

Camino Afirmado de Luján a Morón

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1922

Mensaje del Poder Ejecutivo a la Legislatura acompañando el proyecto de Ley correspondiente

El Poder Ejecutivo, por el Ministerio de Obras Públicas, ha remitido a la Legislatura un extenso mensaje fundando un proyecto de Ley por cuyo art. 1.º se modifica el art. 4.º de la Ley de 28 de Noviembre de 1922, el cual quedará en la siguiente forma:

Art. 4.º Los recursos para los servicios de amortización o intereses, del empréstito autorizado por la presente ley, serán fijados en las Leyes de presupuesto de los años 1924 y siguientes, afectándose al pago de dichos servicios la parte disponible de los impuestos de papel sellado y justicia; las utilidades de las obras autorizadas por la presente ley y además, el producido del impuesto a que deberán quedar sujetas las propiedades beneficiadas por las obras determinadas en el inciso i) del art. 5.º excluidos los desagües de la ciudad de Morón; y el de un impuesto a la nafta, lubricantes, repuestos y accesorios, consumidos por los vehículos automotores de toda la Provincia. De acuerdo con una ley que oportunamente se dictará, el servicio de intereses y amortización de las obras del camino de Morón a Luján se debe efectuar: 1.º, con el impuesto a las propiedades situadas hasta 5000 metros a cada lado del camino, aplicado de manera tal que en ningún caso el costo de obra que recaerá sobre cada propiedad sobrepase el 50 % de la más nueva valuación; 2.º, con la parte necesaria hasta cubrir el servicio, del fondo que resulte de aplicar el impuesto de dos centavos por litro de nafta consumida por vehículos automotores en la Provincia, y 3.º, del valor de venta de lubricantes, repuestos y accesorios empleados por los mismos. El resto de este fondo queda afectado a la reparación de caminos en toda la Provincia o al fondo acumulativo, si se creare.

Por el art. 2.º del proyecto de ley el Poder Ejecutivo propone que se modifique el inciso i) del art. 5.º de la ley mencionada que quedará en la siguiente forma:

«Inciso i): Para nivelación y desagües de la ciudad de Morón y prolongación del camino afirmado, desde esta ciudad a Luján: \$ 8.900.000».

El art. 3.º modifica el art. 9.º de la misma ley el cual queda así:

«Art. 9.º El Poder Ejecutivo queda autorizado para licitar la construcción de las obras determinadas en los incisos i) y j) del art. 5.º en un todo de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contabilidad y a pagarlas separadamente con títulos en las condiciones del art. 1.º de esta ley».

El Mensaje del Poder Ejecutivo está redactado en los siguientes términos:

A LA HONORABLE LEGISLATURA:

El Poder Ejecutivo tuvo el honor de solicitar de Vuestra Honorabilidad el expediente que, conteniendo el contrato ad-referendum celebrado con la Empresa Juan F. Tetamanti

para la construcción del camino afirmado de Luján a Morón y los desagües de esta última ciudad, como asimismo el proyecto de ley correspondiente, todo ello de acuerdo con lo establecido en la del 28 de Noviembre de 1922, había sometido a vuestra consideración.

Motivaba este pedido la circunstancia de que, una mayor experiencia adquirida en estos últimos tiempos, respecto a uno de los materiales a emplearse en la obra proyectada, el conglomerado calcáreo de La Magdalena, ha hecho nacer dudas sobre su eficacia como constituyente de cubiertas que han de estar sometidas a un tráfico muy intenso y pesado. Las condiciones a que se han llegado, para estos casos, permiten prever elevados gastos de conservación que anularían completamente las ventajas del reducido costo inicial.

Consideraciones de este orden son las que han llevado al P. E. a creer en la conveniencia de cambiar los tipos de pavimentos, que según el anterior proyecto, se pensaba ejecutar — conglomerado calcáreo de Magdalena y adoquinado de granito — sustituyéndolos con un tipo uniforme en toda la longitud del camino, el hormigón armado y anulando el contrato celebrado ad-referendum de V. H. con la Empresa Juan F. Tetamanti, propósito este que coincide con una presentación hecha en igual sentido por esta última.

Los propósitos enunciados en la primera parte del párrafo anterior, llevan enseguida, como tendré el honor de demostrarlo a V. H. más adelante, a una necesidad imprescindible, la de modificar los artículos 4.º, 5.º inciso i) y 9.º de la Ley de 28 de Noviembre de 1922; el 1.º por cuanto se refiere a la forma de pago de las obras; el 2.º por su importe total y el último por el procedimiento que debe seguir el P. E. para contratar.

Tales modificaciones son necesarias por varias razones que sucesivamente iré exponiendo. En primer lugar, el mencionado art. 4.º, que fija los recursos para los servicios de amortización e intereses del empréstito dice en su parte final: «y el producido del impuesto a que deberán quedar sujetas las propiedades beneficiadas por las obras determinadas, en el inciso i) del art. 5.º, de acuerdo con las disposiciones de la ley que oportunamente se dictará, para que dicho impuesto, distribuido en zonas hasta de 2000 metros a cada lado del camino, cubra totalmente el servicio corres-

pondiente a la suma invertida en la obra. Resulta de aquí que, proyectado un tipo de pavimento, queda determinada la carga impositiva sobre cada unidad de superficie en promedio, de una única manera, la cual resultará un cierto porcentaje del valor unitario de la propiedad.

Por otra parte, y a causa de impuestos semejantes y hechos efectivos con análogo fin, ha sido demandada la Provincia, sosteniendo la parte actora la inconstitucionalidad de una imposición que resultaba confiscatoria por su elevado monto, si así se le comparaba con el valor de la propiedad. La Suprema Corte de la Nación ha fallado condenando a la Provincia a devolver las cantidades cobradas — caso del señor Pereyra Iraola por contribución del camino afirmado La Plata-Avellaneda — y, declarando la inconstitucionalidad de un impuesto que llegue a valores excesivos, sobrepasando el beneficio que la obra misma lleva a la propiedad.

Nace de éste y del deseo de evitar la repetición de casos semejantes, la necesidad de imponer contribuciones prudenciales, tomando como base el valor actual de la propiedad gravada, ya que no es posible pensar con los datos que hoy se tienen, en una determinación «a priori» del beneficio que aquella ha de recibir. Este criterio llevó, en el caso que me ocupa, y para mantenerse dentro de lo estipulado en el art. 4.º de la Ley, a la elección de un pavimento de bajo precio para la parte rural del camino de Morón a Luján. Para ello se había empezado por establecer como norma que el costo de la obra que recaía sobre cada unidad no debía ser mayor del 30 % de su valor medio a todo lo largo del trazado. Este porcentaje que adopta también ahora el Poder Ejecutivo y que somete a vuestra consideración, no parece elevado y debe hacerse notar que correspondería a las propiedades con inmediato frente al camino, para ir decreciendo luego. Conviene recordar que en el caso ya citado del Sr. Pereyra Iraola era mayor del cien por ciento, lo que recalca de inmediato el carácter de confiscatorio que el demandante le atribuía.

Directamente ligada con este valor del porcentaje que ahora se considera, se encuentra el del ancho de la faja imponible a cada lado del camino, y bajo este punto de vista la solución anteriormente dada al problema de elección del pavimento muestra que el ancho de 2000 metros fijados por la ley es muy reducido para permitir una buena obra dentro del sistema de pago que ella misma determina. Bien es cierto que no es principalmente en consideraciones de esta índole que debe basarse la fijación del ancho imponible, pero, cree el P. E. que un máximo de 5000 metros es admisible

y también recomendable, en cuanto permite disminuir la imposición unitaria a un porcentaje razonable sin acrecentar el otro factor en forma exagerada.

A pesar de este aumento que significa elevar de cuatrocientas a mil las hectáreas que contribuyen a pagar un kilómetro de afirmado, y estando a lo dicho más arriba, la cantidad a cargar a las dichas mil hectáreas no alcanzaría a cubrir el costo de dicha longitud. Una comparación con el proyecto anterior puede mostrarlo, antes de hacer algunos cálculos: el porcentaje admitido anteriormente como carga sobre la propiedad, y que dió como resultado la adopción del pavimento de calcáreo, era el 30 % de su valor, «en promedio»; el que ahora se propone es el mismo pero como un máximo, vale decir que, si se supone por ejemplo que él decrece de manera inversamente proporcional de la distancia de la propiedad al camino, hasta anularse, el promedio será del 15 %. De modo pues, que, si bien la superficie a imponer crece en la proporción de 1 a 2,5, el impuesto disminuye en la de 2 a 1 y como, por otra parte, el costo del metro cuadrado de pavimento es «grosso modo» el doble que el anterior, el desequilibrio es evidente.

El importe total de la obra, desagües de Morón excluido, ha sido calculado en pesos 7866000 pagaderos en bonos tomados al tipo mínimo de ley; es decir, que resulta un costo kilométrico de \$ 164000. Supóngase ahora que el valor medio de la propiedad a lo largo del trazado y dentro de la zona imponible sea de \$ 700 por hectárea, cantidad que sirvió de base para los cálculos del precio unitario admisible, en el proyecto anterior. Para el kilómetro considerado contribuyen 1000 hectáreas que, gravadas a un promedio de 15 % se harán cargo del pago de una parte de obra por valor de \$ 105000. El servicio del resto, hasta cubrir el costo hallado más arriba deberá ser hecho a expensas de otra imposición. Este resto en cuestión, podrá ser menor quizá, una vez que se conozca la nueva valuación de la propiedad y la distribución del impuesto en sentido transversal al camino, y por ello, la nueva imposición tendrá, como más adelante haré ver, un carácter complementario, en cuanto a su aplicación al servicio de esta obra, vale decir, cubrirá la diferencia que el estudio al detalle ponga de manifiesto.

Dos fuentes de imposición se han presentado al Poder Ejecutivo, como perfectamente aplicables al objeto de integrar el servicio de los capitales invertidos en la obra, ellas son las patentes de vehículos de las Municipalidades beneficiadas por el camino, y un impuesto a la nafta, lubricantes y repuestos, consumidos por los automotores existentes en los mismos partidos. Consideraciones de orden actual, si-

tuación financiera de los Municipios en este momento, entre otras y más que todo la circunstancia de tratarse de una obra en particular y no de un plan general que abarque toda la Provincia, han hecho dejar de lado la primera y estudiar con más detalle la segunda, en la seguridad de que ésta proporciona una equitativa solución.

En efecto, es inobjetable el concepto de que, un camino afirmado substituído a uno de tierra, reporta a los que se sirven de él, directa o indirectamente, una serie de beneficios traducidos en economía de combustible, repuestos, lubricantes, tiempo, en una mayor seguridad de tránsito y en comodidad. Todo lo dicho es también aplicable a los vehículos de tracción animal, pero se deja de lado por su manifiesta tendencia a desaparecer y porque, precisamente, la construcción de buenos caminos acelera ese proceso.

El beneficio experimentado por los usuarios será proporcional al uso que hagan del camino, medido justamente por la cantidad de combustible, repuestos, etc., que consuman. Se define así un criterio claro y exacto sobre la función de un grupo de impuestos sancionados hace ya mucho tiempo en otros países — Estados Unidos de América en particular — con destino a la construcción y mantenimiento de carreteras.

Puede decirse entonces que una obra de este género debe ser pagada por los que se benefician con ella, y proporcionalmente a las ventajas que cada uno reciba. Este concepto, rigurosamente aplicado, ocasionaría dificultades en la práctica para el caso de una construcción aislada.

Es imposible hacer «a priori» una delimitación entre aquellos que usaran el camino y los restantes; la fiscalización del tránsito, tomaría, por otra parte, un carácter de cobro de peaje que repugna a nuestra Carta Fundamental, y finalmente, la aplicación de un impuesto a la nafta y repuestos para una pequeña zona de la Provincia se prestaría a grandes evasiones de su producido. Todas estas razones han obligado al Poder Ejecutivo a proyectar este gravamen con extensión a toda la Provincia y destinar su producido, en primer término, a completar el servicio del camino Morón-Luján y en segundo a la reparación general de la red existente. Tal como se quiere aplicar, a razón de dos centavos por litro de nafta, introducido en la Provincia y el 4 % del valor de venta de lubricantes, repuestos y accesorios expedidos en su territorio es razonable y fácil de hacer efectivo. Para lo primero basta recordar las tasas usadas en los Estados Unidos de América con análogo fin. Para lo segundo el problema puede resolverse gravando el total del combustible introducido y estable-

ciendo la devolución de derechos cuando se compruebe su uso con fines industriales y completando el sistema en forma semejante a la usada para impuestos al consumo.

Puede hacerse un ligero cálculo sobre el producido de estas imposiciones, partiendo de la cantidad de automotores probables para el año 1927; este número ha sido deducido de las últimas estadísticas aplicando el coeficiente de credimiento que acusan los últimos años. Como rendimiento promedio por unidad de año se toma la suma de \$ 36 000, resultando de aplicar el impuesto a 1 200 litros de nafta y pesos 300 de lubricantes, repuestos, etc. y siendo la cantidad probable de vehículos automotores para mediados de 1927 de 64 000, se tiene como producido de este año \$ 2 304 000, sin tener en cuenta evasiones, pero tomando números bajos para el total de unidades. Aplicando el mismo cálculo a los automotores probables para igual fecha en los partidos atravesados por el camino se llega a una recaudación de \$ 81 000. Esta suma es considerablemente menor que la necesaria, para completar el servicio y de hecho se recurriría a fondos provenientes del resto de la Provincia para integrarlos. Pero, hay tres razones fundamentales que permiten al P. E. proponer una solución como la que se está exponiendo:

Primera: Importa un criterio muy restrictivo el suponer como solos beneficiados los partidos que atraviesa el camino únicamente; con justicia entonces y en la práctica, la contribución que corresponde a los beneficiados por la obra puede ser y debe ser, mayor de \$ 81 000 para 1927.

Segunda: Los coeficientes de crecimiento del número de automotores que revela la estadística, permiten creer, aún con la restrictiva base del cálculo anterior, la contribución de los partidos mencionados llegará a cubrir la diferencia de servicio de deuda, dentro de un plazo que oscilará entre los 8 y 9 años.

Tercera: La circunstancia de que aparezca toda la Provincia soportando una carga destinada al pago de una obra aislada, no es nueva en las normas que rigen esta clase de construcciones. En efecto, la ley del camino afirmado de La Plata a Avellaneda establece en su art. 8.º: «El valor del camino afirmado y sus anexos será cubierto en la siguiente proporción: el 70 % por las propiedades comprendidas en las zonas que establece el art. 6.º y el 30 % restante al Gobierno». La Ley de Construcción de los caminos de Avellaneda a Lomas y de la Capital Federal a Morón, San Martín y Tigre contiene un artículo análogo con la proporción 80 y 20 %. En ambos casos el Gobierno debía pagar con el producido de la contribución territorial en la Provincia y esto, durante todo el período de amortización.

LA INGENIERIA

Se deja ver entonces que las condiciones propuestas en el caso actual son mucho más favorables y así lo demuestran la primera y segunda razón que os he expuesto.

El Poder Ejecutivo cree haber llegado de este modo, a un sistema impositivo que es justo, elástico y cómodo y que salva las dificultades que presenta la financiación de caminos aislados, optando por aquellos impuestos que sean más aplicables en el momento actual y observando las diferencias grandes que existen entre la realización de una sola obra y un plan general para toda la Provincia. La justicia de la nueva imposición introducida residirá precisamente en que el sobrante de su producido se dedique sólo a la reparación de la red total del territorio y no tenga ninguna aplicación ajena a este fin.

Basado en estos conceptos se ha dado forma a la modificación del art. 4.º de la Ley del 28 de Noviembre de 1922, entendiéndose que el nuevo, tanto como el primitivo, sólo fija el sistema de pago en general y el límite de la imposición en lo referente a la propiedad. El estudio de los impuestos en detalle y la forma de llevarlos a la práctica será motivo de una ley posterior. En la redacción del artículo se ha tenido el cuidado de salvar los inconvenientes de una disposición un poco confusa y que se refiere a las otras obras del inciso *i*), los desagües de la ciudad de Morón, cuyo servicio debe ser lógicamente excluido del sistema ideado para el camino.

En lo que se refiere a la modificación que al comienzo de este mensaje mencionara a V. H. del inciso *i*) del art. 5.º ella es debida al nuevo costo de las obras proyectadas para el camino, costo que se ha calculado sobre la base de una calzada de hormigón armado, de 8 metros de ancho mínimo que correspondería a la zona rural. Si a la suma que así resulta,

resulta comprendidas todas las obras, accesorios, gastos de estudio, imprevistos, etc. y que es de \$ 8550 000, se agrega el costo de los desagües de Morón, se tiene un total de pesos 8 900 000, que es la cantidad que figura en la modificación del inciso *i*).

He manifestado también a V. H. que creía necesario la modificación del art. 9.º de la ya citada Ley de Consolidación y Obras Públicas. El dice así: « Para obras determinadas en los incisos *i*) y *j*) del art. 5.º el P. E. someterá a la Legislatura para su aprobación, dentro del plazo de noventa días de realizado el empréstito, los proyectos de ley con sujeción a los cuales deberán realizarse ».

Posteriormente, la ley del 31 de Enero de 1924, autorizó al P. E. a contratar en el exterior o en el interior por separado y en las mismas condiciones establecidas en los arts. 1.º y 2.º de la anteriormente citada, la parte de empréstito correspondiente a cada una de las obras determinadas en los incisos *a*) a *k*) del art. 5.º.

Cree el Poder Ejecutivo en la conveniencia de que, por razones de ganancia de tiempo se modifique el art. 9.º autorizándole, a contratar directamente las obras en él mencionadas y a efectuar los pagos parciales con títulos que serán tomados en las condiciones estipuladas en el art. 1.º, rigiéndose los trámites previos al contrato y en un todo, por lo dispuesto en la Ley de Contabilidad.

Por todo lo manifestado hasta aquí, espera el P. E. que V. H. acuerde su sanción al proyecto que se eleva, para realizar así una obra reclamada como necesaria y de evidente provecho para la Provincia.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

VERGARA

E. C. Boatti