

53.ª REUNIÓN - 8.ª Sesión extraordinaria - Marzo 7 de 1919

PRESIDENCIA DE LOS Sres. Dr. D. PELAGIO B. LUNA

Y D. IGNACIO D. IRIGOYEN

Ministro presente: de Obras públicas: Dr. Pablo Torello.

Senadores presentes: Albarracín Martín, Castañeda Vega Francisco, Del Valle Iberlucea, Enrique, Echagüe Pedro A., García Luis, Garro Pedro A., Irigoyen Ignacio D., Iturbe Octavio, Linares Luis, Mendoza Eriberto, Molina Emilio, Olaechea y Alcora Pedro, Posse Justo niano, Roca Julio A., Soto Pedro Numa, Torino Martín M., Villanueva Benito, Zabala Carlos.

Senadores ausentes: Con licencia: Esteves Manuel I., Melo Leopoldo. Con aviso: Civit Emilio, González Joaquín V., Guñazú Víctor S., Iturraspe Ignacio de, Malbrán Carlos, Patrón Costas Robustiano, Terán Brigido, Vidal Juan R.

SUMARIO

1. —Telegrama gratulatorio del senado del Reino de Italia, a propósito de la felicitación del senado argentino.
2. —Se concede licencia para faltar a las sesiones del honorable senado hasta los días 15 y 31 de marzo a los señores senadores Manuel I. Esteves y Martín Albarracín.
3. —Se integra la comisión de hacienda con el señor senador Soto.
4. —Continúa la consideración del despacho de la comisión de legislación en el proyecto de jubilación de empleados y obreros ferroviarios. —Se aprueba en particular hasta el artículo 10º inclusive.

—En Buenos Aires, a las 4.30 p. m. del día 7 de marzo de 1919, dice el

Sr. Presidente. — Queda abierta la sesión con 18 señores senadores presentes.

Se va a dar lectura del acta de la anterior.

—Se lee y aprueba.

Sr. Presidente. — Se va a dar cuenta de los asuntos entrados.

—Ocupa su banca el señor ministro de obras públicas.

1

TELEGRAMA GRATULATORIO

Roma, marzo 4 de 1919.

Señor presidente del honorable senado nacional.

Buenos Aires.

El senado del Reino reanudó sus sesiones ayer y ha escuchado complacido la lectura del noble mensaje que esa honorable cámara le ha enviado felicitándolo por la victoria de los aliados y me ha encargado exprese los vivos sentimientos de agradecimiento haciendo votos por el pleno resurgimiento de los ideales comunes de civismo y por la prosperidad de esa gran nación. —Bonassi, presidente del senado.

—Al archivo.

2

LICENCIAS

—Se lee:

Buenos Aires, marzo 6 de 1919.

Al señor presidente del honorable senado de la nación.

En virtud de tener urgente necesidad de ausentarme de la capital para atender asuntos de interés privado, ruego al señor

presidente quiera tener la deferencia de recabar del honorable senado se me acuerde permiso para faltar a sesiones hasta fin de mes.

Saludo al señor presidente con mi mayor consideración.

Martin Albarracín.

Sr. Presidente. — Como es de práctica, se tratará sobre tablas.

Se va a votar.

—Se vota, y resulta afirmativa.

—Se lee:

Tucumán, marzo 10. de 1919.

Señor presidente del honorable senado de la nación, doctor Pelagio B. Luna.

No pudiendo encontrarme en Buenos Aires hasta el 15 de marzo próximo, solicito de esa honorable cámara se me conceda licencia para faltar a las sesiones que ella celebre antes de dicha fecha.

Dios guarde al señor presidente.

Manuel I. Esteves.

Sr. Presidente. — Se va a votar, si se concede la licencia solicitada por el señor senador Esteves.

—Se vota y resulta afirmativa.

3

INTEGRACION DE COMISION

Sr. Presidente. — Como la comisión de hacienda, no quedó totalmente integrada en la sesión de ayer, la presidencia ha resuelto integrarla con el señor senador Soto.

4

JUBILACION DE EMPLEADOS

Y OBREROS FERROVIARIOS

Sr. Presidente. — Se va a pasar a la orden del día. Corresponde tratar en particular el proyecto sobre jubilación de ferroviarios.

—Se lee y aprueba el artículo 1º

Sr. Linares. — Pido la palabra. Para proceder con mayor brevedad.

hago indicación, para que todo artículo o disposición que no fuera observado se dé por aprobado.

Sr. Presidente. — No haciéndose observación por parte de los señores senadores, así se hará.

—Se lee el artículo 2º.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

La comisión de legislación ha escuchado observaciones respecto del alcance del inciso 1º. de este artículo, en cuanto puede afectar la situación de dos categorías de empleados, los empleados de las confiterías del ferrocarril y los empleados de la oficina de ajuste.

La comisión ha entendido, que no teniendo las disposiciones del inciso 1º. restricciones de ninguna especie, desde que todos los empleados u obreros permanentes de los ferrocarriles de jurisdicción nacional, no hace excepción ni limitación alguna, de manera que son las autoridades encargadas de aplicar la ley las que deberán determinar, en cada caso, quiénes están comprendidos en las disposiciones de la ley; para mí por ejemplo, en lo que se refiere a la categoría de empleados de confitería, cuando dichos empleados — como sucede en algunas empresas — son empleados de la empresa misma y que, como consecuencia sufren el descuento establecido por la ley 9653, no tengo duda alguna de que se trata de empleados ferroviarios a los cuales debe extenderse el beneficio de la ley; ahora, si se trata de empleados de compañías arrendatarias de esos servicios, propiamente dicho, no son empleados de empresas ferroviarias, ni sufren los descuentos de la ley, de manera que, a mi juicio, no estarían comprendidos dentro de las prescripciones del artículo.

He querido hacer estas manifestaciones para aclarar y precisar el alcance del artículo en presencia de las observaciones que oportunamente escuchó la comisión.

Sr. Presidente. — Si no se hace observación se dará por aprobado.

Queda aprobado el artículo.

dos y obreros ferroviarios. Precisamente al oponerme a la indicación formulada en el sentido de la supresión de dicha cláusula, por el señor senador Maciá, sostuve las ideas expuestas por el miembro informante de la actual comisión de legislación, en la parte relativa a la naturaleza de las empresas o compañías ferroviarias. Entonces, me permití recordar las opiniones de eminentes tratadistas como Johnson y Elliot, haciendo también referencia a la famosa sentencia del juez Hale. Según todas estas opiniones, las empresas ferroviarias tienen un carácter "semi-público" y, en virtud de esta su naturaleza, el estado tiene un absoluto derecho para intervenir en todo lo que se refiere a la reglamentación de los servicios de transporte, como así también a las condiciones de trabajo de los empleados y obreros de las empresas.

También cité entonces las opiniones de un eminente estadista español, de un ex ministro de fomento, el señor Villanueva, quien sostenía la doctrina, a mi juicio, exactísima, de que el estado tiene sobre los ferrocarriles el dominio directo, en tanto que las empresas gozan únicamente del dominio útil, o sea del usufructo. En virtud de esta teoría, el estado tiene plena atribución para legislar sobre los ferrocarriles y para sancionar una ley como la que estamos discutiendo en estos instantes. Y, por último, cité también las opiniones de Ives Guyot, un distinguido economista, jefe de la escuela individualista económica francesa, según el cual, los ferrocarriles constituyen un verdadero monopolio que autorizaba por lo tanto, al estado, para intervenir en su reglamentación en todo sentido y en todas sus consecuencias; sostenía también este autor, que debe considerarse al estado como un asociado íntimo de las empresas ferroviarias. No voy, pues, a referirme de nuevo a este punto para no molestar la atención de los señores senadores, creyendo que este proyecto debe de convertirse en ley lo más pronto posible para satisfacer las aspiraciones del

gremio ferroviario y para llevar la tranquilidad al país.

No puedo ser, señores senadores, un adversario de la idea que en este agregado proyectado por la comisión de legislación, en el sentido de que el estado debe de contribuir a la formación del fondo de la caja de jubilaciones y pensiones. No puedo ser un adversario de esta idea en razón de que he sostenido siempre, de acuerdo con la doctrina e ideales del partido a que pertenezco, "la necesidad de establecer el seguro obligatorio", de manera de amparar, en general, a todos los obreros, bien sean de las industrias privadas o bien de aquellas que se refieran a la explotación de servicios públicos, cuando se encuentren en determinadas condiciones. El seguro obligatorio deberá venir necesariamente en breve tiempo en la forma que ha sido enunciado por la diputación socialista en la otra cámara.

De acuerdo con estas ideas deben contribuir a la formación de la caja de seguro obligatorio todos los obreros y los patrones, o las empresas en este caso, como el estado o la nación. No es posible negar que, tratándose de sancionar una ley de cooperación social, de previsión y de solidaridad humana que llevaría la tranquilidad a todas partes y aseguraría el bienestar a los obreros cuando se encuentren inutilizados o poco menos para el trabajo, no es posible negar, decía, la conveniencia de que el estado concorra con el aporte indispensable para la formación del fondo de la caja de jubilaciones y pensiones y retiros. Pero si soy partidario de esta idea, creo también indispensable "que se establezca el monto del aporte de una manera precisa, clara y terminante" para evitar que la asignación del estado, a objeto de formar el fondo de la caja de jubilaciones y pensiones, sea desproporcionada, bien en relación a los aportes de los empleados y obreros, o bien en relación a los aportes de las empresas ferroviarias. Es necesario establecer una justa proporción, de manera que la nación o los habitantes todos del país, los consumidores y los productores, no sean afectados de una manera perjudicial en cuanto a que las asignaciones del

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

8.ª Sesión extraordinaria

estado sean exageradamente mayores que los aportes de las empresas de ferrocarriles y las contribuciones de las empresas ferroviarias.

El señor miembro informante de la comisión decía, refiriéndose a una opinión del señor ministro de obras públicas, que el momento de hacer efectiva esta disposición, en virtud de la cual la nación deberá cubrir el déficit de la caja de jubilaciones y pensiones, no llegará, probablemente, hasta dentro de doce años; pero no recuerdo si dijo en su interesante informe, a cuánto llegaría el aporte que, por primera vez, debería llevar el estado.

No obstante de que por el momento no hay el peligro, según el informe del señor presidente de la comisión de legislación y los datos del señor ministro de obras públicas, de que sea recargado el presupuesto nacional, a fin de asignar la cantidad indispensable para cubrir el déficit de la caja de jubilaciones y pensiones, si bien esta circunstancia no se presentará hasta dentro de doce años, me parece a mí que, procediendo con una alta provisión, deberíamos establecer otra disposición, que es la que yo someto a la consideración de los señores senadores, en lugar de la proposición contenida en el despacho de la comisión.

En Francia, cuando se disolvió la ley de retiros actualmente en vigencia, sancionada en 1909, se trató también este punto. Me parece que en el informe del miembro informante de la comisión respectiva del senado francés, señor Strauss, se habló de la necesidad de que el estado concurren con asignaciones determinadas en la ley de presupuesto a la formación de la caja, o de las cajas, mejor dicho, porque en Francia existe el sistema, como muy bien lo recordó el señor miembro informante de la comisión, de la pluralidad de las cajas de jubilaciones y pensiones; pero durante la discusión, el señor miembro informante del senado francés ya pudo adelantar a la cámara que la contribución del estado sería anualmente al rededor de doce millones y medio de francos. Entiendo, pues, que sería necesario también que los señores senadores pudieran tener una idea, que en este caso debería fa-

cilitar el señor ministro de obras públicas, al menos, de la siguiente manera: "por primera vez, cuando menos, debería aportar el estado" a fin de poder servir las jubilaciones y pensiones ferroviarias en el supuesto de que para ello no alcanzaran los recursos previstos de esta ley.

Como decía, se trató también de este punto — y no solamente se trató de una manera incidental sino en forma fundamental — en el senado francés, indicándose la conveniencia y la justicia de que cada cinco años, por lo menos, las empresas ferroviarias sometieran al ministerio de trabajos públicos un informe sobre el estado de las respectivas cajas y de su funcionamiento, aconsejando las medidas necesarias para asegurar su estabilidad. El artículo que disponía tal cosa, fué incorporado a la ley de retiros de 1909. Se establecía también en el mismo artículo que en el caso de que el ministerio de trabajos públicos no creyera conducentes las medidas aconsejadas por las empresas, determinaría de acuerdo con el ministro de hacienda, las medidas que las empresas ferroviarias debieran realizar para asegurar el funcionamiento de las cajas respectivas.

Yo me he inspirado en estas disposiciones de la ley francesa, completada por la de 1911, para aconsejar a los señores senadores que en sustitución del párrafo indicado por el despacho de la comisión, voten el que yo propongo. En el caso, pues, de que los recursos de la caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias no alcanzaran en un año determinado para servir los retiros de los empleados y obreros, debería el directorio de la caja hacer los cálculos actuariales indispensables para que, sobre una base seria, acreditada y científica, el poder ejecutivo por medio del ministerio de obras públicas pudiera aconsejar al honorable congreso las medidas a adoptarse a fin de cubrir el déficit.

En el fondo, me parece que mi proposición coincide con el despacho de la comisión; pero hay una diferencia, que es la siguiente: mientras desde ya por el despacho de la comisión se establece

que la nación cubrirá la diferencia sin determinarse el monto, por mi proposición se autorizaría al ministerio de obras públicas, o al P. E. mejor dicho, una vez que tuviera los informes actuariales de la caja de jubilaciones, a proponer al congreso las medidas indispensables para realizar los servicios de las jubilaciones, pensiones y retiros; en tal caso el congreso podría resolver, ya sea incorporando una partida a la ley de presupuesto, o ya sea sancionando una ley especial, o adoptando otras disposiciones, las medidas indispensables para hacer efectiva la contribución del Estado al fondo de la caja de jubilaciones y pensiones.

Dejo fundada con estas breves palabras mi proposición.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

Sr. Ministro de Obras Públicas. — Pido la palabra.

Sr. Roca. — Se la cedo al señor ministro.

Sr. Ministro de Obras Públicas. — Después del concienzudo informe con que el señor miembro informante de la comisión de legislación del senado ha establecido las bases fundamentales a que responde este proyecto, casi no tendría nada que agregar, porque, en realidad, allí se prevén, se estudian y analizan todas las contingencias posibles dentro del desenvolvimiento de la caja, y se prevén los medios de arbitrar los recursos con que se podría hacer frente a cualquier déficit posible.

El señor miembro informante ha explicado circunstancialmente la forma en que en el primer momento se propuso la comisión establecer una suma anual que respondiera al déficit posible en la caja y en la segunda reunión, en conocimiento de esta orientación, diré así, con que encara la comisión esta parte del estudio de la ley, y después de pedir datos, los más fidedignos posibles, a los miembros de la caja de jubilaciones, el poder ejecutivo pudo establecer desde entonces que no convenía fijar una suma, sino dejarlo librado a los primeros ensayos de esta institución, en la seguridad de que el déficit no se produciría en mucho tiempo; y, por consiguiente, optó por proponer la garantía ilimitada del estado,

naturalmente para cuando llegaran a producirse estos déficits.

La razón, en fin, fundamental de esta actitud del poder ejecutivo radica en que todo lo que se ha hecho hasta ahora como estudio, inclusive el estudio concienzudo e ilustradísimo de la comisión técnica que se designó, tiene una base hipotética, que es casi conjetural en sus conclusiones. De manera que tomando los informes de ese punto de vista, más dignos de consideración, el poder ejecutivo no se encontraba habilitado para establecer desde el primer momento esa base de cantidades, y no es de extrañar, señor presidente, que estas cuestiones de jubilaciones asuman en todas partes una importancia tan grave y trascendental, que puedo afirmar que es casi una jurisprudencia, que la mayor parte de las naciones que han tomado una iniciativa en este sentido, empezando por Alemania, sólo después de varios años se han visto en condiciones de modificar fundamentalmente las bases de la caja, por la sorpresa que comporta esta clase de instituciones, en razón de que no pueden computarse matemáticamente todos los factores que concurran a su desenvolvimiento.

En primer lugar, no se puede establecer en nuestro país con una base, por lo menos, aproximadamente científica, las tablas de mortalidad, porque depende de las condiciones especialísimas en que en nuestro país se desenvuelve el trabajo; y a falta, por otra parte, de un censo de empleados y estadísticas completas que no hay, de manera que todo lo que se indique en ese sentido, con bases tan inestables, tiene necesariamente que asumir los mismos caracteres de incertidumbre.

De ir 3 ó 4 millones de pesos al año, es decir algo arbitrario, y entonces, antes de proceder, con estos factores hipotéticos, a fijar una suma excesiva, el P. E. adopta esta forma más simplista, si se quiere, pero que tiene una base estable. El P. E. ha tomado como base cálculos muy aproximados, dentro de la actual existencia del fondo de la caja, que le permiten llegar a la conclusión, de que en diez años la caja no vá a tener diferencias entre ingresos y

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

S.^a Sesión extraordinaria.

egresos, que lo obliguen a fijar una cantidad desde ya a déficits tan lejanos.

Se ha hecho el cálculo de los jubilados, pero, como dije presuntivamente, a contar desde 1919 hasta 1929, y se llega a la conclusión que después de 10 años de vigencia de esta ley, en diciembre de 1929, se jubilarán 6600 empleados por un importe de 13.333.473.

Para ésto, el aporte normal de empresas y obreros es de 15.672.000; de manera que capitalizando los saldos que quedan entre los ingresos y egresos, llegamos a un fondo dentro del cual, considerando el término medio de la edad, y los 30 años del aporte, tendremos la suma de cien millones cincuenta y cuatro mil pesos, como fondo permanente de la caja. A eso, hay que agregar, alrededor de 20 millones que representa la existencia actual de la caja, que con los intereses capitalizados anualmente, formara una suma de 124 millones de pesos; de esos 124 millones de pesos se deducen poco más de tres millones de pesos para gastos de administración, durante este período, llegando a contar con un fondo definitivo, dentro de diez años, de 120 millones de pesos. De manera que, con ese fondo, para dentro de 10 años, contamos asegurada la estabilidad de la caja, y tendremos la completa seguridad de que no ocurrirá ninguna sorpresa, como con mucha razón lo acaba de manifestar el señor senador por la capital, que ocurrió en Francia, en donde se procedió sin una base real como la tendremos nosotros. Así el P. E. no se ha creído autorizado para traer a la consideración del senado la cuota anual con que habia de concurrir el estado para hacer frente a un déficit que casi, y tomada esa base numérica, es por lo menos muy discutible.

Por otra parte, el mismo despacho de la comisión, y la misma ley, como lo ha hecho notar oportunamente el señor miembro informante, contiene una disposición previsorá de esa posibilidad o peligro, que apunta el señor senador por la capital.

Dentro de tres años deberá hacerse un estudio definitivo, detenido, matemático y actuarial, tomando los resul-

tados de la vigencia de esta ley y será la oportunidad de establecer sobre una base estable, científica y técnica hasta donde pueda conservarse el régimen actual de la caja, y entonces, podrá determinarse el concurso efectivo en una suma anual en el presupuesto, con la que ha de concurrir el estado.

Me parece que estas consideraciones son suficientes para inspirar la debida confianza sobre este aspecto del asunto, en que, por otra parte, coincidimos, el ministro que habla, con los miembros de la comisión, para establecer el concurso del estado en la forma en que queda establecido. He dicho.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

El señor senador por la capital ha recordado oportunamente la intervención que le cupo en la discusión de la ley 9653, de la ley básica, y el criterio con que él, como miembro de la comisión de legislación afrontó el estudio de la ley y propuso en su articulado, la expresión de que esta caja sería una institución del estado.

He tenido oportunidad de releer las palabras del señor senador por la capital, que han servido para ilustrar el criterio de la comisión de legislación, de manera, que hago tributo de debida justicia al recordar que esa contribución o estudio de este asunto, ha sido considerado con positivo interés por los miembros de la comisión al proponer la fórmula que ahora está a consideración del honorable senado.

No hay como ha dicho el señor senador por la capital, una diferencia sustancial entre la proposición de la comisión y la propuesta que él presentó en sustitución. Si la comisión, de acuerdo con el poder ejecutivo ha propuesto esta fórmula, ha sido por las razones que ha expuesto el señor ministro de obras públicas, en la imposibilidad de practicar sobre bases concretas y seguras, que no fueran ni hipotéticas ni conjeturales el monto del aporte del estado a la formación de la caja, no porque no comprenda la comisión — y supongo que tampoco el poder ejecutivo participa de estas opiniones—que será mejor para el mecanismo permanente de la caja, la filia-

ción de la cuota de contribución del estado en el caso de que ella fuera necesaria; pero en sí la imposibilidad

anunciado, y esto es la razón por la cual la comisión ha acogido la fórmula de la garantía de los déficits eventuales que podrían presentarse en el funcionamiento de la caja.

Como recordaba el señor ministro de obras públicas, la providión ulteriores de la ley, que dispone que deben hacerse estudios matemáticos y actuariales para fijar con toda la aproximación necesaria y posible el funcionamiento de la caja, de acuerdo con la experiencia de los primeros años de su ejercicio, con las estadísticas y con la experimentación de la misma ley, cuando ella se produjera, cuando estas comisiones especiales hayan producido el estudio, cuando las juntas administradoras de la caja hayan presentado al poder ejecutivo las conclusiones de estos estudios y a propia experiencia, habrá llegado la oportunidad de poder modificar el texto actual de la ley tal como lo proyecta la comisión y de fijar, si ello fuera necesario la contribución anual y permanente que el estado ha de dar a la caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias. Pero mientras esto no sea posible es preferible la sanción del artículo proyectado por la comisión, porque el inconveniente apuntado por la primera parte de la proposición del señor senador por la capital, queda salvada con la modificación introducida a proposición del señor senador por Chuquibambilla, desde que viene a ser equivalente con la intervención del poder ejecutivo a fin de aprobar el presupuesto de la caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias.

Establecer desde ya la obligación de que este presupuesto ha de hacerse con bases actuariales, tendría el inconveniente de introducir en la ley, una prescripción de difícil cumplimiento o, de casi no seguro cumplimiento en los primeros tiempos del funcionamiento de la caja; en cambio, el enunciado final del artículo propuesto por el señor senador por la capital, al expresar de que una vez determinado anualmente el déficit a producirse, el poder ejecutivo

al dirigirse al congreso proponiendo las medidas que estime convenientes, tiene el defecto de no dejar establecido en la ley.

La incorporación de la garantía del estado al funcionamiento de la caja solamente prevé que en el caso que haya déficit, el poder ejecutivo propondría al congreso las medidas que estime convenientes. Me parece que hay una indeterminación la que está salvada en el proyecto de la comisión que establece las condiciones de seriedad y estabilidad que precisamente se ha tenido en cuenta al proponer la fórmula en debate.

V, si como es de suponer, antes de la fecha de 10 años puede ya la junta administradora de la caja presentar las conclusiones de los estudios que prevé la misma ley, entonces se podrán salvar los inconvenientes que ahora se prevén y presentar entonces la fijación de la cuota permanente, como ha dicho el señor ministro de obras públicas, no se producirá dentro de tres años, ni de muchos años más, porque es seguro que antes de 10 años los fondos con que cuenta la caja de jubilaciones y pensiones, fuera de la contribución del estado, han de ser suficientes para atender todas las obligaciones que la misma ley impone a la caja.

Por estas razones y creyendo que en el fondo hay plena concordancia entre las dos proposiciones, estimo que realiza mejor el propio propósito del señor senador por la capital, la fórmula propuesta por la comisión, y contando con la anuencia del señor ministro de obras públicas, para sostenerla, la comisión creo que de acuerdo con todos sus miembros, mantiene su despacho.

Nada más.

Sr. Presidente. — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el despacho de la comisión.

Sr. Zabalá. — ¿Cómo quedaría el artículo, señor presidente?

Sr. Presidente. — Se va a dar lectura primero como lo ha despachado la comisión, y después con el agregado propuesto por el señor senador por la capital.

Se lee:

"Yo, Sr. Presidente, voy a votar por el artículo que acaba de leerse, y anualmente fijará su presupuesto de gastos y el de monto de las jubilaciones y pensiones que deban ser satisfechos durante el año con los fondos de la caja."

Cuando los recursos calculados no alcancen a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechos durante el año, la nación contribuirá con la diferencia."

Sr. Presidente. — Se leerá ahora el artículo con la modificación propuesta por el señor senador por la capital.

Sr. Roca. — El señor senador por la capital ha propuesto otro artículo en sustitución del despachado por la comisión.

Sr. Presidente. — Perfectamente, se va a leer.

Sr. Mendoza. — Yo entiendo, señor presidente, que lo que se trataba era de darle intervención al poder ejecutivo en esta cuestión del presupuesto, cuando resulta que los fondos eran muy lentos, en cuyo caso el gobierno debería contribuir con la diferencia, pero no que se le vaya a someter a su aprobación el presupuesto, sea que haya diferencia o no.

Sr. Zañala. — En todos los casos debe someterse a la aprobación del poder ejecutivo.

Sr. Mendoza. — Cuando tenga que desembolsar fondos, pero mientras no tenga que hacerlo, me parece que no hay razón para que intervenga, desde que ya son fondos propios de la caja, determinados por la ley para hacer esas erogaciones.

Como digo, cuando no alcanzan los fondos, es natural que el poder ejecutivo tenga intervención, porque no debe dejarse en manos de un directo, cualquiera que sea su composición, la distribución de la renta pública.

Por eso yo votaría el agregado en esta forma: "cuando los recursos calculados no alcancen a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones, que deberán ser satisfechas durante el año, el poder ejecutivo solicitará la aprobación del congreso para cubrir esa diferencia".

Sr. Roca. — La comisión, señor pre-

sidente, pide la aprobación previa del presupuesto de gastos de la caja de jubilación ferroviaria, por la razón que acaba de indicar el señor senador por San Luis.

Como los fondos de la caja, mientras no exista la contribución permanente del estado son por definición necesidad de los que contribuyen a formarla, que en este caso serán las empresas y los obreros y la administración de la caja está encargada a representantes de las empresas y de los obreros, los intereses que ella está encargada de tutelar, es tan perfectamente garantidos, máxime si se tiene en cuenta, que la presidencia de esta junta será ejercitada por un funcionario designado por el poder ejecutivo con acuerdo del senado. Pero, sin embargo, ha ocurrido la proposición del señor senador por Jujuy, teniendo en cuenta que podía depender de la buena o mala administración de esta caja, la época más o menos distante en que la nación tenga que acudir a prestar su auxilio a la caja de jubilaciones y pensiones; y no es por lo tanto, medida de mal gobierno o de mala administración establecer este requisito, de que el presupuesto de la caja de jubilaciones y pensiones sea anualmente por la aprobación del poder ejecutivo. Ahora, en cuanto a que la junta va a fijar anualmente la suma con que la nación debe de contribuir —en caso de que tuviera que contribuir— no va a ser tampoco el poder ejecutivo el que la va a determinar, sino que será el presupuesto preparado y aprobado el que determinará anualmente, si llegara el caso, cual es la suma de ese déficit, y entonces el poder ejecutivo tendrá que presentarse al congreso pidiendo la sanción de las leyes necesarias, a fin de establecer este déficit, sea en su forma orgánica permanente, o sea en una forma excepcional, si las circunstancias así lo determinaran. Yo creo que está claramente establecido y meditadamente ordenado el procedimiento y la forma de actuación que respectivamente han de

tener la junta de jubilaciones, el poder ejecutivo y el congreso.

Sr. Del Valle Iberlucea. — La manifestación que acaba de hacer el señor miembro informante de la comisión, pero no encuentro, a pesar de haber leído cuidadosamente este proyecto, ninguna disposición que contenga lo que él acaba de manifestar, es decir, que los presupuestos han de ser sometidos al poder ejecutivo y al congreso.

Sr. Roca. — Me he referido a la proposición formulada por el señor senador por Jujuy y aceptada por la comisión que tiende precisamente a establecer el presupuesto anual.

Sr. Del Valle Iberlucea. — Para el congreso no tiene intervención.

Sr. Roca. — Uno no va a hacer, señor senador. El hecho de establecer en la ley la garantía de la nación no significa que el poder ejecutivo tenga facultad para disponer de la garantía de la nación arbitrariamente.

Sr. del Valle Iberlucea. — Pero como se dice que el presupuesto de la caja será de el poder ejecutivo por la junta de la misma, será aprobado por el poder ejecutivo, aunque debe que no habrá intervención del congreso.

Sr. Roca. — No, señor senador: es una doble función en este presupuesto, que está subordinado al artículo de los honores que gobiernan la caja que es el presupuesto de gastos, es decir, el presupuesto de empleados, de oficinas, de todo aquello que puede considerarse como gastos de la caja. Eso es el presupuesto; puede ser rígido o puede ser pero hay otra parte que es rígida, que está fijada por la ley, que no puede modificar el presupuesto anual: es el monto de la contribución y de las pensiones a pagar. Allí la función de la caja es puramente mecánica. No tiene más que aplicar la ley y hacer la suma de una y otra partida. Ahora, aplicado el presupuesto de gastos de la administración de la caja por el poder ejecutivo y establecido el monto de la suma con que contribuyen con sus descuentos empresas y obreros y el monto de las jubilaciones acordadas y acordarse durante el año,

la diferencia de esta suma dará el saldo favorable o contrario en la administración de la caja, lo que dará el caso de la posibilidad de la contribución del estado.

Si el saldo es desfavorable, el congreso tendrá que aprobar los recursos para que sean satisfactorios; pero siempre será el congreso el que tendrá que votar esto y está, en virtud de la propia garantía que la nación ha de la.

Sr. Marabona. — Voy a continuar para manifestar que los decretadores que ha dado el señor senador es suficiente, porque la que yo deseaba era que no sea el directorio que se va a ejercer, el que disponga a su voluntad de las fundas de la nación sino que sea el poder ejecutivo, que es el que tiene los recursos de esta garantía, para disponer por crédito y otros, debe tener una contribución.

El Presidente. — Me voy a leer la sustitución propuesta por el señor senador por la cantidad del artículo primero del artículo de la sustitución.

— Se lee:

"Cada año el directorio de la caja ejecutiva al ministerio de obra y obras un informe sobre el estado de la caja, basado en estadísticas y cuentas administrativas y en cuyo caso las cuentas administrativas no alcancen a cubrir el presupuesto total de las prestaciones y pensiones que debiera ser distribuidas durante el año, el directorio, el poder ejecutivo, solicitará del congreso la atención de las medidas necesarias para cubrir la diferencia."

Sr. Presidente. — Se va a votar el decreto de la sustitución.

Sr. Linera. — Voy a votar que el decreto de la sustitución sea parte del artículo. Me parece que la proposición del señor senador es en sustitución.

Sr. del Valle Iberlucea. — Del párrafo último, propuesto por la comisión.

Sr. Presidente. — Se va a votar entonces por partes. Se va a votar primero el decreto de la comisión hasta el párrafo cuya sustitución se ha propuesto.

— Se lee:

"Art. 8.º — El directorio se regirá por

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

3.ª Sesión extraordinaria

el reglamento interno que diere al efecto y anualmente fijará su presupuesto de gastos, y el del monto de las jubilaciones y pensiones que deberá satisfacer en el año con los fondos de la caja.

—Se vota y se aprueba.

Sr. Presidente. — Se va a votar el despacho de la comisión en el párrafo final.

—Se lee:

"Cuando los recursos calculados no alcancen a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberá satisfacer durante el año, la nación contribuirá con el déficit."

—Se vota y se aprueba.

Sr. Presidente. — Se va a leer el artículo 9º.

Se lee el artículo 9º, del decreto de la comisión, incisos 1º y 2º.

Sr. Torino. — Voy a pedir se agregue al inciso 2º, propuesta por la comisión "fletes y cargas". Así lo establece la ley 653, en su artículo 6º.

Sr. del Valle Iberlucea. — Pido leerse todo el artículo, pues yo tengo que hacer varias observaciones a sus distintos incisos.

Sr. Torino. — El inciso 2º, es el que acaba de leer el señor secretario, y a eso propongo el agregado, que consiste en lo siguiente: después del primer párrafo y hasta donde dice "de las personas", se le agregue "fletes y cargas", dando así cumplimiento a un precepto legal establecido por la ley a que me he referido.

Sr. Presidente. — Se va a leer el artículo íntegramente.

— Se leen los incisos 3º, al 9º.

Sr. del Valle Iberlucea. — Pido la palabra.

Tengo que hacer, como decía hace un instante, algunas observaciones a este artículo y para evitar una prolongación inútil del debate trataré de formularlas de una vez, aunque se refieren a distintos incisos del artículo.

En primer lugar, creo, como el señor senador por Entre Ríos, que es necesario modificar el inciso 1º, del des-

pacho de la comisión en el sentido de hacer efectivo el cumplimiento de parte de las empresas de las obligaciones de

que se le han impuesto, como lo es el señor presidente, de una cuestión fundamental que es necesario considerar, aunque sea de una manera breve, para dejar bien establecido que por ende es de la voluntad de los particulares y de los empresarios capitalistas de la nación y estará siempre la soberanía de la república.

La ley básica citada, sancionada el año 1915, dispone en su artículo 4º, como recuerdo en los señores senadores que las empresas de ferrocarril, y en el fondo de la caja de jubilaciones y pensiones el 3 0/0 del descuento de los sueldos y salarios de sus empleados y obreros, y el artículo 6º, de la misma ley, dispone que las empresas, cuando no tuvieran adicional sobre la contribución y empuñadura que deben haber exceder del 3 0/0 adicional que el poder ejecutivo, por un decreto, determinará en el 1.º.

En mayor parte de las empresas ferroviarias, las más importantes, con la excepción de algunas en el período anterior a la disolución de la ley. Ya cuando se discutió dicha ley, el honorable senador tuvo conocimiento de que con el pensamiento de que todas las empresas, entrado a esas disposiciones, pues llegaron algunas vetas a esta honorable cámara en las cuales las empresas desobedecían las atribuciones del congreso nacional para obligarlas al aumento de las tarifas y a contribuir a la formación de la caja para la jubilación de los empleados obreros. Se citan en este el procedimiento de las empresas ferroviarias francesas, pero en una forma más desoída, pero que aquí las no desobedecían las atribuciones del estado para obligarlas a la contribución indicada, en tanto que las empresas de nuestro país consideraban que por creencia de la soberanía nacional estaba la soberanía de sus capitales.

La actitud de estas empresas, una vez promulgada la ley, determinó al poder ejecutivo a tomar la actitud que encuadraba en cumplimiento de actos soberanos de la república, como son

aquellos traducidos en las leyes sancionadas por el congreso. En virtud de *deberes a individuos de ambas ramas*

El fiscal habió varias demandas contra diversas empresas, entre otras creo que la del Pacífico y la del Oeste, para obligarlas al cumplimiento de las disposiciones consignadas en los artículos 4 y 6 de la ley 9653.

En estos días es tenido oportunidad de leer el informe alegato presentado por el agente fiscal doctor Nazar Anchorena, al juez federal que entiende en los pleitos iniciados por el fisco contra las nombradas empresas ferroviarias.

Me parece que es a pieza jurídica, que proviene no sólo de un funcionario judicial sino de un profesor de derecho administrativo que es una verdadera autoridad. El doctor Nazar Anchorena goza de altos privilegios, pues desempeña la cátedra de aquella asignatura con toda conciencia e instrucción en la universidad de La Plata, es un documento que debe llamar necesariamente la atención de los señores senadores antes de decidirse a votar el despacho de la comisión, que en cierto sentido — y me permito la comisión que me encargó de esta manera — importa consentir el desconocimiento de una ley nacional por parte de las empresas, lo que significa un desacato de parte de éstas a la voluntad soberana de la nación.

Las empresas se niegan a cumplir la ley 9653 en cuanto las obligaba a contribuir a la formación del fondo de la caja de jubilaciones y pensiones, entendiendo primero, que las tarifas son una propiedad de las mismas y en las cuales no tiene ninguna intervención el estado, o no debe tenerla, y segundo, que obligarlas a una contribución para formar el fondo de la caja, importa violar principios constitucionales tales como aquellos que establecen la libertad de los contratos. Este es un punto interesante que debemos discutir o aclarar, para evitar que en lo sucesivo, cuando el congreso nacional sea llamado a sancionar una ley análoga a ésta, de protección a los obreros de todas las industrias puedan las empresas o los patrones alzarse contra ella desconociendo el derecho del estado para imponerles una

contribución a objeto de formar el capital de las cajas de retiro y de pensiones.

El doctor Nazar Anchorena trata magistradamente estas dos cuestiones. Respecto del punto de que las tarifas son una propiedad de las empresas, sostiene que ésta es una teoría equivocada y que está en abierta oposición con disposiciones expresas de la ley de ferrocarriles de 1891 y con todos los antecedentes de la jurisprudencia administrativa. Las tarifas no son una propiedad particular de las empresas, sino que son establecidas con un interés público, con objeto de favorecer el desarrollo de la producción y de la riqueza del país, y, por lo tanto, como lo dispone la ley respectiva deben de ser justas y razonables, reduciendo siempre el estado, en virtud del derecho a que él se refiere, hace un momento, interviene en su fijación. Bajar libremente la fijación de las tarifas a la voluntad o criterio de las empresas, sería darles poderes omnímodos que no tienen en ninguna nación del mundo ni aún en Inglaterra y los Estados Unidos, país, este último, donde existe una ley, me parece que del año 1917, que no consiente que las empresas aumenten sus tarifas sin la intervención de un organismo nacional como es la comisión interestatal de comercio.

Esto no es el punto más discutible por el momento; pero he creído necesario referirme a él, porque se trata de una cuestión de interés público como es la relativa a la fijación de las tarifas. El punto más interesante, por ahora, es el que se refiere al cumplimiento del artículo 40, de la ley básica, en cuanto obliga a las empresas a concurrir con una contribución determinada a la formación del fondo de la caja de jubilaciones y pensiones. Las empresas entienden, señor presidente, que no tienen más obligación para con el estado argentino que las establecidas en la ley Mitre, ley llamada con acertada expresión por el señor miembro informante de la comisión, ley orgánica de los ferrocarriles nacionales.

Como lo demostró el doctor Nazar Anchorena, en el expresado alegato, nada tiene que hacer la ley básica de jubilación de los obreros y empleados

Marzo 7 de 1909

CAMARA DE SENADORES

3.ª Sesión extraordinaria

ferroviarios con la ley orgánica de los ferrocarriles, con la ley 5215. Esta acuerda a las empresas ferrocarrilarias:

1.ª Las empresas ferrocarrilarias determinaron la cifra, indicada en la misma, obligándose a contribuir ellas únicamente, con una contribución del 3 por ciento sobre sus utilidades, quedando eximidas de todo otro impuesto nacional, provincial o municipal.

Pero no se trata en este caso de establecer un impuesto, ni nuevo impuesto de carácter nacional a las empresas ferrocarrilarias; se trata de establecer, en virtud de otras razones de precisión social y para asegurar el bienestar público, que las empresas contribuirán a la formación del fondo de esta caja, para jubilar a sus propios obreros y empleados.

Yo creo haber tratado también este punto en la discusión de la Ley básica diciendo que el impuesto establecido por la ley 5166, obligatorio para las empresas como una contribución definitiva, era distinto de la contribución determinada en la ley 2353, reproducida ahora, aunque bajo otra forma, en el proyecto a consideración de la Cámara. El impuesto, como lo saben los señores señadores, es la cuota-parte con que contribuye cada habitante del país al sostenimiento de los gastos públicos: esta es la definición dada por la economía política y por la ciencia de las finanzas. La contribución establecida en la ley 2353 no es, por consiguiente, un impuesto; se trata, simplemente, del aporte que llevan, o deben llevar, las empresas al fondo de la caja de jubilaciones y pensiones; no puede decirse que el descuento que se hace a los obreros y empleados de las empresas ferrocarrilarias, para contribuir a la formación del fondo de la misma, es un impuesto, pues es un simple descuento que se efectúa, en interés de los obreros, y en el interés general, porque, como decía con todo acierto el señor miembro informante de la comisión, esta es una ley de provisión social, que va a dar seguridad y estabilidad a los servicios de los transportes ferroviarios de la república.

Yo estoy en un todo de acuerdo con las opiniones del doctor Nazar. An-

tiene atribuciones suficientes para obligar a las empresas a contribuir con los aportes determinados en la ley a la formación del fondo de la caja, y considero que tiene esta atribución en virtud del poder de policía inherente a todo estado, cabalmente el poder de policía en el sentido que tiene, para el derecho político y para el derecho administrativo; entendiéndose en la forma que lo define Marshall, el eminente presidente de la corte suprema de los Estados Unidos, cuando decía que este poder "comprende todos los poderes de gobierno inherentes a la soberanía", entendiéndose en la forma como lo define la misma corte cuando falla sobre el punto, afirmando que el poder de policía es "el poder de gobernar hombres y cosas" o "la autoridad para establecer las reglas y regulaciones para el gobierno de todas las personas, como son conducidos al interés público", entendiéndose como lo resalta el mismo tribunal en otro caso, que "es la aplicación del principio o derecho personal a la propia conservación del cuerpo político"; y entendiéndose, finalmente, como lo afirma Taylor, el eminente autor de derecho constitucional, que "en su ejercicio no hay más límites que las restricciones contenidas en las constituciones".

Al contestar las demandas establecidas por el fisco nacional, para el cumplimiento de los artículos 46, y 66 de la ley 2653, las empresas sostuvieron que este poder de policía del estado no podía llegar hasta una violación de la libertad de los contratos. Estaban equivocadas estas empresas, porque como lo afirman eminentes jueces de los más altos tribunales de justicia de los Estados Unidos, la libertad de los contratos nunca puede prevalecer cuando están en contra de los intereses generales, de los intereses públicos bien entendidos; por eso decía un ilustre juez, me parece que Day, que "la libertad de contratar no es ilimitada en su naturaleza y cuando el derecho

de contratar y comerciar está en conflicto con las leyes de interés público del estado con las ha sancionado para la preservación de su moral, seguridad y bienestar público, estas leyes deben ser válidas, no obstante el efecto de restringir o limitar la libertad de contratar".

En otro caso presentado ante la Suprema Corte de los Estados Unidos, esta sostuvo que "muchas leyes, que limitan la libertad de los individuos que amaguan o disminuyen el derecho de propiedad en cierto modo, interpretadas con un criterio estricto, violarían una u otra de las grandes garantías de la declaración de derechos". Y agregaba el mismo alto tribunal que debía entenderse que el poder de policía se extiende a todas las grandes asociaciones públicas y que debía entenderse no a lo que fuera sancionado por el uno o sostenido por una fuerza o una influencia política pública, urgentemente o inmediatamente necesario para el bienestar público".

Las opiniones expresadas por eminentes jueces de la corte suprema de los Estados Unidos en esta forma, no pueden ser menos autoritarias, como lo es la vertida en ocasión de haberse llevado pleito sobre inconstitucionalidad de algunas leyes aprobadas por diversos estados de la Unión Norte Americana, leyes que según el criterio de los interesados afectaban algunas de las cláusulas de la constitución norteamericana que garante la libertad de los contratos. Uno de esos pleitos se refería señor presidente a la validez de una ley sancionada por el Estado de Arkansas. Esta ley prohibía la celebración de contratos a los propietarios de minas donde trabajaban más de 10 hombres por los cuales los obreros solamente pudieran percibir un salario determinado en relación al carbón que quedara después de haber pasado el producto de la mina por una criba o zaranda.

Se declaraba por la misma ley la nulidad de los contratos celebrados entre el patrón y los obreros que establecieran esa forma de pago y se autorizaba a los obreros a cobrar su jornal por el carbón tal como saliese de la

mina antes de ser pasado por la zaranda. En fin, la ley castiga con multa o prisión, o con ambas penas, cada in-

arrendatarios de las minas. La Corte declaró la constitucionalidad de esta ley.

Otro caso discentido ante la suprema corte de los Estados Unidos, y que segun los interesados afectaba también la libertad de los contratos, fué aquel en que se discentió la constitucionalidad de una ley del estado de Oklahoma, en virtud de la cual los bancos particulares estaban obligados, a llenar bien los señores senadores, porque es un caso en cierto sentido análogo al presente, a contribuir con una cuota del 1 por ciento del término medio de los depósitos diarios a la formación de un fondo común que sirviera de garantía a los depositantes de todos los bancos del estado, cuando alguno de éstos caese en estado de insolvencia o falencia. Uno de los bancos, presentó ante los tribunales, sosteniendo que como tenía un capital suficiente para garantizar a sus depositantes el cumplimiento de sus obligaciones, consideraba que no estaba en la obligación de contribuir con el 1 por ciento; pero la corte, de acuerdo con la opinión de uno de sus más eminentes miembros, entendió que tratándose de una ley de interés público que era requerida, por otra parte, por la opinión mayor del estado, ella no afectaba la enmienda 14 de la constitución, y, por consiguiente, declaró que era en absoluto constitucional.

Estando pendiente, señores senadores, pleito de esta naturaleza e importancia, donde se discenten las atribuciones soberanas de la república, del congreso de la nación, yo creo que el senado no puede adelantarse a una sentencia judicial, suprimiendo los textos correspondientes de la ley 975; hoy en litigio. Leyes de esta naturaleza, que son de previsión social y de orden pública, leyes de esta índole, señor presidente, deben ser acordadas por todos los habitantes del país, por los particulares o por las empresas; son leyes de carácter social, como decía el diputado francés Cléron, al discentirse la ley de retiros en la cámara francesa, y por ser leyes sociales que importan

actos de verdadera soberanía, obligan a las empresas a cumplir con el deber de su deber.

Me voy a permitir, señores senadores, leer la opinión vertida por el diputado francés citado que formaba parte de la comisión de presupuesto, para que vean cómo leyes de esta índole, no pueden ser puestas en tela de juicio por parte de los interesados, porque esto importaría desconocer en absoluto la atribución esencial del estado, que es la de legislar como poder soberano, de establecer impuestos o de imponer contribuciones, en virtud de su alta facultad de policía, para asegurar el bienestar público y la tranquilidad general.

"Cuando el parlamento, decía el diputado Cléron, ve la situación de los obreros, ya se trate de todos los obreros en general o de los obreros de ciertas industrias, no deroga, en tanto que contratando ciertas concesiones particulares, hace un acto de soberanía, hace una ley social"; y agregaba: "Las compañías ferroviarias, como todas las otras industrias, deben separar las consecuencias de las leyes sociales. Y la opinión formal de la comisión de presupuesto, es que las disposiciones del proyecto, que no constituyen bajo ninguna concepción una derogación a las convenciones y concesiones en vigor, no podrán tener por efecto sustituir el estado a las compañías en los sacrificios que incumben incontestablemente a estas últimas".

Yo entiendo, pues, señor presidente, que debe mantenerse el texto del proyecto de la cámara de diputados según el cual, en virtud del inciso primero, el fondo de la caja se formará con los aportes que establecen los artículos 4 y 6 de la ley 9653, hasta la promulgación de la presente ley.

No quiero entrar ahora en ciertas consideraciones para referirme a la manifestación que hizo el señor miembro informante de la comisión, sobre la compensación de la obligación de impuestos por la ley 9653, con la contribución del 8 por ciento que las empresas deberán aportar por esta otra. Y no quiero referirme a consideracio-

nes de orden positivo, ni tampoco a las consecuencias que se derivarían de una resolución sobrevenir para exigir a las empresas el cumplimiento de aquellas disposiciones legales, en razón del tiempo transcurrido. He querido únicamente tratar la cuestión fundamental, dejando establecido, aunque de una manera somera, el derecho absoluto del estado argentino para obligar a las empresas capitalistas, sean nacionales o extranjeras, al cumplimiento de las leyes de la república.

Por otra parte, señor presidente, y de acuerdo también con estas ideas generales, impugno el inciso quinto de este artículo tal cual ha sido despatchado por la comisión. El señor informante de la misma daba las razones—que yo estimo en lo que valen—en virtud de las cuales la comisión había llegado, por decirlo así, a una especie de transacción con las empresas, para evitar los pleitos y para que fuera esta una ley efectiva que beneficiara a los empleados y obreros de la industria de los ferrocarriles. Pero también aquí está comprometido un principio de orden público, un principio que afecta al derecho público de la nación argentina, y por esta circunstancia, me voy a permitir hacer algunas observaciones, aunque moleste la atención de la honorable cámara.

En virtud de esta especie de acuerdo o convenio con las empresas ferroviarias o sus representantes, resultara que esta ley vendrá a tener un carácter "ad hoc", vendrá a ser algo así como una ley contorta. En efecto, las empresas obligan por su parte a contribuir con un aporte del ocho por ciento de los sueldos y salarios de sus empleados y obreros para la formación del fondo de la caja de pensiones y pensiones, pero lo hacen entendiendo que ésta será su única contribución y que esta obligación deriva de un convenio con el estado. En realidad, la soberanía nacional vendrá a quedar afectada si fuese aprobada esta frase incidental del despacho de la comisión: "que las empresas han convenido en aportar como única contribución".

Las empresas exigen, como lo re-

cordaba el señor miembro informante de la comisión, para aceptar esta ley,

trato; la ley de fomento encontró esta fórmula, que era una fórmula nueva, pero que cumplía con el mismo que lo cumplía el contrato, el principio de la soberanía nacional. Esto es, el derecho del Estado argentino para obligar a todos los habitantes del país al cumplimiento de las leyes.

También en el parlamento francés se discutió este punto al tratarse de la ley de refino, sancionada el año 1867. Es este un punto que preocupa hondamente e intensamente, no solo a los legisladores, sino también a los tratadistas de derecho público, de derecho constitucional y administrativo. Yo me voy a permitir recordar a los señores senadores, — probablemente la conocerán, — la opinión de un distinguido autor, un eminente profesor de la universidad de París; me refiero a Jéze, quien estudiando esta cuestión, se pregunta en su tratado de Derecho Administrativo, si el parlamento tenía o no la atribución para imponer a las empresas ferroviarias la obligación de contribuir a la formación del fondo de las respectivas cajas de jubilaciones de sus empleados y obreros.

“Esta ley — decía Jéze. — ha importado para las compañías una carga considerable, no prevista en los pliegos de las concesiones”, en los llamados, según lo recordaba el señor miembro informante, los “cahiers de charge”. Luego se preguntaba: “¿No hay en esto un ataque a una situación jurídica individual, a un contrato?” Y contestaba: “El parlamento no lo ha creído así, y ha tenido, jurídicamente, razón”. Hay ahí una modificación a la organización de un servicio público, es decir, modificación para el porvenir de una situación jurídica general. Entra jurídicamente en la competencia del parlamento el modificar esta situación general”.

De manera que, como ven los señores senadores, la doctrina de los tratadistas franceses, representados en este caso por uno de los profesores más eminentes de derecho administrativo,

concuena con la jurisprudencia de la suprema corte de los Estados Unidos.

jurisprudencia administrativa de la República Francesa. En el año de la exposición de motivos del proyecto sobre ferrocarriles y vías de aguas, presentado por el gobierno francés a la cámara de diputados en París, se dice así: “El gobierno francés y la jurisprudencia están de acuerdo para admitir que considerando por un momento el monopolio de los ferrocarriles, el Estado no ha podido enajenar su derecho de intervenir, durante más de un siglo, a objeto de imponer a las compañías concesionarias, cuando ellas se rinden a realizarlo de su propio grado, todas las mejoras que reclama el interés público y cuya necesidad se impone imperiosamente para asegurar el libre desarrollo de la prosperidad del país. Si en lugar de explotar por sí mismo un ferrocarril, el Estado cree deber recurrir a la mediación de una empresa, los contratos que celebra con ésta no pueden impeler al poder público el tomar, para el porvenir y para la salvaguardia de los intereses públicos, todas las medidas cuya necesidad fuera reconocida por él”.

Al año siguiente, cuando el gabinete presidido por Arístides Briand presentó al parlamento francés un proyecto sobre el estatuto de los empleados ferroviarios, se insistió sobre este punto de vista, diciéndose en la exposición de motivos que “las compañías concesionarias no podrían legítimamente oponerse a que el poder público dicta, respecto del estatuto del personal y de la solución amistosa de los conflictos que interesan a este personal, disposiciones nuevas, no previstas antes de la firma de los contratos y las concesiones”. “Toda concesión, es a la vez, — agregaba la exposición de motivos de ese proyecto — una empresa privada y un modo de gestión de un servicio público”. Y fundándose, señor presidente, en esta doctrina, que es aceptada también por el señor miembro informante de la comisión al determinar el carácter de las empresas de transportes ferroviarios, el gobierno francés sostenía la facultad soberana del esta-

do para obligar a las compañías al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el convenio.

les. Esto puede posiblemente ocurrir de nuevo, y una vez mayor amplitud en la discusión de la ley de la comisión de la relación sobre el proyecto que está a su estudio reglamentando el trabajo de los ferroviarios y cuya sanción es también de suma urgencia y utilidad pública.

No quiere hacer otras consideraciones para no quitar la atención de la honorable cámara y porque pienso que es necesario sancionar esta ley lo más pronto posible para responder a una necesidad pública y a las ansias y aspiraciones de la gran ferroviaria que espera con la ansiedad su sanción por esta cámara. Pero antes de terminar con este punto quiero dejar bien establecido que no conviene acentuar el principio propuesto por la comisión de legislación, porque lo aceptarlo el congreso nacional quedaría inhabilitado en lo sucesivo para imponer a los empresarios o patrones de la industria privada cargas y obligaciones, sin su consentimiento, a objeto de contribuir a la formación de las cajas de retiro, que sería necesario establecer a la brevedad posible porque así lo exigen necesidades imperiosas de las clases trabajadoras de esta república.

Además de estas observaciones a los incisos indicados del artículo 9o., debo hacer otra observación que se refiere al inciso 2o. Por este inciso los obreros deberán contribuir con el 5 por ciento de sus sueldos y salarios a la formación del fondo de la caja. La Federación Ferroviaria que representa miles y miles de trabajadores de la república, ha presentado una solicitud a esta cámara pidiendo sea reducido ese aporte al 3 por ciento. Es cierto que existen otros obreros agremiados, otras corporaciones ferroviarias, que aceptarían un descuento del 5 por ciento; pero desde el momento que la honorable cámara ha sancionado el agregado propuesto por la comisión al artículo 8o., por el cual la nación deberá

cubrir el déficit que se presenta en el servicio de las jubilaciones y en la contribución en la constitución de los fondos.

La cámara solicitó misofores informantes de la comisión — como que interiormente sus palabras — recordé que la legislación no solo debería abarcar a todos los obreros que contribuyan a la formación del fondo de la caja, sino que debería comprender también a todos aquellos que, no contribuyendo, se encuentran en situación de merecer un retiro. Esta es, en parte, el criterio de las administraciones de los ferrocarriles de Alemania. He tenido oportunidad de leer una obra voluntaria que se refiere al régimen de los ferrocarriles alemanes — antes de la emigración y de la revolución, y en ella dice Rühlmann, presidente de la dirección de los ferrocarriles de Berlín al hacer un interesante estudio sobre las empresas y obreros ferroviarios, que teniendo no son suficientes las medidas benéficas en algunos casos aislados, interviene los administradores con sus grandes fondos de subvenciones, que amablemente consiguen en los presupuestos, para hacer desaparecer las aflicciones y la miseria. "no solamente" del personal que trabaja, sino también de los empleados que se han separado del servicio, y de sus familias."

Yo propendría entonces, que se redujera el aporte de los obreros, como exige la Federación Ferroviaria, de 5 a 3 por ciento. En Francia, según lo recordaba el miembro informante de la comisión, no existe una sola caja de retiros, cada empresa tiene la suya. He tenido oportunidad de leer un interesante libro de Yves Gayot sobre los ferrocarriles y las huelgas en esa nación. En ese libro, refiriéndose a los aportes de los obreros y de las empresas a las cajas de retiro, se reproducen los datos dados por las estadísticas francesas correspondientes al año 1908. Según esos datos y según los reglamentos de las respectivas empresas que son homologados o aprobados por el gobierno francés, algunas de las compañías contribuyen con el 10

ordinaria

ción de la

de los

de la

en la

proyecto

de aguas,

francés a

de, se de

y la ja

para ad

antes un

el estado

brecho de

un siglo, a

añías con

clusionen a

as las ne

público y

imperial

desarrollo

en lugar

errocarril,

a la me

construc

impedir

el por

de los in

dictas en

por él".

gabinete

el presen

proyecto

emios fe

de punto

xposición

as conce

namente

ico dicto,

ual y de

onflictos

, dispo

sites de

la conces

u vez, —

ativos de

rivada y

vicio pú

residen

aceptada

o inform

nar el

ranspor

francés

del esta

por ciento de los sueldos y salarios, otras con el 12 por ciento, algunas con el 14 y en algunas con el 16 por ciento, en tanto que los obreros contribuyen en unas con el 2 por ciento, en algunas con el 3 por ciento, en otras con el 4 por ciento y en una con el 5 por ciento.

Solicitaré de la comisión que modifique el inciso segundo del artículo 20, cambiando el texto de la ley francesa de retrotrás del año 1909, la cual dispone que las compañías filiarán en sus reclutamientos, aporandolos como dijéramos, por el gobierno, el monto de los descuentos sobre los salarios de los obreros y empleados ya afiliados a las cajas, y que respecto de los que ingresaron después de la promulgación de la ley, el descuento no podrá bajar en ningún caso del 5 por ciento.

De manera que con el espíritu de la ley francesa, propongo, pues, que el descuento de la comisión se modifique en esta forma: "20. Con el descuento forzoso del 3 por ciento de los sueldos de las personas comprendidas en el artículo 20, y del 5 por ciento para las mismas cuando hubiesen ingresado después de la fecha de la promulgación de esta ley, siempre que no excedan de mil pesos mensuales, en cuyo caso el descuento se hará solamente sobre esta última cantidad".

Es en virtud, pues, de las consideraciones que acabo de formular, que solicito del honorable senado que vote el inciso 10, tal como viene en el proyecto de la cámara de diputados; que suprima del inciso 50, la cláusula que dice: "que las empresas han convenido en aportar como única contribución"; y que tenga, además, a bien votar el inciso 20, en la forma que acabo de proponer.

He dicho.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

La exposición que acabo de hacer al señor senador por la capital, y que ha escuchado con el interés que merece siempre su palabra, me obligaría a repetir, en gran parte, los argumentos del informe general que fundé en la sesión de ayer, desde que ya me he ocupado con especial detenimiento del

punto que ha determinado las observaciones del señor senador por la capital, me voy a limitar a la breve exposición de algunas de ellas, que me ha de permitir aclarar algunos conceptos contenidos en la exposición del señor senador, a fin de no dejar al senado bajo la impresión de una equivocada inteligencia de los propósitos y de las aseveraciones de la comisión de legislación.

En manera alguna he entendido la existencia de legislación positiva en tela de juicio las prerrogativas del estado y mucho menos el alcance y la extensión de las facultades inherentes a su soberanía. Lojos de ello, señor presidente, en el curso de los deliberaciones de la comisión, en un momento en que discutíamos con los representantes 8 legados de las empresas ferroviarias, algunas de las cláusulas contenidas en el proyecto de ley, ante la posibilidad de no llegar a una concordancia con dichos representantes legados sobre la fórmula propuesta por la comisión, tuve ocasión de manifestar — y creo que estaba presente el señor ministro de obras públicas — lo siguiente:

Sr. Ministra de Obras Públicas. — Es verdad.

Sr. Roca. — ... que la comisión había desechado en la sesión formulada el proyecto de ley que impone la explotación ferroviaria a las empresas o a los chebres y empleadas ferroviarios, con o sin el concurso de su voluntad; y lo había desechado las facultades inherentes a su cargo, y en ejercicio de las atribuciones y potestades que le corresponden. De manera que no queda alguna — y esto es lo que queda claro constancia de esto cual es — la suerte que va a correr las iniciativas de la comisión — en ningún momento ha considerado que los empujados de este proyecto de ley puedan comprometer la soberanía del estado, la soberanía de la nación.

No necesitaría decir, que un hecho aislado, que un acto legislativo singular, que la actitud individual de un senador o diputado, no podrían nunca,

ann cuando fueran contrarios a ella, comprometer lo que es inherente a la soberanía del estado, y a la dignidad de su propia constitución. Pero no estamos en ese caso.

No hay disposición constitucional que obligue a los poderes públicos, que desempeñen funciones legislativas, como el congreso, o administrativas, como el poder ejecutivo, a prescindir de procedimientos que son conducentes al mejor éxito de las leyes que dictan y de las disposiciones que toman en su carácter de poderes legislativo y administrador. Si el congreso, y el poder ejecutivo en su caso, al iniciar el estudio y la consideración de esta ley hubieran procedido por el método que ha intentado aplicar la comisión de legislación, probablemente se hubiera llegado a una total concordancia de todos los intereses afectados por la ley, sin que tuvieran ocasión de ponerse en tela de juicio las facultades del congreso y los poderes del estado, y sin que hubieran mediado los desagradables episodios vinculados con el cumplimiento de la ley 9653.

Creo, haber dejado claramente establecido, en mi exposición del día de ayer, que deliberadamente no he querido pronunciar palabras que pudieran comprometer la integridad de los poderes soberanos del estado, y que al proceder como lo ha hecho, la comisión ha actuado en la forma en que actuaría un poder administrador, sin que los enunciados de la ley, que aquí no hacen sino repetir y expresar la forma de los procedimientos exigidos por la comisión para llegar a las conclusiones que forma el despacho, puedan comprometer facultades, que no han sido puestas en tela de juicio, y que la comisión ha salvado expresamente.

¿Por qué razones la comisión ha suprimido las cláusulas relativas a los artículos 4o y 6o., y por qué razón mantiene la referente al descuento hecho a los obreros ferroviarios? Aquí podría atribuirse una contradicción a la comisión, en cuanto renuncia a un aporte y mantiene el otro.

Voy a explicarlo por todos los an-

tecedentes y todos los informes suministrados expresamente por el señor ministro de obras públicas, y por el de reiterar en la sesión de hoy, podía la comisión llegar a la conclusión de que con los aportes establecidos del 8 y 5 por ciento de los sueldos, llegaría a formarse un fondo, dentro de 10 años, equivalente a una suma aproximada a cien millones de pesos, sino resultaban muy equivocados los cálculos de las oficinas técnicas del ministerio de obras públicas, que, al fin y al cabo, es la autoridad más legítima, que la comisión ha podido consultar; la única ajena y por encima de la sospecha de cualquier interés y de cualquier parcialidad en la expresión de las cifras y antecedentes necesarios para la sanción de la ley.

Bien, señor presidente; si estas conclusiones eran exactas, aparecía como un hecho indiscutible para la comisión que no eran indispensables para el funcionamiento y seguridad de la caja, los aportes previstos por la ley 9653, y, por lo tanto, si ella llegaba a una concordancia plenaria de todos los intereses afectados por esta ley, tomando como punto de partida la sanción de este proyecto, habría realizado una obra positiva, una obra segura de legislación, desde que las cifras que ha enunciado el señor ministro de obras públicas, han revelado a la cámara que la diferencia entre un caso y otro sólo podría alcanzar a 20 millones de pesos, los que no comprometerían el equilibrio en el funcionamiento de la caja.

Bien, señor presidente, ¿por qué suprimir los enunciados de los artículos 4o. y 6o.¿; por las razones que apunté brevemente en la sesión de ayer.

Los del artículo 4o. en razón a una vinculación necesaria que tienen que guardar los aportes ferroviarios con el régimen de las tarifas; los del inciso 6o., adicional establecido directamente por el estado sobre los fletes de carga y encomiendas, impuesto que oscilaría entre el 1 y 3 o/o, que el ejecutivo fijó por decreto después de sancionada la ley 9653 en 1 o/o.

Esta imposición sería completamente ajena al régimen establecido y per-

manente de las tarifas, como un impuesto adicional que percibirían las

depositario en el fondo de la caja de jubilaciones y pensiones. Bien, señor presidente: dictada la ley 9653 y planteada la resistencia de las empresas ferroviarias, respecto de las conclusiones y las exigencias de la misma ley, no hicieron efectivo estas empresas el descuento del 1 o/o adicional sobre fletes, encomiendas y cargas. ¿Cuál sería el resultado de la aplicación actual del artículo 60, de la ley básica? Que las empresas ferroviarias, que no han aplicado el impuesto adicional del 1 o/o sobre los fletes, cargas y encomiendas, tendrán que integrar la suma que importe este adicional, sea de los propios fondos de la empresa, o mediante la aplicación del adicional para el porvenir. En el primer caso, vendría a equivaler a una pena de multa desproporcionada seguramente en su magnitud; y, en el segundo, tendría el efecto poco plausible de hacer recaer sobre el cargador de hoy el gravamen que debió recaer sobre el cargador de ayer. En ninguno de los dos casos, la solución se presentaba clara y satisfactoria.

¿Por qué no eliminó la comisión la cláusula concerniente a los obreros? En razón, señor presidente, de que por disposición de la ley los obreros y empleados que no hubieran concurrido a la formación del fondo de jubilaciones contribuirán o sufrirán el descuento del 10 o/o del monto de la jubilación, hasta tanto integren la suma de los descuentos necesarios para completar la totalidad del descuento del 5 o/o que les corresponde. De manera que suprimiendo la cláusula relativa a los descuentos ya efectuados sobre el personal de obreros y empleados ferroviarios, no hacemos sino prorrogar la aplicación del régimen del descuento del 10 o/o ulterior, hasta completar la suma con que ellos deben contribuir.

Y entendemos, señor presidente, que ya que el descuento estaba producido, era quizás más conveniente para el personal de obreros y empleados ferroviarios darlo por definitivamente efectuado, lo que anticiparía la época en

que dejarían de sufrir el descuento de integración del 10 o/o.

En fin, señor presidente, la lógica, con que la comisión ha procedido al prescindir de los aportes de las empresas fijados por la ley 9653 para mantener el aporte de los obreros que derivan de las mismas prescripciones de la ley.

Bien, señor presidente, estas cuestiones tienen algo más que una importancia teórica, a mi juicio; yo he puesto la firma en este despacho, en la seguridad de que no comprometo en forma alguna, las facultades del congreso, ni los poderes del estado, en cuanto a la obra ulterior de legislación que haya de realizar y que ya pueda prevverse. No creo que comprometa tampoco, las facultades del estado respecto de las propias empresas ferroviarias; si bien, señor presidente, no puedo estar de acuerdo con el sentido y el valor de alzamiento, que comportan las palabras del señor senador por la capital, al referirse a la actitud y a la conducta de las empresas ferroviarias respecto del cumplimiento de la ley 9653, porque el ejercicio de un derecho garantido de la constitución, nunca puede significar un alzamiento contra el estado. La constitución ha sido sabia, al poner por encima del mismo imperio de la ley, a los tribunales de justicia, que son los encargados de resolver si el congreso o el poder administrador se ha excedido en su atribuciones, y ha violado la fé de los contratos o intereses que está en el deber de tutelar y respetar. No hay por lo tanto tal alzamiento, ni el congreso prejuzga, al modificar el texto de una ley, que es su propia obra y al esclarecer condiciones nuevas de una ley que recién, en realidad, va a empezar a funcionar, no hace sino contemplar determinadas situaciones de conflicto, que por la aplicación de la ley básica, que fué un error, en cuanto fué una ley sin más finalidad, que la de crear recursos, antes de establecer el régimen orgánico en virtud del cual se concederían los beneficios de la ley que esperan hasta la fecha los empleados y obreros de las administraciones ferroviarias.

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

87 Sesión extraordinaria

Tales son los errores cometidos en ocasión de combatir en la cámara de diputados, así cuando me opuse a la sanción del artículo 11 de la ley 9653, que creaba un tribunal mal compuesta para la decisión de los conflictos que pudieran producirse entre el capital y el trabajo, en vez de los tribunales de conciliación y arbitraje tan bien ajustados al carácter de las decisiones sometidas a su competencia. (*Muy bien*).

Creo, señor presidente, y le doy este valor y por eso me he preocupado con verdadero cariño de esta ley que la comisión de legislación ha realizado una verdadera obra constructiva, que hay que apreciar en su valor global; por lo que ella vale, prescindiendo de los enunciados teóricos; prescindiendo de prevenciones que son inconvenientes para el estudio de leyes de esta índole, y dando base sólida, seguridad, confianza y satisfacción plena a los intereses, que están en tela de juicio, la comisión no solo ha escuchado el interés legítimo de las empresas ferroviarias que están bajo la garantía de las leyes y del poder de la nación, sino también, el interés de los obreros y empleados afectados por esta ley.

Y creo, señor presidente, que si se estudian integralmente sus disposiciones, no sólo con relación a determinados factores, sino al conjunto que resulta del estado de ancianidad, de los años de servicios, del monto de las contribuciones y demás prescripciones de la ley, podrá tener el congreso la seguridad que ha dictado la ley más liberal que haya en el mundo.

¿Por qué razón, la sanción de la cámara de diputados hecha en virtud de un despacho de comisión que lleva al pie la firma del diputado Zacagnini, calificado por su versación y hasta por las actividades de su vida a los gremios interesados en la sanción de esta ley, por qué ha fijado el descuento en el 5 ojo y admite cuotas de contribución superior a la ley francesa? Porque las cuotas de la jubilación son muy superiores en la argentina, y si es muy superior el monto de las jubilaciones,

es justo que sea superior la mortuoria.

La primera categoría, que son los que constituyen la gran masa del personal ferroviario, al obtener la jubilación logran casi la integridad de su sueldo, el 95 por ciento del mismo. Los obreros han contribuido durante treinta años, con un descuento, que sólo llega a una suma total de año y medio de sueldo en el espacio de treinta años. No es una contribución exagerada en presencia de los beneficios, de las seguridades y de la estabilidad que da a la vida y al porvenir de ese numeroso y respetable personal obrero.

Bien, señor presidente; no he pretendido contestar la exposición del señor senador por la capital, desde que estoy de acuerdo en gran parte con las conclusiones que él ha sostenido en este debate. He querido sólo dejar bien establecido que no hay contradicción que no hay discordancia de doctrina o de teoría entre los postulados sostenidos por el señor senador por la capital y la proposición formulada por la comisión de legislación; y llamar la atención del senado sobre la circunstancia de que al votarse esta ley, dentro de la estructura que le ha dado la comisión de legislación, realiza una obra positiva de gobierno, con las imperfecciones inherentes a toda obra de gobierno, sin comprometer ningún interés doctrinario ni legal de la nación, asegurando los beneficios de esta ley que ha de incidir no solamente sobre el personal ferroviario y sobre las empresas ferroviarias, sino sobre la seguridad, la tranquilidad del pueblo entero de la nación y sobre el prestigio de la misma en el exterior.

Sr. Ministro de Obras Públicas. — Después de la exposición del señor senador por Córdoba, podría omitir expresar la opinión del poder ejecutivo respecto a lo que el señor senador por la capital ha calificado, en cierto modo, de alzamiento de las empresas contra una ley de la nación. Participo del criterio con que el señor senador por Córdoba encara esta actitud de las empresas, porque por muy desear que haya sido en la forma, por muy

... que se haya agotado respecto de los poderes públicos del estado, han ejercitado un derecho consagrado por la constitución, han hecho cuestión de tribunales ejerciendo ese derecho, desde el momento que se creían lesionados en sus intereses. De manera que de este punto de vista, no tengo objeción que hacer, sino que me apoyo en la enumeración ilustradísima que ha hecho el señor senador por la capital, enumerando una serie de casos de jurisprudencia de los Estados Unidos y de Francia, para establecer que, tratándose de facultades del estado, ejercitadas allí como aquí, en virtud de la soberanía immanente, la acción ante los tribunales es siempre un recurso de las empresas y de las organizaciones industriales que se creen lesionadas. De este punto de vista, pues, hay perfecta conformidad de opiniones entre lo expuesto por el señor senador por la capital y la contestación del señor senador por Córdoba.

Establecido este punto de acuerdo, la conclusión lógica que se impone es que el poder ejecutivo en este caso participa en todas sus partes de las opiniones sustentadas por el señor agente fiscal Nazar Achorena, con el ilustrado alegato de que ha hecho mérito el señor senador por la capital. Pero no es el caso, señor presidente, de engolfarnos en esta discusión de carácter puramente doctrinario; desde luego el poder ejecutivo ha entendido siempre que sus facultades en esta materia no pueden menosearse, no solamente por una razón de previsión social, por un alto concepto de política social, sino, señor presidente, porque dentro de la ley de ferrocarriles está implícita la facultad como una medida de policía para sostener la eficiencia del personal afectado por este servicio público: esta facultad de imposición, si se le quiere llamar así, que tiene el poder ejecutivo para determinar la forma en que las empresas y los obreros han de concurrir a formar este fondo de jubilaciones, que permita no solamente la seguridad de una vejez tranquila, sino esto que es fundamental: la seguridad de que el per-

sonal afectado a este servicio esté por sus aptitudes físicas, por su elemental y por sus condiciones generales, en estado de seguir siempre prestando un servicio eficaz, que consulte la ley general de ferrocarriles, en sus propósitos de mantener la seguridad y regularidad del tráfico.

Este es un concepto fuera de discusión y, que por otra parte, la actitud del poder ejecutivo ha abonado siempre en el sentido de imponerles a las empresas, dentro de sus facultades legales, la norma de conducta que deben seguir, considerando el punto de vista de las tarifas, que ha planteado la exposición del señor senador por la capital, en el sentido de que al decir de las empresas, constituyen su propiedad. Me refiero al derecho de tarificar que tienen las empresas dentro de un máximo que les permita asegurar un beneficio que no pueda exceder de un 6.50 por ciento.

Ese derecho tan excesivamente afirmado, diré así, por las empresas, hasta llegar a decir que constituye su propiedad particular, tiene, como el derecho de propiedad dentro de las leyes generales, dentro de las leyes civiles, sus limitaciones necesarias. Tiene en este caso el estado, el derecho de considerar el ejercicio de esta facultad de las empresas de elevar los rendimientos de su capital, si esa elevación está dentro del límite de justicia y de razonabilidad que la ley general de ferrocarriles fija para que una tarifa sea viable y obtenga el consentimiento del poder ejecutivo. Es reciente, además, su actitud fundándose en un decreto oponiéndose a la elevación global de las tarifas en un 10 por ciento en virtud de esa facultad que es immanente del estado, por razones de orden superior, a objeto de oponerse a la sanción de eso que excesivamente llamar las empresas su "propiedad exclusiva" y que pueden llegar a veces a afectar intereses vitales del país que el gobierno no tiene la obligación de tutelar.

De manera que dentro de estas ideas del señor senador por la capital cabe perfectamente lo que ha sostenido el señor senador por Córdoba: que el

Marzo 7 de 1919

CÁMARA DE SENADORES

8.ª Sesión extraordinaria

poder ejecutivo no ha podido transar sobre facultades que, en inalienables y por ende, no se pueden negociar, sanción, sobre todo cuando las empresas han aceptado contribuir con este 8 por ciento que es, en realidad, únicamente, lo que representa la suma de esas cantidades que debieron haber aportado con arreglo a la ley básica 9653.

El punto que se refiere a la reducción del tanto por ciento con que deben contribuir los obreros, en una idea tan simpática al poder ejecutivo, que, francamente, desearía sustituirse en esta cámara a la iniciativa del señor senador tratando de hacerla prosperar, pero no es posible. Y no es posible, porque afectaría fundamentalmente las condiciones de la financiación de la caja. Una reducción del 8 por ciento sobre una cantidad tan grande de empleados importaría una disminución enorme que llegaría hasta anular todas las previsiones de la caja que, desde luego, se ha buscado que sean las más aceptables para que pueda ofrecer a todos los obreros toda clase de garantías y seguridades, sobre cuyo concepto participo en todo de la opinión del señor senador por Córdoba, para asegurar en fin, la estabilidad y la seriedad en una palabra, que se busca para esta institución.

Nada más.

Sr. Del Valle Iberlucea. — Pido la palabra.

Tampoco quiero, señor presidente, referirme con demasiada extensión a las palabras que acababan de pronunciar el señor miembro informante de la comisión y el señor ministro de obras públicas, a fin de no alargar mucho este debate.

He deseado al hacer uso de la palabra dejar planteada una cuestión de principios, una cuestión fundamental que interesaba al derecho público de la nación, y me felicito de haberlo hecho, porque "tanto el señor miembro informante de la comisión como el señor ministro de obras públicas han coincidido con mi pensamiento en lo fundamental", y las declaraciones formu-

ladas por ellos servirán a la opinión pública para ilustrarse con toda amplitud en pro y en contra de lo que saldrá revestida esta ley de la sanción del honorable congreso.

Pero quería decir, señor presidente, breves palabras en lo que se refiere a la situación actual de las empresas frente a los tribunales y con relación a la aprobación de esta ley en la forma como lo aconseja la comisión. Considero que estando planteados varios pleitos por el mismo poder ejecutivo ante los tribunales de la nación, no es conveniente y no es justo que vengan a zanjarse en esta forma, por medio de una ley que aparentemente reviste la forma de un convenio. Me parece, señor presidente, que esta debería sancionarse en la forma que viene de la otra cámara, y no obstante la actitud de las empresas dar oportunidad para que el más alto tribunal de la nación se pronuncie respecto de la validez de los artículos 40, y 60, de la ley 9653.

Yo creo, señores senadores, que esta cuestión no debe ser decidida en una forma transaccional por el congreso de la nación, sino por el más alto tribunal del país; y tengo casi la certeza de que los jueces que lo componen no dejarían de reconocer la constitucionalidad de dichos artículos, obligando a las empresas al cumplimiento de las disposiciones legales.

No he querido enmarcar la cuestión desde el punto de vista práctico a que hacía referencia el señor miembro informante de la comisión y a la manera como viene sancionado el proyecto de la cámara de diputados, de cómo habrían de hacerse efectivos los descuentos y el flete adicional a las cargas y encomiendas que establecen los artículos 40, y 60, de la ley básica. He querido dejar de lado esta cuestión práctica, porque creo que estaba comprometido un principio de derecho público y que se afectaba la soberanía nacional: el derecho eminente del estado para sancionar leyes de esta naturaleza que son de orden público y de previsión social, obligando a todos los habitantes a su estricto cumplimiento.

Me parece, pues, que no habría por-

soberana, que deriva de la naturaleza del estado, de su propia soberanía, de sus poderes, y de la misma constitución.

Los que deban ser apurados a todos los habitantes o corporaciones residentes en la república.

No quiero entrar en esta cuestión, porque sería ir demasiado lejos, y el momento no es oportuno; me limitaré a enumerarla, consignando mis dudas, y si es posible, para proponerla llevar al ánimo de los señores senadores la convicción de que una cláusula semejante, que da a esta ley la forma de un contrato, no puede ser aceptada por el estado o la nación sin desdoro de su propia soberanía.

Y, para terminar, señor presidente, en lo que se refiere al inciso 2.º, con sidero que no habría ninguna necesidad de un artículo de carácter punitivo, en cuanto al porcentaje de los obreros y empleados del 5 al 3 por 100.

Yo debo consignar a la honorable comisión que cuando se discutía la ley, para que el despacho de la comisión sea sustituido por el despacho de la comisión un millón de mis colegas doctores Riquelme y Alvarado y Alvarado, en la parte que establecía que el aporte de los obreros y empleados sería del 5 por 100, la honorable cámara votó la modificación reduciéndola al 3 por 100, pero, en vista, por una parte, de la resistencia que en ciertas asociaciones del granito, por ejemplo, ha levantado esta disposición, creyéndose que es demasiado elevada el porcentaje de los obreros, sobre todo para ciertas categorías de obreros, y en vista, por otra parte, de que la honorable cámara ha aceptado la disposición propuesta por la comisión, por la cual la módica cubría el déficit de la caja cuando sus recursos y productos eran a servir las pensiones y jubilaciones, creo que ha llegado el momento de reducir el porcentaje de los empleados y obreros del 5 al 3 por 100.

Me parece que no podría presentarse las dificultades de orden financiero a que hacía referencia el señor ministro de obras públicas, y que la caja no corría ningún riesgo en su estabilidad, en realidad, con esta reducción del 5 al 3 por 100, el aporte de los obreros, que se cubría en cuatro millones de

que encerrar la cuestión desde el punto de vista práctico a que hacía referencia el señor miembro informante de la forma habían de hacerse efectivas esas disposiciones desde el momento que las empresas no efectúan el descuento que corresponde de acuerdo con el artículo 4.º, ni tampoco habían hecho efectivo el flete adicional que establece el artículo 6.º de la ley 1.ª. La misma pregunta que hacía el señor senador por Córdoba, podría yo formularla en otro sentido: ¿cuál sería entonces señores doctores, la eficacia de esta ley, es decir, de la ley 1.ª, en el caso de que no apro- bándose el proyecto de la comisión, los tribunales de la república condenaran a las compañías al cumplimiento de los artículos 4.º y 6.º de la ley en litigio? Una vez pronunciada la sentencia las empresas no tendrían otro recurso que acatar el fallo decisivo de las autoridades nacionales, buscando los arbitrios necesarios para el cumplimiento de la ley.

Por otra parte, señor presidente, me parece que después de las manifestaciones del señor ministro informante de la comisión y del señor ministro de obras públicas en el sentido de afirmar de una manera clara, explícita y terminante el derecho absoluto de la nación, para legislar sobre esta materia, obligando a las empresas al estricto cumplimiento de la ley, no debería el senado aprobar la cláusula según la cual las empresas han convenido en aportar como única contribución el 8 por 100 del sueldo de sus obreros y empleados.

Esto importa, como dije antes, una cuestión, una verdad, una transacción, con las empresas, con entidades particulares, y yo creo que en materia de orden público, no puede hacer transacciones, como en el derecho privado no hay transacciones en lo que se refiere a las cuestiones del estado civil de las personas. Creo más todavía — de acuerdo en esto también con el pensamiento del agente fiscal doctor Nazar Anchorena — creo que es discutible el derecho que tenía el congreso nacional para renunciar a la facultad

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

8.ª Sesión extraordinaria

pesos al año, se reduciría sólo en una cantidad relativamente pequeña, ya

no se reduciría uniformemente del 3 0/0, sino que el descuento para los obreros y empleados actuales de las empresas se fije en esa cantidad, y que sea del 5 0/0 para los empleados y obreros que ingresen en lo sucesivo a las empresas por venirías, después de la promulgación de esta ley.

Por lo demás, y para terminar esta breve exposición, debe manifestar que aprobando la actitud de la comisión de legislación, que ha trabajado con toda laboriosidad, discreción y entusiasmo en la preparación de este proyecto de ley, que en muchos sentidos es superior al proyecto venido en revisión de la honorable cámara de diputados, felicitándose de coincidir, una vez más, con mi distinguido colega el señor senador por Córdoba, que cuando fué miembro de la cámara de diputados puso todo su talento y toda su elocuencia al servicio de una legislación social que debe amparar a la clase trabajadora de la república, no sólo en beneficio de los obreros, sino para beneficio general de la nación.

Nada más.

Sr. Roca. -- Muchas gracias, señor senador.

Sr. Presidente. -- Se va a votar el despacho de la comisión por incisos como lo ha propuesto el señor senador por la capital.

Sr. Torino. -- Yo pido que el inciso se vote por partes.

Sr. Secretario (Ocampo). -- Leyendo: "Inc. 1.º: Con los aportes del personal"

—Se vota, y resulta afirmativa.

Sr. Torino. -- Yo voy a proponer "con los fletes de cargas y encomiendas", como agregado, de acuerdo con la tesis sostenida por el señor senador por la capital, y de la cual comparto en absoluto.

Sr. Villanueva. -- Tendrá que votarse primero, señor presidente, el despacho de la comisión.

Sr. Presidente. -- Ya se ha votado.

Sr. del Valle Iberlucea. -- Se ha vo-

tado hasta la palabra "personal"; y yo propondría ahora, otro agregado

artículo 4.º de la ley 5693".

Sr. Presidente. -- Se va a votar con el agregado propuesto por el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Villanueva. -- Yo creo, que la forma de someter a la cámara estas votaciones, es votar primero el despacho de la comisión, y si fuera íntegramente aprobado el despacho y todo el resto del inciso 1.º, quedarían implícitamente rechazados todos los agregados propuestos.

Sr. Torino. -- El señor senador padece de un error porque aprobado íntegramente el inciso, yo quedaría privado del derecho de proponer un agregado a ese inciso.

Sr. Villanueva. -- De todos modos va a dar el mismo resultado.

Sr. Torino. -- Eso sería entonces el resultado de la votación, pero no implicaría la pérdida del derecho.

Sr. Mendoza. -- Se debe votar primeramente el despacho de la comisión y si fuera rechazado, entonces se votará con el agregado propuesto.

Sr. del Valle Iberlucea. -- Y si es rechazado el despacho de la comisión, se podría votar el proyecto de la cámara de diputados.

Sr. Mendoza. -- Se debe votar el despacho de la comisión, y si es rechazado, se debe votar con el agregado propuesto por el señor senador por Entre Ríos.

Sr. del Valle Iberlucea. -- Yo creo, señor presidente, que procede votar por partes, porque muchos señores senadores podemos votar el despacho de la comisión en lo que se refiere al aporte del personal, y votar también el proyecto de la cámara de diputados u otro agregado que haga cualquiera de los señores senadores.

Sr. Mendoza. -- Yo creo, que se debe proceder por orden: es la manera de facilitar, pues los que no estén de acuerdo con el despacho de la comisión pueden votar en contra.

Sr. Presidente. -- Se vá a votar el primer inciso del despacho de la comisión; si fuese aceptado este inciso, se votará enseguida el agregado propues-

to por el señor senador por Entre Ríos.

Sr. del Valle Iberlucea. — ¿En qué situación quedamos los senadores que demandamos el sueldo y el jornal de la cual los obreros deberán llevar su aporte para la formación de la caja?

Sr. Presidente. — Proponga el señor senador.

Sr. Roca. — Sino son divergentes, si es rechazado el despacho de la comisión se podría votar con el agregado propuesto por el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Presidente. — Se vá a votar el inciso primero del despacho de la comisión; si es rechazado se votará con el agregado propuesto por el señor senador por Entre Ríos.

—Se lee:

"Inciso 1.º. — Con los aportes del personal, recaudados de acuerdo con la ley número 9553, hasta la promulgación de la presente ley.

—Se vota y resulta afirmativa de 13 votos.

Sr. Torino. — Ahora propongo, que después de eso se agregue esto: "con los aportes de los lletes y encomiendas".

Sr. Mendoza. — No se puede votar.

Sr. Torino. — ¿Por qué no se puede?

Sr. Mendoza. — Por que ha sido rechazado.

Sr. Torino. — No se ha tomado en consideración el despacho de la comisión, yo puedo proponer un agregado.

Sr. Mendoza. — Por eso es que se ha tomado esta forma de votación, si era favorable al despacho de la comisión, quedaban rechazados los agregados.

Sr. Torino. — Quedaban rechazados los agregados intercalados en el despacho propuesto por la comisión.

Sr. Presidente. — Está en discusión el agregado.

Sr. Roca. — Ya se ha discutido, señor presidente.

Sr. Presidente. — Yo debo consultar a la cámara, si se omete a votación este agregado.

Sr. Villanueva. — No hay inconveniente, es antireglamentario, pero saldriamos de la dificultad con una votación.

Sr. Presidente. — Sírvase proponer el agregado el señor senador.

Sr. Torino. — Con los aportes de...

Sr. Presidente. — Se vá a votar.

—Se vota y resulta negativa.

—Se lee:

"Inciso 2.º. — Con el descuento forzoso del cinco por ciento de los sueldos de las personas comprendidas en el artículo 29, siempre que no excedan de las puestas mensuales, en cuyo caso el descuento se hará solamente sobre esta última cantidad".

Sr. del Valle Iberlucea. — En el caso de no ser aceptado el agregado de la comisión, se vote la intención de que el descuento será del 3 o/o y del 5 o/o para los obreros y empleados cuando hubiesen ingresado depués de la promulgación de esta ley, si es que la comisión no acepta la modificación.

Sr. Roca. — Por las razones expuestas por la comisión y el señor ministro de obras públicas, la comisión mantiene su despacho en su integridad.

Sr. Presidente. — Se vá a votar el despacho de la comisión.

—Se vota y resulta afirmativa.

—Se lee y aprueban los incisos 3 y 4 del artículo 29.

—Se lee el inciso 5.º.

Sr. Zabalá. — Pido la palabra.

Tanto el señor presidente de la comisión de legislación como el señor ministro de obras públicas y el señor senador por la capital han observado que la disposición del inciso 5.º, puede comprometer la facultad ulterior del congreso en materia de legislación. Se subsanaría todo ello suprimiendo del inciso 5.º, dos palabras: "con la suma mensual que las empresas han convenido en aportar..." Suprimiendo las palabras "han convenido", quedaría el inciso en la siguiente forma: "con la suma mensual que las empresas aportarán como única contribución equivalente al 8 por ciento del sueldo o jornales de todos los empleados".

Marzo 7 de 1919

CAMARA DE SENADORES

8.ª Sesión extraordinaria

obreros, siempre que no excedan de mil pesos, en cuyo caso la contribución se fijará en la forma que se acordare.

Sr. del Valle Iberlucea. — Yo había propuesto la supresión de la cláusula "que las empresas han convenido en aportar como única contribución", pero no tengo inconveniente en adherir al pensamiento del señor senador, votando en esa forma.

Sr. Presidente. — No sé si la comisión acepta la modificación propuesta por el señor senador por Jujuy.

Sr. Roca. — Yo creo que la forma en que se ha presentado este despacho, la manera en que se lo presentó el señor ministro de obras públicas han garantizado el alcance de su sanción, no podrá ser desvirtuado por la supresión de las palabras "han convenido".

En realidad, esto ha sido el procedimiento de elaboración de la ley, y como lo he dicho, ha sido un procedimiento excogitado, a fin de evitarse las dificultades que pudieran suscitarse entre el congreso y las empresas, para asegurar la mejor sanción de la ley. Yo no puedo consultar en estas condiciones, a los demás miembros de la comisión y al señor ministro de obras públicas y, por consiguiente, la comisión mantiene su despacho.

Sr. Ministro de Obras Públicas. — Yo no encuentro ninguna dificultad en la forma en que está redactado este inciso; sobre todo nada que hiciera sospechar que esto importe renunciar a facultades inherentemente de soberanía, como son las que hemos sostenido y defendido con el señor miembro informante de la comisión y el señor senador por la capital; tanto más, cuanto que esta expresión se usa en la ley básica. Al fin y al cabo, no se trata sino de una forma de convertir el aporte de las empresas. El inciso 4.º del artículo 4.º de la ley básica, establece que la forma de la contribución de las empresas será convenida entre ellas y el poder ejecutivo. De modo que yo no veo que en esto pueda encontrarse nada que roce la susceptibilidad de los poderes del estado.

Por consiguiente, mi concepto es que debe mantenerse el dictamen de la co-

misión tal cual lo ha producido.

Sr. Zabala. — Es posible que figure en la ley básica una fórmula de esta forma como esta redactado no me causa bien el pensamiento del señor ministro de obras públicas y del miembro informante de la comisión; en cuanto a las razones que han aducido, en el sentido de sostener la facultad del estado para reglamentar y legislar sobre esta materia. Por esa razón pido la supresión de esas dos palabras.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

Se plantea a la comisión ya una cuestión de otro orden. El señor senador por Jujuy cree que la fórmula enunciada por la comisión no traduce su pensamiento; sería el caso de decir "traduttore traditore"; pero creo que no es así, y lo que dice el inciso es lo que se ha querido expresar la comisión.

En realidad, la comisión ha convenido esto con las empresas, sin que esto signifique abandono de prerrogativas, ni de facultades del congreso, ni de la nación. Ni la constitución, ni la ley parlamentaria, ni las prácticas de las comisiones de otros parlamentarios o del propio parlamento argentino lo impiden llevar al enunciado de la ley, la expresión de las concordancias con los intereses que haya tenido en cuenta, ni le impide expresar realmente, lo que ha realizado, como lo expresa el artículo.

Cuando se discutió la ley básica, las empresas resistieron su aplicación; cuando vino esta sanción de la cámara de diputados al senado, las empresas ferrocarrilarias se presentaron en una nota que obra en el expediente correspondiente, ofreciendo la contribución del ocho por ciento del total de los sueldos de los empleados y obreros; de manera que se trataba de una oferta que ha nacido de las empresas ferroviarias y que ha sido aceptada por la comisión de legislación. Y como ya he dicho, señor presidente, la condición de la cláusula del inciso 5.º, responde a la objeción formulada por las empresas que reclamaban la celebración de un contrato previo; la comisión y el señor ministro resistieron la fórmula del contrato previo, manteniendo las facul-

tades del congreso para legislar; de manera que éste no es el producto de un contrato, sino un acto de soberanía

dida de lo que cree justo y conveniente, para lo cual ha convenido el monto de la contribución con las empresas ferrocarrileras; no hay el abandono de un derecho, sino el ejercicio de un derecho en forma discrecional y prudente.

Yo creo que decir las cosas tales como son, lejos de desvirtuar el prestigio de la ley, no hace sino acentuar la verdad y la eficacia de la misma. Por esta razón la comisión mantiene su despacho.

Sr. Zabala. — Las empresas mantienen un litigio con la nación, precisamente sobre esta cuestión, pues le niegan al congreso, la facultad de modificar sus tarifas o de aumentarla indirectamente, aun cuando el artículo 6 de la ley establece, que el ingreso que produzca este aumento sobre las tarifas en las entradas brutas de las empresas, no se tomará en cuenta, a los efectos de la ley número 5315. Luego, salvaba esa ley contrato, que invocan las empresas, y se le discute por consiguiente al congreso, la facultad de legislar o de entrar a convenir. No digo, que sea un acto incorrecto o defectuoso el convenir con una empresa de ferrocarriles, pero en este caso, existe una discusión; me parece que la supresión de las palabras "han convenido" no afecta en lo más mínimo el aporte del ocho por ciento, que deben hacer las empresas y con el cual estoy perfectamente de acuerdo.

Sr. Castañeda Vega. — Voy a apoyar en breves consideraciones, señor presidente, la supresión pedida por el señor senador Zabala de las palabras "han convenido". Yo creo, que en sí la observación, no reviste un carácter fundamental; se refiere a un detalle de forma, si bien con alcances de bastante fundamento.

El convenio celebrado entre las empresas y la comisión de legislación, a estar a las manifestaciones del señor senador por Córdoba, se refiere a la proporción con que concurrirán las em-

presas al fondo de la caja de jubilaciones. Entónces, lo sustancial es, que se consigne la proporción de ese apor-

ción los detalles de forma que se refieren a la redacción del artículo. Con la supresión de esas dos palabras, creo que quedaría perfectamente claro y preciso el artículo; porque consignaría lo sustancial del convenio celebrado entre las empresas y la comisión. Como muy bien lo ha sostenido el señor senador Zabala, estas palabras pueden muy bien prestarse en cualquier momento a servir de linapié a las empresas para eludir obligaciones, que se le pudieran determinar más tarde. Por esa razón, señor presidente, voy a votar por la supresión propuesta por el señor senador por Jujuy.

Sr. Presidente. — Se va a votar el despacho de la comisión, inciso 5.º del artículo 9.º.

— Se lee.

"Inciso 5.º. — Con la suma mensual que las empresas han convenido en aportar como única contribución, equivalente al 8 por ciento sobre los sueldos y jornales de todos sus empleados u obreros, siempre que no excedan de mil pesos mensuales, en cuyo caso la contribución se pagará solamente sobre esta última cantidad."

— Se vota, y resulta negativa.

Sr. Presidente. — Se va a votar ahora el despacho de la comisión, con la supresión de las palabras que propone el señor senador por Jujuy.

"Inciso 5.º. — Con la suma mensual que las empresas aportarán como única contribución, equivalente al 8 por ciento sobre los sueldos y jornales de todos sus empleados u obreros, siempre que no excedan de mil pesos mensuales, en cuyo caso la contribución se pagará solamente sobre esta última cantidad."

— Se vota, y resulta afirmativa.

— Se vota y aprueban, sin observación los incisos 6.º, 7.º, 8.º y 9.º quedando aprobado el artículo 9.º.

Sr. Secretario (Ocampo). — Artículo 10.