cámara de origen o bien, insistida su redacción original por esta última con las mayorías que la norma indica.

Confundir al todo con las partes, y viceversa, parecería una grave lesión a la lógica, además de su contradicción con la letra misma de la Constitución Nacional.