

XLIV

A VALENTÍN ALSINA

EN NOMBRE DEL SENADO ARGENTINO

Septiembre 7 de 1869.

Señores: El Senado argentino se asocia á esta manifestación de dolor y de gratitud pública, honrando en el doctor don Valentín Alsina al más ilustre y venerable de sus miembros.

La alta corporación á que pertenecía en vida me ha encomendado pronunciar algunas palabras sobre su tumba, tributando un justo homenaje á sus servicios y sus virtudes.

Los largos y distinguidos servicios que el doctor don Valentín Alsina prestó á la patria común, así como sus virtudes cívicas y privadas, no necesitan de elogio en presencia de la generación que le ha amado y le ha admirado, siguiendo con anhelosa simpatía el curso de su laboriosa carrera; y mientras el fuego sagrado del patriotismo no se extinga en el corazón de los argentinos, las generaciones venideras han de participar de los mismos sentimientos de que en este momento estamos animados todos.

Ellos dirán lo que nosotros decimos ahora: vivió consagrado á la noble y austera religión del deber, cumpliéndola con varonil abnegación, y murió tributándole un culto tan puro como desinteresado.

Sus amigos que le lloran, el pueblo que le honra, el gobierno de la República y la provincia que asiste á sus funerales, el Senado que viene á darle el último adiós á las puertas de la morada de su eterno descanso, no son sino

el merecido tributo que se debe á las altas cualidades del hombre y del ciudadano y la recompensa póstuma á que sus servicios le hacen acreedor.

¡Paz en su tumba y honor á su memoria pido á Dios y al pueblo en nombre del Senado del pueblo argentino!

El hombre público, que habiendo tomado parte por el espacio de más de cuarenta años en las luchas contemporáneas, dando y recibiendo golpes en defensa de sus creencias, el combatiente de la palabra en la prensa y la tribuna, el gobernante recto, el juez íntegro, el legislador político, que ha cruzado sin odios este mundo de odios, descendiendo al sepulcro sin dejar tras sí pasiones rencorosas y llevando las bendiciones de un pueblo que deposita sobre su cabeza inanimada la triple corona de la virtud cívica, de la inteligencia y del patriotismo acrisolado, bien puede reposar tranquilo en el seno de la Divinidad.

¡Dios reciba su alma en el Cielo, mientras los hombres honran su memoria en la tierra!

XLV

CUESTIÓN PUERTO DE BUENOS AIRES

CINCO DISCURSOS

PRONUNCIADOS EN EL SENADO NACIONAL EN LAS SESIONES
DEL 11, 14 Y 16 DE SEPTIEMBRE DE 1869

DISCURSO PRIMERO

Sesión del 11 de septiembre de 1869.

SUMARIO.—Faz externa de la cuestión.—Reglas de derecho administrativo.—Antecedentes de la materia.—Leyes que rigen el caso.—Requisitos esenciales.—Carácter del contrato.—Paralelo con el del Ferrocarril Central.—Necesidad de estudios.—Corolario histórico.—Detalles facultativos.—Examen del informe del Almirante Davis.—Los ingenieros del concesionario.—Procederes del parlamento inglés.—Las tarifas de los diques de Londres.—Comparación general de las dos propuestas presentadas.—Cuestiones que con el asunto se ligan.—Aplicación del principio del derecho constitucional en cuanto á conflictos, concurrencia y mejoras.—Conclusiones.

Señor Mitre.—Pido la palabra para replicar al miembro informante de la comisión de Hacienda.

Señor presidente.—Tiene la palabra el señor senador Mitre.

Señor Mitre.—Voy por ahora á contraerme á tratar la faz externa de la cuestión. Después que la haya examinado bajo sus principales aspectos en tal sentido, me haré cargo de las últimas ideas emitidas por el miembro informante de la comisión, tomándolas por punto de partida, y en tal ocasión estableceré mis puntos de apoyo, en la discusión, antes de pasar á consideraciones de un orden más elevado y trascendental.

Parecía natural tratándose de un asunto de la magnitud y gravedad del que nos ocupa que, desde que se ha introducido una nueva idea que cambie totalmente la faz del negocio, él volviese nuevamente á la comisión, para ser allí estudiado como corresponde, á fin de ilustrar mejor al Senado y dar al voto mayor garantía de acierto. Pero, según parece, á la comisión le ha bastado la simple lectura que de la nueva propuesta se ha hecho, para improvisar sobre tablas un juicio comparativo entre los dos proyectos relativos á la construcción ó mejora del puerto de Buenos Aires.

Tal es el proceder de regla en los cuerpos deliberantes, y como miembro del Senado podría pedir que el reglamento se cumpliera en esta parte; pero, viendo que este asunto se posterga, que mientras tanto el tiempo se pierde lastimosamente, y que conviene al interés público hacer cesar toda incertidumbre, creo que mejor es encararlo francamente desde luego.

Por otra parte, ninguna luz espero ya por parte de la comisión, desde que el miembro informante de ella nos ha manifestado todo cuanto sabía y cuanto ha aprendido sobre el particular.

Empezaré, pues, por examinar el método de estudios de la comisión. La cuestión teórica y facultativa la examinaremos á su tiempo.

Los representantes de un pueblo libre tienen ante todo el deber de cuidar de los intereses del pueblo, porque para eso son elegidos. La comisión de Hacienda al considerar este asunto ha debido también encararlo ante todo del punto de vista de los intereses públicos. Vamos á ver si lo ha hecho.

Están sometidas á nuestra consideración dos propuestas sobre una misma obra. El proyecto de un particular que se propone hacer un puerto seguro en la rada de Buenos Aires, y la oferta de la provincia de Buenos Aires de ejecutar con sus propios recursos esa misma obra. De estos dos proyectos uno de ellos es con gravamen para el erario y dificultades para el gobierno, mientras que el otro ofrece á

primera vista mayores ventajas y sin gravamen alguno por parte de la Nación, ¿cuál es mejor?

La comisión de Hacienda, que, como su nombre lo indica, tiene la obligación de pesar maduramente y ante todo la parte económica de todo asunto, es precisamente el único punto que ha descuidado en sus estudios. Nos ha hablado de todos los poderes, de todos los derechos y de todas las conveniencias, menos del poder de hacer las mayores economías, del derecho que tiene el comercio á que sus intereses sean bien consultados, y de la conveniencia de que la renta pública sea tomada en consideración cuando se trata de grandes gastos.

Por ahora me limito á acusar esta deficiencia del informe. En el curso de la discusión espero dejar establecido que los intereses comunes del presente y del futuro han sido igualmente olvidados, y que siendo sumamente onerosa la propuesta hecha por una empresa particular, ha sido sin embargo preferida á la oferta hecha por la provincia de Buenos Aires que mejora considerablemente las condiciones bajo cualquier punto de vista que se mire, y muy especialmente en lo que se relaciona con la hacienda pública, cuya custodia se ha confiado á la comisión.

Paso ahora á examinar el contrato, siempre por su faz externa, desde el punto de vista del derecho administrativo, tocando de paso lo que se relacione con la cuestión facultativa.

El Poder Ejecutivo ha celebrado un contrato, invocando en el preámbulo una autorización legislativa que dice tener para el efecto, y ha declarado posteriormente que ese contrato le obligaba por el solo hecho de proyectarlo.

Tal contrato, que cuando más podía calificarse de un contrato «ad referéndum», de ninguna manera obligaba al Poder Ejecutivo, ni él ha podido declararlo así sin desconocer por el hecho la potestad soberana del Congreso Nacional sobre la materia; porque el Congreso es el único poder que puede estatuir en materia de esta naturaleza, legislando con arreglo á la Constitución, y por lo tanto el Poder Ejecutivo no ha podido considerarse facultado para

obligar al país por medio de un instrumento al cual el derecho administrativo no reconoce ningún valor legal.

Las leyes de 7 de septiembre de 1863 y de 14 de octubre de 1868 en que se funda el contrato, son precisamente las dos únicas leyes que no han podido ni debido ser invocadas en este caso, porque el contrato importa, si no la violación de esas leyes, por lo menos lo contrario de lo que esas leyes disponen. Por la primera de esas leyes se autoriza al P. E. á gastar 500.000 pesos fuertes del Tesoro Nacional en la construcción de una aduana para el exclusivo servicio y provecho de la Nación. Por la segunda se le faculta para disponer de una renta dada para invertirla en un puerto en la rada de Buenos Aires, poniendo por condición que no emprendería tal obra hasta después que tal renta estuviese desempeñada de sus compromisos, y se hubiese realizado con su producto el ramal del ferrocarril del Río IV que se declaraba preferente respecto de la obra del puerto.

En ambos casos el espíritu de la ley y la voluntad manifiesta del Congreso, fué, que la Nación por sí y con sus propios recursos ejecutase estas dos obras. Por consecuencia, el contrato que acaba de leerse fundado en bases distintas y opuestas á esas leyes, no sólo no obliga al Poder Ejecutivo antes de tener sanción legislativa, sino que ni aun ha podido ser celebrado en virtud de tales leyes como se declara en su preámbulo.

Esto todavía podría subsanarse con un voto implícito de la indemnidad aprobando el contrato por más conveniente. Pero es que además este contrato se presenta á la sanción legislativa desnudo de todos los requisitos esenciales, que administrativamente son de regla constante en la escuela de estos asuntos, y cuya utilidad é importancia son evidentes. El primero de ellos, y sobre el cual no insistiré mucho, es la falta de licitación. No insistiré sobre este punto, porque ni aun para abrir la licitación estaba autorizado el Poder Ejecutivo, desde que el Congreso había tomado la iniciativa que le correspondía, y había dispuesto por una ley que la obra se hiciera por cuenta

de la Nación y no por cuenta y á beneficio de un particular, haciendo erogaciones del tesoro en su obsequio, como se ha estipulado en el contrato.

Cuando hace cuatro años, siendo yo presidente de la República, se presentó por este mismo contratista un proyecto sobre puerto, desprovisto de estudios y sin presupuestos, el P. E. no estaba facultado para contratar por sí, como no lo ha estado ahora, y por lo tanto, no se consideró habilitado para llamar á licitación á los efectos de obligarse ni de obligar al país; y las propuestas que al mismo tiempo se hicieron no tuvieron á sus ojos más valor que el de simples proyectos que podrían servirle de base para formular un proyecto de ley sobre la materia.

Entonces como ahora el P. E. no estaba autorizado para obligar al país sobre materias que son de la exclusiva competencia del Congreso, y si hubiese contratado habría sido con la condición de referirse á lo que el Congreso resolviese. Así, este contrato, que según lo ha declarado el P. E. es un compromiso que lo obliga, y que por lo tanto obliga al país, y que ha mandado indebidamente reducir á escritura pública, no es sino un simple proyecto de ley como uno de tantos, que no obliga absolutamente á nadie mientras el Congreso no le preste su soberana sanción y sea promulgado como ley de la Nación.

Debo decir, sin embargo, en honor del concesionario con quien el P. E. ha celebrado este contrato, que no obstante que el proyecto suyo á que me refiero fuese muy distinto de éste, era, sin embargo, el más serio de todos cuantos se presentaron. Teniéndolo presente, así como otro análogo sobre el cual recayó en 23 de junio de 1865 un acuerdo de Gobierno, el P. E. se limitó á decir á ese respecto que fijaba el término de un año para que se presentaran los estudios, planos y presupuestos para la construcción de un puerto de abrigo en la rada de Buenos Aires, acompañando las propuestas correspondientes á fin de que el Gobierno pudiese tomarlos en seria consideración. (V. Reg. Of. de 1865, pág. 148, del primer sem.)

La seria consideración á que el acuerdo se refería, no

importaba, ni podía importar que el Poder Ejecutivo iba á contratar por sí y ante sí obligando por el hecho á la Nación, como hoy se ha sostenido, sino que iba á reunir los elementos necesarios, para formular un proyecto de ley á fin de presentarlo al Congreso recabando su aprobación, sin la cual no hay contrato que envuelva materia legislativa, que pueda obligar á nadie, y menos que á nadie al P. E.

De este modo se ha procedido siempre en todos los graves negocios en que el Ejecutivo ha tomado la iniciativa de los proyectos de contrato, que envolvían materias que son del resorte del legislador, las cuales difieren tanto de los contratos perfectos, como una ley difiere de un simple proyecto de ley que no es sino una idea apuntada en el papel.

Recordaré con este motivo, como el ejemplo más conocido y más análogo á este caso, el contrato del Ferrocarril Central Argentino, para que se vea que tal es el método que se ha seguido siempre; á la vez que la seriedad, la legalidad y la circunspección con que se ha procedido ahora.

Hallándome encargado provisionalmente del Poder Ejecutivo Nacional antes de ser elegido presidente de la República, fijé desde luego mi atención, apenas pacificado el país, en la realización del ferrocarril del Rosario á Córdoba, obra popular y de vital necesidad para el progreso de la Nación. Los datos que tenía me habían hecho concebir la esperanza de que tan grande obra podía convertirse en una realidad. Entonces el P. E. en vez de dar seguridad, ni aun esperanzas que por si solo no podía dar antes de tener bases fijas, se presentó al Congreso Nacional para contratar la construcción del ferrocarril. El Congreso dictó en consecuencia una ley autorizando al P. E. para contratar, y al mismo tiempo determinó las bases sobre las cuales debía contratarlo. Con sujeción estricta á estas bases se inició la negociación del Ferrocarril Central Argentino, y una vez celebrado el contrato con arreglo á ellas, se presentó al Congreso y éste se sirvió darle su aprobación.

Posteriormente, habiendo surgido dificultades que hacían imposible la realización de la obra sobre las bases sancionadas por el Congreso, el P. E. para salvar estas dificultades, así como las que podían presentarse por parte de las provincias acerca de los terrenos que éstas debían ceder á la empresa, se presentó nuevamente al Congreso solicitando la modificación de las primitivas bases, en cuanto á la concesión, y el Congreso se sirvió igualmente prestar su aprobación á las modificaciones propuestas por el P. E. como paso previo indispensable para contratar definitivamente.

Véase, pues, cómo el contrato que se presenta hoy, no sólo es un simple proyecto de ley que se halla en contradicción con leyes anteriores, sino que ha necesitado de una ley anterior que le fijase bases determinadas para contratar de una manera que obligase al P. E. Por lo tanto, estamos en plena libertad para considerar este contrato como un proyecto que no obliga á nadie, ni moralmente siquiera, pues ya se ha visto que es hasta contrario á las leyes vigentes que rigen el caso.

Por otra parte, este proyecto se presenta desnudo de otro requisito más esencial aún que el que señalé antes; requisito indispensable que acompaña y no puede dejar de acompañar á obras públicas de la importancia de éstas, que comprometen el presente y el porvenir, y cuyos errores podemos sufrir nosotros y pagar las generaciones venideras. Me refiero á los estudios facultativos, observaciones científicas y operaciones previas que deben necesariamente preceder á una obra de esta magnitud.

En todas partes del mundo cuando una obra de este género se ha emprendido, aun en condiciones más favorables que las nuestras por lo que respecta á la incógnita que era necesario despejar previamente, jamás se ha omitido un requisito tan esencial como indispensable, faltando el cual hay que proceder á ciegas ó por instinto. Aun allí donde han sido más estudiadas las condiciones locales como en los Estados Unidos, aun allí donde ha habido más acopio de ciencia y mayor masa de datos de todo gé-

nero para proceder con un acierto aproximativo, no se han considerado los gobiernos dispensados de la necesidad de estudios previos para ejecutar obras menos complicadas por lo que respecta al difícil problema de la concurrencia de las fuerzas naturales.

Los diques de Londres, ejecutados cien años después que los de Liverpool, y cuyos estudios el señor almirante Davis hace datar de 1799 atribuyendo su realización á la iniciativa omnipotente de Pitt, fueron estudiados directamente por el Parlamento de 1796, con presencia de ocho proyectos que le fueron presentados, elaborándose por la comisión respectiva un luminoso informe basado en las declaraciones de todos los hombres de ciencia y de práctica que al efecto fueron consultados, todo lo que fué publicado en el mismo año. Por una casualidad este precioso documento se encuentra en la biblioteca pública de Buenos Aires, donde he tenido ocasión de consultarlo. («Report from the Committee», etc., N. 5 de la Bib.)

Los Estados Unidos sólo en 1827 iniciaron sus estudios preparatorios para la construcción de un dique seco en el arsenal de Nueva York, sólo en 1835 los autorizó el Congreso, sólo en 1841 fueron definitivamente aprobados por el mismo, y sólo en 1852 se terminó esta obra, es decir, vinticinco años después de iniciarse los estudios previos, en los cuales únicamente se emplearon catorce años.

Los diques secos de Boston, Filadelfia, Portsmouth, Norfolk, Pensacola, ejecutados todos á expensas del tesoro de los Estados Unidos que gastó en ellos siete millones de dólares, fueron precedidos de estudios no menos serios ni detenidos, aun después de realizado el primer dique. (V. Stuart, Naval Dry Docks of the U. S.)

El P. E. en el asunto que nos ocupa, antes de consagrarse á estos estudios previos, antes de consultar la ciencia ó la experiencia que tenía á su servicio, llevado (yo lo creo) por la noble impaciencia del progreso, queriendo sin duda ganar tiempo en la realización de obra tan benéfica, se apresuró á contratarla, después de haberla examinado científicamente «en acuerdo de ministros», según

nos lo dice en su Mensaje especial de 31 de mayo. (V. Mensaje cit., pág. 2.) Sin embargo, conociendo sin duda más tarde la deficiencia de los estudios particulares, y pensando tal vez que, por mucha que fuese la competencia de los señores ministros para decidir sin ninguna otra luz en materiales de ingeniería hidráulica, tal opinión no era decisiva, el Gobierno aprovechó la permanencia del señor almirante de los Estados Unidos, Mr. Davis, en nuestro puerto, poniendo á contribución su buena voluntad y su ciencia, á fin de que le suministrase informes facultativos sobre la obra que ya había contratado, declarándola por sí y ante sí buena por el hecho.

Este informe era de todo punto indispensable porque sin él no podía presentarse el P. E. ante el Congreso. El Congreso, como los gobiernos en general, no está compuesto de astrónomos, hidrógrafos é ingenieros hidráulicos, y es ésta la razón por qué necesita del auxilio del saber y de la experiencia ajenos, para formar su ciencia y su conciencia respecto de la bondad de una obra científica.

Era, pues, necesario además una palabra científica que viniese á ilustrar la cuestión, y que tuviese más autoridad que la opinión de los ingenieros del interesado, única que había sido consultada en el acuerdo de ministros. Así, el contrato aprobado el 9 de abril de este año, fué sometido al examen del señor almirante Davis el 10 de mayo siguiente, ó sea un mes después de la época en que el Gobierno se consideraba obligado por tal contrato.

El P. E. al enumerar los títulos de competencia en la materia que reúne el señor almirante americano, menciona las obras de importancia de este género, practicadas en los Estados Unidos en que á él le ha tocado concurrir. Pero, si no me equivoco, el señor almirante Davis no ha sido el ejecutor de tales obras, porque no es un ingeniero hidráulico, sino un ingeniero hidrógrafo, lo que es más, pero no es lo mismo para el caso. Por consecuencia, su informe facultativo no podía ser sino parcial; era la opinión del sabio, pero no la del hombre especial en la especialidad de que se trataba. El mismo lo declara en el informe remiti-

do por el Gobierno cuando dice: «Daré mi opinión relativamente á ciertos trabajos hidrográficos proyectados en las cercanías de Buenos Aires en cuanto pudiese contribuir con mi experiencia como hidrógrafo.» (Mensaje cit., página 4). Y no sólo declara con franqueza que va á informar simplemente con su experiencia de hidrógrafo, sino que agrega, con recomendable modestia, «que le es sensible no tener ni tiempo ni oportunidad para hacer observaciones independientes y originales, teniendo que limitarse á cumplir simplemente el pedido.» (Mensaje, id.)

En efecto, el señor almirante en la primera parte de su informe, que más bien que científico es histórico y administrativo, se limita á transcribir lo que dice Mac Culloch en su Diccionario de Comercio, que todos conocemos, para demostrar la utilidad y conveniencia de los docks, que nadie puede poner en duda. En la segunda parte de su informe recientemente pisa el terreno facultativo; pero con la buena fe de un leal marino, al mismo tiempo se encarga de decirnos que su trabajo se ha limitado á oír las explicaciones que sobre el «plan general» le ha hecho el señor Madero, interesado en la obra—al simple examen de la sonda en los mapas que encontró en el Departamento Topográfico de Buenos Aires,—y al mero examen de los papeles escritos, sin presencia de la cartera de los ingenieros, ni de los planos de estudios; papeles que mal pudo comprender desde que él mismo dice que no reproduce «palabras del informe (de Bell y Miller) porque sólo lo tiene en español».

Sin embargo de tan pobres datos, y no obstante no ser una especialidad en la materia, el señor almirante como hombre de ciencia no podía dejar de abrazar el problema á resolver tanto en su conjunto como en sus detalles, ni podía dejar de tomar en cuenta las fuerzas naturales á que los trabajos de la ciencia se subordinan en obras de este género. Así, tratándose de un río como el de la Plata, en que las fuerzas naturales intervienen de una manera tan poderosa, y en que los fenómenos de los vientos, las corrientes, las mareas y el trabajo de las olas no han di-