

1. - Inviolabilidad personal, salvo para delitos graves.  
 2. - Inmunidad de jurisdicción en materia penal, civil y administrativa, incluyéndose la inmunidad de ejecución y la exención de la obligación de testificar. La referida inmunidad no se extenderá a actos cometidos fuera del desempeño de la misión.

3. - Exención de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales o locales, con excepción de los impuestos indirectos normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios.

4. - Exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos o gravámenes conexos de los objetos destinados a su uso personal durante el desarrollo de la misión. Los mismos deberán, sin embargo, ser reexportados en su totalidad a la salida del territorio de la Parte receptora.

5. - Exención de la inspección del equipaje personal, salvo que hubiere motivos fundados para suponer que contiene objetos no incluidos en las exenciones mencionadas en el apartado 4 de este Artículo, u objetos cuya importación y exportación esté prohibida por la legislación de la Parte receptora o sometida a sus reglamentos de cuarentena. En este caso, la inspección deberá realizarse en presencia del interesado y del modo más rápido posible.

Los integrantes del personal de la Parte que envía gozarán de los referidos privilegios e inmunidades desde el momento de su entrada al territorio de la Parte receptora hasta el de su salida.

Lo dispuesto no se aplicará a actos ajenos a la prestación de la asistencia ni, tratándose de acciones civiles o administrativas, a faltas intencionales de conducta o negligencia grave.

El personal del Estado que envía tiene el deber de respetar las leyes y reglamentaciones del Estado receptor. El personal del Estado que envía se abstendrá de llevar a cabo actividades políticas u otras incompatibles con dichas leyes o con las disposiciones del presente Acuerdo.

#### ARTICULO 9

##### *Responsabilidad de hechos ilícitos*

La Parte que envía será responsable por todos los hechos ilícitos que fueren consecuencia directa de las acciones de su personal en ocasión de la realización de las acciones en caso de catástrofe.

#### ARTICULO 10

##### *Procedimiento en caso de controversia*

Cualquier controversia derivada de la interpretación o aplicación de las normas del presente Acuerdo que

pudiere suscitarse entre las Partes, será resuelta mediante los procedimientos previstos en los Artículos 4º, 5º y 6º y el Anexo Nº 1 del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

#### ARTICULO 11

##### *Entrada en vigor*

El presente Acuerdo entrará en vigor sesenta (60) días después de la fecha en que las Partes hayan cedido al Canje de los respectivos instrumentos de ratificación.

#### ARTICULO 12

##### *Vigencia*

El presente Acuerdo tendrá una duración de diez años y, a su vencimiento quedará renovado automáticamente por otros diez años, salvo que una Parte lo denuncie, mediante una notificación a la otra con una anticipación no menor de un año. En esta situación, las acciones en caso de catástrofe que estuvieren en curso no se suspenderán ni se interrumpirán por el término del referido plazo.

HECHO en Santiago, Chile a los ocho días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete, en dos ejemplares originales en idioma castellano, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Por el Gobierno  
de la República  
Argentina

Por el Gobierno  
de la República  
de Chile

## 2. Resoluciones<sup>1</sup>

1

*La Cámara de Diputados de la Nación*

#### RESUELVE:

Designase al licenciado don Roberto César Marafioti, para desempeñar el cargo de prosecretario parlamentario de la Honorable Cámara.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los veintinueve días del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y nueve.

RAFAEL M. PASCUAL.

Luis Flores Allende.

Secretario de la C. de DD.

<sup>1</sup> Bajo este apartado se publican exclusivamente las resoluciones sancionadas por la Honorable Cámara. El texto de los pedidos de informes remitidos al Poder Ejecutivo conforme al artículo 183 del reglamento puede verse en la publicación *Gaceta Legislativa*.

## B. INSERCIONES

### *Inserción solicitada por el señor diputado Baglini*

*Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación publicado en el Diario de Sesiones del 8 y 9 de agosto de 1989*

#### Comisión de Asuntos Constitucionales

I. - Dictamen en varios proyectos de ley que involucran materia tributaria, los cuales crean contribuciones y otros expedientes que contie-

nen normas sobre desgravación impositiva. Se aconseja sancionar un proyecto de resolución. (S.-9, 100, 352, 353, 402, 423, 452, 453, 480, 548, 602, 665, 736, 750, 765, 782, 800, 815 y 828/84).

II. - **Ampliación del dictamen.** Se incluye un proyecto de ley sobre ejecución de un plan de emergencia para la democratización educativa y la Ley Nacional de Teatro, ambos de los señores senadores **Rivas y Araujo**. Se aconseja remitir los expedientes a las comisiones designadas para su estudio. (S.-455 y 472/84.) (Pasado directamente al orden del día de acuerdo con el artículo 102 -t. o. 1984- del reglamento.)

## I

**Dictamen de comisión***Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales ha examinado los siguientes proyectos de ley que involucran materia tributaria: S.-100/84, S.-352/84, S.-402/84, S.-423/84, S.-750/84, S.-815/84 y S.-220/84, en todos los cuales se crean contribuciones; y los expedientes S.-9/84, S.-353/84, S.-452/84, S.-453/84, S.-480/84, S.-548/84, S.-602/84, S.-665/84, S.-736/84, S.-782/84 y S.-800/84, que contienen normas sobre desgravación impositiva, todos ellos venidos para dictaminar respecto a la oportunidad de su tratamiento por el Honorable Senado, y tras la consulta efectuada por esta comisión al señor procurador del Tesoro de la Nación y a profesores de derecho constitucional, luego de un detenido examen de las conclusiones a que arriban, considera posible establecer el siguiente criterio de distinción: 1) en aquellos proyectos que claramente crean contribuciones, su iniciativa corresponde a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; 2) los que contienen normas sobre desgravación impositiva, en tanto esas normas no generen indirectamente para otros contribuyentes cargas impositivas nuevas, pueden ser iniciados indistintamente en una u otra Cámara. Por ello, examinados según ese criterio los expedientes remitidos, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución.

Este dictamen pasa directamente al orden del día, conforme lo previsto en el artículo 102 del reglamento interno del Honorable Senado.

Sala de la comisión, 7 de mayo de 1985.

**Proyecto de resolución***El Honorable Senado de la Nación*

## RESUELVE:

1º - Remitir a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación los siguientes expedientes de este Senado:

A - Nº 100/84 - Murguía: proyecto de ley disponiendo la modificación de algunos artículos de la llamada ley 22.887 (Fondo indemnizatorio y de crédito para la vivienda para el personal de la actividad aseguradora, reaseguradora, de capitalización y de ahorro y préstamo para la vivienda);

B - Nº 352/84 - Sánchez y Menem: proyecto de ley modificando en inciso b) del artículo 20 de la ley de facto 22.095 -Régimen de promoción minera- y suprimiendo de la planilla anexa a la ley de facto 22.374 el apartado 5: eliminación

de diversos gravámenes a las operaciones de importación y/o exportación;

C - Nº 402/84 - León: proyecto de ley creando la Junta Nacional del Algodón;

D - Nº 423/84 - Sánchez y Menem: proyecto de ley creando el Instituto Federal de Tierras;

E - Nº 750/84 - Britos: proyecto de ley creando un fondo especial denominado Congreso de la Nación, destinado a la construcción de escuelas rurales en cada una de las provincias y en el territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;

F - Nº 765/84 - Vidal: proyecto de ley declarando de interés nacional la promoción, producción, comercialización y difusión del libro argentino;

G - Nº 815/84 - Martiarena y Benítez: proyecto de ley creando el fondo permanente soberanía nacional;

H - Nº 828/84 - Villada y otros señores senadores: proyecto de ley modificando diversos artículos de la ley 20.221 - Convenio de coparticipación de impuestos nacionales (t. o. 1979).

2º - Girar a las respectivas comisiones para su tratamiento los expedientes de este Senado:

A - Nº 9/84 - Brasesco y otros señores senadores: proyecto de ley por el que se declaran no alcanzados por el impuesto al valor agregado el estacionamiento medido en la vía pública y el acceso o utilización de balnearios de las municipalidades, administradas directamente por éstas;

B - Nº 353/84 - Mathus Escorihuela y Malharro de Torres: proyecto de ley incluyendo a la provincia de Mendoza dentro del régimen de franquicias tributarias para el desarrollo económico dispuesto por las leyes 22.021, 22.702 y 22.973.

C - Nº 452/84. - Berhongaray: proyecto de ley incluyendo a la provincia de La Pampa en el régimen de promoción industrial instituido por las leyes 22.021 y 22.973 y en el régimen de promoción regional establecido por el decreto 2.332, reglamentario de la ley 21.608

D - Nº 453/84. - Bravo Herrera: proyecto de ley destinado a promover y regular nuevas actividades económicas en la provincia de Salta.

E - Nº 480/84. - Mathus Escorihuela y otros señores senadores: proyecto de ley de promoción agropecuaria.

F - Nº 548/84. - Vidal y Nieves: proyecto de ley por el que modifican los artículos 8º y 10 de la ley 21.608 de promoción industrial.

G - Nº 602/84. - Vidal y Murguía: proyecto de ley de salvataje y estímulo a las exportaciones pesqueras.

H - Nº 665/84. - Brasesco: proyecto de ley modificando el artículo 3º de la ley de impuesto al valor agregado (t. o. 1977).

I - Nº 736/84. - Nápoli y Mazzucco: proyecto de ley afectando el 75 % de la recaudación en concepto de derechos de exportación de lanas con

destino al socorro de los pequeños y medianos productores de ovinos ubicados al sur del río Colorado.

J - Nº 782/84. - León: proyecto de ley exceptuando a la empresa Ferrocarriles Argentinos del pago de diversas contribuciones y excluyéndola de las disposiciones de la ley 22.018 -exenciones tributarias a empresas del Estado-, como asimismo se condonarán las deudas contraídas por la empresa durante la vigencia de la citada ley.

K - Nº 800/84. - Martiarena: proyecto de ley modificando los incisos p) y q) del artículo 20 de la ley 20.628 -gravamen a las ganancias.

*Fernando de la Rúa. - Alfredo L. Benítez. - Ramón A. Araujo. - Eduardo Menem. - Ricardo G. Leconte. - Fernando H. Mauhum.*

## II

### Ampliación de dictamen

#### Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales, ampliando el dictamen que antecede, ha considerado el expediente S.-455/84: "Rivas y otros señores senadores: Proyecto de ley declarando de prioridad nacional la ejecución de un plan de emergencia para la democratización educativa" y comunicación anexa presentada por la señora senadora Rivas el 16 de mayo de 1985, por la que modifica el artículo 7º del proyecto, y el expediente S.-472/84: "Rivas y otros señores senadores: Proyecto de ley nacional de teatro" y comunicación anexa presentada el 15 de mayo de 1985, por la que los senadores Araujo y Rivas modifican el texto de los artículos 37 y 38 del citado proyecto; y, resultando de las modificaciones introducidas a los textos originales que en ambos proyectos de ley no hay involucrada materia tributaria, se aconseja remitir los expedientes a las comisiones designadas para su estudio.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 102 del reglamento interno del Honorable Senado, este dictamen ampliatorio pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de mayo de 1985.

*Fernando de la Rúa. - Alfredo L. Benítez. - Ramón A. Araujo. - Eduardo Menem. - Ricardo G. Leconte. - Fernando H. Mauhum.*

## INFORME

Señor presidente:

El artículo 44 de la Constitución Nacional establece a favor de la Cámara de Diputados el privilegio de iniciativa respecto de los proyectos sobre contribuciones.

Determinar en qué casos estamos frente a proyectos de este tipo puede ser simple y claro, como es el supuesto de creación de nuevos impuestos. La competencia de la Cámara de Diputados es evidente y no requiere mayor análisis.

Distinta es la situación de otros proyectos, en los que la materia tributaria no resulta tan obvia, sea por-

que la contribución no es el objeto principal del proyecto, sea porque, como una forma de estímulo, se desgravaran actividades o industrias.

Esta Comisión de Asuntos Constitucionales formuló una consulta al señor procurador del Tesoro, doctor Héctor Fssi, y a los señores profesores Pablo A. Ramella, Germán J. Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Miguel M. Padilla, Segundo V. Linares Quintana, y Alberto A. Spota. A partir de ella, arriba a una conclusión que puede constituir un precedente para la futura interpretación del artículo 44 por el Honorable Senado. El doctor Bidegain señala la importancia del conocimiento de la conducta de las Cámaras en la aplicación de las normas: "Cuando esa conducta se orienta reiteradamente en un sentido, adquiere una fuerza normativa semejante a la de la jurisprudencia judicial".

1. El origen del artículo 44 se encuentra en el derecho público inglés, luego trasladado al artículo I, sección 7ª, de la Constitución de los EE.UU.

El doctor Bidegain explica su razón de ser: "Las contribuciones de dinero... sólo pueden ser reclamadas a los ciudadanos por el gobierno si han sido consentidas por éstos, directamente o por medio de sus representantes". Este consentimiento "debe ser expresado por la rama electiva y plural del gobierno, en la que se encuentran mejores oportunidades de manifestarse los diversos sectores de la opinión pública". "Cuando el órgano legislativo es bicamarista, la iniciativa debe corresponder a la Cámara más numerosa o que por su modo de elección y otras características esté influida de modo más inmediato por la voluntad de los representados".

En los precedentes constitucionales patrios, la iniciativa de la Cámara de Diputados (o de Representantes) se encuentra en los proyectos de 1812 y 1813, en las Constituciones de 1819 y 1826, en el proyecto de Pedro de Angelis y finalmente en el incluido por Alberdi en la segunda edición de *Las bases*, datos éstos acopiados por el doctor Alberto A. Spota.

A su vez el doctor Pablo A. Ramella puntualiza que el artículo 44 se aprobó (40 en el texto original de 1853) sin discusión en la sesión del 26 de abril de 1853.

2. En cuanto a la interpretación del artículo 44, el doctor Miguel M. Padilla estima que, su contenido es de una gran amplitud. El doctor Linares Quintana escribe: "La norma alude a las contribuciones en sentido genérico". El doctor Spota, por su parte, expresa: "No aparece aceptable ninguna otra interpretación que no sea la que claramente surge del texto del artículo 44 de la Constitución Nacional. Esto es, que toda ley que impone el pago de una contribución, tasa o impuesto, bajo cualquier denominación y con cualquier destino, debe necesariamente ser iniciada como proyecto por y en la Cámara de Diputados de la Nación".

Sentado este principio, es necesario aplicar las reglas de interpretación constitucional elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina. Si bien el señor procurador del Tesoro entiende que el supuesto del artículo 44 no es el de un privilegio, la doctrina tradicionalmente lo ha entendido así. Es por lo tanto, siguiendo a Bidegain, aplicable la regla de hermenéutica de que las

excepciones a los principios generales deben ser interpretadas estrictamente. En este caso, el principio general es del artículo 68: "Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso".

No obsta, el sentido amplio de la expresión "leyes sobre contribuciones" conducen a la mayoría de los profesores consultados y a la Procuración del Tesoro a considerar que todos los proyectos que versen sobre materia tributaria, que creen contribuciones como medios para subvenir organismos de estímulo, fomento o control y aun los que contienen normas de desgravación impositiva, encuadran en la competencia originaria de la Cámara de Diputados. Podríamos sintetizar las opiniones vertidas en el siguiente concepto del doctor Bidart Campos: "Las leyes que con cualquier finalidad establecen desgravaciones o exenciones impositivas, son leyes fiscales que versan sobre un hecho imponible que se descarta o se alivia. Por ende, doy por cierto que también han de iniciar su tratamiento en la forma referida en el artículo 44".

Las opiniones de los doctores Bidegain y Spota, en cambio, favorecen una interpretación que no restringe tan ampliamente la competencia de esta Cámara. El primero de ellos plantea con agudeza que hay vastos sectores de la legislación que no estuvieron en la mente del autor del artículo 44, a pesar de la visión de progreso inscrita en el artículo 67 de la misma Constitución.

Siguiendo a los precedentes del Congreso de los Estados Unidos, el doctor Bidegain entiende que "el privilegio debe reducirse a los proyectos cuyo objetivo principal sea el de crear, suprimir, disminuir, aumentar o de otro modo modificar tributos". En cambio, entran en el principio general del artículo 68 y no el restringido del artículo 44 "aquellos (proyectos) cuyo objeto principal sea otro y que sólo incidentalmente, incluyan medidas de carácter tributario, como medio para perseguir aquel objeto".

El criterio coincide con la jurisprudencia de la Corte Suprema ("Fallos" 210-855, 1948) en el caso "Petrus S.A. de Minas c/Nación Argentina", en que se discutía una reforma al Código de Minería iniciada en el Senado y que se impugnaba por contener una contribución. En la oportunidad, dijo el Alto Tribunal que "la citada ley no puede definirse como de carácter impositivo desde que, por ser modificaciones del Código de Minería, forma parte del mismo".

Evidentemente, se plantea la dificultad de determinar en cada caso cuándo la creación o modificación del impuesto es el objeto principal o accesorio de la ley, lo que es susceptible de significar un eventual conflicto entre las Cámaras.

Por ello, debe encontrarse una interpretación que con sentido amplio para las atribuciones del Senado, permita una regla segura de aplicación. En tal sentido, el doctor Alberto A. Spota ha llegado a la siguiente conclusión:

"Los proyectos de ley referidos a sistemas de promociones económicas que contienen normas sobre desgravación impositiva, en tanto y cuanto esas normas no encubran indirectamente para otros contribuyentes cargas impositivas nuevas, parece claro que su

iniciativa no es menester que comience por la Cámara de Diputados, pues no estamos en ningún supuesto del artículo 44.

"En cambio si, como está señalado, el mismo proyecto de ley significa nuevo pago para unos y no para otros, por razón de promoción, partiendo de la base que la tasa o impuesto se crea por esa ley, debe necesariamente comenzar por la Cámara de Diputados, el tratamiento del proyecto.

"En cambio, si la tasa o contribución ya está establecida por otra ley, y la nueva ley lo único que hace es desgravar, sin aumentar carga directa a otros contribuyentes, no juega el artículo 44 de la Constitución Nacional."

En síntesis, el criterio adoptado es que si el proyecto no significa nueva carga impositiva para otros contribuyentes, la iniciativa no tiene necesariamente que pertenecer a la Cámara de Diputados. La desgravación impositiva, si no significa el aumento de carga directa a otros contribuyentes, puede tener iniciativa indistintamente en cualquiera de las Cámaras.

Esta comisión aconseja la publicación de la nota enviada a los señores profesores consultados y las respuestas que remitieron así como el dictamen emitido por la Procuración del Tesoro de la Nación.

*Fernando de la Rúa. — Alfredo L. Benítez. — Ramón A. Araujo. — Eduardo Menem.*

#### ANTECEDENTES

**Consulta formulada por el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado a los doctores Fassi, Ramella, Bidart Campos, Bidegain, Padilla, Linares Quintana y Spota.**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en mi carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales a fin de solicitarle su opinión acerca del alcance que debe dársele al artículo 44 de la Constitución Nacional en los siguientes casos:

1º — Proyectos de ley que entre sus disposiciones contienen la creación de gravámenes para subvenir organismos de estímulo, fomento o control. Por ejemplo: el proyecto de ley creando la Junta Nacional del Algodón contiene la siguiente norma: "Artículo 12. — La Junta dispondrá de los siguientes recursos: a) Una contribución hasta el 1,5 % de las exportaciones de algodón y derivados, según lo determine el Poder Ejecutivo nacional".

2º — Proyectos de ley referidos a sistemas de promoción económica, que contienen normas sobre desgravación impositiva. Por ejemplo: el proyecto de ley sobre "Promoción agropecuaria", artículo 8º: "Las erogaciones o pagos efectuados con las finalidades detalladas en la presente ley, tendrán las deducciones fiscales que a continuación se detallan:

"a) Un 100 % del gasto, en carácter de gasto propiamente dicho;

"b) Otro 100 % del gasto, en carácter de estímulo a la inversión efectuada.

"Estas deducciones se practicarán a los fines de la determinación del impuesto a las ganancias, en el ejercicio de adquisición, construcción o ingreso definitivo de los bienes y/o servicios en el patrimonio del contribuyente.

"En los casos de existir quebranto impositivo en dicho período fiscal, se podrá aplicar esta deducción en cualquiera de los dos ejercicios inmediatamente posteriores.

"Los bienes que se adquieran con las finalidades detalladas, no serán computables a los fines de la liquidación del impuesto a los capitales para aquellos contribuyentes que sean beneficiarios de la presente ley.

"Artículo 9º: Los productores agropecuarios de la denominada Región Pampeana solamente serán beneficiarios con el 50 % de las exenciones impositivas consagradas en la presente ley.

"Artículo 10: La desgravación impositiva que se detalla en el artículo anterior, será del 300 % de los gastos efectuados en el caso de construcciones de viviendas rurales tipo o silos, cualquiera fuera su clase (...)"

A la vez, encontrándose a estudio una revisión del Reglamento de la Cámara, sería de sumo interés su opinión sobre la redacción del artículo 72 del mismo que dice: "Cada asunto o proyecto se destinará a una sola comisión. La presidencia podrá resolver que pase a estudio de más de una cuando, a juicio, así lo aconseje la naturaleza del asunto. En este caso, las comisiones procederán reunidas.

"Cuando la trascendencia del asunto o algún motivo especial lo requiera, la comisión en que se halle radicado puede solicitar el aumento de sus miembros o el estudio conjunto con otra comisión, lo que decidirá la Cámara en el acto."

A la espera de su respuesta, que será muy útil para la tarea legislativa, lo saludo con toda consideración y estima.

*Fernando de la Rúa.*

#### **Respuesta del doctor Alberto A. Spota**

Buenos Aires, 27 de noviembre de 1984.

*Señor senador nacional profesor doctor Fernando de la Rúa, Honorable Senado de la Nación, Hipólito Yrigoyen entre Rivadavia y Combate de los Pozos, ciudad de Buenos Aires.*

1. Ref.: Su estimada carta del 22 de noviembre de 1984.

Muy estimado señor profesor y senador nacional:

1.1. Acuso recibo de su carta de fecha 22 de noviembre que llegó a mis manos hoy, 27 de noviembre, y que hoy mismo respondo.

2. Ref.: Alcance del artículo 44 de la Constitución Nacional con relación a proyectos de leyes que contienen la creación de gravámenes para subvenir organismos de estímulo u otros.

2.1. La larga tradición que en la historia constitucional tiene el artículo 44 está acompañada entre nosotros por una uniforme tradición nacional coincidente con la internacional.

2.2. Desde el punto de vista de la tradición nacional, la iniciativa exclusiva de leyes sobre contribuciones, tasas e impuestos, nos lleva a recordar:

2.2.1. El Proyecto de Constitución, para las Provincias del Río de la Plata, redactado por la Comisión Oficial nombrada en el año 1812, por el Segundo Triunvirato.

2.2.2. Allí, en el capítulo noveno, artículo 3º, se lee:

"Ella (la Cámara de Representantes) sólo podrá proponer los proyectos de contribuciones, o los aumentos en las ya impuestas."

2.2.3. En el proyecto de Constitución, de carácter federal, para las Provincias Unidas de América del Sud, del año 1813, en el artículo 25, se lee:

"Toda ley para levantar rentas, tendrá su origen en la Sala de Representantes, pero el Senado concurrirá con sus reparos como en otra cualquier ley."

2.2.4. La Constitución de 1819, en su sección segunda, capítulo primero, artículo VII, dice:

"La Cámara de Representantes tiene exclusivamente la iniciativa en la imposición de contribuciones, quedando al Senado la facultad de admitirlos, rehusarlos u objetarle reparo."

2.2.5. La Constitución no ratificada de 1826, en su sección IV, artículo 18, dice:

"La Cámara de Representantes tiene exclusivamente la iniciativa en la imposición de contribuciones, quedando al Senado la facultad de admitirlos, rehusarlos u objetarle reparos."

2.2.6. El proyecto de Constitución para la República Argentina, de Pedro de Angelis, en su sección sexta, artículo 48, dice:

"La formación de las leyes pertenece exclusivamente al Congreso. Sus proyectos pueden ser indistintamente introducidos en una, o en la otra Cámara, excepto los que versan sobre contribuciones o impuesto, que no pueden iniciarse sino en la Cámara de Diputados."

2.2.7. El proyecto de Constitución, para la Confederación Argentina, que luce en la segunda edición de *Las Bases*, de Juan Bautista Alberdi, en la parte segunda, sección primera, capítulo primero, artículo 65, dice:

"A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas."

2.3. Es evidente que el texto del artículo 44 (que fue en la redacción de 1853 de la Constitución Nacional, artículo 40) está filiado en el texto de Juan Bautista Alberdi.

2.4. El artículo 44 de hoy es exactamente igual al artículo 67 del proyecto de Alberdi.

2.5. No aparece aceptable ninguna otra interpretación que no sea la que claramente surge del texto del artículo 44 de la Constitución Nacional.

2.6. Esto es, que toda ley que importe imponer el pago de una contribución, tasa o impuesto, bajo cualquier denominación, y con cualquier destino, debe necesariamente ser iniciada como proyecto por y en la Cámara de Diputados de la Nación.

2.7. No logra entender que pueda existir ninguna otra interpretación.

2.8. A más del viejo aforismo romano que donde la ley no distingue no debemos nosotros distinguir, está el principio de interpretación básico que establece que cuando la ley es clara su interpretación debe ser la consecuencia racional de los conceptos que se leen.

2.9. El antecedente norteamericano en la materia, además, es exactamente igual al nuestro.

2.10. El supuesto que pudo haber acaecido, de alguna ley que por su redacción no muy clara, o por cualquier otra razón haya trasgredido la iniciativa establecida por el artículo 44, no justifica alterar en el presente o en el futuro la iniciativa a través de la Cámara de Diputados.

2.11. En síntesis, la iniciativa exclusiva de la Cámara de Diputados de la Nación es un típico poder delegado en exclusividad al gobierno federal, y ese derecho de iniciativa debe ser interpretado en los términos del propio artículo 44, que no admite excepción alguna ni en forma directa ni indirecta, en el sentido que en la distribución de competencias dentro del gobierno federal se otorgó dicha iniciativa a la Cámara de Diputados en todos los supuestos y sin excepción.

2.12. Ver al respecto González Calderón, *Derecho Constitucional*, editorial J. Lajouane, Buenos Aires, 1931, tomo 1, página 466; tomo 2, página 413; tomo 3, páginas 11, 22, 106, 108 y 223.

2.13. Ver en especial tomo 2, página 414 N° 880 y siguientes, de la obra citada.

2.14. Es un típico caso de lo que en legislación inglesa y norteamericana se llama "money bills".

2.15. En Inglaterra, a partir de la reforma de 1910, el tema quedó de exclusivo tratamiento único de la Cámara de los Comunes, como es conocido.

2.16. La Constitución norteamericana adoptó el principio inglés en la Convención de Filadelfia, como es bien sabido.

2.17. Nuestra Constitución, de acuerdo a la enunciación que precede, adoptó el temperamento inglés y norteamericano, y todos sus precedentes nacionales enunciados en esta respuesta así lo evidencian.

2.18. En síntesis, los proyectos de ley que, entre sus disposiciones, contienen la creación de gravámenes para subvenir organismos de estímulo, fomento o control siguiendo su propio léxico de usted, como por ejemplo la Junta Nacional del Algodón, proyecto de ley, artículo 12, transcrito en su carta, evidentemente deben tener por Cámara iniciadora la Cámara de Diputados.

2.19. Los proyectos de ley referidos a sistemas de promociones económicas que contienen normas sobre desgravación impositiva, en tanto y en cuanto esas normas no encubran indirectamente para otros contribuyentes cargas impositivas nuevas, parece claro que su iniciativa no es menester que comience por la Cámara de Diputados, pues no estamos en ningún supuesto del artículo 44.

2.20. En cambio, si como está señalado, el mismo proyecto de ley significa nuevo pago para unos y no pago para otros, por razón de promoción, partiendo de la base que la tasa o impuestos se crea por esa ley, debe necesariamente comenzar por la Cámara de Diputados el tratamiento del proyecto.

2.21. En cambio, si la tasa o contribución ya está establecida por otra ley, y la nueva ley lo único que hace es desgravar sin aumentar carga directa a otros contribuyentes, no juega el artículo 44 de la Constitución Nacional.

2.22. El principio a aplicar es claro y sintético.

2.23. Toda norma que establezca tasa o contribución en forma directa o indirecta, debe comenzar por Diputados.

2.24. Toda norma que sin crear nueva tasa o nueva contribución, aunque genere una desigualdad impositiva sobre la base de un impuesto o tasa, ya existente, que ahora se suprime sólo para algunos, no tiene por qué su iniciativa comenzar por Diputados.

2.25. No es el caso del artículo 44 de la Constitución Nacional el recién descrito (2.24.).

2.26. Las distintas variables de la desgravación, que usted señala en su carta, mientras no signifiquen nueva carga impositiva para otros contribuyentes, no tiene por qué comenzar el proyecto por Diputados en los términos del artículo 44.

2.27. En su consecuencia entiendo que las normas señaladas en su carta en la hoja segunda con relación a los temas de desgravación, no hacen a la exigencia del artículo 44 de la Constitución Nacional.

3. Ref.: Revisión del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores, tema al que se refiere su estimada carta en la segunda hoja.

3.1. En principio el texto del artículo 72, cuyo proyecto me hace conocer, me parece que traerá problema.

3.2. Del texto de ese artículo parece desprenderse que cuando un mismo proyecto, a criterio de la Presidencia del Honorable Senado, debe ser tratado por más de una comisión, de acuerdo a la última proposición del texto propuesto, resulta que ambas comisiones actuarán y procederán reunidas.

3.3. Surge ahora una primera pregunta:

¿Y si las comisiones están intergradadas por distinto número de miembros, cómo se va a establecer la mayoría y en minoría en esa comisión ampliada?

3.4. Creo que es tema que hay que resolverlo, pues parece un poco más lógico que cada comisión produjera su despacho por separado y tuviera dictamen de mayoría y minoría, por separado y mayoría y minoría, y por comisión.

3.5. La unión de dos comisiones, o más, en una sola, para dictaminar debe partir del supuesto que el número de miembros de cada comisión debe ser igual, y además, y esto es, tan esencial como lo primero, que la distribución partidista o política, de los cargos en cada comisión sea idéntica.

3.6. Es la única manera de hacer homogénea dos comisiones o más, en una sola.

3.7. Por fin, creo que es un error pedir un dictamen único, a dos o más comisiones.

3.8. Lo que debe solicitarse, son dictámenes separados a cada comisión. Y luego, si es posible, la explicitación por todas las comisiones reunidas si no de un dictamen único, por no darse las condiciones arriba indicadas, solicitar una mostración de las opi-

niones señalando las distintas proporciones de cada comisión y las distintas posiciones políticas de cada comisión.

3.9. Es la única forma de ofrecer al cuerpo, esto es a la Cámara toda, un dictamen, que refleje la realidad de las opiniones de las diversas comisiones.

3.10. En síntesis y para reducir el tema a una comprensión simple y clara, creo que cuando la Presidencia entienda que un asunto o proyecto debe ser tratado por más de una comisión, debe requerir dictamen, por separado a cada comisión.

3.11. Será el plenario de la Cámara quien deba resolver el tema.

3.12. Y en el caso que la Cámara, entiende que frente a dictámenes de diversas comisiones, sería útil un dictamen único, para ese caso, lo aconsejable, lo razonable, es que el cuerpo designe una comisión "ad hoc". Así debe decir el reglamento.

3.13. La estructuración de esa comisión "ad hoc" superará los problemas del número de cada comisión, y el de las tendencias políticas, pues al designarse esa comisión "ad hoc" en cada caso se tendrán en cuenta las diversas posiciones y posturas.

Espero haber respondido a su estimada carta a la mayor brevedad.

Reciba usted las expresiones de mi consideración y estima.

*Alberto A. Spota.*

#### **Respuesta del doctor Pablo A. Ramella**

San Juan, 30 de noviembre de 1984.

*Señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Honorable Senado de la Nación, doctor nacional doctor Fernando de la Rúa, Buenos Aires. Distinguido señor presidente:*

Es muy honroso para mí la consulta que se sirve formularse en su atenta nota del 22 de noviembre. Paso a contestarla.

1) *Contribuciones.* El artículo 44 (40 en la Constitución de 1853) se aprobó sin discusión en el Congreso de este último año (sesión del 26 de abril, *Asambleas*, de Ravignani, tomo IV, página 519). Esta cláusula tiene origen (Diario de Sesiones de la Convención de 1949, tomo I, página 365) en Inglaterra cuando durante el reinado de Enrique IV, la Cámara de los Comunes afirmó como propio (Siglo XV) el privilegio de la iniciativa de las leyes impositivas, invocándose en 1593 que esa Cámara tenía origen popular. Ese principio se adoptó en la Constitución norteamericana (artículo I, sección 7ª). En 1949 se suprimió, pues como explicaba el convencional Albarracín no tenía objeto mantenerla ya que el Senado iba a tener también origen popular al establecer la elección directa de los senadores.

Las cláusulas impositivas a que usted se refiere en su nota, según mi opinión, están involucradas en el artículo 44 de la Constitución, por lo que su iniciativa corresponde a la Cámara de Diputados.

2) *Reglamento de la Cámara.* Precisamente en un artículo que envié a una revista chilena, me ocupé de

lo relativo al funcionamiento del Parlamento. En él sostengo que cada legislador no debe pertenecer a más de una comisión. Por eso estoy plenamente de acuerdo que cada asunto o proyecto no debe pasar a más de una comisión. No participo, en cambio, del criterio que la Presidencia pueda prescindir de esa regla ni que la comisión pida el auxilio de otra comisión. Hay que admitir que el Parlamento debe ser eficaz. Las reglas de juego determinan que cada legislador no puede considerar a la vez varios problemas. Como lo digo en mi citado trabajo el que quiere estar en todas partes no está en ninguna. Esta es mi modesta opinión.

Me place saludar al señor senador con mi afecto cordial y amigo.

*Pablo A. Ramella.*

#### **Respuesta del doctor Germán J. Bidart Campos**

Buenos Aires, diciembre 4 de 1984.

*Señor senador doctor Fernando de la Rúa.*

S/D.

De mi mayor consideración:

Al agradecer el honor que me dispensa con su consulta de fecha 22 de noviembre próximo pasado, me es grato evacuarla con la siguiente opinión personal.

1º - Por analogía con las leyes estrictamente fiscales, estimo que las que prevén gravámenes de subvención a organismos de estímulo, fomento o control, deben quedar asimiladas, ya que imponen cargas patrimoniales que, cualquiera sea su encuadre, se equiparan a las contribuciones enfocadas en el artículo 44 de la Constitución. En consecuencia, pienso que dichas leyes han de comenzar su tratamiento en la Cámara de Diputados.

2º - Las leyes que, con cualquier finalidad, establecen desgravaciones o exenciones impositivas son leyes fiscales que versan sobre un hecho imponible que se descarta o se alivia. Por ende, doy por cierto que también han de iniciar su tratamiento en la forma referida en el artículo 44 y en el inciso anterior.

3º - En cuanto al artículo 72 del Reglamento del Senado, no encuentro observación que formular a su texto vigente.

Saludo muy atentamente al señor senador, a quien Dios guarde.

*Germán J. Bidart Campos.*

#### **Respuesta del doctor Carlos M. Bidegain**

Buenos Aires, 5 de diciembre de 1984.

*Doctor Fernando de la Rúa, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Senado de la Nación.*

S/D.

De mi consideración:

De conformidad a mi carta del 29 de noviembre, respuesta a su nota del 22 de ese mes, paso a expresarle mi opinión sobre los asuntos a que ella se refiere.

*Puntos 1 y 2*

1. Según lo anunciado en mi carta, le remito copia de mi respuesta al pedido formulado anteriormente por el señor senador Miguel Mathus Escorihuela, por intermedio del señor decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, doctor Santiago de Estrada, coincidente con el tema indicado bajo el número 2 de su nota. En ella se hacen consideraciones y se suministran informaciones sobre la interpretación del artículo 44 de la Constitución Nacional y su aplicación al caso allí referido.

2. Las conclusiones a que arribo en ese documento determinan mi opinión favorable a la facultad de iniciativa por el Senado de proyectos de la índole indicada bajo el número 1, es decir, de aquellos que contienen la creación de gravámenes para subvenir organismos de estímulo, fomento o control, entre los cuales se encuentra el que al disponer la creación de la Junta Nacional del Algodón crea entre sus recursos una contribución sobre las exportaciones de algodón y derivados.

*Reducción del artículo 72 del Reglamento*

3. Por encontrarse a estudio la reforma del Reglamento del Senado, consulta mi opinión sobre el artículo 7º.

En él se resuelven cuatro cuestiones, a saber:

- a) A quién pertenece la atribución de destinar los proyectos a las comisiones;
- b) Si deben destinarse a una sola o a varias;
- c) El modo de actuar cuando los proyectos son destinados a más de una comisión;
- d) Caso de los asuntos trascendentes o especiales.

4. La primera cuestión está resuelta en forma correcta, a mi juicio. Corresponde al presidente destinar los proyectos a las comisiones, en principio (artículo 32, inciso 3º), pero que en última instancia puede asumir la Cámara (artículo 72, última parte, y 73).

En la práctica, las excepciones a la regla general pueden ser tantas que la neutralicen. De ello pueden derivarse pérdidas de tiempo, debido a abundantes pedidos de destino a otras comisiones que el presidente o la Cámara tengan que atender.

Si la experiencia indicara que la regla no funciona bien, sería del caso considerar su reemplazo por la que rige en la Cámara de Diputados, según la cual "cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones" (artículo 84, Reglamento de la Cámara de Diputados, edición provisional, 1983).

5. El artículo 72 dispone que cuando un asunto sea destinado a más de una comisión, deberán proceder reunidas.

Es una antigua regla, inobjetable. La reunión conjunta es la mejor manera de tratar los asuntos mixtos. En el Senado debería ser más fácil su cumplimiento que en la otra Cámara, por el reducido número de integrantes y, consiguientemente, del quórum (artículos 53 y 84 del Reglamento). Acompaño un artículo del suscri-

to titulado "Aritmética constitucional: quórum (mayoría absoluta); mayoría de dos tercios", que fue publicado en la Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1983, 5/20 y en el cual sostengo que la correcta manera de describir el requisito de quórum es "más de la mitad" y no "la mitad más uno", como rezan los artículos 15 y 84 *in fine*.

Si en la práctica subsistieran los antiguos malos hábitos que tanto perjudican al funcionamiento de las comisiones y, entre ellos, el de las reiteradas ausencias a las reuniones que provocan su fracaso (más probable cuando hay que reunir a dos o más comisiones) (ver del suscrito, "Notas sobre el funcionamiento del Congreso en el 90º período legislativo", Boletín de la Biblioteca del Congreso, N° 79, noviembre-diciembre de 1959, página 41; "Un dilema para el Congreso: reforma o fracaso", Revista Argentina de Ciencia Política, año I, N° 2, julio-diciembre de 1960, página 205; "Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional", Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, tomo IV, página 88), podría considerarse la conveniencia de adoptar lo que dispone el artículo 84 del Reglamento de la otra Cámara, que ofrece la opción del estudio conjunto o de iniciarlo por separado, dando aviso a la otra u otras comisiones y manteniendo la exigencia de que el despacho definitivo sea aprobado en reunión plenaria. En cambio, no me parece conveniente el segundo párrafo de ese artículo, referente a los asuntos mixtos en que la competencia de la Comisión de Presupuesto se debe a que su objeto principal origina gastos y demanda su imputación a las partidas del presupuesto o la creación de recursos para su atención. Esa regla fija a esa comisión el plazo de un mes para despachar los anteproyectos enviados por las "comisiones especializadas" y, de no hacerlo, los anteproyectos pasan a la Cámara como despachos propios sin intervención de la de Presupuesto, haciéndose constatar esta circunstancia en el orden del día. La acumulación de estos despachos origina en las últimas sesiones del período ordinario una incontenible avalancha de pedidos de inclusión en el plan de trabajo y su aprobación, a menudo como resultado de concesiones recíprocas, sin o luego de apresurado debate, trasladada al presidente de la Nación la responsabilidad de vetar esas leyes, como ha ocurrido recientemente.

6. No encuentro objetable la previsión del último párrafo que, cuando la trascendencia del asunto o algún otro motivo especial lo requiera, autoriza a la comisión en que se halle radicado el asunto a solicitar el aumento del número de sus miembros o el estudio conjunto con otra comisión, cuestiones que decidirá la Cámara en el acto.

Agradezco al señor senador la deferencia y lo saludo muy atentamente.

*Carlos M. Bidegain.*

Con 2 adjuntos.

Ref.: Respuesta a un pedido de opinión formulado por el señor senador de la Nación, doctor Miguel Mathus Escorihuela.

*El tema*

El señor senador desea conocer nuestra opinión acerca de si sería o no objetable la aprobación por el Senado, como Cámara iniciadora, de un proyecto de ley de que es autor sobre promoción de la actividad agropecuaria. A tal efecto dispone: a) deducciones en la liquidación de los impuestos a las ganancias y a los capitales, y b) el otorgamiento de créditos por bancos oficiales.

La duda se plantea ante el artículo 44 de la Constitución conforme al cual "a la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

*La respuesta*

## I. EL ARTÍCULO 44

*Sus antecedentes históricos*

1. El origen de la norma en el derecho público inglés, su traslado al artículo I sección 7ª de la Constitución de los Estados Unidos y su seguimiento en los comienzos del derecho público argentino a partir de los proyectos de 1812 y 1813, y de la Constitución de 1819 (artículos VII y XLVII), han sido explicados suficientemente por Manuel, Augusto Montes de Oca (*Lecciones de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1917, II, 104/109) y Juan A. González Calderón (*Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1923, 2ª edición, II, 383/390), lo que nos exime de la tarea de rastrear su itinerario.

*Los fundamentos*

2. De esa historia nos quedan estas enseñanzas:

- a) A lo largo de su recorrido se mantiene el principio que informa el proyecto, esto es que las contribuciones de dinero (y las de sangre, según nuestro artículo 44, de conformidad a sus fuentes inmediatas, el proyecto de Alberdi, y la Constitución chilena de 1833), sólo pueden ser reclamadas a los ciudadanos por el gobierno si han sido consentidos por éstos, directamente o por medio de sus representantes;
- b) En los regímenes representativos, ese consentimiento debe ser expresado por la rama electiva y plural del gobierno, en la que encuentran mejores oportunidades de manifestarse los diversos sectores de la opinión pública. En nuestro sistema constitucional corresponde al Congreso aprobar las leyes sobre contribuciones (artículos 4º, 17, 44, 67 incisos 1 y 2);
- c) Cuando el órgano legislativo es bicamartista, la iniciativa debe corresponder a la Cámara más numerosa o que por su modo de elección y otras características esté influida de modo más inmediato por la voluntad de los representados.

Esta última nota puede suscitar alguna duda cuando ambas Cámaras son elegidas por voto popular directo.

3. Cuando la reforma de 1949 introdujo la elección directa de los senadores, se consideró que se justifi-

caban la supresión del artículo 44 (v. Partido Peronista, "Anteproyecto de reforma de la Constitución Nacional aprobado por el Consejo Superior del Partido Peronista el día 6 de enero de 1949", Buenos Aires, 1949, 34; Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, año 1949, discursos de los convencionales Valenzuela y Albarracín, I, 363/369). La supresión fue impugnada por los convencionales de la Unión Cívica Radical, en el discurso del convencional Sobral, quien señaló que a pesar de la elección directa de los senadores, el Senado no tendría la composición popular de matices varios que distingue a la Cámara de Diputados; agregó que la reforma propuesta abriría la posibilidad de que el Poder Ejecutivo "acondicione la sanción de sus leyes dentro de sus conveniencias, haciéndolas iniciar, claro está, por el cuerpo menos numerosos, más controlable, más fácil de seguir sus orientaciones" (id., 295/296).

4. En Estados Unidos, la aprobación en 1913 de la Enmienda XVII, por la que se dispuso la elección popular directa de los senadores, no fue acompañada por la derogación del artículo I, sección 7ª cl. 1.

5. En nuestro país, dejada sin efecto la reforma de 1949 (por la proclama del gobierno provisional "en ejercicio de sus poderes revolucionarios", del 27 de abril de 1957 o, si se prefiere, por la resolución de la Convención Nacional Reformadora del 24 de septiembre de 1957 y, en todos caso, por el asentimiento pacífico del pueblo durante 27 años, a la fecha), el artículo 44 recuperó su vigencia.

El decreto ley 3.838, del 12 de abril de 1957, que declaró la necesidad de reforma, incluyó entre los artículos que podrían reformarse a los artículos 46 y 81, haciendo posible que se resolviera la elección directa de los senadores, pero no mencionó al artículo 44. De igual modo procedió la propia Convención, al aprobar la resolución del 24 de septiembre de 1957, al aprobar la resolución del 24 de septiembre de 1957 que fijó la naturaleza y extensión de sus facultades. El despacho de la Comisión Redactora de las Reformas aconsejó la sustitución del artículo 46 por otro que establecía la elección directa de los senadores, dejando intacto al artículo 44 (Diario de Sesiones cit., 1016/1053).

6. Tampoco la transitoria y, en su mayor parte fallida, reforma de 1972 creyó necesaria consecuencia de la elección directa de los senadores (consagrada por el llamado "Estatuto Fundamental" del 24 de agosto de ese año y que se aplicó en la elección siguiente), la simultánea supresión del artículo 44.

7. Todos estos antecedentes parecen estar indicando que el privilegio que esa norma acuerda a la Cámara de Diputados no está fundada exclusivamente en la diferente forma de elección de senadores y diputados. Cobran así mayor relevancia los otros fundamentos señalados para ese privilegio, a saber: a) la más amplia y diversificada representación de los sectores populares que un órgano más numeroso de miembros, y b) el más inmediato control popular sobre la gestión de los diputados, como consecuencia de la menor duración de sus cargos, comparada con la de los senadores. No creemos válido el argumento de que el Senado está más expuesto que la Cámara de Diputados a la presión del

presidente. Esa posibilidad depende de los resultados electorales y de otros factores contingentes.

### *La jurisprudencia*

8. No abundan los fallos sobre el tema que se encuentran en los repertorios norteamericanos y argentinos.

En un lejano precedente ("Twin City National Bank v. Nebeker", 107 US 196, 1807), la Corte Suprema norteamericana decidió que no era una medida impositiva que necesariamente debiera iniciarse en la Cámara de Representantes, una ley que ordenó una emisión de moneda garantizada por prenda de bonos nacionales y que, "con tal objeto y para atender los gastos de su ejecución", creó un impuesto. Un criterio semejante aplicó en el caso "Millard v. Roberts" (102 US 429, 1906), respecto a una ley que dispuso que el distrito de Columbia recaudaría un impuesto y pagaría a compañías ferroviarias una suma de dinero para la eliminación de paños a nivel y construcción de una estación única.

Estos precedentes coinciden con la opinión de Story, según la cual sólo los proyectos que tengan por objeto recaudar impuestos en el más estricto sentido del término, están alcanzados por la frase "todos los proyectos para recaudar rentas" ("*all bills for raising revenues*"), que inicia la cláusula 1ª, sección 7ª, artículo I de la constitución de ese país; los proyectos para otros propósitos, que incidentalmente crean recursos, no están incluidos (v. *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*, editor Edward S. Corwin, 83d Congress, 2d Session, Senate Document N° 170, página 102).

Por otra parte, en "Flint v. Stone Tracy Co." (220 US 107, 143, 1811) y en "Rainey v. United States" (232 US 310, 1914), la Corte resolvió que entraban en la facultad del Senado de proponer enmiendas a los proyectos iniciados en la Cámara de Representantes, el reemplazo de un impuesto a las sucesiones por otro a las sociedades y la adición de un artículo estableciendo un impuesto por el uso de yates de construcción extranjera (obras y lugares citados). Estos fallos no hicieron más que aplicar la última parte de la cláusula 1ª, sección 7ª, artículo I, que luego de consagrar el privilegio de la Cámara de Representantes en materia de Rentas, agrega: "pero el Senado puede proponer y aprobar enmiendas, como en los demás proyectos".

9. Ante nuestros tribunales la cuestión fue planteada respecto al artículo 401 del Código de Minería; reformado por la ley 12.161, que creó una contribución, en razón de que esa ley fue iniciada en el Senado.

En el caso "Honorio Calderón v. Nación Argentina" ("Fallos", 204-246, 1946), el juez federal rechazó la impugnación porque la Cámara de Diputados, al sancionar la ley iniciada en el Senado, había ratificado el procedimiento. La cuestión no fue tratada en los fallos de la Cámara y de la Corte Suprema, probablemente por no haber sido mantenido el agravio ante esas instancias.

La impugnación al artículo 401 del Código de Minería, por la razón señalada, se reiteró en el caso "Petras S.A. de Minas v. Nación Argentina" ("Fallos" 210-855, 1948). El juez federal, por las razones aducidas en el caso anterior, la rechazó. El procurador general, doctor

Juan Alvarez, opinó que por trastarse de una ley de reforma al Código de Minería pudo tener origen en una u otra Cámara y tuvo en cuenta, además, que la Cámara de Diputados no había formulado abyección. Ante la Corte, el apelante sostuvo que la nulidad no había desaparecido por el hecho de que la Cámara de Diputados hubiera sancionado el proyecto, porque el Congreso no tiene facultad para reformar la Constitución, lo cual se hubiera reconocido si se admitiere que cualquiera de las Cámaras pudiera convalidar una transgresión constitucional cometida por la otra.

El procurador general, doctor Alfonso E. Peccard, señaló que no debía hacerse caso omiso de la circunstancia de que la ley 12.161 hubiera sido incorporada al Código de Minería, haciendo uso el Congreso de la facultad que le otorga el artículo 67, inciso 11, de la Constitución Nacional. Hizo valer también el hecho de que la Cámara de Diputados había discutido y aprobado el artículo 401. En un párrafo de su dictamen apuntó que "la finalidad de la ley no ha sido crear una contribución sino dar al país una ley de petróleo; por ello no es del caso invocar el artículo 44 de la Carta Fundamental".

La Corte Suprema, en el considerando V de su fallo, rechazó la impugnación porque "el Poder Judicial, si bien tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, no las tiene para resolver sobre la forma como ellas han llegado a ser aprobados por el Congreso. Conoce respecto de las leyes sólo una vez que ellas existen como tales, es decir, cuando son promulgadas o puestas en vigencia... Debe confrontarlas con la Constitución Nacional en los casos en que sean argüidas de contrarias o repugnantes a la misma, pero no le corresponde estudiar el proceso interno de su examen y votación, o sea la forma como han sido sancionadas, para establecer si las Cámaras legislativas cumplieron o no con las exigencias constitucionales, pues ello implicaría quebrantar el equilibrio de los poderes y una violación de la independencia de que goza el Poder Legislativo. De la misma manera que el Poder Judicial ejerció con toda autonomía las facultades constitucionales que le pertenecen, el Poder Legislativo tiene la prerrogativa de aplicar la Constitución dentro de los límites de su legítima actividad sin injerencia de los otros poderes del Estado. Esto es de la esencia de nuestro sistema constitucional (conforme doctrina contenida en las sentencias de este tribunal, "Fallos", 53-420, 141-271, 143-131)".

A esas consideraciones agregó "que la citada ley no puede definirse como de carácter impositivo, desde que, por ser modificaciones del Código de Minería, forma parte del mismo".

10. Ha de apreciarse que la Corte dejó librada la aplicación del artículo 44 de la Constitución Nacional, al buen juicio de las Cámaras del Congreso. Esa decisión se alinea en la fila de otros fallos según los cuales no es reexaminable judicialmente el procedimiento seguido por el Poder Legislativo para la formación y sanción de las leyes, "salvo el supuesto de incumplimiento de los requisitos constitucionales mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley" (ver, además de los citados, "Fallos", 256-558, 268-352).

*Los precedentes parlamentarios*

11. El carácter no judicial de la interpretación del artículo 44 de la Constitución Nacional, como la de los otros que reglan la organización y funcionamiento de las Cámaras, torna muy importante el conocimiento de su conducta en la aplicación de esas normas. Cuando esa conducta se orienta reiteradamente en un sentido, adquiere una fuerza normativa semejante a la de la jurisprudencia judicial.

Lamentablemente nuestras Cámaras carecen del beneficio de una "jurisprudencia parlamentaria" para la aplicación de esas normas constitucionales y de sus reglamentos. El Congreso norteamericano tiene minuciosamente compiladas y ordenadas sus decisiones y prácticas, en los *Hind's Precedents*, *Cannon's Precedents* y posteriores colecciones, a las que deben sumarse en esta época los auxilios de la informática. (Conste, al pasar, que según se me informó hace tiempo en la sala de lectores de la Biblioteca del Congreso, no existen en ella esas publicaciones que otrora consulté abundantemente.) La falta de instrumentos semejantes es causa de confusión y pérdida de tiempo en discusiones, por lo general largas y desordenadas, sobre cuestiones de procedimiento antes planteadas y resueltas, con la consecuencia de que no tenemos elaborado, ni en sus comienzos, nuestro "derecho parlamentario". (En este punto, permítaseme interponer otra anécdota personal. Durante mi relación de empleo con la Cámara de Diputados a lo largo de más de 22 años, emprendí solitariamente la tarea de ir recopilando sus precedentes, pero alejado más tarde de ella, en una mudanza de domicilio fueron al basurero las cajas de zapatos que hacían las veces de ficheros, con fichas manuscritas y desprolijas.)

12. En el Congreso norteamericano, como en el nuestro se entiende que el privilegio de iniciativa de la Cámara joven abarca a la ley general de presupuesto. En las notas del *Jefferson's Manual* se señala que la norma constitucional ha provocado muchas discusiones y que esa Cámara ha sido progresivamente celosa de su prerrogativa. El Senado, por su parte, se ha mostrado vigoroso en su derecho de introducir enmiendas a los proyectos enviados por la otra Cámara. Un criterio interpretativo aparentemente coincidente con el de la Corte en los casos "Twin City" y "Millard", y con la opinión citada de Story, distingue los proyectos que sólo incidentalmente incluyen disposiciones sobre impuestos de aquellos en los que éstas tienen carácter principal, para limitar a estos últimos el privilegio de iniciativa (*Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives*, 83d Congress, 2d Session, House Documento N° 507, parág. 99).

13. Por las razones expuestas no me es posible incluir en esta reseña una referencia a los precedentes de nuestras Cámaras, los que, como se desprende de lo dicho, serían de suma importancia. Espero que esta omisión pueda ser salvada, aunque no sea en forma exhaustiva, por la eficiente oficina de Información Parlamentaria.

14. Del carácter "no judicial" de la interpretación del artículo 44 puede inferirse que a su respecto, remedando la muy conocida expresión de Charles

Evans Hughes: "El artículo 44 dice lo que las Cámaras dicen que dice". Pero, siendo dos las Cámaras, es muy probable que ocurran divergencias. La aprobación por la Cámara de Diputados de proyectos enviados por el Senado y susceptibles de objeción fundada en ese artículo, elimina el problema. En caso de planteamiento formal de la cuestión constitucional, lo más probable es que aquella Cámara devuelva el proyecto al Senado sin tratarlo y aun puede ocurrir que apruebe otro proyecto sobre la misma materia y se lo remita atribuyéndose el carácter de iniciadora, lo que puede generar un conflicto con afiladas aristas. Conviene aquí tener presente que la condición de Cámara iniciadora tiene en nuestro proceso de sanción de leyes un efecto más importante que en el de las leyes norteamericanas; en caso de divergencia entre las Cámaras, el artículo 71 de nuestra Constitución acuerda a la Cámara iniciadora el privilegio de imponer su proyecto, al decidir por segunda vez el rechazo de las correcciones introducidas por la revisora, con mayoría de dos tercios de sus miembros presentes, lo que no ocurre en el Congreso norteamericano, donde las divergencias deben ser "limadas" en reuniones de "conferencia".

La responsabilidad con que los senadores asumen la facultad del Senado, aparentemente discrecional, de interpretar según su ocasional conveniencia el artículo 44, se hace manifiesta en esta compulsas de opiniones. (Apuntemos que la discrecionalidad de las Cámaras es sólo aparente; su conducta está sometida al "control político" de la otra Cámara y de la opinión pública, a través de sus diversos órganos de expresión; ver mis *Cuadernos del curso de derecho constitucional*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, I, 127/140, y *Control judicial y control político de constitucionalidad en la Argentina*, El Derecho, 87-579.)

*Nuestra opinión*

15. Comparto la interpretación de quienes no atribuyen un valor absoluto al privilegio de iniciativa de la Cámara de Diputados.

Este privilegio constituye una excepción al principio general del artículo 68 CN, según el cual las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras. Una conocida regla de hermenéutica advierte que las excepciones a los principios generales deben ser interpretadas estrictamente. Ella es tanto más atendible cuando el privilegio de iniciativa del artículo 44 va asociado al de prevalectencia de su sanción del artículo 71.

16. Por aplicación de este principio y recordando que uno de los fundamentos originales del privilegio fue el de que las personas no fueran obligadas a pagar contribuciones sin el consentimiento de los llamados a soportarlas, acaso se entienda que el privilegio se refiere solamente a las leyes que crean o aumentan contribuciones y no a las que las suprimen, reducen, o admiten deducciones o excepciones. Sin embargo, la expresión "leyes sobre contribuciones" induce una interpretación amplia que abarque toda clase de leyes de esa especie. Las reformas del régimen tributario se reflejan, inmediata o mediatamente, en la carga que soportan la población en general y sus partes individuales.

17. Acaso se proponga que el problema que nos ocupa tenga solución satisfactoria de este modo: que en los proyectos iniciados por el Senado que contengan disposiciones de carácter tributario, la sanción excluya esta parte a pesar de ser indispensable para su operatividad, con la seguridad de que la Cámara de Diputados ha de cubrir el vacío al actuar como revisora. Este modo de proceder acentuaría indebidamente el privilegio. En los casos en que la Cámara de Diputados ejerce el privilegio del artículo 44, el Senado mantiene la facultad que le corresponde como revisora de enmendar los proyectos que aquélla le envía, incluidas las disposiciones sobre contribuciones (así lo establece expresamente el artículo I, sección 7ª, cl. 1ª, de la Constitución norteamericana y no es cuestionado aquí). Esa facultad de enmienda la perdería el Senado al actuar como iniciadora sin poder introducir cláusulas de materia tributaria, ya que, de conformidad al artículo 71 CN, al volver su proyecto corregido por la otra Cámara debe limitarse a aprobar o rechazar las correcciones, incluidas las referentes a contribuciones (ver mis *Cuadernos...* cit., IV-89/90). Tengo entendido que recientemente se han registrado casos en que la Cámara iniciadora, al actuar por segunda vez y aun por tercera vez, ha introducido correcciones a sus anteriores sanciones. A mi juicio esa práctica sería contraria al artículo 71 CN y, de haberse incurrido efectivamente en ella, es de desear que no se insista en ella.

18. En definitiva, considero que el privilegio debe reducirse a los proyectos cuyo objeto principal sea el de crear, suprimir, disminuir, aumentar o de otro modo, modificar tributos. Según esta opinión, estarían regidos por el principio general del artículo 68 de la Constitución Nacional y fuera del alcance del artículo 44 de la Constitución Nacional, aquellos cuyo objeto principal sea otro y que sólo incidentalmente incluyan medidas de carácter tributario, como medio para perseguir aquel objeto.

Lo contrario importaría extender desmesuradamente la excepción del artículo 44. Excluiría de la facultad de iniciativa que el artículo 68 otorga al Senado en un pie de igualdad con la Cámara de Diputados, no sólo a las "leyes sobre contribuciones" sino también a sectores de la legislación tan importantes como los relativos al desarrollo económico, la previsión y la seguridad sociales, la planificación regional, la regulación de las actividades productivas y otros que utilizan como medio de implementación el ejercicio de la facultas tributaria, sea para generar recursos, sea para alentar o desalentar actividades. Ello al margen del juicio que pueda merecernos la conveniencia o inconveniencia de una política intervencionista, o liberal en materia económica. Esos sectores de legislación no estuvieron en la mente de los autores del artículo 44, a pesar de su visión de progreso inscrita en el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional, que provee (interpretado concordantemente con los artículos 14, 17, 24, 28 y 67, inciso 28, de la Constitución Nacional), según lo he dicho antes, su "palanca de cambio" (ver *Cuadernos...* citados, IV, 117/121).

## II. EL PROYECTO DEL SENADOR MATHUS ESCORIHUELA

19. De las consideraciones generales que hemos hecho sobre la interpretación del artículo 44, parece des-

prenderse que este proyecto no está alcanzado por lo que en él se dispone.

Efectivamente, su declarado propósito no es ejercer la atribución del Congreso en materia tributaria (artículos 4º, 17 y 67, incisos 1 y 2, de la Constitución Nacional), sino promover la actividad agropecuaria y ello resulta de su articulado. Pero a diferencia de otros proyectos en que es muy claro el carácter incidental de las medidas sobre contribuciones, con miras a un régimen previsional, o a la formación de un polo industrial, o la atención del problema de las locaciones o de las viviendas, según este proyecto la "promoción agropecuaria" se procura obtener casi exclusivamente mediante deducciones a los impuestos a las ganancias y a los capitales (artículos 8º, 9º y 19). Sólo se agrega la posibilidad de obtener créditos hasta el 50 por ciento de la inversión en el Banco de la Nación Argentina y en el Banco Nacional de Desarrollo.

20. Resuelvo mi duda en favor de la competencia del Senado, por la fuerza del principio general del artículo 68 de la Constitución Nacional y el indudable propósito principal no tributario del proyecto.

*Carlos María Bidegain.*

3 de diciembre de 1984.

## Respuesta del doctor Miguel M. Padilla

Buenos Aires, 26 de diciembre de 1984.

*Al señor senador doctor don Fernando de la Rúa, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Honorable Senado de la Nación:*

S/D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para exponerle mi opinión sobre los temas respecto de los cuales consulta en su nota del 22 de noviembre último.

A mi juicio, el contenido del artículo 44 de la Constitución Nacional es de una gran amplitud, en cuanto a que la iniciativa legislativa sobre toda la materia relacionada con el poder tributario del Estado queda reservada exclusivamente a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En ese entendimiento, tanto la creación de nuevos gravámenes, como la derogación de los existentes o la modificación de los textos de la legislación pertinente, pertenece o es parte del concepto "leyes sobre contribuciones".

Hecho este encuadre inicial, cabe examinar el caso del punto 1 de aquella nota, es decir, la naturaleza de las "contribuciones" previstas en proyectos de ley que las crean para subvenir a las erogaciones de organismos de estímulo, fomento, etcétera; es el supuesto del proyecto de creación de la Junta Nacional del Algodón.

En mi opinión, se trata de un típico caso de gravamen a las exportaciones, pues de ninguna forma se advierten en la figura propuesta las características de una tasa o de una contribución especial, pero aun si las tuviera, ello carecería por completo de importancia, ante la postura de la doctrina moderna que considera a estas diversas expresiones como otras tan-

tas manifestaciones del poder tributario estatal (conf. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, tomo I, páginas 262 y 265, y tomo II, página 906, tercera edición, Depalma, Buenos Aires, 1984. Es interesante mencionar la definición de "impuesto" que figura en el modelo de Código Tributario para América latina y recuerda el citado autor: "Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente").

En cuanto a la hipótesis del punto 2 de la referida nota, pienso que el otorgamiento de franquicias impositivas cae asimismo en el vasto contenido del artículo 44, el cual no distingue -repito- entre la creación de impuestos, su derogación o la modificación en cualquier sentido de preceptos tributarios vigentes.

Como hipótesis extrema, imagino el caso de un gravamen ya establecido respecto del cual -de aceptarse la tesis favorable a la iniciación en el Senado del tratamiento de una propuesta como la sugerida en la consulta- la Cámara Alta tendría la posibilidad de establecer tantas exenciones o franquicias que virtualmente privaría de efectividad a aquella supuesta ley; y con su privilegio de cámara de origen, sería su postura la que finalmente prevalecería.

Por último, y en lo tocante a la redacción del artículo 72 (entiendo que se trata del artículo 83 del texto actual) del reglamento de ese cuerpo, considero que es más compatible con la seriedad y profundidad de los estudios requeridos por las proposiciones de ley, que la decisión respecto de a qué comisiones se las destinara sea del resorte del pleno de la Cámara y no quede librado a la inapelable decisión de su presidente (sin perjuicio de establecerse, quizás, que en principio le corresponde esa competencia pero sujeta a una eventual revisión por el pleno: es el caso del reglamento de la Cámara de Diputados de Italia). De alguna manera, esta alternativa parece más coherente con lo dispuesto en el último párrafo in fine de la citada prescripción reglamentaria.

Agradecido por la distinción que significa su consulta, y expresándole mis mejores deseos para Navidad y Año Nuevo, saludo a usted muy atentamente.

Miguel M. Padilla.

#### Respuesta del doctor Segundo V. Linares Quintana

*Señor presidente de la Comisión de Negocios Constitucionales del Honorable Senado de la Nación, senador nacional doctor Fernando de la Rúa.*

S/D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al señor senador nacional, acusando recibo de su atenta nota del 22 de noviembre pasado, por la que me consulta acerca del alcance que debe darse al artículo 44 de la Constitución Nacional en los casos de varios proyectos de leyes.

Como es sabido, el precitado precepto constitucional dispone que "a la Cámara de Diputados correspon-

de exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

La norma alude a contribuciones en sentido genérico, comprendiendo todas las prestaciones coactivas exigidas por el Estado, en dinero o en especie, que derivan de su actividad como ente del derecho público, incluyendo, de este modo, a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

Coincidimos con Joaquín V. González, en que "el texto se refiere a los proyectos que se proponen levantar contribuciones o impuestos sobre toda la Nación, o sobre la Capital, como distrito legislativo federal, y a toda otra ley que, no llevando el propósito directo de crear impuestos, lo contenga implícitamente en sus cláusulas" (*Manual de la Constitución Argentina*, 355, p. 368).

Saludo al señor senador con toda consideración y estima.

*Segundo V. Linares Quintana.*

#### Memorándum enviado por el Procurador del Tesoro de la Nación doctor Héctor P. Fassl

##### MEMORANDUM

*Al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación.*

El artículo 44 de la Constitución Nacional establece: "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

La cláusula constitucional transcrita reconoce como antecedentes el artículo 7º de la Constitución de 1819, el artículo 18 del texto de 1826 y el artículo 65 del proyecto Alberdi; y tiene su fuente en el artículo I sección 7ª de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, habiéndose adoptado también, antes de 1853, en el artículo 40 de la Constitución de Chile. Varias cuestiones requieren ser analizadas para su ajustada interpretación.

##### I. -- Naturaleza jurídica de la prioridad

En primer lugar se ha considerado dicha cláusula como un privilegio establecido a favor de la Cámara de Diputados.

Esta afirmación tiene su fundamento en la doctrina y es exacta si se tiene en cuenta que se originó como una potestad exclusiva de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña. Fue así porque en el régimen estamental de aquella época, era los Comunes el órgano del Parlamento exclusivamente representante de la población, excluida la nobleza que tenía representación en la Cámara de los Lores.

Siendo la población la destinataria de los tributos como contribuyente, era obvio que la Cámara de los Comunes tuviera el privilegio de considerar la creación de los nuevos tributos, así como su modificación y extinción. La categoría jurídica de privilegio concordaba con el orden constitucional del momento en que se estableció, como resulta de la opinión de Blackstone (*Co-*

mentarios, libro I capítulo II N° 5, citado por Joaquín V. González, *Manual de la Constitución*, N° 355, pág. 364) y Paschal (*Anotaciones a la Constitución de los Estados Unidos de América*, traducida y concordada con la Constitución argentina por N. A. Calvo, tomo I N° 64 pág. 150), que sigue a Story (*Constitución*, párrafo 864, en loc. cit.).

Hasta aquí la doctrina tradicional, en cierta forma aceptada en nuestro medio. Pero estudios más recientes (Germán J. Bidart Campos, *Derecho constitucional del poder*, tomo I, N° 458, pág. 358; N° 488, pág. 378), han reelaborado el concepto. En la Constitución argentina es un principio jurídico que la sanción de la ley es un acto complejo al que concurre cada Cámara sesionando y aprobando el proyecto por separado. De modo que la elaboración de la ley no es de competencia privativa de cada Cámara sino del Congreso a través de la voluntad doble y bifurcada del Senado y de Diputados.

El supuesto del artículo 44 de la Constitución, lo es de una competencia exclusiva —como otras lo son del Senado—, ya que si bien la ley que se sancione, creando, modificando, reduciendo o extinguiendo gravámenes, será del Congreso, el tratamiento del proyecto ha de comenzar necesariamente en Diputados.

La competencia propia no es, entonces, para la sanción de la ley sino para iniciarla como Cámara de origen. Desde luego, con todas las consecuencias de su eventual rechazo, lo que impide la consideración del proyecto dentro del período de sesiones ordinarias en que fue presentado (artículo 74, Constitución Nacional).

De lo que antecede resulta que la potestad de iniciativa no es un privilegio sino que importa algo diferente, pues tanto la iniciativa legislativa como la promulgación y publicación de la ley que otorgan eficacia al acto, en estricto derecho no son función legislativa. Ambas son necesarias para iniciar y coronar el procedimiento legislativo; pero el acto en sí es consecuencia de la decisión conjunta de las Cámaras en acto complejo.

## II. — Quiénes pueden presentar proyectos

La facultad de iniciativa del artículo 44 de la Constitución no empece la facultad de presentar proyectos sobre el particular. Dicho artículo debe ser analizado en concordancia con los artículos 68, 86, inciso 4º, y 14 de la Constitución.

En debate habido el 4 de noviembre de 1854 en el Senado de la Nación con motivo del tratamiento de un proyecto del Poder Ejecutivo, ya aprobado por Diputados, conforme al cual se imponía un derecho adicional a las mercaderías introducidas al país y no gravadas con un derecho específico, se llegó a la conclusión

de que el sentido de la cláusula constitucional se refería a la prioridad en el tratamiento de los proyectos sobre las cuestiones contempladas en el artículo 44, con relación a las cuales tenían y tienen iniciativa el Poder Ejecutivo o cualquier legislador, sea diputado o senador (Salvador M. Losada, *Instituciones de derecho público*, páginas 268 y siguientes).

El artículo 14 de la Constitución habilita a todo habitante de la Nación, sea nacional o extranjero, residente o transeúnte, a ejercer el derecho civil de "peticionar a las autoridades" y razonablemente puede entenderse que, dirigiéndose a la Cámara de Diputados, puede presentar también iniciativas en el mismo sentido.

## III. — Conclusiones

En mérito de lo precedentemente expuesto, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. La facultad de la Cámara de Diputados se limita a la preferencia en el tratamiento de los proyectos contemplados en el artículo 44 de la Constitución como Cámara de origen.
2. Ello no impide que cualquier legislador, diputado o senador, el Poder Ejecutivo o cualquier habitante, sean quienes presenten proyectos de ley sobre dicha materia.
3. Los proyectos pueden referirse a la creación de gravámenes, su aumento o reducción, su extinción o la determinación de nuevas exenciones tributarias. Otro tanto es aplicable al reclutamiento de tropas.
4. Con relación a los proyectos presentados en el Senado sobre dichas cuestiones, se sugiere establecer el siguiente agregado al artículo 72 del reglamento de la Cámara, "Destino de los asuntos":

"Todo proyecto de ley presentado a la Cámara sobre creación, modificación, aumento, disminución, extinción o establecimiento de exenciones de gravámenes de cualquier naturaleza o tipo, o que se dispongan como consecuencia de la ejecución del proyecto, serán girados por la Presidencia del Senado a la Cámara de Diputados para su tratamiento por el procedimiento del artículo 44 de la constitución, previo informe de la Comisión de Presupuesto y Hacienda".

Buenos Aires, 24 de agosto de 1984.

Héctor Pedro Fassi.

Procurador del Tesoro de la Nación.