

JULIO 18 DE 1934

26ª REUNION — 17ª SESION ORDINARIA

PRESIDENCIA DE LOS DOCTORES MANUEL A. FRESCO, ANTONOR R. FERREIRA  
Y ROBERTO J. NOBLE

MINISTRO PRESENTE: de Justicia e Instrucción Pública, doctor Manuel de Iriondo; DIPUTADOS PRESENTES: Agüero Santos, Ahumada Luis Alberto, Alonso Alfredo J., Amadeo y Videla Daniel, Ameri Rogelio L., Amoedo Aurelio L., Andreis Fernando de, Araoz Ernesto M., Araoz Eudoro D., Arce José, Arnoldi Adolfo, Benegas Tiburcio, Bermúdez Manuel A., Biancofiore Rafael, Bogliolo Rómulo, Bonazzola Carlos F., Bosano Ansaldo Daniel, Brinolo Miguel, Bruchou Eduardo, Buira Demetrio, Buitrago Pedro, Bunge Augusto, Bustillo José M., Buyán Marcelino, Cáceres Lorenzo, Cafferata Juan F., Calderón Osvaldo M., Candia Cornelio, Cárcano Miguel Angel, Carreras Ernesto L. de las, Carreras José, Carús Agustín J., Castiñeiras Alejandro, Castro Felipe, Coca Joaquín, Conte José A., Cordero Octavio, Corominas Segura Rodolfo, Costa Méndez Nicanor, Courel Carlos D., Critto Miguel, Dávila Miguel V., Degano Alfredo P., Della Latta Jerónimo, De Miguel Benito, Dickmann Enrique, Escalera Facundo, Escobar Adrián C., Espil Alberto, Ferreira Antonor R., Fresco Manuel A., Garayalde José María, Ghioldi Américo, Giménez Angel M., Godfrid Juan, Godoy Raúl, Gómez Rincón Abel, González Benjamín S., González Guerrico Manuel, González Valentín, Grisolia Luis, Groppo Pedro, Guglielmelli Aquiles M., Herrera Bruno J., Inda Rufino, Iribarne Alberto, Iriondo Urbano de, Korn Guillermo, Lamesa Juan B., Lencinas Rafael Néstor, Lima Vicente Solano, López Héctor S., Magus Amleto, Manacorda Carlos, Mancini Rafael, Molina Serapio, Moret Carlos (h.), Morrogh Bernard Juan F., Mouchet Enrique, Mouesca Eduardo, Movsichoff Bernardo, Noble Julio A., Noble Roberto J., Oddone Jacinto, Palacín Pedro, Palacio Benjamín, Palmeiro José, Parera Gregorio, Parodi Misael J., Pérez Leirós Francisco, Pflégar José E., Pintos Angel, Pita Carlos A., Presacco Juan P., Pueyrredón Carlos A., Radio Pedro, Ramiconi Luis, Ramírez Manuel (h.), Repetto Agustín, Repetto Nicolás, Rodríguez Alfredo, Rozas José E., Ruggieri Silvio L., Salas José Raquel, Santillán Enrique, Saravia José M., Schoo Lastra Dionisio, Sellarés Avelino, Solari Felipe C., Solari Juan Antonio, Solís Rogelio J., Speroni Daniel C., Spinetto Alfredo L., Uriburu Francisco, Vallejo Luis A., Vega Abraham de la, Viechi Adolfo A., Vidal Baigorri José, Videla Digna Daniel, Videla Rodolfo G., Vignart Uberto F., Vionnet Rodolfo L., Wade Eugenio, Zarazaga Marcial J.; AUSENTES, CON LICENCIA: Acosta Guillermo, Aguirrezabala Miguel A., Araoz José Ignacio, Basualdo Honorio, Besasso Manuel V., González Maseda Manuel, Graffigna Santiago, Jardel Enrique C., Marcó Cipriano F., Mayo Ramón, Ocampo Enrique, Palacín Manuel, Ruiz Oscar, Zerda Justiniano de la; CON AVISO: Dickmann Adolfo, Ganza Marcelino, Padilla Tiburcio, Roris Marcos E., Salcedo Saturnino; SIN AVISO: Arrieta Herminio, Becerra Eugenio A. (h.), Fernández Damián, García Gorostiaga Raúl, Martínez José Heriberto, Mattos Luis María, Peña José Luis Pomponio Vicente E., Quiroga Félix, Ruiz Guinazu Jacinto, Simón Padrós Juan, Taboada Mora Cipriano.

## SUMARIO

## 1.—Acta.

## 2.—Asuntos entrados:

- I.—Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo modificando las leyes 4.707 y 9.675 en lo relativo a la formación de oficiales de reserva.
- II.—Mensaje del Poder Ejecutivo usando recibo del proyecto de ley sobre impresión de las obras de Joaquín V. González.
- III.—Mensaje del Poder Ejecutivo reproduciendo con modificaciones el proyecto de ley sobre obras en el puerto de Quequén.
- IV.—Comunicaciones del Honorable Senado.

## V.—Comunicaciones oficiales.

## VI.—Despachos de comisión.

## VII.—Constitución de comisión.

## VIII.—Peticiones particulares.

- IX.—Proyecto de ley del señor diputado Fresco sobre división del territorio de La Pampa en dos circunscripciones judiciales.

- X.—Proyecto de ley del señor diputado Padilla declarando obligatorio el certificado de buena salud para desempeñar servicios domésticos.

- XI.—Proyecto de ley del señor diputado Pérez Leirós sobre creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para periodistas, empleados y obreros de la industria gráfica.

- XII.—Proyecto de ley del señor dipu-

tado **Ganza** y otros, creando una comisión mixta para el estudio del escalafón ferroviario.

XIII.—Proyecto de ley del señor diputado **Corominas Segura** y otros, modificando el inciso 27 del anexo E del presupuesto vigente.

XIV.—Proyecto de ley del señor diputado **Ameri** sobre exención de derechos aduaneros a las municipalidades y a las cooperativas de electricidad.

3.—Acuérdase licencia para faltar a sesiones a los señores diputados **Mayo, Acosta, Palacín (M.), Ghioldi, Marcó, Graffigna, de la Zerda, Aráoz (José I.) y Aguirrezabala.**

4.—Renuncia del cargo de diputado presentada por el señor diputado **Ruiz Guinazú.** Es rechazada.

5.—Moción del señor diputado **Amadeo y Videla** para que se trate sobre tablas el proyecto de ley, en revisión, que acuerda licencia al señor presidente de la Nación para ausentarse de la Capital. Es aprobada.

6.—Se aprueba el proyecto de ley a que hace referencia el número anterior.

7.—Indicaciones de los señores diputados **Escobar y Vicchi** para que se dé trámite a diversos proyectos de ley presentados por los señores diputados. Son aprobadas.

8.—Asuntos entrados:

XV.—Proyecto de ley de los señores diputados **Lima y Pueyrredon** creando un nuevo juzgado comercial en la Capital.

XVI.—Proyecto de ley, reproducido, del señor diputado **Ghioldi** sobre tribunal de cuentas de la Municipalidad de la Capital.

XVII.—Proyecto de ley, reproducido, del señor diputado **Ghioldi** sobre régimen de los servicios de electricidad.

XVIII.—Proyecto de ley, reproducido, del señor diputado **Ghioldi** autorizando a la Municipalidad de Buenos Aires a asociarse con otras comunas para administrar servicios públicos.

XIX.—Proyecto de ley, reproducido, del

señor diputado **Ghioldi** sobre requisitos para el otorgamiento de concesiones.

XX.—Proyecto de ley, reproducido con modificaciones, del señor diputado **Ghioldi** sobre fomento de usinas eléctricas.

XXI.—Proyecto de ley del señor diputado **Vicchi** y otros, modificando varios artículos del Código de Procedimientos en materia penal para los fueros federal y ordinario de la Capital y territorios nacionales.

XXII.—Proyecto de ley del señor diputado **Escobar** acordando quitas a los deudores por arrendamientos de tierras fiscales.

XXIII.—Proyecto de ley, reproducido con modificaciones, del señor diputado **Ghioldi** sobre régimen legal de sociedades de economía mixta.

9.—Moción del señor diputado **Mouchet** para que se traten sobre tablas las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley sobre impresión de los debates de las Asambleas Constituyentes Argentinas. Es aprobada.

10.—Se sanciona definitivamente el asunto a que se refiere el número anterior.

11.—Información solicitada por el señor diputado **Buyán** respecto al pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre aplicación del artículo 17 de la ley 5.315.

12.—Moción del señor diputado **Corominas Segura** para que se continúe considerando de inmediato el despacho sobre justicia de paz letrada. Es aprobada.

13.—Termina la consideración del despacho de la Comisión de Justicia sobre justicia de paz letrada.

14.—Se considera y aprueba el despacho de la Comisión de Legislación General en el veto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley sobre reformas al Código de Comercio, en lo relativo a empleados de comercio.

15.—Moción del señor diputado **Godoy** para considerar de inmediato el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda sobre creación de la Junta Nacional para la Desocupación. Es aprobada.

—Se lee.

**Sr. Presidente (Ferreira).** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º.

—Se aprueba, aprobándose asimismo el resto del proyecto.

**Sr. Presidente (Ferreira).** — Queda sancionado.

14

### VETO DEL PODER EJECUTIVO

Orden del día núm. 23

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión de Legislación General ha considerado la observación formulada por el Poder Ejecutivo al artículo 3º de la ley número 11.729; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja:

«Confirmar vuestra sanción anterior, con exclusión de la disposición transitoria del artículo 3º».

Sala de la Comisión, Julio 5 de 1934.

*Carlos D. Courel. — Silvio L. Ruggeri. — Octavio Cordero. — Juan Godfrid. — Luis Grisolia. — Urbano de Iriondo. — Roberto J. Noble. — Juan E. Rozas. — Adolfo A. Vicchi.*

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 2 de Octubre de 1933.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

El Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución Nacional, devuelve a vuestra honorabilidad el proyecto de ley que le ha sido remitido a los efectos de su promulgación, sobre modificaciones a los artículos 154, 155, 156, 157, 158, 159 y 160 del Código de Comercio (Número 11.729).

Esta actitud del Poder Ejecutivo la determina una consideración fundamental, que sabrá valorar el ilustrado criterio de vuestra

honorabilidad, y que no ha tenido oportunidad de enunciar en el curso del debate parlamentario, que afecta principios de orden institucional y respetables intereses sociales que no es posible desatender, sancionando vuestro proyecto de ley.

El artículo 3º del proyecto de ley preceptúa que sus disposiciones, declaradas de orden público, «se aplicarán a los casos de desprecio ocurridos desde el 1º de Agosto de 1932».

Y bien; el Poder Ejecutivo comparte la finalidad esencial que ha inspirado y promovido la redacción del proyecto tendiente a mejorar las condiciones del empleado de comercio rotundando de garantías que impidan exponerlo al abuso o arbitrariedades del empleador. Y la comparte, porque en todo momento ha considerado, como una función de buen gobierno, que es menester mejorar la posición moral y económica de los hombres que, con su trabajo, contribuyen a la grandeza de la Nación, convencido de que, enalteciendo la dignidad espiritual de los ciudadanos mediante una conveniente independencia material, se lograrán individualidades fuertes, cimentándose así las bases mismas de la colectividad.

Por esto, acoge en principio, la iniciativa que responde a ese elevado concepto de solidaridad social como inspiradora de leyes de alta previsión y protección, de justicia y de paz.

Pero, con cabal comprensión del principio de equilibrio, que es inmanente en todas las cosas; dispuesto a respetar y mantener el necesario concurso de todas las fuerzas que convergen a una misma finalidad, a pesar de sus apariencias y denominaciones distintas, se ha hecho, también, el firme propósito de rehuir favoritismos que, por su misma naturaleza, se hallan reñidos con aquel concepto superior y esterilizarían todo buen propósito.

Vuestra honorabilidad confiere a las prescripciones del proyecto efecto retroactivo al 1º de Agosto de 1932, no sin antes robustecerlas, declarando a aquéllas «de orden público».

Es verdad que el principio de la no retroactividad de las leyes, estatuido en el artículo 17 del Código Civil, constituye un mero precepto legislativo y susceptible, por ende, de modificación o derogación por el mismo Poder que hace la ley, como lo ha declarado, en repetidos casos, la Corte Suprema de Justicia

de la Nación (ver, entre otros, fallos insertos en la *Revista de Jurisprudencia Argentina*, tomos IX, XVII y XXVII, páginas 194, 19 y 437, respectivamente). Pero, es, también, inenunciable, de acuerdo con el mismo alto Tribunal, que aquel precepto adquiere toda la trascendencia de un principio constitucional, cuando la aplicación de la ley revestida con efecto retroactivo lesiona el derecho que ha incorporado a su patrimonio el habitante de la Nación, porque, en tales casos, «el principio de la no retroactividad se confunde con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad, consagrada por el artículo 17 de la Constitución». (Fallos, tomo CXXXVII, página 47).

«La palabra «propiedad», ha dicho la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, y con ella la de nuestro país, es comprensiva de todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad» (115 U. S. 620). La aplicación del proyecto de ley remitido por vuestra honorabilidad vulneraría el derecho patrimonial ya adquirido por los empleadores, resultando, de tal suerte, incompatible con la inviolabilidad de la propiedad, asegurada por la ya mencionado precepto constitucional, que la protege contra los efectos de cualquier legislación ulterior a los derechos adquiridos; y, al alterar los derechos emergentes de los contratos ejecutados, ya extinguidos, reviviéndolos, sin el consentimiento de las partes, se apartaría, además, visiblemente, de los grandes objetivos que ha proclamado con énfasis el preámbulo de la Constitución.

Ni la declaración de «orden público», ni el artículo 5º del Código Civil, que podría invocarse para fundamentarla, ni la justa interpretación de la norma «conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio», estatuida en la primera parte del artículo 14 de la Constitución Nacional, constituyen, en definitiva, antecedentes suficientemente valederos, que enerven la consistencia de la opinión que le ha sugerido al Poder Ejecutivo vuestro proyecto de ley en la forma que queda expuesta. Porque no es admisible que «el orden público pueda tener la virtud de facultar al mismo Poder Público que ha sancionado aquellos preceptos, atribuciones más amplias que las que le confirió el pueblo, ni para disminuirle las restricciones que le fueron impuestas por la Constitución misma, «pues es fácil alcanzar que si algo in-

teresa a una sociedad basada en el reconocimiento y respeto de la propiedad privada, y en el afianzamiento de la justicia, es la estabilidad de los derechos patrimoniales; es que los contratos sean lealmente cumplidos; y etcétera, en fin, que no sea dado siquiera abrigar el temor de que puedan sancionarse y hacer efectivas leyes excepcionales, que, como aquellas a que aludía Marshall, en el proverbial caso de Dartmouth College, debilitaron la confianza entre hombre y hombre y dificultaron todas las transacciones particulares, por la dispensa que hacían del fiel cumplimiento de las obligaciones». (Corte Suprema de Justicia, Agosto 21 de 1922).

Por los motivos expresados, el Poder Ejecutivo observa y devuelve vuestro proyecto de ley

Dios guarde a vuestra honorabilidad

AGUSTÍN P. JUSTO.

Manuel de Iriondo.

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

Artículo 1º — Modifícanse los artículos 154, 155, 156, 157, 158, 159 y 160 del Código de Comercio, en la siguiente forma:

*Artículo 154.* — Los empleados de comercio — factores, dependientes, viajantes, encargados u obreros que realizan tareas inherentes al comercio — son responsables ante sus principales de cualquier daño que causen a sus intereses por dolo o culpa en el ejercicio de sus funciones.

*Artículo 155.* — Los accidentes y las enfermedades inculpables que interrumpen los servicios del empleado de comercio — factor, dependiente, viajante, encargado u obrero — que trabaje a sueldo, jornal, comisión u otro modo de remuneración, sea en dinero o en especie, alimentos o uso de habitación, no le privarán del derecho a percibir dichas retribuciones hasta tres meses de interrupción si tiene una antigüedad en el servicio que no exceda de diez años, y hasta seis meses si tiene una antigüedad mayor de este último tiempo.

La retribución mensual que en estos últimos casos corresponde al empleado, se liquidará de acuerdo con el promedio del último semestre.

El empleado conservará su puesto, y si

dentro del año transcurrido después de los plazos de tres y seis meses indicados el principal lo declarase cesante, éste le pagará la indemnización de despido del artículo 157.

La indemnización por accidente o enfermedad que establece el primer apartado de este artículo, no regirá para los casos previstos en la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cuando por esta última corresponda al empleado una indemnización mayor.

El derecho a la retribución en los casos de accidentes o enfermedades inculpables, no excluye el que tiene el empleado a la indemnización por los daños o pérdidas que sufra durante el servicio que presta al principal, y que estará a cargo de éste.

En ningún caso el empleado tendrá derecho a más de una indemnización por su accidente o enfermedad.

También conservará el empleado su puesto cuando deba prestar servicio militar por llamado ordinario, movilización o convocatorias especiales, hasta treinta días después de terminado el servicio.

*Artículo 156.* — El empleado de comercio — factor, dependiente, viajante, encargado u obrero — gozará de un período mínimo y continuado de descanso anual, conservando la retribución que recibe durante el servicio, liquidada de acuerdo con el artículo anterior, por los siguientes términos:

- a) Diez días, cuando la antigüedad en el servicio no excede de cinco años;
- b) Quince días, cuando siendo mayor de cinco años la antigüedad no excede de diez;
- c) Veinte días, cuando la antigüedad es mayor de diez años y no excede de veinte;
- d) Treinta días, cuando la antigüedad en el servicio es mayor de veinte años.

Queda reservada al principal la elección de la época en que regirá el período de descanso.

*Artículo 157.* — 1º El contrato de empleo no podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes sin previo aviso o, en su defecto, indemnización, además de la que corresponderá al empleado por su antigüedad en el servicio cuando se disuelva por voluntad del principal.

Esta regla se aplicará también en los casos de cesación o liquidación del negocio que no sean determinadas exclusivamente por fuerza mayor.

2º El preaviso, cuando una convención de partes no lo fija en un término mayor, deberá darse con la anticipación siguiente:

- a) De un mes, cuando el empleado — factor, dependiente, viajante, encargado u obrero — tiene en el servicio una antigüedad no mayor de cinco años;
- b) De dos meses, cuando el empleado tiene en el servicio una antigüedad mayor de cinco años.

Estos plazos correrán desde el último día del mes en que se comunica la cesantía. La notificación deberá probarse por escrito.

Durante el término del preaviso, y sin que se disminuya su sueldo, jornal, comisión u otro modo de remuneración, el empleado gozará de una licencia diaria de dos horas dentro de su jornada normal de trabajo.

En caso de cesantía sin aviso previo en los plazos señalados, el principal pagará al empleado una indemnización equivalente a la retribución que corresponde al período legal de preaviso.

3º También abonará el principal al empleado, en todos los casos de despido, haya o no preaviso, una indemnización no inferior a la mitad de su retribución mensual por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomándose como base de retribución el promedio de los últimos cinco años o de todo el tiempo del servicio cuando es inferior a aquel plazo. Para fijar el promedio se computarán como formando parte de los sueldos y salarios las comisiones u otra remuneración y todo pago hecho en especie, en provisión de alimentos o en uso de habitación. En ningún caso esta indemnización será inferior a un mes de sueldo ni mayor de quinientos pesos por cada año de servicio.

La suspensión de tareas por más de tres meses en el período de un año, ordenada por el principal, se considerará como despido.

La rebaja injustificada de los sueldos, salarios, comisiones u otros medios de remuneración, no aceptada por los afectados, colocará a éstos en situación de despedidos y con derecho a percibir la compensación que establece este artículo.

4º Cuando se produzca la cesión o cambio de firma o cuando la precedente no haya dado el aviso previo en los plazos ya enunciados, y en los casos de suspensión de tareas o rebaja injustificada de las retribuciones, pasarán a la nueva firma las obligaciones que establecen este artículo y los dos anteriores.

5º En caso de falencia del principal, el empleado tiene derecho a la indemnización por despido, según antigüedad en el servicio.

6º Cuando el contrato de empleo se disuelve por voluntad del empleado, éste deberá preavisar al principal en los mismos plazos de este artículo, y en su defecto pagará la indemnización que por falta de preaviso se establece para el empleador.

7º Las indemnizaciones por cesantía y por falta de preaviso que corresponden al empleado no están sujetas a moratoria ni a embargos, y regirá a su respecto lo dispuesto para salarios y sueldos en el artículo 4º de la ley 11.278. Estas indemnizaciones gozarán del privilegio establecido en el artículo 94, inciso 4º de la ley de quiebras.

8º En caso de muerte del empleado, el conyuge, los descendientes y los ascendientes, en el orden y en la proporción que establece el Código Civil, tendrán derecho a la indemnización por antigüedad en el servicio, limitándose para los descendientes a los menores de veintidós años y sin término de edad cuando están incapacitados para el trabajo. A falta de esos parientes, serán beneficiarios de la indemnización los hermanos, si al fallecer el empleado vivían bajo su amparo, y dentro de los límites fijados para los descendientes. Se deducirá del monto de la indemnización lo que los beneficiarios reciban de cajas o sociedades de seguros por actos o contratos de previsión realizados por el principal.

*Artículo 158.* — Será nula y sin valor toda convención de partes que reduzca las obligaciones determinadas en los tres artículos anteriores, las que regirán también para los contratos de empleos a plazo fijo, en cuyo caso el preaviso deberá darse uno o dos meses antes de la expiración del término convenido, según antigüedad en el servicio; considerándose que acepta la reconducción del contrato la parte que omita el preaviso.

Cuando vencido el término expresamente estipulado en un contrato, el empleado — factor, dependiente, viajante, encargado u obrero — continúa en el trabajo, por tácita reconduc-

ción o por un nuevo contrato, se le computará el tiempo de servicio anterior para determinar los períodos de licencia anual, el plazo de preaviso o la indemnización equivalente y el monto de la indemnización por antigüedad en el trabajo, de cuyo monto se deducirá lo que ya ha recibido por el mismo concepto, a la terminación de los precedentes contratos. A los mismos efectos y en el caso de contratos por tiempo indeterminado, se computará el tiempo anterior cuando el empleado despedido reintegrese al servicio del principal, deduciéndose de la última indemnización por antigüedad lo recibido en igual concepto por despidos anteriores.

En caso de cesantía o de retiro voluntario del servicio, por cualquier causa, el principal estará obligado a entregar al empleado un certificado de trabajo, conteniendo las indicaciones sobre su naturaleza y antigüedad en el mismo.

*Artículo 159.* — Se considera arbitraria la inobservancia del contrato entre el principal y su empleado, siempre que no se funde en injuria que haya hecho el uno a la seguridad, al honor o a los intereses del otro o de su familia.

Esta calificación se hará prudencialmente por el tribunal o juez competente, teniendo en consideración el carácter de las relaciones que median entre los superiores e inferiores.

*Artículo 160.* — A. Son causas especiales para despedir al empleado, y sin obligación para el principal de indemnizar por despido y por falta de preaviso, aunque exista contrato, por tiempo determinado:

- 1º Los hechos previstos en el artículo 154 y todo acto de fraude o de abuso de confianza, establecidos por sentencia judicial;
- 2º Incapacidad para desempeñar los deberes y obligaciones a que se sometieron, excepto cuando es sobreveniente a la iniciación del servicio;
- 3º Negociación por cuenta propia o ajena, sin expreso permiso del principal, cuando afecta los intereses de éste.

B. Los principales están obligados, desde la promulgación de esta ley, a llevar un libro especial que tendrá todas sus hojas numeradas y rubricadas por el Departamento Nacional del Trabajo en la Capital Federal y territorios

nacionales, y por las oficinas correspondientes en las provincias, en el que conste el nombre de los empleados, factores, dependientes, viajantes, encargados u obreros; fecha de su ingreso, sueldos, salarios, comisiones, gratificaciones u otras remuneraciones que perciban, así como todo contrato de empleo y demás condiciones y datos a que se refieren los artículos anteriores.

C. Los empleadores podrán substituir las obligaciones impuestas en los artículos 155, 156, 157 y 158 por un seguro constituido a favor de los empleados que ocupan, sin afectar las acciones directas de éstos contra sus principales, en compañías o asociaciones mutuas autorizadas por el Poder Ejecutivo nacional para esta clase de operaciones.

D. Las acciones derivadas de la aplicación de los artículos 155 a 160 se regirán por el procedimiento establecido para las de indemnización por accidentes del trabajo; excepto en los casos de divergencia causada por rebaja de la remuneración del empleado, que se resolverá por arbitradores designados por las partes. Si los arbitradores disintieren en su fallo, las partes designarán un tercero, y no poniéndose de acuerdo en su nombramiento dictará sentencia en tal carácter el respectivo juez de comercio. En esta clase de juicios los empleados o sus derechohabientes gozarán del beneficio de pobreza.

Art. 2º — A los efectos de las indemnizaciones establecidas en el artículo 157 del Código de Comercio la antigüedad en el servicio anterior a la sanción de esta ley, sólo se reconocerá hasta un máximo de cinco años.

Art. 3º — Las disposiciones de esta ley se declaran de orden público y se aplicarán a los casos de despido ocurrido desde el 1º de Agosto de 1932.

Art. 4º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires a 26 de Septiembre de 1933.

R. PATRÓN COSTAS.  
Gustavo Figueroa.

JUAN F. CAFFERATA.  
David Zambrano.

—Ocupa su banca en el recinto el señor ministro de Justicia e Instrucción Pública, doctor Manuel M. de Iriondo.

**Sr. Vicchi.** — Pido la palabra.

Por mandato de la Comisión de Legislación General debo afrontar una

ardua tarea no exenta de serias dificultades y que importa una indudable responsabilidad. Es necesario que la Cámara se aperciba que al considerar el asunto que hoy tiene sometido a su resolución ha de dar un pronunciamiento que importa una interpretación de las cláusulas constitucionales que rigen el veto, institución creada dentro de nuestro derecho constitucional para establecer y fijar en forma permanente el equilibrio de los dos poderes colegisladores: el Congreso y el Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que esta facultad excepcionalísima del veto debe ser ejercitada en toda oportunidad por el Poder Ejecutivo con suma cautela, o cuando circunstancias especialísimas así lo requieran, no es menos cierto tampoco que la Cámara, al considerar su primitiva sanción debe pronunciarse con toda reflexión y con toda serenidad, apartando el espíritu de cuerpo que pueda insinuarse en la decisión y procurando, tal como lo quiere el precepto constitucional, que el criterio de uno y otro poder encuentre un punto intermedio de armonía y de coordinación. Ese concepto ha inspirado las deliberaciones de la Comisión de Legislación General que desde su iniciación procuró fijar claramente y en forma indudable, cuál era el alcance de la objeción del Poder Ejecutivo a la ley que modificó los artículos 154 y siguientes del Código de Comercio. En tal sentido estudió los términos del mensaje y de él puede decir, como concepto central, que el Poder Ejecutivo que manifestaba en forma expresa su conformidad con la ley en sus disposiciones de fondo, discrepaba solamente sobre el alcance de una cláusula, la contenida por el artículo 3º del despacho a que he hecho referencia. Dice el mensaje de fecha 2 de Octubre de 1933, por el cual el Poder Ejecutivo observó la sanción del Congreso:

«El Poder Ejecutivo comparte la finalidad esencial que ha inspirado y promovido la redacción del proyecto tendiente a mejorar las condiciones del empleado de comercio rodeándolas de garantías que impidan exponerlo al

abuso o arbitrariedades del empleador. Y la comparte, porque en todo momento ha considerado, como una función de buen gobierno, que es menester mejorar la posición moral y económica de los hombres que, con su trabajo, contribuyen a la grandeza de la Nación, convencido de que, enalteciendo la dignidad espiritual de los ciudadanos mediante una conveniente independencia material, se lograrán individualidades fuertes, cimentándose así las bases mismas de la colectividad».

Y refiriéndose concretamente a las observaciones, expresa:

«Vuestra honorabilidad confiere a las prescripciones del proyecto efecto retroactivo al 1º de Agosto de 1932, no sin antes robustecerlas, declarando a aquéllas «de orden público».

Los demás argumentos que se hacen en el mensaje son de carácter jurídico para sostener la inconstitucionalidad de la disposición.

La comisión no conforme con la interpretación que daba al mensaje, consideró oportuno requerir del Poder Ejecutivo una manifestación expresa sobre el alcance preciso de sus observaciones e invitó al señor ministro de Justicia e Instrucción Pública, que en diversas oportunidades concurrió a la comisión, evidenciando un propósito de colaboración estimable, para que manifestara cuál era el criterio con que el Poder Ejecutivo formuló su objeción a la ley. El acta de la comisión contiene lo que expresó el señor ministro y para ser fiel en los términos, leeré textualmente el párrafo pertinente de la misma. Respecto a los artículos 154 a 160, dice el acta, que el señor ministro «manifestó que luego de haber tratado el asunto con el señor presidente de la Nación, debía expresar a la comisión que las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a dicho proyecto, se referían únicamente a la disposición contenida en el artículo 3º del mismo sobre la aplicación de la ley a los casos de despido, ocurridos desde el 1º de Agosto de 1932 y no al resto del proyecto, por cuanto el Poder Ejecutivo compartía los propósitos que de-

terminaron al Honorable Congreso a sancionarlo».

Puntualizado así el alcance de la observación, la comisión en reiteradas reuniones entró a estudiar el aspecto constitucional planteado por el mensaje y a buscar, respetando el espíritu y la letra de la Constitución, el procedimiento legislativo que hiciera posible la sanción de la ley.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º, doctor Roberto J. Noble.

Entre los diversos temperamentos que se propusieron y discutieron en la comisión, merece mencionarse el que se asemeja a un procedimiento que en Estados Unidos se sigue en estos casos de concordancia de opiniones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, consistente en la sanción de una ley suplementaria que modifique a la anterior, recogiendo las observaciones del Poder Ejecutivo. Otro procedimiento que se indicó y que fué el que, en definitiva, adoptó la comisión por entender que se ajustaba a la mejor doctrina constitucional, consistía en la aceptación lisa y llana de las observaciones del Poder Ejecutivo y por consiguiente, la no insistencia en la disposición observada.

Entiendo que la comisión ha acertado el buen camino y no era esto de poca trascendencia, tratándose de una materia tan fundamental como la que ahora consideramos.

Daré en la forma más concreta posible, los fundamentos que, a mi juicio, afirman el despacho como una medida pertinente y de estricta interpretación de las disposiciones constitucionales.

Desde luego, no voy a abrumar a la Honorable Cámara con una larga exégesis histórica a propósito del veto. No voy a tratar de escudriñar al través de varios siglos cuál fué el origen de esa institución y quiénes fueron sus ingeniosos creadores. Declaro que tengo por temperamento un poco de prevención a estas reminiscencias históricas que con frecuencia se me ocurren un elegante manto retórico destinado a ocultar la



ausencia de fundamentos centrales que abonen la tesis que se sostiene.

Sólo me referiré, en consecuencia, a los antecedentes históricos y a los textos de legislación comparada que a mi juicio tengan una vinculación directa con las disposiciones de nuestro artículo constitucional.

Es conveniente a fin de situar el asunto en el terreno más objetivo posible y eludir términos abstractos y para que el razonamiento pueda ser lógico y cómodo, definir en primer lugar cuál es el objeto del veto.

Para expresar tal concepto considero sumamente oportuno repetir una expresión de un autorizado constitucionalista norteamericano, Watson, que a mi juicio en pocas líneas define con una precisión y con un acierto únicos, las características de esta potestad del Poder Ejecutivo. Dice Watson: En los regímenes democráticos se busca con esta facultad acordada al Poder Ejecutivo dos finalidades: una, limitar el ascendiente que la rama legislativa del gobierno pueda tener sobre la rama ejecutiva, ejercitando su poder de dictar leyes; y la otra, conferir al Poder Ejecutivo el derecho de refrenar al Congreso en la sanción de leyes inconstitucionales o impremeditadas.

Expresado el objeto del veto, conviene precisar cuáles son las características del mismo y su alcance dentro del sistema constitucional argentino.

El veto es, en primer lugar, limitado. Es limitado porque solamente suspende la aplicación de la ley, no la desecha en una forma definitiva e irrevocable. Se distingue el veto limitado por esta característica, del veto absoluto que ha sido consagrado en estatutos fundamentales de países de régimen de gobierno absoluto y que se encuentra aun en una constitución eminentemente democrática, como la inglesa, pero que precisamente por su evolución y orientación cada vez más democrática, ha hecho de esta disposición constitucional simplemente un enunciado teórico que no se aplica desde el año 1650 más o menos. La razón esencial que ha deter-

minado a abandonar esta práctica en Inglaterra es la característica de su sistema parlamentario, puesto que la estrecha colaboración del Parlamento con el Poder Ejecutivo, representado, digamos así, no por la Corona sino por su Gabinete, ha hecho que en casos de conflicto no se recurriera a esta facultad moderadora sino a la renuncia del Gabinete o a la disolución del Parlamento en su caso y a la consiguiente consulta popular.

El veto es también condicional y lo es porque sus efectos dependen en definitiva de la voluntad del Congreso. Si el Congreso insiste por dos tercios de votos, prima la sanción y la voluntad del Poder Legislativo; si no, se abre camino la observación del Poder Ejecutivo.

Un autorizado constitucionalista argentino, el doctor González Calderón, expresa que el veto es en cierto modo un recurso de revisión promovido ante el cuerpo legislativo por el Poder Ejecutivo. Al ejercitarlo envía el proyecto al Congreso para que éste de nuevo lo examine.

El veto es total, se expresa por algunos estudiosos y esto se ha repetido con frecuencia cada vez que este asunto se ha tratado en cualquiera de las Cámaras argentinas.

Se ha criticado en general el veto parcial como una medida inconstitucional y que tenía el grave peligro de facilitar el avasallamiento del Congreso por un poder ejecutivo prepotente o autoritario y debo manifestar con respecto a esta expresión que conviene hacer algunos distinguos.

Si cuando se dice: el veto es total, se entiende que cualquier observación suspende todo el proyecto de ley o mejor aun si la observación por más que ella sea parcial y se refiera a artículo determinado o a una parte de la ley, suspende la aplicación de toda ella y significa que debe ser llevada a la Cámara para su nueva consideración, en tales casos los que así se expresan indudablemente interpretan con verdad el al-

cance de nuestra disposición constitucional.

Puede, pues, afirmarse que el veto es total, en el sentido de que el Poder Ejecutivo no puede atribuirse a sí mismo la facultad de aprobar parte del proyecto y promulgarlo, y observar otra, y suspender su aplicación, pues adoptaría en tal supuesto un procedimiento evidentemente inconstitucional.

Casos típicos de esos vetos inconstitucionales han sido los aplicados por el presidente Irigoyen, tales como la ley de presupuesto, mensaje del 4 de Abril de 1918; la ley de cabotaje del 8 de Octubre de 1918, ley 11.002, vetada el 14 de Febrero de 1920, y la ley de intervención a San Luis del 5 de Octubre de 1921.

Si se permitiera esa interpretación, el Poder Ejecutivo tendría en sus manos los recursos para anular las leyes, desarticulándolas, observando las disposiciones centrales de las mismas y haciendo que ellas sean en la práctica totalmente ineficaces. Además, para sostener tal criterio es necesario violar en forma indudable el texto constitucional que dice: «Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen», etcétera.

Pero si cuando se afirma que el veto es total, se quiere expresar, como también lo han pretendido algunos, de que observado parcialmente un proyecto por el Poder Ejecutivo impugnado en todas sus partes, implica como una cosa indivisible y, por consiguiente, que en su consideración por el Congreso, de acuerdo al procedimiento constitucional, éste se encuentra obligado a insistir en todo el proyecto sin poder considerar aisladamente la parte objetada, entiendo que en ese caso no es exacta la expresión y no se ajusta ni al texto constitucional ni a las fuentes que lo inspiraron.

A mi juicio, llevan a esta conclusión, evidentemente equivocada, dos géneros de razonamientos: en primer lugar, una interpretación gramatical excesiva y demasiado literal del precepto consti-

tucional, y, en segundo lugar, un error de apreciación sobre las fuentes que han servido de modelo al actual artículo 72 de la Constitución nacional.

Se ha afirmado, por un tratadista, muy distinguido, que el Congreso Constituyente de 1853, dejó en este asunto, deliberadamente de lado al proyecto de Alberdi para adoptar como modelo la Constitución norteamericana.

Yo pido excusas a la Honorable Cámara si debo extenderme al respecto un poco, pero vuelvo a expresar que la interpretación de esta cláusula debe ser hecha con fundamentos tan convincentes, que no permitan ninguna duda de que la sanción del Congreso se ajuste al texto constitucional.

Volviendo a mi razonamiento, diré que cuando se afirma que la Constitución del 53 tuvo como modelo exclusivo y casi excluyente al texto de la Constitución norteamericana, se incurre en un error. Y para demostrarlo basta simplemente con comparar los artículos pertinentes de una y otra.

El texto de la Constitución de Estados Unidos dice así: «Todo *bill* — es decir, proyecto de ley — sancionado por la Cámara de Representantes y por el Senado, será, antes de convertirse en ley, presentado al presidente de Estados Unidos; si lo aprueba, lo firmará, pero si no lo hace lo devolverá con sus objeciones por extenso en su diario y procederá a considerarlo. Si, después de tal consideración, dos tercios de aquella Cámara sancionaran el proyecto de ley, será enviado, juntamente con las objeciones, a la otra Cámara, por la que será también reconsiderado, y si es aprobado por dos tercios de esta Cámara, será ley. En todos estos casos los votos en ambas Cámaras serán determinados por sí o por no, y los nombres de las personas que voten por o en contra del proyecto de ley, se harán constar en el diario de cada Cámara respectivamente. Si algún proyecto de ley no fuese devuelto por el presidente dentro de diez días (exceptuando los domingos) después de haberle sido presentado, el mismo — proyecto — será ley, de igual

modo que si lo hubiese firmado, a menos que el Congreso haya impedido su devolución por su aplazamiento, en cuyo caso no será ley.»

No continúa con el resto del artículo, porque no tiene atinencia con mi argumentación.

La Constitución argentina, dice, en cambio, lo siguiente: «Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por *sí* o por *no*; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.»

De la comparación de estos dos textos surgen con claridad meridiana diferencias sustanciales. En primer lugar, y yo recalco este concepto porque es fundamental para justificar la interpretación que la comisión ha dado; la cláusula de la Constitución de Estados Unidos se refiere siempre al proyecto como indivisible, como un todo que no puede ser considerado sino bajo ese aspecto. En ningún caso el Poder Ejecutivo, para la Constitución de Estados Unidos, podrá hacer observaciones parciales, y en tal carácter dárseles a conocer al Congreso.

La discrepancia del Poder Ejecutivo con respecto a un proyecto sancionado por el Congreso, así sea en parte, importa en Estados Unidos un veto total del proyecto y en tal forma debe considerarse.

Nuestra Constitución en cambio, habla de «desechado en el todo o en parte un proyecto», es decir, que da al Poder Ejecutivo la facultad de observar el proyecto en el todo, es decir, en todo su alcance y finalidad, o simplemente de observar alguna dispo-

sición aislada del mismo, manifestando su conformidad con el resto de la sanción del Congreso.

Como se ve, en este aspecto hay una diferencia acentuada. Existen también otras. La Constitución Americana crea lo que se llama el *pocket veto* (el veto de bolsillo), que ha sido elogiado mucho por los entendidos. El *pocket veto* consiste en un mecanismo muy sencillo. Si el Congreso comunica al Poder Ejecutivo un proyecto de ley y después suspende sus sesiones, el Poder Ejecutivo no tiene obligación de vetarlo en forma expresa, bastándole con no promulgarlo; y en ese caso el proyecto se considera observado.

Por último, la cláusula argentina tiene una disposición totalmente nueva que no existe en el texto americano. Es la parte final del artículo 72, que expresa que cuando hay divergencia entre las dos Cámaras, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones del año.

Es que no es real que los Constituyentes del 53 hayan dejado «totalmente de la mano» al proyecto de Alberdi. Es cierto que entre nuestro texto actual y el proyecto de Alberdi hay diferencias sustanciales, porque en éste, inspirado por la Constitución chilena del 33, se reglamentaba el veto en esta forma: absoluto para las observaciones totales al proyecto; cuando la discrepancia del Poder Ejecutivo era respecto de la ley en todo su articulado e implicaba la desaprobación del presidente de la República en cuyo caso no podía volverse a considerar. El veto parcial lo legislaba en el artículo 75 que tuvo como fuente el artículo 46 de la Constitución chilena de 1833. En ese caso establece el veto suspensivo, es decir, el condicional y limitado de nuestra Constitución y reglamenta el procedimiento legislativo que indudablemente han querido adoptar nuestros Constituyentes del 53.

Voy a leer el artículo 75 del proyecto de Alberdi, aun incurriendo en la posibilidad de fatigar la atención de la Honorable Cámara, porque me interesa destacar cómo son de semejantes con el actual artículo 72, en su redacción,

salvo algunos cambios de palabras y, desde luego, salvo algunos agregados de importancia esencial, cuyo origen ya explicaré. Dice: «Desechado en parte un proyecto vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen que lo discute de nuevo y si lo aprueba por mayoría de dos tercios, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas lo aprueban por igual mayoría el proyecto es ley y pasa al presidente para su promulgación. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto queda para las sesiones del año venidero».

Los Constituyentes del 53 tomaron este artículo y lo extendieron al caso del veto total porque quisieron que fuera limitado y condicional, y en eso indudablemente se acercaron al sistema norteamericano. Pero para el procedimiento legislativo mantuvieron la distinción entre el proyecto observado en todo y en parte. Hay una disposición en el artículo vigente, que no está incluida en el artículo 75 del proyecto de Alberdi y es la que establece la forma de votación por sí o por no y la publicación del nombre de los votantes y fundamentos de sus votos, al considerar las dos Cámaras el proyecto en revisión. Ese agregado nuevo ha sido tomado de la Constitución argentina de 1826, que a su vez se ha inspirado en la del 19 y ésta en el modelo norteamericano.

Para aclarar más el concepto y para percibir en una forma categórica que al establecer la distinción entre observaciones totales y parciales se le ha dado al Congreso, en el caso de las observaciones parciales, la facultad de aceptar el criterio del Poder Ejecutivo y devolver el resto de la ley, en cuyo caso, con las modificaciones introducidas debe tenerse por sancionada definitivamente; conviene recordar el artículo 46 de la Constitución chilena de 1833 que, como digo, ha servido de fuente al artículo 75 del proyecto de Alberdi, que a su vez, inspiró el de nuestra Constitución.

Dice el artículo 46 en su parte pertinente, que si el presidente de la República devolviese el proyecto de ley co-

rregido o modificado, se reconsiderará en una y otra Cámara, y si por ambas resultare aprobado, según ha sido remitido por el presidente de la República, tendrá fuerza de ley y se devolverá para su promulgación.

Se ve en forma expresa que el artículo 46 de la Constitución chilena prevé el caso de la aceptación del Poder Legislativo de la observación parcial formulada por el Poder Ejecutivo.

Este criterio se afirma, señor presidente, si se sale un poco de los textos legales — que indudablemente son indispensables para dar una interpretación auténtica de la disposición constitucional — y se hace un razonamiento lógico.

Si la Constitución — debemos suponer que las palabras que existen en su texto tienen algún sentido y no están allí por azar — si la Constitución faculta al Ejecutivo para fundar su veto en una observación de carácter total o simplemente en una observación de carácter parcial, estableciendo el distinguo entre las dos situaciones, virtualmente el Congreso tiene también el derecho de pronunciarse sobre las observaciones parciales y puede aceptarlas, o bien, si no está de acuerdo, rechazarlas. Si las acepta, es el caso típico del acuerdo de los poderes, y justamente vendría a llenarse en forma cabal la finalidad perseguida por el veto. Si el veto en definitiva es simplemente una especie de recurso de revisión para que el Congreso reflexione de nuevo y, con mayor estudio del asunto, vuelva a tomar sobre el proyecto la sanción que corresponde, evidentemente cuando hay una perfecta comunidad y armonía entre el criterio del Poder Ejecutivo y del Legislativo, se ha llenado la finalidad esencial que se ha perseguido en nuestra Carta Fundamental.

Es que durante mucho tiempo en el país se ha vivido con la obsesión — siempre hablando de materia constitucional — de encontrar la interpretación de nuestras disposiciones en la jurisprudencia americana. De allí que el criterio sostenido para la interpretación de textos que a veces tienen dife-

rencias con el nuestro, se pretenda aplicarlo acá en una forma absoluta.

La diferencia entre el procedimiento rígido de la Constitución americana, y el procedimiento más flexible de la Constitución argentina, encuentra también su explicación desde otro punto de vista. El Poder Ejecutivo en Estados Unidos es esencialmente presidencialista: los ministros son simples secretarios de Estado que no tienen la responsabilidad que la Constitución argentina acuerda a los nuestros; no concurren al Parlamento, sino tan sólo a sus comisiones, no tienen posibilidad de discutir, de intervenir en todos los detalles de las sanciones legislativas, ni de influir, por lo tanto, en las decisiones que el Congreso tome. De ahí que el presidente de Estados Unidos, que no puede colaborar en forma directa en la elaboración de la ley, necesite esta facultad de un modo categórico, que no dé lugar a dudas, para detener los posibles avances del Poder Legislativo.

La interpretación que expongo no es nueva en los antecedentes parlamentarios argentinos. Y es interesante anotar que la buena tesis ha sido sostenida en los primeros tiempos del funcionamiento del Congreso, cuando las doctrinas que inspiraron la magnífica obra de los Constituyentes del 53, estaban, diremos así, aun frescas en la memoria de la generación que actuó inmediatamente.

El Congreso del año 56, reunido en Paraná, al tratar la ley aprobatoria de la Constitución de San Juan — porque, como es sabido, en virtud de un artículo de la Constitución del 53, derogado el 60, las constituciones de provincia debían ser sometidas a la aprobación del Congreso — aceptó una observación del Poder Ejecutivo al artículo 2º, y devolvió el resto de la ley, el que fué promulgado en esas condiciones por el Poder Ejecutivo. Se puede compulsar el antecedente que relato, en el Registro Nacional, años 1856 a 1858, página 261.

Hay otro del año 1857, que se refiere a la ley de ciudadanía. El Poder Ejecutivo vetó en esa oportunidad los incisos

4º del artículo 2º y 3º del artículo 9º, cuya supresión consideraba necesaria. El Congreso se pronunció aceptando las observaciones del Poder Ejecutivo y devolvió el resto de la ley, con respecto a la cual había una conformidad expresa del Poder Ejecutivo.

Por último, si bien no se concretó en una votación, hay un debate realmente interesante, producido en el Congreso argentino, el año 1881, al discutirse la ley para la Municipalidad de la Capital. En aquella oportunidad un hombre eminente de gobierno, cuyo prestigio perdura en la conciencia de los argentinos, el entonces ministro de Relaciones Exteriores doctor Bernardo de Irigoyen, expresaba algunos conceptos que son básicos, medulares, y dan la clave con respecto a la interpretación del artículo constitucional.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Manuel A. Fresco.

El ministro de Relaciones Exteriores a que me he referido decía: «El Poder Legislativo sanciona la ley. El Poder Ejecutivo la acepta, limitándose a observaciones de detalle. Las dos Cámaras del Congreso encuentran admisibles las observaciones y se conforman con ellas. Entretanto el resultado vendría a ser el siguiente: que por lo mismo que había marcada conformidad de opinión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, no habría ley. Me parece — agrega — que ésta es una conclusión un poco violenta y es por esto que no me inclino a aceptarla.»

El diputado Nicolás Calvo, que también hizo una interesante exposición en aquel debate, abundaba en razonamientos semejantes al que he citado del ministro de Relaciones Exteriores.

Me he detenido un poco en este antecedente porque, a mi juicio, con error, en un ilustrado debate que se produjo sobre esta materia en el año 1932, algunos de los oradores que intervinieron en la discusión expusieron que Bernardo de Irigoyen y Calvo habían sostenido la procedencia de la teoría

inconstitucional del veto parcial. En realidad, debe hacerse el distingo a que me he referido en forma extensa en la parte anterior de mi exposición.

El veto parcial inconstitucional existe cuando el Poder Ejecutivo, por sí y ante sí, observa una parte de la ley y sanciona el resto; pero el Poder Ejecutivo ejercita una facultad constitucional cuando observa una parte y devuelve todo el proyecto de ley para que el Congreso sea en definitiva el que diga si esa modificación altera o no los propósitos perseguidos al dictarla. El ministro Bernardo de Irigoyen y el diputado Calvo estaban, a juicio del miembro informante de la comisión, en la verdadera doctrina constitucional.

Y es tan lógica esta conclusión que, si no se aceptara, llegaríamos. — porque los hechos son más fuertes que la teoría y que las interpretaciones un poco metafísicas de los comentaristas — a procedimientos que, a mi juicio, son realmente artificiosos, como el que se usa en Estados Unidos porque no tienen más recursos, porque su Constitución ha creado un obstáculo absolutamente insalvable que impide agilizar el procedimiento legislativo.

En Estados Unidos se recurre al procedimiento que se llama de la ley suplementaria. Sancionado un proyecto y observado en parte por el Poder Ejecutivo vuelve a consideración de la Cámara que sigue este trámite curioso: insiste en su primera sanción e inmediatamente deroga o modifica las disposiciones que hayan sido observadas por el Poder Ejecutivo para aceptar en un nuevo proyecto el criterio que éste ha señalado; desde luego; si lo considera conveniente. Ese es un procedimiento evidentemente anómalo que choca contra la lógica más elemental y que lleva a conclusiones incongruentes como ésta: que el Poder Legislativo se apresure a derogar parte de una ley que no es ley porque no ha sido promulgada ni ha entrado en vigencia. De ahí entonces que es más razonable el precepto constitucional argentino, de una posible aplicación más elástica

y que evita la crítica seria que se ha hecho en algunos casos, cuando se le ha querido aplicar con la rigidez absoluta que tiene la cláusula norteamericana. Además de los antecedentes legislativos, existen en la Argentina casos semejantes de legislación positiva, entre otros, el de la Constitución de Jujuy y el de la Constitución de La Rioja redactada por Joaquín V. González, y donde se presentan en una forma objetiva las tres situaciones a que puede dar lugar el veto: Primero, a la insistencia por los dos tercios que convierne el proyecto en ley; segundo, a la conformidad de la Legislatura con las vistas del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se le remitirá el proyecto reformado; y tercero, al desistimiento de la ley enviando el proyecto al archivo, si no habiendo dos tercios para insistir la mayoría prefiere este expediente a la conformidad del Poder Ejecutivo. Y este aspecto, esta diferencia de matices a que me he referido en mi exposición, está previsto en un artículo subsiguiente que dice: El veto de una parte del proyecto importa el veto de todo él y somete el proyecto a una nueva consideración de la Cámara.

Vemos articuladas con más precisión las situaciones que se plantean en el orden nacional con la vigencia del texto constitucional.

El procedimiento adoptado por la comisión que es, como digo, el que se ajusta a la buena doctrina constitucional, tiene las ventajas que he señalado y es bueno reiterar que existiendo total acuerdo entre los poderes colegisladores, no puede llegarse a la conclusión de que no hay ley porque supone una incongruencia, sino por el contrario, debe admitirse que existe ley y que debe tener todos sus efectos.

Por otra parte, si el Poder Ejecutivo tuviera por medio de observaciones de detalle la facultad de obligar al Congreso a insistir en su primitiva sanción o abandonar el proyecto, se le habría dado un instrumento sumamente eficaz, un instrumento peligroso para anular la ley, invocando razones circunstanciales y sin dar las razones

reales de su oposición. Obsérvese que el Poder Ejecutivo necesita sólo un poco más de la tercera parte de cualquiera de las Cámaras para hacer fracasar la ley y, entonces, sin dar las razones reales que lo determinan a resistirla, con una simple observación de detalle habría enervado definitivamente una ley que puede interesar al país y que ha sido consagrada por la voluntad de su representación popular.

Véase, entonces, las indudables ventajas que la aplicación del texto constitucional, en su forma exacta, tiene para el procedimiento legislativo.

Concluido el análisis del aspecto constitucional, voy a referirme, en forma incidental, a la ley de reforma de los artículos 154 a 160 del Código de Comercio.

Considero que después del trámite legislativo que ésta ha tenido durante el cual se han introducido al primitivo despacho algunas modificaciones de importancia y que prosperando la observación que formula el Poder Ejecutivo, el proyecto de ley ha quedado evidentemente mejorado. Por otra parte, estas reformas alejan todas las críticas que han podido hacerse previendo que su aplicación en la práctica traería algunas consecuencias perturbadoras para la economía del comercio en general.

Entiendo que los términos en que, en definitiva, quedará sancionado este proyecto son moderados, y es innegable que importa un progreso evidente para la legislación argentina. Significa una reforma de amparo hacia un numeroso gremio muy estimable de nuestra colectividad, que contribuye con su esfuerzo a la grandeza del país, y en definitiva, al sancionarlo, damos una nueva norma de justicia social. (*¡Muy bien! Muy bien! Aplausos.*)

**Sr. Ruggieri.** — Pido la palabra.

La relación de antecedentes, y las conclusiones de la comisión traducidas en el despacho, han sido completas en la exposición del señor miembro informante. Necesitamos sin embargo, añadir algunas consideraciones para fundar nuestra adhesión a la fórmula de insistencia que se ha proyectado y que

lleva la firma de los diputados que representan a nuestro sector en el seno de la comisión.

Hemos votado en el período de 1932, y en el de 1933, después de ser devuelto el proyecto por el Senado, la disposición transitoria del artículo 3°. Cuando esta disposición fué proyectada por la comisión, primero, y votada luego en el recinto, no hemos vacilado en creer que no infringía garantía alguna de la Constitución.

El principio de la no retroactividad — y lo hemos sostenido con amplitud de fundamentos en el debate de 1932 — constituye un simple precepto legislativo. Figura como disposición del Código Civil y no como garantía de la Constitución. El Congreso, en consecuencia, puede apartarse de él para imponer la retroactividad en cualquier nuevo estatuto legal.

En nuestro propio Senado, que en el período anterior excluyó de su sanción ese artículo por razones que no fueron exclusivamente las relativas a su supuesta inconstitucionalidad, se ha reconocido el carácter meramente legislativo del principio de la no retroactividad de la ley. Me bastaría recordar como antecedente el reciente despacho de su Comisión de Legislación, proyectando reformar la ley de jubilaciones de los empleados civiles. Y el mismo Poder Ejecutivo, al exponer los motivos de su veto, reconoce la verdad de esta conclusión, que robustece con la cita de varios fallos de la Suprema Corte nacional.

La tacha de inconstitucionalidad se ha fundado después — y aparece en el mensaje del Poder Ejecutivo para coonestar su objeción — en la supuesta infracción al principio de la inviolabilidad de la propiedad, en cuanto ésta abarca el derecho patrimonial ya adquirido con la cesación de contratos de empleo y de sus efectos jurídicos, bajo la ley en vigencia en el momento de su disolución.

Sostenemos, señor presidente, que no hay derechos irrevocablemente adquiridos — y menos, desde luego, de propiedad — contra disposiciones expresas del

Congreso, que sólo en términos generales, al incorporarlo al Código Civil, ha establecido el principio de la no retroactividad de la ley. La Constitución ha armado al Congreso de la facultad y el poder necesarios para declarar retroactiva la aplicación de una ley, aun afectando derechos patrimoniales que impropriadamente se llaman definitivamente adquiridos, cuando un alto interés social reclama su supremacía sobre los más limitados intereses particulares.

Y ese es el caso del artículo 3º objetado por el Poder Ejecutivo. En él se califica también el carácter del proyecto, que se ha llamado, con exacto y preciso lenguaje jurídico, «de orden público», calificación que ha hecho el Congreso no por un vano alarde legal, sino para concretar en una definición explícita el espíritu de justicia social que encierra la estructura general de la ley.

No sería completa esta defensa de nuestro voto anterior si no explicara los motivos que determinaron la sanción legislativa del artículo que ahora se quiere eliminar. Esos motivos los ha ignorado el Poder Ejecutivo, no por soberbia ni por falta de aptitud para comprenderlos, sino por su ausencia, hasta cierto punto inexplicable dada la importancia del asunto, en nuestras deliberaciones.

El Poder Ejecutivo nos habla enfáticamente en su mensaje — burlando como un sarcasmo los oídos sensibles de los trabajadores que nos proponemos amparar — de «rehuir favoritismos» y de «respetar intereses sociales que no es posible desatender». Afirmamos que la ahora obligada exclusión de este artículo, propiciada por el Poder Ejecutivo, es bandera de favoritismo para los malos empleadores que despidieron personal a su servicio con el propósito premeditado de eludir el cumplimiento de la ley, y es rotunda negación del respeto que se debe a intereses sociales que no es posible desatender, por lo mismo que corresponden al derecho de los que son más débiles en la vida interna del comercio argentino.

Cuando la Comisión de Legislación de 1932 terminó la articulación de su despacho, apareció la preocupación por sus posibles efectos, si no se apresuraba el voto del Congreso.

El primer efecto previsible era el despido, por un apreciable número de empleadores, del personal más antiguo, para eludir el pago de las nuevas indemnizaciones. La seriedad, la responsabilidad de nuestra función legislativa nos imponía el deber de impedir que una ley del Congreso se convirtiera en factor de desocupación, de cesantías y de miseria para muchos hogares.

Por otra parte, nuestro régimen bicameral no autorizaba la esperanza de una sanción inmediata con previa deliberación de pocas semanas.

La única solución a nuestro alcance fué la incorporación de este artículo 3º.

Yo no sé si el Poder Ejecutivo, antes de enviarnos su mensaje de veto, ha reparado o no que la fecha fijada en dicho artículo como punto de partida de la aplicación de la ley coincide con la del primer despacho de la Comisión de Legislación General de esta Cámara. Queríamos evitar que el anuncio del despacho favoreciera el propósito de los empleadores de despedir a su personal más antiguo.

Se conoce el proceso legislativo posterior a nuestra primera sanción. El Senado, sin duda con el sincero propósito de ahondar el estudio del asunto, abordó su consideración en el recinto un año después de recibido nuestro proyecto. El tiempo transcurrido ha dado apariencia — y sólo apariencia — de excesiva severidad a este artículo 3º. Un ligero examen pondrá en evidencia que su aplicación no habría tenido los efectos catastróficos que caprichosamente se le han asignado.

Sabemos, señores diputados, que los mismos círculos que inventaron aquella famosa danza de los 500.000.000 de pesos para minar la decisión legislativa y hacer fracasar la sanción de la ley, llevaron su grito de alarma al Poder Ejecutivo, al primer magistrado



de la Nación, a cuyo especial designio se debe el veto que en estos momentos considera la Honorable Cámara.

Tan incoercible fué la influencia de esa alarma, que el veto fué subscripto cuando debía zarpar de nuestro puerto el buque de la Armada que llevaba expresiones de confraternidad a la vecina república del Brasil.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, doctor Roberto J. Noble.

El veto fué publicado y conocido dos días después de la partida presidencial, cuando ya desempeñaba la más alta función de gobierno el señor vicepresidente de la Nación.

He hablado de falsa alarma. Reconozco que tengo el deber de explicarme.

En los proyectos que estudió en 1932 la Comisión de Legislación General, no se incluía ninguna limitación a la antigüedad de los servicios anteriores a la ley, a los fines de liquidar las respectivas indemnizaciones.

En la comisión, después de largos y repetidos cambios de opiniones, se llegó a esta fórmula de transacción: fijar un límite de diez años a la antigüedad anterior a la ley, para liquidar las indemnizaciones por despido. El despacho, que consignaba ese límite, por expresa resolución de la Cámara volvió a la comisión, en la que su mayoría, rectificando su firma anterior, redujo todavía más ese límite: a cinco años de servicios.

Esos cinco años de servicios en los casos de despido determinaba una indemnización equivalente a dos meses y medio de sueldo.

Ahora bien; si aceptamos, en homenaje a la honestidad de procedimientos del comercio argentino, el supuesto de que en los despidos posteriores a nuestro primer despacho y anteriores a la sanción del Congreso, los empleadores han cumplido con la obligación de indemnizar que establece el artículo 157 del código vigente, tendríamos que en

la mayoría de los casos, por no decir en su totalidad, el artículo 3º sólo atribuía a los empleados despedidos el derecho a percibir la diferencia entre la anterior y la nueva indemnización, o, en otros términos, apenas un mes y medio de sueldo. Y esto siempre que se tratara de empleados con más de cinco años de servicios — subrayo esta circunstancia, — porque el empleado despedido que tuviera sólo dos años de antigüedad carecería de todo derecho a cobrar un centavo más de lo ya percibido, de acuerdo con la ley vigente; y si su antigüedad fuera de tres años de servicios, su derecho a percibir indemnización se reduciría a sólo medio mes de sueldo.

En resumen, como lo va comprendiendo la Honorable Cámara, este veto del Poder Ejecutivo no significa otra cosa que privar a los empleados despedidos después del 1º de Agosto de 1932 y hasta el momento de convertirse en ley el proyecto, y con una antigüedad mayor de cinco años en sus servicios, de una indemnización que en ningún caso hubiera sido mayor de un mes y medio de sueldo. Ha contribuido también a aumentar el número de empleados que, despedidos con posterioridad a la fecha del veto, no han podido hasta ahora gozar de los beneficios de la ley cuya aplicación ha suspendido el Poder Ejecutivo.

Es lamentable que el Departamento Nacional del Trabajo no haya organizado un censo permanente de los empleados de comercio despedidos por sus patrones. La existencia de esa estadística nos habría proporcionado un elemento de juicio de primer orden para el debate de esta Cámara: el número de empleados cesantes desde el 1º de Agosto de 1932 hasta el 30 de Septiembre de 1933. Sobre la base de ese dato numérico, no nos habría sido difícil determinar el monto aproximado de las indemnizaciones a pagar con la aplicación del artículo 3º.

Me atrevo a afirmar que ese monto total no habría alcanzado ni a la trigésima parte de lo que este Poder Ejecutivo, tan amigo de los comerciantes

en este asunto, les saca anualmente y continúa extrayéndoles, sin desdenar el empleo de medios compulsivos, con los impuestos a las transacciones y a los réditos del comercio y de la industria. Posiblemente ni a la trigésima parte de las misteriosas utilidades que obtiene el gobierno nacional con el manipuleo de los cambios, de factura típicamente extralegal.

Este Poder Ejecutivo, señor presidente, se ha alarmado ante una disposición que aparenta tachar de inconstitucional, mientras corre el tupido velo del silencio ante las inconstitucionalidades de su propia cosecha, que cuestan al país, a los consumidores argentinos, y especialmente a nuestro comercio, tal cantidad de dinero que a su lado resulta una preocupación de caricatura la que expresa en el mensaje que trata la Cámara sobre las indemnizaciones que pueden cobrarse en virtud de la aplicación del artículo 3º objetado. (*¡Muy bien!*).

Tampoco podemos guardar silencio ante el olvido del Poder Ejecutivo frente a esta circunstancia conocida por todo el país: el artículo 3º del proyecto fué votado por esta Cámara tres veces consecutivas y la última por unanimidad, con el apoyo de todos los sectores. El Poder Ejecutivo ha especulado con la resistencia de una fracción respetable del Honorable Senado contra la sanción definitiva de este artículo, pero al hacerlo ha enfrentado, desatendiendo superiores intereses sociales, encarnados en este caso en las necesidades de los sufridos empleados de comercio del país, la opinión unánime de este cuerpo, cuyo voto fué dado con toda la discreción y la seriedad que mereció la naturaleza del asunto. Y la enfrentó, señor presidente, al enviar su mensaje con el recóndito objetivo de detener el progreso de la ley.

Yo reconozco, sin embargo, que lo que no conocía el Poder Ejecutivo en Octubre de 1933 sobre el contenido jurídico de esta ley, ha sido ahora comprendido por el señor ministro de Justicia, que ha sugerido y exteriorizado como lo ha

recordado muy oportunamente el señor diputado informante de la comisión, al leernos parte de las actas respectivas de la misma, el alcance definitivo del veto que se considera. Es a la ductilidad mental, que yo elogio, del señor ministro de Justicia, que debemos la aclaración categórica del alcance limitado de este veto.

Confieso que después de lamentar las debilidades eucarísticas del señor ministro, yo me he reconciliado, con muchísimo gusto, espiritualmente con él, al apreciar su decidida colaboración para atenuar los efectos de la suspensión de la ley.

El señor ministro nos ha dicho con toda claridad que el veto del Poder Ejecutivo afecta única y exclusivamente el artículo 3º del proyecto; esto es su aplicación retroactiva, y ha adherido sin ninguna reserva a la fórmula elegida para que el resto del artículo pueda convertirse prontamente en ley.

Ahora debo explicar la situación de nuestro sector, que acepta y firma el despacho por intermedio de sus representantes en la Comisión de Legislación, no obstante sus convicciones sobre la necesidad y la legitimidad de la disposición transitoria que se proyecta eliminar.

Nos encontramos, señores diputados, bajo las horcas caudinas de la disposición constitucional que impone la mayoría de los dos tercios de votos de los miembros presentes de las dos Cámaras para triunfar sobre el veto del Poder Ejecutivo. No es un misterio que esa mayoría de dos tercios no existe en el Honorable Senado. La insistencia, entonces, de esta Cámara, sabiéndose de antemano que su opinión no sería compartida por el Honorable Senado no tendría otra consecuencia práctica que el fracaso total de la ley. Esta perspectiva poco consoladora es la que nos indujo a aceptar una solución que salvará la ley en todo lo que tiene de permanente, que es lo fundamental, sacrificando lo transitorio, aunque esto también se inspiraba en un sereno propósito de justicia social. Comprendemos que ahora no hay más

solución que la que pueda obtener el voto favorable de las dos Cámaras del Congreso.

Nuestra firma tiene, pues, ese significado. Así lo han comprendido los empleados de comercio adheridos a su Federación Nacional, que ha hecho llegar a la Cámara sendas notas de su comisión central y de sus secciones afiliadas, expresando su conformidad con esta solución.

Con respecto a la fórmula elegida para finiquitar el asunto, la hemos aceptado, aunque creemos que es en parte superflua.

Yo no deseo hacer perder tiempo a la Honorable Cámara con una nueva exégesis del texto constitucional, de sus antecedentes, de las distintas opiniones de los teóricos y de sus aplicaciones más conocidas. Me limitaré, entonces, a señalar esquemáticamente, enunciándolas, nuestras conclusiones.

Creemos que la Constitución autoriza el veto parcial, no obstante las autorizadas opiniones que se han vertido en defensa de un distinto punto de vista. Nos fundamos en los términos estrictos de la Constitución, que autoriza «desechar en todo o en parte» un proyecto de ley. Según nuestro modo de ver, que he tenido oportunidad de anticiparlo en el seno de la comisión, la calificación que corresponde a un veto, o sea si es total o parcial, no depende de su inmediato efecto suspensivo, que es igual para toda clase de vetos, sino por la extensión de las objeciones que formula el Poder Ejecutivo a un proyecto sancionado por el Congreso. Lo que niega la Carta Fundamental — y creo que en eso estamos todos de acuerdo, no obstante que ha disentido con nosotros el Poder Ejecutivo, a fines de 1932, con motivo de un artículo de la ley de presupuesto...

**Sr. Vicchi.** — Que ha rectificado en este caso.

**Sr. Ruggieri.** — ...rectificándose en este caso —, es la promulgación de la parte no afectada, antes del pronunciamiento del Congreso sobre él o los artículos que han sido vetados.

Si el veto parcial existe, no hay obligación constitucional de pronunciarnos

nuevamente sobre los artículos no observados.

**Sr. Vicchi.** — Estamos de acuerdo y discutimos también ese aspecto en la comisión. La insistencia es por aquello de que lo que abunda no daña.

**Sr. Ruggieri.** — Estoy explicando el motivo de nuestro veto adhiriendo a la forma excogitada por la comisión.

**Sr. Vicchi.** — Quería hacer la aclaración de que estábamos de acuerdo con ese criterio.

**Sr. Ruggieri.** — Más aún: el pronunciamiento del Congreso sobre la parte vetada no afecta la obligación de promulgar el resto de la ley después del último proceso legislativo. Puede el Congreso insistir, por la mayoría de dos tercios en las dos Cámaras, rechazando el veto, como puede también aceptarlo excluyendo o modificando la parte objetada, y devolver el resto sin ninguna nueva discusión o votación sobre el mismo, al Poder Ejecutivo, para su promulgación.

Estas conclusiones coinciden con el procedimiento seguido en los primeros casos de veto.

En 1856 el Poder Ejecutivo devolvió la ley aprobatoria de la Constitución de la provincia de San Juan, observando su artículo 2º. La Cámara de Diputados sólo consideró el artículo objetado, aceptó el veto con respecto a su primer inciso y, en cambio, confirmó el segundo. Es decir, que frente a un veto parcial del Poder Ejecutivo, esta Cámara dividió su votación para aceptar una parte del veto parcial y rechazar la otra. El proyecto se convirtió posteriormente en ley.

En 1857 el Poder Ejecutivo observó los artículos 7º y 63 de la ley de elecciones. La Cámara sólo consideró esos dos artículos, no insistiendo. Aceptó el veto parcial sin afectar con esa no insistencia, el resto de la ley.

En el mismo año, observó el Poder Ejecutivo el inciso 4º del artículo 2º y el inciso 3º del artículo 9º de la ley de ciudadanía. Se discutió por la Cámara si debía considerarse nuevamente todo el proyecto o si solamente debía limitarse a considerar las disposiciones

observadas. Se procedió a votar si se consideraba todo el proyecto y resultó negativa. La Cámara insistió después en los dos artículos vetados.

Es significativo, señores diputados, el procedimiento seguido en los casos que acabo de recordar, por el valor que les da la circunstancia de haberse aprobado por legisladores que fueron también miembros de la Asamblea Constituyente. Su voto en esas oportunidades encierran una opinión evidentemente valiosa para la interpretación del texto constitucional.

El Poder Ejecutivo ha dicho a la Honorable Cámara, por intermedio del señor ministro de Justicia, que solo ha objetado el artículo 3º, no observando parte alguna de las demás disposiciones de la ley. Creemos, por eso, que el Congreso ha podido limitar su actual intervención a confirmar o no, el artículo 3º del proyecto. Su voto negativo, coincidente con el del Honorable Senado, habría determinado la inmediata comunicación del resto del proyecto del Poder Ejecutivo, para su promulgación.

El procedimiento que defiende es el más racional, ya que excluye nuevas deliberaciones y votaciones sobre puntos en que no hay disidencia entre la sanción del Congreso y la opinión del Poder Ejecutivo.

Pero a los miembros de la comisión nos ha atenacado la duda sobre la opinión del Senado con respecto a este procedimiento. Hemos comprobado que, en períodos anteriores, la Cámara alta ha entendido que debía votarse de nuevo la confirmación de todo lo no objetado, como en el caso muy conocido de la ley de pago de salarios en moneda nacional. Hemos querido evitar, por esta causa, una nueva divergencia de opiniones entre las dos ramas del Congreso y a propósito de una cuestión de simple procedimiento.

Si los diputados socialistas de la Comisión de Legislación General renunciamos a plantear esa disidencia es también por la seguridad que nos han dado los representantes del sector mayoritario de que la solución auspiciada cuenta también con el apoyo de miem-

bros de la mayoría del Honorable Senado. En ningún momento hemos pensado que esa información pudiera interpretarse como un engaño piadoso para salir del paso; la hemos aceptado sin vacilar. Y con esas seguridades nos aprestamos a votar lo que propone la comisión: una insistencia o confirmación superflua por las razones que he dado, y una exclusión necesaria, la del artículo 3º, por los motivos circunstanciales que también he explicado a la Honorable Cámara.

**Sr. Vicchi.** — ¿Me permite el señor diputado una aclaración?

Es interesante aclarar este aspecto del plan del Honorable Senado. Nosotros hemos expresado en la comisión, que hemos consultado a los miembros de la comisión respectiva del Honorable Senado, que estaban de acuerdo con nosotros. No hemos podido consultar a toda la mayoría de él, y me interesa dejarlo aclarado.

**Sr. Ruggieri.** — Por eso he dicho: de miembros de la mayoría del Senado.

**Sr. Vicchi.** — Interesa aclarar el alcance de nuestras manifestaciones.

**Sr. Ruggieri.** — Nos interesaba especialmente la opinión de los miembros de la mayoría de la Comisión de Códigos del Honorable Senado.

Presento mis excusas por el tiempo que he debido necesariamente tomar para explicar nuestra adhesión al despacho, y propongo desde ya, señor presidente, que al votarse, de acuerdo con la redacción del mismo y lo que dispone el artículo 72 de la Constitución, se pronuncie la Cámara nominalmente por la afirmativa, para confirmar la ley con la simultánea, y para nosotros penosa exclusión de su artículo 3º.

El sacrificio que ahora hacemos, señores diputados, de puntos de vista hondamente arraigados en nuestro espíritu, quedará ampliamente compensado con la conversión en ley, y en un plazo de pocos días, de un proyecto inspirado en sentimientos de profunda justicia.

Nada más. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — Pido la palabra.

Había estimado, señor presidente, que el interesante y conceptuoso discurso del señor miembro informante de la Comisión de Legislación General me habría evitado tomar tiempo a la Honorable Cámara haciendo uso de la palabra. Además, las firmas en el despacho, que está actualmente a consideración de la Honorable Cámara, de todos los miembros que componen esa comisión, representantes de los distintos sectores de la misma, me había afirmado en la convicción de que, precisamente, el veto del Poder Ejecutivo de que ahora se ocupa había sido un veto que, contemplado bajo todos sus aspectos, se hallaba encuadrado dentro de las normas constitucionales, inspirado en altos propósitos de justicia, y con el alcance de dar oportunidad a la Cámara para rectificar una sanción que, indudablemente, tenía sus inconvenientes.

La exposición del señor miembro informante ratificó esa manera de pensar. Pero con sorpresa acabo de oír ciertas manifestaciones del señor diputado por la Capital, que son para mí una decepción. No suponía que su firma en el despacho fuera puesta con reservas mentales, tanto más cuanto que estas reservas mentales son motivo de ironía por parte de los señores diputados de su sector. Yo creí que al subscribir el señor diputado ese despacho estaba conforme con todos sus alcances y en manera alguna podía supeditar su aprobación a las consideraciones que acaba de formular, que son tantas y tan variadas que hasta comprenden compromisos del Senado de la Nación y abarcan otras proyecciones que tampoco se han hecho presentes y que no entro a considerar porque creo que no son para tratarse en esta oportunidad.

He creído siempre que el veto del Poder Ejecutivo estaba encuadrado en la justicia, como lo ha reconocido el señor diputado por la Capital; y por más que él haya puesto todo empeño, empeño vano, para hacer al Poder Ejecutivo el cargo de su despreocupación

por los empleados de comercio, él mismo, en otra parte de su exposición, demuestra que tal cargo es completamente injustificado.

Dije también que era fundado el veto, porque si bien la irretroactividad de la ley es materia legislativa, cuando las sanciones del Congreso afectan fundamentalmente los derechos consagrados por la Constitución deja de ser facultad legislativa. Las leyes sancionadas, sin respetar lo que acabo de exponer son, por ello objeto de observaciones y de desaprobación por la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Ejecutivo afirma su conducta en la jurisprudencia consagrada por el más alto tribunal de justicia del país, encargado de interpretar la ley, respetando la Constitución. El señor diputado ha hecho manifestaciones tendientes a demostrar en el Poder Ejecutivo un propósito que no acepto, porque el único que ha tenido es el expuesto en su mensaje; jamás ha sido su intención trabar el proyecto; entendía que era su deber, en obsequio del mismo y de los fines que lo inspiraron, salvar las dificultades de orden constitucional que habrían entorpecido su cumplimiento, ya que la ley habría dado lugar a innumerables pleitos. Resulta, entonces, que esos supuestos perjuicios ocasionados a los empleados de comercio y que el señor diputado atribuye al Poder Ejecutivo, se habrían sentido efectivamente con su sanción, desde el momento que la Corte de Justicia, con toda seguridad, habría declarado inconstitucional la ley.

**Sr. Ruggieri.** — No habría determinado un efecto distinto al del veto del Poder Ejecutivo.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — Lo habría determinado porque habría malogrado la ley.

**Sr. Ruggieri.** — No, señor ministro.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — He escuchado con todo interés al señor diputado y sabe el respeto que tengo por sus opiniones. Como estoy haciendo una exposición un tanto deshilvanada, le pediría no me interrumpiese.

**Sr. Ruggieri.** — Muy bien, señor ministro.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — Precisamente, reclamo por el Poder Ejecutivo afirmando que su actitud ha sido en beneficio de los empleados de comercio, porque se habría malogrado el propósito de la ley si los tribunales declararan su inconstitucionalidad.

El tiempo transcurrido ha sido indispensable para perfeccionar el proyecto, como ha dicho el señor diputado por Mendoza, y no en perjuicio de los empleados, como lo ha afirmado el señor diputado por la Capital.

**Sr. Ruggieri.** — La declaración judicial de inconstitucionalidad sólo habría alcanzado al artículo 3°.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — ¿Por qué?

**Sr. Ruggieri.** — ¿Cómo supone que la supuesta inconstitucionalidad de ese artículo puede afectar el resto de la ley? ¿En qué funda su opinión el señor ministro?

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — Cuando se invocara la inconstitucionalidad no se puede prever que ella se limitaría a lo que el señor diputado supone.

**Sr. Ruggieri.** — Ni la vamos a impedir con la eliminación del artículo 3°. Ya vendrán las objeciones por supuesta inconstitucionalidad de otros artículos.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — Pero, ¿qué necesidad hay de que se produzcan esas demandas? ¿Cómo puede el señor diputado sostener que a conciencia se sancione una ley inconstitucional, sólo por ganar seis meses? ¿Es posible que así se traten estos asuntos?

Voy a leer un fallo de la Suprema Corte a que se hace referencia en el mensaje, en la parte pertinente, porque él pone punto final a este aspecto del debate. «En tesis general — y aquí está tratado el punto a que se ha referido el señor diputado — el principio de la no retroactividad, dice la Corte, no es de la Constitución sino de la ley — lo que acaba de decir el señor di-

putado —; es una norma de interpretación que deberá ser tenida en cuenta por los jueces en la aplicación de las leyes, pero no liga al Poder Legislativo, que puede derogarla en los casos en que el interés general lo exige. Esta facultad de legislar hacia el pasado no es, sin embargo, ilimitada. El legislador podrá hacer que la ley nueva destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existente; los jueces investigando la intención de aquél, podrán a su vez atribuir a la ley ese mismo efecto, pero ni el legislador, ni el juez pueden, en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En ese caso, el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad. «Cuando un derecho se encuentra en nuestro dominio, dice Laurent, es indudable que el legislador mismo no puede quitárnoslo. La inviolabilidad está garantida por nuestra Constitución. La ley que privase a un individuo de un bien cualquiera que forma parte de su dominio, será inconstitucional, violaría el artículo 11 de nuestro Pacto fundamental. En ese sentido y con esos límites la no retroactividad es un principio constitucional que liga al Poder Legislativo, y con mayor razón al juez».

Como se ve, está bien fundado el mensaje del Poder Ejecutivo. El mismo señor diputado no puede sostener que es pertinente la inclusión en la ley de la disposición objetada. ¿Por qué, entonces, esa censura al veto del Poder Ejecutivo.

Se dice que el veto fué determinado por alarmas. Tampoco es exacto; lo fué por razones de justicia: si bien es cierto que al Poder Ejecutivo le preocupa la situación de los empleados, no le puede ser indiferente la de cualquier otro gremio o de derechos de los habitantes de la República. El gobierno más que amigo del comercio, como dijo el señor diputado, es amigo de la justicia. Y yo reclamo al señor diputado

que acepte esta manifestación. Están expuestos con toda sinceridad los fundamentos del veto en el mensaje respectivo.

También debo manifestar que ha habido la más completa solidaridad entre el señor presidente de la República y el ministro que ha subscrito ese mensaje. Y el hecho que observaba el señor diputado, respecto de que se haya publicado dos días después de la partida del señor presidente al Brasil, se explica si se tiene presente el término que establece la Constitución.

**Sr. Ruggieri.** — Es un error del señor ministro.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Permítame el señor diputado. El señor ministro desea no ser interrumpido.

**Sr. Ruggieri.** — Tenía diez días para pronunciarse el Poder Ejecutivo...

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — No sé a qué alude el señor diputado.

**Sr. Ruggieri.** — El señor ministro habla del plazo del Poder Ejecutivo para formular el veto.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — El señor diputado hace una crítica a un veto con el que él está completamente de acuerdo. Esto ha sido para mí una desilusión, porque yo creí que el señor diputado iba a reconocer que el veto había tenido la virtud de perfeccionar una ley del Congreso. Cuando se produjo el veto se hicieron algunos comentarios; se dijo que el Poder Ejecutivo pudo haber participado en las deliberaciones del Congreso. La facultad de vetar nunca puede ser aminorada porque no haya anticipado una opinión al respecto el Poder Ejecutivo.

**Sr. Ruggieri.** — Lo reconocemos.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — El señor diputado me ha dado toda la razón al expresar que, debido a la larga tramitación del asunto y a su demora en el Senado, la fecha establecida creó la dificultad que ahora contempla la Cámara...

**Sr. Ruggieri.** — No he dicho eso.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — ...y lo que se había

aceptado para 1932, luego resultó injusto para los empleadores.

El Poder Ejecutivo no sólo veta defendiendo facultades propias, sino también para contribuir a que una sanción del Honorable Congreso — que por las razones dadas resultaría ineficaz — se reconsidere y así logre el Congreso los amplios propósitos de justicia que lo han guiado.

Es todo lo que tengo que manifestar.

**Sr. Courel.** — Pido la palabra.

Había pedido la palabra para fundar, en nombre del bloque demócrata nacional nuestro voto favorable al despacho de la Comisión de Legislación General, suscripto por unanimidad. Pero ante la agresiva insistencia, desde todo punto de vista injusta, del señor diputado Ruggieri, tengo que referirme a palabras y conceptos por él pronunciados para dejar en claro esta concordancia en el despacho de la Comisión de Legislación que pareciera discordante por las palabras que hemos escuchado al señor diputado en el recinto.

En las largas y laboriosas sesiones que ha celebrado la Comisión de Legislación General para tratar este asunto, una rara unanimidad ha determinado siempre la conducta a adoptar, bajo la sugestión de la palabra serena de los diputados que formaban la comisión. Coincidíamos todos en el deseo de hacer práctica la ley, en escogitar el procedimiento más adecuado a las prácticas de nuestra Constitución y a los antecedentes parlamentarios, precisamente para otorgar esa garantía a los empleados de comercio que desde hace muchísimos años la vienen reclamando con toda justicia.

En las deliberaciones de la comisión todos sus miembros hemos coincidido, con una serenidad admirable, en ese propósito común. Era unánime el deseo de todos los miembros de la comisión de hacer práctica la ley. Sabíamos perfectamente el efecto que el veto tiene en todos los países; habíamos visto el veto absoluto de Inglaterra y el veto suspensivo de Suiza y de Alemania. Habíamos visto que en esos países se

iba modificando continuamente la legislación dándole al gobierno y al Congreso un plazo para tratar las leyes antes de entregarlas al referéndum popular. Conocíamos que un veto que no fuera tratado por la Cámara no podía ser tomado como un agravio por el Poder Ejecutivo, sino como una manifestación atinada hacia algunas de las disposiciones que podían perturbar la ejecución de la ley.

Ninguno de los diputados había negado al Poder Ejecutivo la facultad de colegislar, ni la de hacer observaciones a la totalidad o a algunos de los artículos de la ley. Cuando tratábamos de hacer práctica esta ley de humana justicia para los empleados de comercio, expresamos nuestro deseo de bloque mayoritario: ya que el Poder Ejecutivo limita los efectos de su observación a una cláusula eminentemente transitoria, que no se va a incorporar al Código de Comercio. A los efectos de que sea práctica esa ley, era necesario conversar con los miembros de la Comisión de Códigos del Senado, a fin de auscultar su opinión y ver si el procedimiento excitado por la comisión era el conveniente para que la ley tenga efectos inmediatos.

El señor ministro de Justicia e Instrucción Pública concurrió al seno de la comisión, según lo han dicho su presidente y el señor diputado Ruggieri. El señor ministro participó de todas nuestras deliberaciones y, con una honestidad que es digno recalcar, nos dió en cuatro palabras la opinión del Poder Ejecutivo: el Poder Ejecutivo desea esta ley, pero la desea salvando cualquier dificultad de orden constitucional que los tribunales pudieran encontrar en algunas de sus disposiciones; el Poder Ejecutivo no quiere ver malograda esta ley porque la cree de justicia. Los miembros de la comisión coincidimos totalmente con el señor ministro, que hablaba en nombre del presidente de la República.

Cuando el señor diputado Ruggieri se refirió a la mayoría del Senado, yo pensaba: el señor diputado no puede

olvidar que el sistema bicameral existente en el país nos impide, puesto que cada Cámara tiene una independencia absoluta, coordinar una sanción con otra sanción. Sin embargo, repito, los miembros de la Comisión de Legislación en mayoría habían hablado con los miembros de la Comisión de Códigos, quienes aceptaron el temperamento adoptado casi de mutuo acuerdo.

No participo de la idea del señor diputado Ruggieri en lo que se refiere al ataque insistente al Poder Ejecutivo y a la extensión que le ha dado al veto pronunciado por el Poder Ejecutivo al artículo 3º de la ley mencionada.

Le ruego al señor diputado Ruggieri me manifieste si he expresado con fidelidad el juicio que le mereció al señor diputado, miembro de la comisión, el despacho que por unanimidad hemos subscripto. El objeto, repito, era hacer práctica la ley; excitábamos el procedimiento aceptando la retroactividad objetada por el Poder Ejecutivo. ¿Es así, señor diputado?

**Sr. Ruggieri.** — ¿El señor diputado supone que yo no he sido fidelísimo en alguna de mis afirmaciones?

**Sr. Courel.** — No, señor diputado; deseaba que esa concordancia unánime de la comisión no apareciera discordante en el recinto.

**Sr. Ruggieri.** — ¿Dónde está la discordancia? Reiteradamente he expresado en el seno de la comisión, que hacía reserva de lo que podía decir en el recinto para fundar nuestra adhesión al despacho firmado. ¿Es o no exacto?

**Sr. Courel.** — No acuso al señor diputado de ninguna situación.

**Sr. Rozas.** — ¿Me permite el señor diputado un distingo? En realidad hemos coincidido en el propósito de que la ley saliera sin dificultades. A ese efecto hemos aceptado el veto del Poder Ejecutivo.

**Sr. Iriondo.** — Desde un principio.

**Sr. Rozas.** — Pero lo que no se ha aceptado son las razones que justifican la objeción de inconstitucionalidad hecha por el Poder Ejecutivo.

**Sr. Iriondo.** — Porque no se trató.



**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Sírvanse no dialogar los señores diputados.

Continúa con la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Ministro de Justicia e Instrucción Pública.** — ¿Cuáles son las razones que motivaron que se aceptara por parte de la comisión?

**Sr. Rozas.** — La necesidad de que la ley saliera cuanto antes.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Ruego al señor diputado por Córdoba que no permita interrupciones, a fin de no alterar el orden del debate.

**Sr. Ruggieri.** — Es que el señor diputado había hecho una pregunta y yo estaba contestando.

Se refirió el señor diputado a nuestra situación en el seno de la comisión. Puntualizo la circunstancia de que desde el primer momento manifestamos que aceptaríamos el veto del Poder Ejecutivo por tener la certidumbre de que sería imposible contar con la mayoría de dos tercios en el Senado para confirmar el artículo objetado.

**Sr. Courel.** — Muy bien.

**Sr. Ruggieri.** — Esa es la razón por la cual hemos firmado el despacho, no obstante disentir con el veto.

**Sr. Rozas.** — Yo no sé si los señores diputados están de acuerdo con las razones que informan la objeción de inconstitucionalidad, porque eso no se ha tratado en la comisión.

**Sr. Vicchi.** — No me he referido a la discusión sobre el aspecto constitucional, que no se ha hecho en el seno de la comisión, sino al juicio de intenciones que se hacía.

**Sr. Ruggieri.** — No me he referido a intenciones de los miembros de la comisión.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — La Presidencia está dispuesta a hacer respetar al señor diputado que tiene la palabra, pero para que ello sea posible lo invito a no aceptar interrupciones y a dirigirse a la Presidencia.

**Sr. Courel.** — He expresado con claridad mi pensamiento y no he dicho una sola palabra referente a actitudes de los señores diputados.

Yo he explicado cuál ha sido el punto de vista que ha tenido la comisión para llegar a un acuerdo práctico que hiciera efectiva la ley y que ese ha sido el propósito fundamental que se ha tenido en cuenta en todas sus sesiones. No hemos hablado allí, ni podía disentirse que el señor diputado Ruggieri en el recinto fundara su voto, que me parece muy lógico, desde su punto de vista y defendiendo al grupo a que él pertenece. Pero esta es una cuestión aparte. Yo me he referido a las tareas de la comisión y a la labor desarrollada en la misma.

Bien, señor presidente; en las palabras que he pronunciado, en que he tenido que hacer referencia al señor diputado Ruggieri, he dado una de las razones fundamentales que ha tenido el bloque demócrata nacional para suscribir ese despacho y prestarle su aprobación, pero deseo en este momento dar en nombre de ese bloque el verdadero alcance de su voto sobre la observación parcial hecha por el Poder Ejecutivo. Entiendo que la aprobación del veto parcial en lo que afecta al contenido de la ley se ha de apreciar siempre dentro de las circunstancias y características que la motivan. No ha de ser siempre el veto parcial materia de este despacho tal como sale hoy de la Comisión de Legislación General.

El bloque demócrata nacional desea manifestar que la aceptación del veto parcial en este caso es porque se refiere a una disposición de carácter transitorio que no afecta en forma alguna la parte orgánica, constructiva, sustancial de la ley, porque entiende que una observación a la parte orgánica o sustancial de una ley afecta a la totalidad de la misma, a su estructura, mientras que en el caso en debate, se trata de una disposición transitoria que no tiene afinencia con el contenido jurídico de la ley. Ese veto parcial no la desarticula, y es por eso que tal veto puede aceptarse siempre que se presenten circunstancias como las del caso que dilucida la Cámara.

En el deseo de que los empleados de comercio de todo el país tengan su ley

de amparo, el bloque demócrata nacional manifiesta por mi intermedio que votará el despacho tan brillantemente informado por el señor diputado Viechi. (*¡Muy bien!*).

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Se va a proceder a votar el despacho de la Comisión de Legislación General.

De acuerdo con la disposición constitucional pertinente, artículo 72 la votación se hará nominalmente, por sí o por no.

—Realizada la votación:

**Sr. Secretario** (Zavalla Carbó). — Han votado por sí 91 señores diputados, la totalidad de los diputados presentes, en la siguiente forma:

—Ahumada, Agüero, Alonso, Amadeo y Videla, Ameri, Amoedo, de Andreis, Aráoz (Ernesto M.), Aráoz (Eudoro D.), Arce, Benegas, Biancofiore, Bogliolo, Bonazzola, Bosano, Bualdo, Briuolo, Buira, Buitrago, Bustillo, Bu-  
yán, Cáceres, Cafferata, de las Carreras (E. L.), Carreras (J.), Carús, Castiñeiras, Castro, Coca, Cordero, Cotomina, Segura, Costa Méndez, Courel, Cúitto, Dávila, Degano, Dickmann (E.), Escalera, Espil, Ferreira, Garayalde, Ghaldi, Giménez, Godoy, Gómez Rincón, González (B. S.), González Guerrico, González (V.), Grisolia, Guglielmelli, Herrera, Inda, Iribarne, Iriondo, Lamesa, Lencinas, Lima, López, Magris, Mancini, Molina, Mouchet, Movsichoff, Noble (J. A.), Oddone, Palacín (P.), Pérez Leirós, Pfeleger, Pintos, Pita, Pressacco, Radío, Ramiconi, Repetto (A.), Repetto (N.), Rojas, Ruggieri, Santillán, Saravia, Schoo Lastra, Sellarés, Solari (F. C.), Solari (J. A.), Solís, Vallejo, de la Vega, Viechi, Vidal Baigorri, Videla, Vionnet, Wade, Zarzaga.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Queda aprobado el despacho de la comisión, y se hará la comunicación de estilo al Honorable Senado.

—Prolongados aplausos en las galerías.

15

## MOCION

**Sr. Godoy.** — Pido la palabra.

Para hacer indicación en el sentido de que la Cámara pase a considerar la orden del día número 19, sobre creación de la Junta Nacional para la Desocupación, asunto que ha sido despachado por la Comisión de Presupuesto con la unanimidad de las opiniones de los sectores representados en dicha comisión y que, por lo tanto, no ha de llevar mucho tiempo su consideración por la Cámara.

Por otra parte, la urgencia y gran trascendencia del asunto hace que convenga que sea considerado y resuelto a la mayor brevedad.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Se va a votar la moción formulada por el señor diputado Godoy.

—Resulta afirmativa.

**Sr. Presidente** (Noble R. J.). — Se considerará la orden del día número 19.

16

JUNTA NACIONAL PARA LA  
DESOCUPACION

Orden del día núm. 19 (a).

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo creando la Junta Nacional para la Desocupación e inversión de 1.000.000 de pesos para la realización de los fines determinantes de la organización de la junta y el proyecto de ley del señor diputado doctor Adolfo Dickmann y otros señores diputados, sobre plan de trabajos públicos para combatir la desocupación; y, por las razones

(a) A continuación se agrega, como antecedente, el proyecto del diputado Pérez Leirós y otros, sobre creación de la Junta Nacional de Desocupación.