

Legislación Técnica

MOCIÓN DE LOS HONORABLES SENADORES DON HERNÁN FIGUEROA Y DON DARÍO BARRUETO, EN LA QUE INICIAN UN PROYECTO DE LEY QUE CREA LA CAJA CAMINERA

HONORABLE SENADO:

Un clamor general en el país se hace sentir, orientado a solicitar de los Poderes Públicos una solución acertada en el problema de nuestra vialidad.

Para nadie es un misterio el pésimo estado en que se encuentran nuestros caminos. Salvo una pequeña extensión de caminos que tienen el carácter de permanentes, los demás son totalmente intransitables en el invierno y apenas transitables en el verano.

Año a año el Estado hace sacrificios de consideración, destinando sumas importantes para la reparación de los caminos, reparaciones que en realidad sólo permiten un arreglo superficial y de una duración accidental.

Las reparaciones deben repetirse cada año y los sacrificios fiscales vienen a traducirse en esfuerzos inútiles.

Al continuar con el sistema vigente el país no contará jamás con caminos que merezcan siquiera el nombre de tales.

El año 1936, se dictó la Ley número 5,903, conocida con el nombre de «plan extraordinario». Esa ley es sólo un comienzo de una buena política caminera, pero dejó sin resolver dos puntos que a nuestro juicio son de capital importancia para una solución permanente e integral del problema de la vialidad.

Es necesario, pues, abordar la solución de este problema en toda su extensión y emprender una reforma total en nuestra política caminera.

El proyecto de ley que tenemos el honor de someter a vuestra consideración, va encaminado a proponeros una solución que, a nuestro juicio, reúne las condiciones que una reforma de esta naturaleza requiere.

No participamos de la opinión tan dominante, que culpa del mal estado de nuestros caminos, al actual servicio de caminos dependientes de la Dirección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento. Puede haber deficiencias en ese servicio, pero no puede tampoco exigirse a esa Dirección que resuelva en forma integral este problema de suyo complicado, si no cuenta con las dos condiciones más indispensables para su acertada solución: los medios económicos y la independencia en su acción.

En cuanto a la primera de esas condiciones es necesario tener en cuenta que los Presupuestos de la nación sólo destinan alrededor de 42.000,000 de pesos al año como promedio, para conservación y construcción de puentes, caminos, y obras

de vías fluviales. Esa suma es sin duda insignificante, comparativamente a la extensión de nuestra red caminera y al enorme kilometraje de caminos que esperan su construcción.

El problema de construcción de caminos es en su aspecto principal un problema de orden económico y no puede abordarse sin buscar medios importantes que con carácter de permanentes, se inviertan cada año en la ejecución de un plan prolijamente estudiado. No puede pretenderse, ni mucho menos exigirse caminos, si no se hacen los sacrificios que tales obras de adelanto requieren para su construcción.

Ha faltado también a la actual Dirección de Caminos la independencia necesaria para desarrollar pacientemente y estudiadamente los planes de desarrollo integral de construcción de una extensa red caminera. Influencia de todo orden hacen en múltiples ocasiones cambiar proyectos ya comenzados y abandonar obras en ejecución para dar comienzo a otra. La propia mentalidad directiva cambia con frecuencia de acuerdo también con las directivas que imparte cada Ministro de Fomento que llega a desempeñar esa Secretaría de Estado.

La independencia del servicio, alejado de toda influencia extraña es, pues, a nuestro juicio, condición igualmente indispensable para desarrollar una política en beneficio del país, en materia de vialidad.

No hay, pues, justicia en atacar al actual servicio de caminos, si tomamos en cuenta que no dispone de medios económicos suficientes, ni de la independencia necesaria para su acción.

Los países que hoy cuentan con medios de comunicaciones permanentes, han comprendido en toda su amplitud la importancia del problema. Han debido algunos de ellos crear organismos especiales encargados de su construcción y han necesitado efectuar sacrificios de orden económico de consideración.

Algunos países han recurrido a los empréstitos, otros al sistema de emisión de bonos camineros, algunos han efectuado sacrificios directos por medio de aporte presupuestario, otros han recurrido a la implantación de contribuciones especiales, no faltando tampoco otros que han adoptado sistemas mixtos que contemplan ideas de métodos combinados.

Pero cualquiera que sea la forma de la dación del dinero, lo cierto es que los países han debido recurrir a sacrificios extraordinarios como medio de buscar la solución definitiva.

Podrá discutirse a cerca de la conveniencia de emplear uno u otro de los medios puestos en práctica, y por nuestra parte, en el proyecto que sometemos a vuestra consideración, hemos adoptado un sistema mixto en que se emplea la ayuda fiscal directa y la implantación de contribuciones especiales para formar así el fondo necesario para construcción de vías de transporte.

Importante es, además, el aspecto relacionado con las posibilidades de contar con personal técnico competente para desarrollar un plan meditado y de carácter extensivo y permanente. En nuestro país existe personal preparado, pero parece conveniente dar al organismo que se encargue de la construcción de las vías de comunicaciones, las facultades necesarias para adoptar las medidas conducentes a preparar para el futuro un personal adecuado y competente para la ejecución de esta clase de labores.

De acuerdo con las ideas expuestas, hemos confeccionado un proyecto de ley

cuyas características especiales, consisten en la creación de un organismo central, independiente, con personería jurídica y con fondos permanentes, organismo que se crea con el único objeto de proceder a la construcción de vías de comunicaciones.

El organismo que se propone lo denomina el proyecto «Caja Caminera». Ella será administrada por un Consejo formado por representantes de las actividades más directamente interesadas en la resolución del problema. El Consejo sólo tiene facultades consultivas y fiscalizadoras, entregando la dirección ejecutiva a un funcionario que con el título de Director, tendrá atribuciones suficientes para ser un ejecutor eficiente de las directivas acordadas.

Buscando el medio de desarrollar un amplio plan de construcción de vías de comunicaciones, a la vez que buscar el medio más eficiente, se propone en el proyecto un sistema de descentralización que permitirá a las provincias una intervención justa en el empleo de los dineros.

En cuanto a los medios económicos, el proyecto mantiene los impuestos que actualmente forman el fondo de caminos y puentes, que establece la ley 4.851.

Cuatro contribuciones nuevas se determinan en el proyecto: un impuesto adicional de $2\frac{1}{2}$ por mil a los bienes raíces, un impuesto a los vehículos en general, igual al monto que actualmente pagan a beneficio municipal, de acuerdo con el decreto con fuerza de ley número 245, un impuesto a la renta en la forma y condiciones en que lo determinaba la ley número 5,105 (artículo 3.º) y el decreto ley número 592, de 9 de Septiembre de 1932, rebajado en un 50% y un impuesto adicional al petróleo bruto.

Contempla además el proyecto un aporte de 30.000.000 de pesos al año por parte del Estado.

Estos fondos vendrían a reemplazar los dineros que por espacio de cuatro años deben contemplarse en los presupuestos como concurrencia extraordinaria, de acuerdo con la ley número 5,903.

Los fondos detallados vendrán a constituir las entradas anuales de la Caja, entradas que pueden prudentemente apreciarse en la cantidad de 250.000.000 de pesos.

Con una cantidad como la propuesta podrá atenderse a la conservación de los caminos, para lo cual el proyecto le asigna un 17% de sus entradas. Podrán construirse con el saldo puentes de material definitivo y un número regular de kilómetros de caminos permanentes.

Para aquéllos que consideren exagerada la suma anual que propone el proyecto, será necesario recordarles que nuestro país tiene una red caminera superior a 41,000 kilómetros de caminos públicos reconocidos, que sólo existen caminos pavimentados en una extensión de 323 kilómetros y que caminos de grava sólo tenemos 7,577 kilómetros.

Si nos atenemos a los costos actuales de construcción del kilómetro de camino, que varía para el de grava entre 50 y 80 mil pesos y para el pavimentado alrededor de 200 mil pesos el kilómetro, veremos que la suma propuesta sólo consulta una cantidad llamada a desarrollar con relativa lentitud un plan caminero completo en nuestro país.

El contribuyente afectado con los nuevos impuestos que se proponen, debe considerar en primer término que el sacrificio individual que se le impone es relati-

vamente pequeño y que en cambio la magnitud de la obra a emprender y la importancia del problema a solucionar, son de tal magnitud, que bien se justifica el nuevo esfuerzo que se propone, máxime si toma en consideración que sus dineros irán directamente a un organismo serio, bien constituido y orientado exclusivamente a desarrollar un plan completo de obras de vialidad, que irá a beneficiar al país entero y, en consecuencia, a los propios erogantes.

En mérito de las consideraciones anteriores, tenemos el honor de proponer a vuestra consideración el siguiente,

PROYECTO DE LEY:

TITULO I

DE LA CAJA CAMINERA

ARTÍCULO 1.º La Caja Caminera es una institución autónoma, con domicilio en la ciudad de Santiago y con personería jurídica, encargada:

- a) Del estudio, construcción y conservación de los caminos públicos, puentes y vías fluviales;
- b) De la ordenada inversión de los fondos que esta ley destina para su funcionamiento;
- c) De la formación de un plan completo de estudio, construcción y coordinación con los otros sistemas de transportes en general;
- d) De la vigilancia y policía de caminos y vías fluviales; y
- e) De la solución de otras materias que esta ley u otras especiales le encomienden.

ART. 2.º La Caja Caminera es el único organismo oficial facultado para proceder a estudiar, construir y conservar caminos y obras de vías fluviales.

Ninguna institución fiscal o semifiscal podrá hacerlo a menos que lo haga por intermedio de la Caja Caminera y de acuerdo con las modalidades que reglamentan esta institución.

ART. 3.º El capital de la Caja se formará:

- a) Con la cantidad de 30.000,000 de pesos que el Estado deberá entregarle anualmente, cantidad que se consultará en la Ley de Presupuestos de la nación;
- b) Con el producido total de la contribución que establece el artículo 31 de la ley número 4,851, de 11 de Marzo de 1930;
- c) Con el producido total, de la contribución adicional que establece la letra a) del artículo 32, de la ley número 4,851, de 11 de Marzo de 1930, y artículo 69 del decreto con fuerza de ley número 197, de 15 de Mayo de 1931;
- d) Con el producido total, del impuesto adicional a la internación a la bencina y otras esencias que establecen el artículo 2.º del decreto con fuerza de ley número 17, de 27 de Febrero de 1931 y conforme al decreto del Ministerio de Hacienda número 4,076, de 31 de Diciembre de 1934 y conforme, además, a lo que establece la ley número 5,107, de 19 de Abril de 1932;
- e) Con una contribución adicional general de $2\frac{1}{2}$ por mil sobre el avalúo de los bienes raíces practicado por la Dirección de Impuestos Internos;

f) Con el producido total del impuesto adicional que establece la letra c) del artículo 32 de la ley 4,851, de 11 de Marzo de 1930;

g) Con un impuesto adicional a todos los vehículos, igual al monto que establece el artículo 31 del decreto con fuerza de ley número 245, de 15 de Mayo de 1931;

h) Con un impuesto adicional de $2\frac{1}{2}$ centavos por kilo de petróleo bruto;

i) Con un impuesto equivalente al 50% del establecido en el decreto ley número 592, de 9 de Septiembre de 1932 y en el artículo 3.º de la ley número 5,105, de 18 de Abril de 1932;

j) Con las erogaciones voluntarias, donaciones o legados que se efectúen a su favor; y

k) Con las multas que se apliquen con motivo del incumplimiento de contratos de obras de vialidad o por infracciones a la presente ley.

ART. 4.º La Caja Caminera podrá contratar préstamos hasta por una suma que no exceda al 25% del monto de sus entradas correspondientes al año anterior.

ART. 5.º Los fondos de la Caja serán distribuidos anualmente por el Consejo.

Hasta un 68% de dichos fondos se destinarán al estudio y construcción de obras de caminos, puentes o de vías fluviales y que tengan el carácter de definitivas.

Hasta un 17% de los mismos fondos se destinarán para gastos de conservación de caminos.

Sólo podrá el Consejo disponer de un 15% de su entrada anual a pago de empleados e inspección de las obras que decida construir y para gastos generales.

ART. 6.º Los fondos a que se refiere el inciso 3.º del artículo anterior, serán distribuidos por el Consejo entre las Juntas Provinciales.

TITULO II

DE LA DIRECCIÓN SUPERIOR

ART. 7.º La Administración Superior de la Caja Caminera estará a cargo de un Consejo, compuesto:

a) De un presidente, que será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna por el Consejo;

b) Del Director de la Caja;

c) Del Director General de Obras Públicas;

d) Del Director General de los Ferrocarriles del Estado;

e) De un representante de cada una de las instituciones siguientes:

Sociedad Nacional de Minería, Sociedad Agrícola del Norte, Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad Agrícola del Sur, Sociedad Cooperativa y Fomento Agrícola de Temuco, Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, de la Sociedad de Fomento Fabril y del Automóvil Club de Chile.

El Ministro de Fomento presidirá las sesiones del Consejo, cuando asistiere a ellas.

Formarán quorum para sesionar la mayoría absoluta de los miembros del Consejo.

ART. 8.º Las resoluciones del Consejo se adoptarán por mayoría absoluta y en caso de empate decidirá el presidente.

ART. 9.º Los Consejeros de elección durarán 3 años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

Los que lo sean por derecho propio serán nombrados directamente por el Presidente de la República.

Los Consejeros tendrán derecho a una remuneración de cien pesos por sesión a que asistan, no pudiendo la remuneración ser superior a mil pesos mensuales.

ART. 10. En ausencia del Presidente presidirá el Consejo el Consejero designado al efecto por los Consejeros presentes.

ART. 11. Serán atribuciones del Consejo de la Caja Caminera:

a) Pronunciarse anualmente dentro de los quince primeros días del mes de Diciembre sobre el proyecto de presupuesto de gastos e inversiones que deberá presentarle el Director para el año próximo;

b) Pronunciarse anualmente dentro del mes de Enero, sobre la cuenta general de inversiones de los fondos de la Caja durante el año anterior, que deberá igualmente presentarle el Director;

c) Formar un plan general o parcial por provincias o departamentos sobre estudios o construcción de puentes, obras de caminos definitivos o de vías fluviales y cualquiera modificación a dicho plan;

d) Distribuir los fondos de la Caja, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º;

e) Cuidar de la correcta inversión de los fondos y en general ejercer cualquier acto de fiscalización encaminado a la buena marcha de la Institución;

f) Formar las ternas de que habla la letra s) del artículo 7.º y el inciso 2.º del artículo 14 y elevarlas a conocimiento del Presidente de la República;

g) Designar y remover los empleados de la Caja a propuesta del Director, salvo lo dispuesto en el inciso 2.º del artículo 14, en el inciso 2.º de este artículo y en el artículo 15.

El Director sólo podrá ser removido por los votos de los dos tercios de los Consejeros presentes y en una sesión citada especialmente para este efecto;

h) Resolver las propuestas públicas para la ejecución de obras, cuyo valor exceda de 500,000 pesos;

i) Adquirir obras construídas por particulares o empresas privadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley;

j) Confeccionar anualmente el plan de estudios y construcción de obras de caminos y vías fluviales;

k) Poner en conocimiento del Presidente de la República cuanta medida estime conveniente en orden a la acertada solución del problema de la vialidad;

l) Declarar de utilidad pública los bienes que sean necesarios para las construcciones materia de la presente ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25;

m) Contratar préstamos, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.º; y

n) Formar un registro general de los caminos, con su respectiva nominación o numeración y confeccionar un archivo de los planos y demás antecedentes oficiales.

ART. 12. El Consejo podrá delegar algunas de sus facultades en el Director, con la aceptación de los dos tercios de los Consejeros presentes.

ART. 13. El Director de la Caja Caminera tendrá la representación judicial y extrajudicial de la Institución y sus facultades serán las que le señalen los reglamentos.

ART. 14. El Director será el ejecutor de los acuerdos del Consejo y gozará de una remuneración de ochenta y seis mil pesos anuales.

Será nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna del Consejo y sólo podrá ser removido en la forma que determina la letra g) del artículo 11.

ART. 15. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra g) del artículo 11, corresponde al Director exclusivamente nombrar, contratar y remover los empleados inferiores al grado 10.

TITULO III

DE LAS JUNTAS PROVINCIALES

ART. 16. En la capital de cada provincia se formará una Junta, cuyos miembros desempeñarán sus funciones gratuitamente y que estará compuesta:

- a) Del Intendente, que la presidirá;
- b) De los Gobernadores de los departamentos;
- c) Del Ingeniero Provincial; y
- d) De un representante de cada una de las Comunas de la Provincia, designado por la respectiva Municipalidad y que deberá figurar entre los 30 mayores contribuyentes de la Comuna.

ART. 17. Las Juntas Provinciales se reunirán a lo menos una vez al mes en la Sala de la Intendencia en los días y horas que por la mayoría se señalen.

El quorum para celebrar sesión será la tercera parte de sus miembros.

Hará las veces de Secretario de la Junta Provincial, el de la Intendencia respectiva, sin remuneración alguna y sin derecho a voto.

ART. 18. Las Juntas Provinciales no podrán adoptar resolución alguna en ausencia del Ingeniero Provincial.

ART. 19. Los miembros de las Juntas durarán tres años en sus funciones y podrán ser removidos con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Municipalidad que los designó.

ART. 20. Serán atribuciones de las Juntas Provinciales:

a) Disponer la forma de distribución de la cuota de fondos que para conservación de caminos le determine el Consejo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.º;

b) Velar por medio de delegados, o por intermedio de uno de sus miembros de la correcta inversión de los fondos destinados a la conservación, estudios, o construcción de obras camineras o de vías fluviales, dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones; y

c) Dar cuenta al Consejo de cualquiera irregularidad que establezca en la ejecución de las obras o en la inversión de los fondos.

ART. 21. Las Juntas Provinciales deberán dar cuenta al Consejo de la distribución de los fondos de que habla la letra a) del artículo anterior.

ART. 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 los miembros de las Juntas deberán ejercer las demás funciones que el Consejo les encomiende.

TITULO IV

DE LOS INGENIEROS PROVINCIALES

ART. 23. En la capital de cada provincia habrá un ingeniero, dependiente directamente del Director de la Caja.

ART. 24. El Ingeniero Provincial será el representante de la Caja en la Provincia, responsable de los servicios a su cargo dentro de su jurisdicción y sus atribuciones y deberes serán los que le señalen los reglamentos.

TITULO V.

ART. 25. Las expropiaciones que sean necesarias llevar a cabo, conforme a la letra l) del artículo 11, se harán de acuerdo a lo dispuesto en la ley número 3,313, de 29 de Septiembre de 1917.

ART. 26. El pago de las expropiaciones que efectúe la Caja se hará con cargo al fondo que determina el inciso 1.º del artículo 5.º

ART. 27. Las entradas que se detallen en el artículo 3.º se contabilizarán mensualmente por la Tesorería General de la República en una cuenta especial que se denominará «Cuenta Caja Caminera».

ART. 28. Los treinta millones de pesos a que se refiere la letra a) del artículo 3.º serán abonados a la «Cuenta Caja Caminera», dentro de los quince primeros días del mes de Enero de cada año.

ART. 29. Los giros que efectúe la Caja deberán llevar la firma del Presidente y del Director.

ART. 30. El Consejo podrá crear un Consejo Técnico, formado por los jefes que el mismo establezca y con las atribuciones que el Reglamento determine.

ART. 31. Si el Ministerio de Defensa Nacional estimare conveniente la construcción de caminos de carácter estratégico, podrá encomendar su construcción a la Caja Caminera, pero los fondos que sea necesario invertir serán proporcionados por el referido Ministerio.

ART. 32. Las máquinas y equipos que sean necesarios adquirir en el extranjero, para la construcción y conservación de caminos y demás obras de arte quedarán exentos de toda clase de impuestos o de derechos de internación.

ART. 33. En las peticiones de propuestas públicas que solicite la Caja Caminera, se establecerá el valor del jornal mínimo que el constructor de la obra deberá pagar a sus obreros.

ART. 34. La Caja podrá establecer cursos de especialización en construcción de las obras a que se refiere la presente ley.

ART. 35. Si uno o más vecinos colindantes de un camino público depositaren a la orden de la Caja en calidad de erogación voluntaria la tercera parte del valor de construcción de una obra determinada, la Dirección de la Caja deberá contemplar su ejecución de preferencia en el plan correspondiente al año siguiente.

ART. 36. El número y remuneración de los empleados serán fijados por el

Director, con acuerdo del Consejo, en forma que su denominación y sueldos coincidan con los sueldos y grados establecidos en el Escalafón Administrativo.

ART. 37. El servicio de los empréstitos a que se refiere el artículo 4 serán de cargo de la Caja de Amortización.

TITULO FINAL

ART. 38. Derógase la ley número 5,903, de 31 de Agosto de 1936, a excepción del artículo 3.º de dicha ley que continuará en vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1938.

ART. 39. Derógase la ley número 4, 851, de 11 de Marzo de 1930, en todo cuanto sea contrario a la presente ley.

ART. 40. Esta ley comenzará a regir 60 días después de su publicación en el *Diario Oficial* a excepción de lo dispuesto en la letra a) del artículo 3.º que comenzará a regir el 1.º de Enero de 1938.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTICULO 1.º Suprímese a contar desde la fecha de la vigencia de esta ley el Departamento de Caminos, que a virtud de lo dispuesto en la ley número 5,205, de 19 de Julio de 1933 y del Decreto con Fuerza de Ley número 4,614, de 22 de Agosto de 1930, del Ministerio de Hacienda, figura en la ley de Presupuestos del Ministerio de Fomento en la Partida 12/06/01 Dirección General de Obras Públicas.

ART. 2.º El personal del actual Departamento de Caminos pasará a depender de la Caja Caminera.

ART. 3.º Los contratos vigentes por construcción de obras entre particulares y la actual Dirección de Caminos serán transpasado a la Caja Caminera para su prosecución y cumplimiento. — *Hernán Figueroa*. — *D. Barruelo M.*

16 de Diciembre de 1937.