336
C39

FACULTAD DE LEYES

Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile.

Los Ingresos Ordinarios del Estado

Contribución al estudio de nuestras finanzas

POR

VICTOR R. CELIS MATURANA

TOMO I

Los patrimonios y las empresas del Estado

PRÓLOGO DE DON ARMANDO QUEZADA ACHARÁN

Ex-Profesor de Economía Política de la Universidad de Chile, ex-Consejero de Instrucción Pública, Ex-Ministro de Estado en las carteras de Hacienda y del Interior, ex-Diputado, ex-Senador, etc., y actual Ministro Plenipotenciario de Chile en Francia

CASA EDITORIAL «MINERVA»
M. GUZMAN MATURANA
SANTIAGO DE CHILE

1922

A mi amigo mui distinguido, Dn. Guillermo Subercaseaux. Afectuosamente.

Victor R. Celis

Dedicatoria

A RAMON BRIONES LUCO, que me estimuló a emprender este trabajo.

A JUAN DE DIOS MARTICORENA, que me incitó a realizarlo.

Santiago, Abril de 1922.

VICTOR R. CELIS MATURANA

BIBLIOGRAFIA

BÉCHAUX, A.
Correspondiente del Instituto de Francia. Profesor de Economía Política en la Universidad de Lille

«Las Escuelas Económicas en el siglo XX. La Escuela Económica Francesa». Traducción Española de Rafael Marín y Lázaro.—Un Vol. 217 págs. Madrid, 1905.

BERNIS, FRANCISCO
Catedrático de la Universidad de Salamanca

«La Hacienda Española. Los Impuestos. Cómo son en España. Cómo son en otras Haciendas. Cómo deben ser en la nuestra». Un Vol. 354 págs. Barcelona, 1916.

BESSON, EMMANUEL
Chef du personnel à la Direction générale de l'Enseignement Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

«Le Controle des Budgets en France et à l'étranger. Étude historique et critique sur le controle financier des principaux États depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours». Un Vol. 624 págs. París, 1901.

BIDOIR, PIERRE
Membre de la Société d'Économie Sociale. Ancien élève de l'École Libre des Sciences Politiques

«Les Budgets Français. Étude analitique et pratique». Un Vol. 243 págs. París, 1895.

CHARTON, A. PIERRE
Professeur de Science Financière à l'École Polytechnique Fédérale de Zürich. Docteur en Droit es Sciences Politiques et Économiques

«La Réforme Fiscale en France et à l'Étranger». Un Vol. 798 págs. París, 1901.

COSSA, LUIGI
Professeur à l'Université de Pavie

«Premiers Éléments de la Science des Finances». Traduits sur la neuvième édition, par Alfred Bonnet. Un Vol. 232 págs. París, 1909.

DE CORDEMOY Ingénieur des Arts et Manufactures	«Explotation des Ports Maritimes». Un Vol. 546 págs. Paris, 1909.
FOIGNET, RENÉ Docteur en Droit	«Manuel Élémentaire d'Économie Politique». Sixième Édition. Revue, considérablement Augmentée et mise au courant des théories les plus récentes. 2 Vols. 374 y 485 págs. respectivamente. Paris, 1914.
GREEF, GUILLAUME DE Professeur à l'Université Nouvelle et à l'Institut des Hautes Études de Bruxelles	«L'Économie Publique et la Science des Finances». Un Vol. 512 págs. Paris, 1907.
GIDE, CHARLES, ET RIST, CHARLES Gide: Professeur d'Économie Sociale à la Faculté de Droit de l'Université de Paris. Rist: Professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Paris	«Histoire des Doctrines Économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours». Troisième édition, revue et corrigée. Ouvrage couronnée par l'Académie des Sciences Morales et Politiques. Un Vol. 777 págs. Paris, 1920.
GRAZZIANI, AUGUSTO Professore ordinario di Economia Politica, nella R. Universita di Siena	«Istituzioni di Scienza delle Finanze». Un Vol. 704 págs. Torino, 1897.
GUYOT, YVES Ex-Ministre de Travaux Publiques	«La Science Économique. Ses Lois Inductives». Troisième édition entièrement refondue. Un Vol. 483 págs. Paris, 1907.
JÈZE, GASTON Professeur agrégé à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, chargé du cours de législation budgétaire et de comptabilité publique	«Cours Élementaire de Science des Finances et de Législation Financière Française». Un Vol. 980 págs. Paris, 1909.
LANDRY, ADOLPHE Maitre de Conférence d'Histoire des doctrines économiques à l'École Pratique des Hautes Études	«Manuel d'Économique, à l'Usage des Facultés de Droit». Un Vol. 870 págs. Paris, 1908.

LEROY-BEAULIEU, PAUL
Membre de l'Institut, professeur au Collège de France. Directeur de *l'Économiste Français*

«Traité de la Science des Finances». Troisième édition, revue, corrigée et augmentée. Dos Vols. El 1.º con 774, i el 2.º con 507 págs. París, 1883.

«Compendio de Economía Política», traducción de Manuel Alonso Paniagua. Un Vol. 401 págs. Madrid, sin fecha.

MYRBACH-RHEINFELD, FRANZ VON
Professeur d'Économie Politique à l'Université d'Innsbruck

«Précis de Droit Financier». Traduction Française par E. Bouché-Leclercq». Un Vol. 589 págs. París, 1910.

NITTI, FRANCISCO S.
Professeur ordinaire de Science des Finances à l'Université de Naples. Préface de A. Wahl, doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lille

«Principes de Science des Finances». Traduction Française par J. Chamard, agrégé de l'Université. Un Vol. 737 págs. París, 1904.

NOGARO, BERTRAND
Professeur d'Économie Politique à la Faculté de Droit de l'Université de Caen

«Traité Élémentaire d'Économie Politique». Deuxième édition, revue et augmentée. Un Vol. 579 págs. París, 1921.

PIERSON, N. G.
Ancien Président du Conseil des Ministres du Royaume des Pays-Bas

«Les Revenus de l'État». Traduction Française d'après la deuxième édition Néerlandaise, par Louis Suret, docteur en Droit. Un Vol. 376 págs. París, 1913.

ROUSSEAU, RODOLPHE—GALLIÉ, LOUIS
Rousseau: Avocat à la Cour de Paris. Gallié: Docteur en Droit, Avocat à la Cour de Paris

«Traité Pratique de Droit Financier. Banques. Bourses de Commerce; Valeurs et Marchandises». Dos Vols. con 607 y 465 págs. respectivamente, incluso anexos. París, 1914.

SAY, JEAN-BAPTISTE
Chevalier de Saint-Wolodomir, membre de l'Académie Impérial de Sciences de Saint-Petersbourg, de l'Académie Royale de Sciences de Naples, de celle de Stockholm, de la Société Royale de Madrid, de celle de Cordoue et d'Avila, de celle de Zurich, etc. Professeur d'Économie Industrielle au Conservatoire royal des Arts et Métiers de Paris

«Traité d'Économie Politique, ou Simple Exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses». Cinquième édition augmentée d'un volume, et à la quelle se trouvent joints un Épitome des principes fondamentaux de l'Économie Politique et un Index raisonné des matières. Tres Vols.: el primero con 493 págs., de las cuales 108 ocupa el Discurso Preliminar; el segundo, con 408, y el tercero, con 434, de las que el Indice Razonado ocupa 104 págs. París, 1826.

SMITH, ADAM
Professeur de Belles Lettres à Edimbourg, et de Logique, et plus tard recteur de l'Université de Glasgow

«Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations». Traduction du comte Germain Garnier; entièrement revue et corrigée et précédé d'une Notice biographique par M. Blanqui, membre de l'Institut; avec les commentaires de Buchanan, G. Garnier, Mac Culloch, Malthus, J. S. Mill, Ricardo, Sismondi, augmentée des Notes inédites de Jean Baptiste Say, et d'éclaircissements historiques par M. Blanqui. 2 Vols.: el I con 79 págs. ocupadas por la Noticia Biográfica de Garnier y 518 por el texto de la obra; el II con 672 págs. Paris, 1843.

SOURM, RENÉ
Miembro del Instituto, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas

«Los Presupuestos». Traducido de la IV edición francesa por J. M. Navarro de Palencia, doctor en Derecho. 2 Vols.: el I con 384 y el II con 430 págs. Madrid, sin fecha.

TRUCHY, HENRIE
Professeur de la Faculté de Droit de l'Université de Paris

«Cours d'Économie Politique». 2 Vols.: el I con 451, y el II con 457 págs. Paris, 1919 y 1921, respectivamente.

TURGEON, CHARLES, et TURGEON HENRIE
Le premier, professeur d'Histoire des doctrines économiques, Doyen de la Faculté de Droit de Rennes. Le second, docteur es Sciences politiques et économiques, lauréat de la Faculté de Droit de Rennes

«La Valeur, d'après les Économistes Anglais et Français, depuis Adam Smith et les Physiocrates, jusqu'à nos jours». Deuxième édition revue et complétée. Un Vol. 467 págs. Paris, 1921.

WAGNER, ADOLPHE
Professeur a l'Université de Berlin

«Traité de la Science des Finances». Traduction Française abrégée d'après la troisième édition allemande. 2 Vols. el I con 504 y el II con 498 págs. Paris, 1909.

Colecciones de leyes, Boletines y Memorias

ANGUITA, RICARDO
Relator de la Corte Suprema de Chile

«Leyes promulgadas en Chile». 6 Vols. El VI contiene un valioso índice alfabético de los cuatro primeros tomos de la obra. Santiago, 1912 a 1918.

ECHEVERRÍA CAZOTTE, HERMAN
Secretario del Consejo de Estado y profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Chile

«Recopilación de leyes por orden numérico, arreglada por la Secretaría del Consejo de Estado». 9 Vols. Santiago, 1910 a 1921.

Anuario Estadístico de la República de Chile.

Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno.

Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores.

Memorias de la Dirección General de Impuestos Internos.

Memorias del Ministerio de Hacienda.

Memorias de la Superintendencia de Aduanas.

Los Ingresos Ordinarios del Estado

Tomo I

Los patrimonios y las empresas del Estado

PRÓLOGO

Este libro, que el lector va a recorrer con indudable interés y provecho, constituye una valiosísima contribución al estudio de nuestros problemas financieros.

Su autor, don Víctor Celis, diputado, vice-presidente de su partido, ex-Ministro de Hacienda, estaba en realidad capacitado para escribirlo.

Hombre de estudio, de gran poder de trabajo, de inteligencia sólida y metódica, don Víctor Celis disciplinó su espíritu en las normas de la tarea docente, y en 1918 *sus correligionarios lo arrancamos de sus clases de castellano y de francés en los colegios nacionales para llevarlo a la Cámara de Diputados.*

Allí se manifestó como soldado disciplinado y como legislador útil; su palabra serena, persuasiva, a menudo elocuente, ilustró muchos debates, y en 1921 *se le reeligió como diputado por Santiago.*

Ese mismo año llegó al Ministerio de Hacienda. La situación era difícil: déficit fiscal, crisis salitrera, dificultades y problemas por todas partes. A no pocos causó extrañeza ver al señor Celis afrontar las responsabilidades del Ministerio de Hacienda cuando no había tenido ocasión de acreditarse como financista. El mismo resistió su designación y sólo la aceptó bajo la presión de sus amigos y de las exigencias del momento.

Y se consagró a desempeñar sus funciones con laboriosidad pasmosa: estudió con método y a fondo los problemas pendientes y en especial el del salitre y poco a poco fueron comprendiendo todos que en el Ministerio de Hacienda había una inteligencia vigilante, una mano firme, una dirección prudente y serena.

Salido del Ministerio de Hacienda después de dos o tres meses, el señor Celis ha conservado su interés por los problemas económicos y financieros de Chile: su inteligencia curiosa y activa, acostumbrada a conocer a fondo las cosas, ha seguido estudiando esos problemas, y su tendencia de intelectual y profesor, estimulada por el conocimiento práctico del hombre de Gobierno, lo ha llevado naturalmente a organizar y metodizar el resultado de sus estudios. Fruto de ello es este libro, que él ha tenido la gentileza de darme a conocer antes de imprimirlo.

Y aunque me han asediado las mil preocupaciones grandes y pequeñas de un viaje al extranjero, lo he leído con grande interés, y casi diría con admiración.

El tiempo me falta para dar acerca de él un juicio minucioso. Sólo diré que revela un trabajo enorme de información y de síntesis.

Comienza por hacer ver la naturaleza e importancia de la Ciencia Financiera; expone en clara forma la evolución de los recursos del Estado; clasifica éstos en patrimonios, contribuciones, tarifas e impuestos, y estudia en seguida, concretamente, cada una de estas diversas clases de ingresos. Y todo con exposición detenida y honrada de opiniones de numerosos tratadistas; con citas minuciosas y precisas de leyes y reglamentos; con indicaciones propias y observaciones llenas de originalidad.

La obra deja la impresión de un trabajo de benedictino y al mismo tiempo de un esfuerzo mental continuado, que va desde el análisis de las doctrinas de los autores y la revista prolija de las leyes dictadas durante un siglo, hasta el examen de nuestros problemas actuales de salitre, de ferrocarriles, etc., y la síntesis constructiva de clasificaciones científicas y de sistemas administrativos.

Imposible me sería exponer, ni mucho menos juzgar, las opiniones que en la obra se exponen. La parte de ella que he alcanzado a conocer, o sea la Introducción y los siete primeros capítulos, constituye, por lo demás, sólo una parte del trabajo; y sólo cuando éste se termine por completo, será dado apreciarlo con exactitud y justicia.

He tenido que limitarme a una apreciación somera y rápida: ella me ha bastado, sin embargo, para formarme la convicción de hallarme ante una obra que, como decía al principiar, es una contribución valiosísima al estu-

dio de nuestros problemas financieros, por la abundante y precisa información estadística, por la preparación científica y por el criterio sólido que en toda ella se manifiestan; y hay que desear que el señor Celis la continúe y la termine.

Es satisfactorio y es honroso para la clase de nuestros políticos, tan constantemente sindicada de superficialidad y de falta de estudio, ver que individuos de ella dan, como el señor Celis, cumplido mentís a estos desfavorables conceptos. Sacado, por imposiciones de sus amigos políticos, de la cátedra que profesaba y de la atención de sus estudios forenses que—simultáneamente—hacía, ha continuado estos estudios con una perseverancia casi heroica; y precisamente, para graduarse en ellos, ha emprendido, si no me engaño, la confección de esta obra. Llevado a la dirección de las finanzas nacionales, le consagró su tiempo, su actividad y su talento; y cuando las exigencias de la política lo sacaron también de allí, ha continuado estudiando estos problemas altos y hondos a la vez, y ha querido dar a la gente estudiosa y patriota del país este importantísimo aporte de hechos y doctrinas.

Es éste un hermoso ejemplo de valer moral, una verdadera lección de democracia, una demostración de condiciones meritísimas en un hombre y un ciudadano.

Felicito por ella al señor Celis, y ojalá su ejemplo tenga imitadores.

ARMANDO QUEZADA A.

Santiago, Abril de 1922.

———

PREFACIO

Hace algún tiempo, más de tres años, rendí, en la Universidad del Estado, mi último examen parcial de Derecho.

Desde antes de esa fecha, las exigencias de la vida política me requirieron en tal grado, que no me han dejado tiempo suficiente para consagrarme al estudio y confeccionar la Memoria que exigen los reglamentos universitarios para optar a la licenciatura, requisito indispensable para que la Corte Suprema otorgue el título de abogado y el pleno derecho al ejercicio de esta profesión.

Aunque emprendí mis estudios de Derecho unos doce años después de haber alcanzado el título universitario de profesor de estado, estimo y pienso, como el estilista don Juan Valera, que «La ciencia no ocupa lugar», y, en consecuencia, que nunca es tarde, toda vez que nuestras facultades intelectuales se mantengan capacitadas, para nutrir nuestro cerebro con nuevos conocimientos.

Para los lectores que no me conocen, este PREFACIO servirá, sólo, como la satisfacción de una simple curiosidad; pero para los que han hecho conmigo muchas de las jornadas de la vida, y para los que me han visto actuar en funciones públicas de consideración, en el Congreso y en el Gobierno, aparecerá, seguramente, extraño que, a mi edad, esté ocupando porción muy importante de mi tiempo en alcanzar un nuevo título universitario.

Les debo una excusa.

Ella no es difícil.

La razón dada al comienzo y las necesidades de la existencia.

Obligado a subvenir a los gastos de familia, gastos en aumento, y a cumplir mis deberes en la vida política en mi carácter de diputado al Congreso Nacional, y algún tiempo, de Ministro de Estado: he ahí labores suficientes para absorber por completo las actividades de un hombre habituado al cumplimiento de sus obligaciones para con la patria, para con los suyos y para consigo mismo.

Carezco de fortuna—no creo que ello importe desmedro—y los míos, y yo mismo, hemos vivido de los escasos recursos que proporciona mi trabajo.

Mi incorporación a la vida política, para muchos, debe asumir los caracteres de un error. Y yo me explico ese concepto. Las incompatibilidades exageradas de nuestra Constitución me privaron de continuar en las actividades de profesor, funciones a que dediqué diez y seis años de mi vida, en la mejor edad, y de las que siempre he deplorado apartarme, porque sentía y siento por el magisterio, natural inclinación y profundo afecto. Súmese a esto, que los representantes del pueblo ante el Congreso Nacional no gozan, en nuestro país, de emolumento alguno, y se comprenderán dos cosas: primero, la razón que asiste a los que estiman que las funciones concejiles gratuitas hacen de Chile, casi obligadamente, una plutocracia, y de la diligencia y actividades extraordinarias a que se ve compelido el hombre escaso de recursos para cumplir satisfactoriamente sus funciones de orden natural conjuntamente con sus funciones puramente políticas.

Ésa ha sido mi existencia durante los últimos cuatro años: de trabajo incesante, y ésa mi mejor excusa para los que piensen que llego demasiado tarde en busca del nuevo título profesional que apetezco.

Estos mismos antecedentes, sirvan de abono en mi favor para apreciar con benevolencia este trabajo, habida consideración a que no he podido dedicarle la integridad de mi tiempo ni disponer de todos los elementos necesarios para hacer un estudio completo y acabado de las materias de que trata, máxime si se considera que, bajo muchos de sus aspectos, reune las condiciones de algo nuevo entre nosotros.

La bondadosa hospitalidad de un amigo, me ha permitido sustraerme, por algún tiempo, a los requerimien-

tos de mis actividades normales y emprender este trabajo, que —son mis mejores deseos—ojalá importe un concurso útil al mejoramiento de nuestro régimen financiero.

Lo Vargas, Marzo de 1922.

INTRODUCCION

§ I. Nuestros propósitos.—§ II. Conceptos corrientes sobre los estudios y conocimientos económicos.—§ III. Ciencia de las Finanzas. Definiciones.—§ IV. Materias de que se ocupa esta Ciencia.—§ V. Filiación de la Ciencia de las Finanzas.—§ VI. Es una Ciencia independiente de la Economía Política y no una rama de la misma.—§ VII. Necesidad de crear la cátedra universitaria de Ciencia de las Finanzas.—§ VIII. Límites de este Ensayo.

I.—Nuestros propósitos. Al emprender este *Ensayo*, nos proponemos, sólo, concurrir con un modesto esfuerzo al estudio de algunos de nuestros problemas financieros, tan de palpitante actualidad, en el período de penurias fiscales porque atravesamos.

Tenemos, como arraigada convicción, que es en la época de aflicción colectiva, de dolores nacionales, cuando se pone en evidencia el recto espíritu del buen ciudadano, cuya actitud no ha de ser la de estimular el desorden, la de ahondar las miserias, ni la de fomentar las pasiones que agravan el mal, sino, por el contrario, la de ponerse, con la suma total de sus esfuerzos, de su capacidad y de sus energías, al servicio del restablecimiento de la salud pública.

He ahí las causas determinantes de este trabajo, un poco sentimentales, si se quiere, pero inspiradas en un sano patriotismo.

No abrigamos la presunción de darle los contornos

de una obra completa, ni siquiera elemental, ni pretendemos imprimirle las características, sea en el tono, sea en la forma, de las especulaciones científicas en la elevada amplitud del concepto.

No se encontrarán en él las discusiones puramente doctrinarias, sino, y en la medida de nuestras fuerzas, una clara y metódica exposición de las conclusiones a que se ha llegado por autores eminentes, cultivadores aventajados de la Ciencia que nos ocupa, en el orden de materias que abarca este Ensayo, y como algo nuevo, que antes no se ha considerado debidamente, como pretendemos hacerlo, un estudio sobre nuestra legislación tributaria y las reformas que en ella convendría introducir.

Satisfecho y holgado se sentirá nuestro espíritu, si de las conclusiones y contenido de este trabajo puede extraerse algo provechoso, de positiva utilidad para la organización, en manera ordenada y científica, de las finanzas nacionales, particularmente en materia de ingresos.

§ II.—Conceptos corrientes sobre los estudios y conocimientos económicos.

No alentamos la esperanza vanidosa de que este trabajo encuentre favor en el público, ni abundancia de lectores. Conocemos la idiosincrasia de nuestros conciudadanos: es común entre ellos,—¡lamentable consenso!—mirar con el más solemne desprecio los estudios económicos, y cuando no menospreciarlos, considerarlos como cuestiones de tan poco momento, que cada cual se siente en condiciones excepcionalmente ventajosas para opinar, sobre, y discutir, acerca de toda clase de problemas financieros con suficiencia que pasma y petulancia que raya en los límites de la ignorancia atrevida. Todo el que ha tenido cierto éxito en sus negocios privados, se yergue a la altura del financiero o del economista y pulveriza con sus críticas, ora agudas, ora vulgares, a los que verdaderamente se han preocupado y profundizado en estas materias. A los economistas, muy escasos, por lo demás, se les trata despectivamente, y las cuestiones financieras se juzgan con el criterio sim-

plista del Dios éxito. Acaso en ninguna otra rama de los conocimientos abundan tanto como en ésta los Zoilos y los Valbuenas. ¡Qué de bienes no se sienten capaces de realizar para enderezar los entuertos que otros han ocasionado! ¿Quién no habla en el meeting, en la asamblea, o en esferas más elevadas; quién no escribe en la prensa, aun cuando ella sea de simples informaciones gráficas, sobre emisiones y empréstitos, sobre circulación metálica o papel de curso forzoso, sobre alza o baja del cambio, sobre Bancos Privilejiados o Bancos del Estado, con facultades especiales de control y de emisión, con pretensiones de sabiduría en el orden económico y suficiencias de doctos en el orden científico?

Y así vivimos, en medio de una lamentable confusión de principios y de conceptos. No son abundantes los que distinguen las finanzas públicas de las finanzas privadas, (en nuestras leyes mismas se encuentran a veces confundidas), y es común oír en nuestro Parlamento, aun a personas respetables por su elevada cultura jurídica, incurrir en errores que revelan en ellos un estado, a lo menos, caótico en sus nociones económicas.

Adolfo Wagner ha hecho suyas las siguientes expresiones de Rau, que tienen íntima relación con lo que acabo de exponer: «La simple práctica de los negocios, (rutina), sin conocimientos científicos, debe declararse rotundamente insuficiente. Si no se ha reflexionado mucho, madura y ordenadamente en los negocios del Estado de carácter económico, no se estará capacitado para encontrar el verdadero camino del mejoramiento... La apariencia de una consumada habilidad adquirida por la simple práctica de los negocios, es engañosa, porque, aun entonces, las máximas científicas esparcidas en la categoría de los funcionarios, o convertidas en patrimonio común de los ciudadanos, han manifestado siempre, indirectamente o de otro modo, su influencia. Y esta penosa manera de formarse a sí mismo, apropiándose la teoría de segunda o tercera mano y por parcialidades, no puede ni debe merecer la misma estimación que las investigaciones directas. La experiencia enseña que la ciencia posee una gran influencia sobre la práctica, que sus teorías penetran, tarde o temprano, y por diversos caminos, en la vida de los negocios, que en ellos,

en definitiva, dominan, y que es así como se realizan los grandes mejoramientos...»

Royer-Collard, citado por el mismo Wagner, dijo: «Declarar superflua la teoría es una jactancia que equivale a decir: no necesitamos saber lo que decimos al hablar, ni lo que hacemos al obrar» (1).

No se ha podido ridiculizar en forma más irónica a los eruditos a la violeta.

Menos mal que los hay de clara inteligencia, con la que logran, en parte, suplir su ignorancia, y los hay, también, de cultura general muy apreciable; pero que no han llegado a dominar integralmente la ciencia misma. Algunos se han quedado a la zaga, y perseveran adeptos a la escuela liberal individualista de J. Stuart Mill; otros son nacionalistas, con Federico List; otros, socialistas, con Proudhom, o socialistas de Estado, con Lassalle o Rodbertus, o marxistas con Marx, o bolchevistas, con Lenin (2).

§ III.—Ciencia de las Finanzas. Definiciones. Veamos, ahora, cómo algunos autores han definido la Ciencia de las Finanzas.

---

(1) A. Wagner, «Traité de la Science des Finances», Traduction Française abrégée par Henry Vouters, París, 1909, tom. I, págs. 39 a 41.

(2) Los señores Carlos Gide y Carlos Rist, en su «Histoire des Doctrines Économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours», troisième édition, París, 1920, clasifican las escuelas económicas como sigue: *fundadores*, designación que comprende a los Fisiócratas como precursores y a A. Smith y J. B. Say; *pesimistas*, escuela que comprende como sus maestros, a Roberto Malthus y David Ricardo; Sismondi, inicia la escuela *crítica*, de que se derivarán, después, tantas otras escuelas económicas; a Saint-Simon se debe el origen de la escuela *colectivista* o *saint-simoniana*; Roberto Owen, Carlos Fourier y Luis Blanc, fundan la escuela *asociacionista*; Federico List, la escuela *nacionalista*; Proudhom, la escuela *socialista*; Carlos Enrique Carey y Federico Bastiat, producen la escuela de los *optimistas*; John Stuart Mill, el *liberalismo individualista*; Fernando Lassale y Carlos Rodbertus, el *socialismo de Estado*; Carlos Marx, el *marxismo*; Jorge Sorel, el *neo-marxismo sindicalista*; Bernstein, el *neo-marxismo reformista*; la Iglesia Católica, el *socialismo cristiano* o *inspirado*; Stanley Gevons y Carlos Menger, el *hedonismo*; Carlos Gide y León Bourgeois, el *solidarismo*; Bakounine, Pedro Kropotkine, E. Reclus y Juan Grave, el *anarquismo*; y, por último, Lenin, el *bolcherismo*, definido por los autores citados, como «una amalgama de las doctrinas revolucionarias más antiguas y, principalmente, de dos de ellas, el anarquismo y el marxismo puestos al servicio de una concepción política».

***

Adolfo Wagner, en su «Tratado de la Ciencia de las Finanzas», distingue:

«La Economía Financiera del Estado deriva su carácter de originalidad propia, del hecho de que ella es la economía por la cual el Estado adquiere y emplea los bienes materiales, (dinero), que son necesarios a sus funciones, en tanto que forma la más elevada de las comunidades económicas obligatorias». Luego agrega: «La Ciencia de la o de las economías financieras es la Ciencia de las Finanzas. Esta, en atención a la naturaleza económica de la economía financiera, se define: *La Ciencia de la Economía regida por el Estado o una corporación pública, (de administración autónoma), en vista de procurarse y de emplear los bienes materiales, (en particular el dinero), que le son necesarios para sus funciones de comunidades económicas obligatorias*». (Tomo I, págs. 14 y 15).

***

M. Gastón Jèze la define: «En el estado actual de nuestros conocimientos, bajo el nombre de *Ciencia de las Finanzas*, se designa un conjunto de preceptos, de procedimientos, de combinaciones. Su eficacia es más o menos grande, más o menos cierta. El estudio atento de las instituciones financieras de los diversos países, sólo da una convicción: que es necesario cuidarse de tomar por definitivas las teorías que, en un momento dado parezcan más sólidas y menos discutibles». No es, como se ve, una definición, en el sentido lógico de la palabra, y ello se explica, principalmente en sus dudas, por el contenido mismo de su obra, en la cual se da, si no principal importancia, a lo menos gran amplitud, a la administración financiera, repugnada, hasta cierto punto, por Leroy-Beaulieu, De Greef y otros autores, pero muy considerada por Wagner; se da, igualmente, en el «Cours de Science de Finances» de J ze, vastas proporciones a la legislación y derecho financieros de su país (1).

(1) «Cours Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française», par Gaston Jèze. Preface, pág. V.

*
* *

Augusto Grazziani no concreta definición sobre esta Ciencia; se limita, por múltiples razones, a exponer en qué consiste y cuáles son las materias de que se ocupa. Así, da al capítulo primero de su obra el título de «Nociones de la Ciencia de las Finanzas». No obstante, en este capítulo encontramos las siguientes expresiones, que bien pueden ser estimadas como definiciones: «La Finanza designa el conjunto de la riqueza de que se sirve la sociedad para sus propios fines», y luego esta otra: «Hemos dicho que la Ciencia de las Finanzas explica la naturaleza y las leyes de los fenómenos financieros, esto es, de los hechos que se relacionan con el patrimonio de la sociedad política» (1).

*
* *

Francisco Nitti, el célebre político italiano y profesor de Finanzas en la Universidad de Nápoles, la define como sigue: «La Ciencia de las Finanzas investiga de qué manera el Estado y los poderes locales se procuran las riquezas materiales necesarias a su existencia y a sus funciones y también de qué manera las emplean; estudia, pues, la actividad económica del Estado y de los organismos colectivos inferiores, como las comunas o las divisiones intermediarias, (provincias, departamentos, condados)». Esta definición tiene algunos contactos con la de Wagner; pero el pensamiento aparece expresado en un pleonasmo (2).

*
* *

Guillermo De Greef, profesor de la nueva Universidad y del Instituto de altos estudios de Bruselas, dice: «Tenemos el propósito de estudiar la función constante de la organización de los recursos y gastos públicos, y nos esforzaremos en desprender el carácter constante y

---

(1) Augusto Grazziani, «Istituzioni di Scienza delle Finanze», págs. 3 y 5.

(2) Véase: F. S. Nitti, «Principes de Science des Finances», traduction française, por J. Chamard, pág. 1.

necesario, sus leyes, de las diversas formas según las cuales la economía pública se realiza en la práctica actual y en su evolución histórica». Y después de sentar el carácter histórico evolutivo de su obra, agrega: «Yo estaría dispuesto a proponer la definición siguiente: «La Ciencia llamada actualmente Ciencia de las Finanzas, es aquella parte de la Economía Social que tiene por objeto, en teoría, la investigación y el conocimiento de las leyes que determinan la circulación (distribución y repartición), el consumo y la producción de aquella parte variable de la riqueza social necesaria al funcionamiento de los servicios públicos de interés general» (1).

La índole de esta definición encuadra perfectamente dentro del concepto matriz que preside la obra y del criterio del autor, quien, como Nitti y Wagner, considera esta Ciencia como una parte de la Economía Política.

*
* *

René Stourm, por su parte, la define así: «La Finanza es una ciencia que, ante toda cuestión de aplicación, comporta, por su esencia misma, estudios didácticos. No se le puede rehusar el título de Ciencia: posee todos los caracteres de tal: principios generales, deducciones lógicas, comprobación de verdades de orden universal» (2).

M. René Stourm, muy estimado por Jèze, principalmente por su obra «Los Presupuestos», primera en su especie, goza de cierta ojeriza de parte de M. De Greef quien no deshecha oportunidad de manifestarla; la definición misma que dejamos trascrita, es objeto de su ironía. Verdad, por lo demás, que poco vale como definición.

*
* *

M. Paul Leroy-Beaulieu, inspirado en el principio

(1) Guillaume De Greef, «L'Économie Publique et la Science des Finances». Bruxelles et Paris, 1907, págs. 10 y 36.

(2) R. Stourm, «Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution». París, 1895, pág. 17.

de Colbert, de que «Es necesario hacer de las Finanzas una materia tan sencilla que pueda ser comprendida por toda clase de personas», propone la siguiente definición: «Es la Ciencia de las rentas públicas y de la colocación en acción de esas rentas». A continuación explica: «Las rentas públicas son la sustancia misma de las Finanzas; las reglas para la gestión de los dineros, los procedimientos de empréstitos, de amortización, etc., son su colocación en acción y constituyen lo que podríamos llamar la parte exterior de las Finanzas» (1).

Se ve que M. Leroy-Beaulieu se esmeró en dar una definición tan breve como sencilla; pero no consiguió su objetivo de realizar el pensamiento de Colbert, porque, a pesar del apéndice o explicación, no queda su inteligencia al alcance de cualquiera; parece una fórmula matemática, inteligible sólo para los iniciados. Además, como lo nota M. De Greef, la palabra *renta* hace suponer la existencia de un capital, si bien se aplica en lenguaje corriente a los ingresos del Estado.

*
* *

Luiggi Cossa la define como sigue: «La Ciencia de las Finanzas es la teoría del *patrimonio público*. Ella estudia las mejores reglas para *constituirlo, administrarlo* y *emplearlo*» (2).

La Ciencia se caracteriza principalmente por sus leyes, las teorías son en ella accidentales; las reglas son propias de las artes.

Dicho queda: casi todas las definiciones trascritas son susceptibles de observaciones; acaso la de Nitti, simplificada, o la de Wagner, sean las mejores.

El prejuicio, muy acentuado en diversos autores de los citados, de considerar la Ciencia de las Finanzas como una parte de la Economía Política, ha influído, probablemente, en ellos, para impedirles encontrar una definición más justa y precisa. Como lo veremos luego, nosotros estimamos esta Ciencia como independiente,

---

(1) Paul Leroy-Beaulieu, «Traité de la Science des Finances», troisième édition, Paris, 1883, tom. I, págs. 1 y 2.

(2) «Premiers Éléments de la Science des Finances», pág. 10.

y siendo así, y habida consideración a que la Economía Política se ocupa de la producción, circulación y consumo de la riqueza, ¿por qué no definirla, lo insinuamos, como sigue? *La Ciencia de las Finanzas es la que se ocupa de la economía del Estado y de las corporaciones públicas de administración autónoma.* En la palabra economía, cuyo concepto se ha incorporado al lenguaje corriente, se comprenden los tres aspectos: producción, circulación y consumo, sea de riqueza, como lo expresa Smith, sea de bienes materiales, como lo dice Wagner (1).

IV. — Materias de que se ocupa esta Ciencia. En términos generales y con suma brevedad, se ha dicho que la Ciencia de las Finanzas se ocupa de los ingresos y de los egresos del Estado y de las corporaciones públicas de administración autónoma. En verdad, ése puede ser el resumen, pero nada hemos avanzado sobre una mera definición.

No basta hablar de los ingresos, de ellos podría ocuparse una oficina de estadística o de contabilidad, sin dar razón alguna de su origen, de las causas que los justifiquen, ni de los principios de equidad en que se fundan, en razón de las *necesidades* que el Estado o las corporaciones han de satisfacer en el cumplimiento de sus elevadas funciones sociales.

No basta, tampoco, enunciar los egresos, porque ellos no se verifican por disposiciones arbitrarias de la autoridad, sino que se rigen por las disposiciones orgánicas que para su administración financiera se han procurado los diversos Estados y porque deben ajustarse a procedimientos constitucionales y legales de variada naturaleza.

Unos y otros, ingresos y egresos, han sufrido variaciones sustanciales a través de la Historia y están

---

(1) Hemos adoptado la división de la Economía Política en tres partes: *Producción, Circulación* y *Consumo*, y no en cuatro: *Producción, Repartición, Distribución* y *Consumo*, siguiendo a Juan Bautista Say, a De Greef, en sus obras citadas, y a Beltrán Nogaro en su reciente «Traité Élémentaire d'Économie Politique», 2.e édition, París, 1921, un vol., pág. 19.

sometidos a todas las eventualidades de la evolución política de los pueblos. No pueden compararse las prestaciones de servicios personales o en especies de las sociedades primitivas, con las prestaciones en dinero de las sociedades modernas.

Tampoco puede prescindirse de considerar las *obligaciones* del Estado o de la corporación, y según ellas, justificar la *necesidad* de recursos con qué satisfacerlas.

Resumiendo, podríamos decir que esta Ciencia se ocupa:

I. De las *funciones* del Estado o de las corporaciones de administración autónoma que les imponen la *necesidad* de recursos;

II. Fuentes u origen de los recursos, *ingresos*, y

III. Inversión de los recursos, *egresos*. A nuestro juicio, éste debería ser el orden lógico en el desarrollo de una obra sobre estas materias.

Veamos cómo han procedido algunos autores:

*
* *

Adolfo Wagner ha dividido su obra como sigue: en cinco Libros: el Primero trata de la «Organización de la Economía Financiera»; el Segundo, de «Las necesidades financieras»; el Tercero, de «Los ingresos ordinarios de la Economía Financiera en general y en particular de las adquisiciones privadas»; el Cuarto, de la «Teoría de las tarifas», y el Quinto, de la «Teoría general de los impuestos o teoría de la imposición propiamente dicha». La traducción francesa que tenemos a la vista es abreviada, y, a indicación del propio autor, se le suprimieron porciones considerables que estimó sin importancia para los lectores franceses, entre otras, todo el cuarto tomo que se ocupa del régimen fiscal alemán, es decir, de las inversiones.

*
* *

Francisco S. Nitti, ha dado a su obra la siguiente estructura: una Primera parte, que llama «Nociones Generales», i cinco Libros: el Primero trata de «Los gastos del Estado»; el Segundo, de «Las entradas ordina-

rias del Estado»; el Tercero, de «Las entradas extraordinarias del Estado»; el Cuarto, de «El establecimiento del Presupuesto del Estado»; el Quinto, lo dedica a «Las finanzas locales» y viene seguido de un Apéndice que contiene una noticia sumaria sobre los Presupuestos de Italia, demás países europeos y de Estados Unidos de Norte América. A nuestro juicio, el Libro Primero debería estar colocado después del Tercero y antes de los Presupuestos.

*
* *

Augusto Grazziani, traza así el plan de su obra: «Introducción», que comprende nociones sobre la Ciencia de las Finanzas, sus relaciones con la Economía Política y con la Política, su carácter y su método, y referencias sobre su desenvolvimiento histórico, y en seguida en ocho libros, que tratan: el Primero, de «La teoría General de la Finanzas»; el Segundo, de «La ordenación de las Finanzas» el Tercero, de «Los gastos públicos»; el Cuarto, de «El dominio, las empresas públicas y las tarifas»; el Quinto, de «El impuesto en general»; el Sexto, de «El impuesto en particular»; el Séptimo, de «Las entradas extraordinarias: el empréstito público»; y el Octavo, como Nitti el Quinto, lo dedica a «Las finanzas de las corporaciones políticas locales».

Como en el caso anterior, estimamos que los Libros Segundo i Tercero, deberían estar a continuación del Séptimo; sin perjuicio, no obstante, de consagrar un Libro especial a las finanzas locales.

*
* *

Gastón Jèze, somete su obra a un esquema muy prolijo, como se verá a continuación: ante todo, divide la materia en cuatro Libros, de los cuales, el Primero, trata de «La contabilidad pública» y comprende nueve Partes, a saber: la Primera, trata de la «Teoría General del Presupuesto»; la Segunda, de las «Atribuciones respectivas del Gobierno y de las Cámaras, en materia financiera»; la Tercera, de «El período presupuestario»; la Cuarta, de «El contenido del Presupuesto. Métodos de

previsión y de avaluación (cálculo, apreciación). La forma externa del Presupuesto»; la Quinta, de «Los compromisos, liquidación, decreto y pago de los gastos públicos. Comprobación, liquidación y recaudación de las entradas públicas»; la Sexta, de «Los servicios de Tesorerías»; la Séptima, del «Control de las operaciones financieras»; la Octava, de «La contabilidad de las materias»; y la Novena, de «La contabilidad de las administraciones públicas locales y especiales». El Libro Segundo se ocupa de «Los gastos públicos»; y se divide en dos partes: la Primera trata de la «Teoría General de los gastos públicos»; y la Segunda, de «Los principales gastos públicos». El Libro Tercero se dedica a «El crédito público y la deuda pública». Una sola Parte. El Libro Cuarto y último, que en nuestro sentir debía ser el primero, se ocupa de «Las entradas públicas» y se subdivide en las cuatro Partes que siguen: la Primera, trata de la «Entradas de los dominios y de las explotaciones industriales o comerciales»; la Segunda, trata de las «Entradas provenientes de las tarifas propiamente dichas»; la Tercera, de las «Entradas de los impuestos», y la Cuarta, de «Las entradas de las administraciones locales o especiales». No obstante su prolijidad, consideramos que la distribución dada a las materias, por este autor, se aparta, como las de los precedentes, de la lógica.

*
* *

M. Paul Leroy–Beaulieu, hace preceder su obra, «Traité de la Science des Finances», de una Introducción en que expone el «Objeto y plan de la obra», y la divide en dos partes: la Primera se ocupa «De las entradas públicas» y se subdivide en dos Libros, de los cuales, el Primero trata de «Las entradas de los dominios», y el Segundo, de «Los impuestos». La Segunda Parte, conformándose a su definición, ya trascrita, recibe la denominación de «La colocación en acción de las entradas públicas», y, a su vez, se divide en dos Libros: el Primero se dedica al «Presupuesto», y el Segundo, al «Crédito Público». Es nuestro sentir que el Segundo Libro de la Segunda Parte habría quedado mejor como

un Libro Tercero de la Primera Parte, toda vez que el crédito público no es otra cosa que un recurso, pero de carácter extraordinario, como fuente de entradas (empréstito), y con modalidades especiales (reembolsabilidad, servicio de la deuda).

*
* *

Guillermo De Greef, divide su obra en cinco Partes: la Primera la aplica a «Las Fuentes o Entradas ordinarias del Estado», y consagra su primer capítulo a «La Evolución de la Ciencia»; la Segunda, a «El Impuesto»; la Tercera, a «Los recursos extraordinarios del Estado» (el crédito público); la Cuarta, a «Los Gastos del Estado», y la Quinta, a «La Vida del Presupuesto: su Formación, su Existencia, su Fin, su Herencia».

De los diversos planes de obras, aquí reproducidos, éste y el de Adolfo Wagner, nos parecen los más metódicos. A De Greef, le falta la Primera Parte del de Wagner, pues no se ha detenido especialmente en las *necesidades del Estado*; tampoco ha considerado en especial las Economías Locales, dejadas fuera del plano de su obra; pero tratadas detenidamente por Nitti, Grazziani, Jèze y el mismo Wagner.

Respetable es, en todo caso, y mui especialmente para nosotros, la razón del plan a que cada autor ha sometido su obra y la distribución que le ha dado a las materias: ello depende de la importancia con que éstas son por ellos consideradas y del punto de vista en que se colocan. Además, las discrepancias que entre los autores se notan, tienen fácil explicación: la Ciencia de las Finanzas es una ciencia muy moderna, no remonta más allá, independizada de la Economía Política, de la última cuarta parte del siglo pasado, y si bien es cierto que sus líneas generales son ya definitivas, no podemos extrañarnos de las vacilaciones que hayan sobrevenido en sus primeros pasos.

Con lo dicho, queda subentendido el objeto de este párrafo, y será fácil trazar el resumen de las materias de que se ocupa esta Ciencia. Trataremos de hacerlo en la forma más precisa posible.

*
* *

I. Necesidades del Estado.—El estudio de las economías locales no forma parte de este trabajo. Nos limitaremos, en consecuencia, en los cuadros siguientes, sólo a las actividades propias del Estado, en materia financiera.

A). Necesidades que derivan de la Dirección Suprema del Estado establecida por la Constitución: Jefe del Estado, Ministerio, Consejo de Estado, Congreso Nacional, representación del jefe del Estado: Intendentes, Gobernadores, etc.

B). Necesidades de Justicia: Tribunales, juzgados, notariado, rejistro civil, prisiones...

C). Necesidades educacionales: instrucción pública, bibliotecas, museos...

D). Necesidades de conservación del orden social y de la integridad territorial: policías, gendarmería, ejército, marina de guerra...

E). Necesidades de salubridad: beneficencia, obras de saneamiento, organización sanitaria, campos de deportes, paseos públicos.

F). Necesidades sociales: habitaciones y seguros obreros, instituciones de crédito y de ahorro populares, protección al trabajo...

G). Necesidades de Comercio: fomento general de la producción y circulación de la riqueza; servicios relacionados con las industrias (sean ellas, agrícola, extractiva, de transformación de materias primas); de comercio propiamente dicho, de trasporte (caminos, puentes, ferrocarriles, canales, puertos), correos, telégrafos, teléfonos, que concurren, a la par, al desenvolvimiento económico, comercial y cultural. Consulados.

H). Servicios de administración financiera: percepción de los ingresos, inversión de los fondos o cumplimiento del Presupuesto de gastos, control y fiscalización: Aduanas; Impuestos Internos; Direcciones del Tesoro y servicios de tesorerías, de Contabilidad, Tribunal de Cuentas...

I). Servicios de abastecimientos: agua potable, alumbrados...

J). Servicios de adquisición: adquisiciones, en ge-

neral para los servicios del Estado: provisiones (del Ejército, la Marina, de las Policías, de los Carabineros, de las prisiones); útiles (de enseñanza, de escritorio); maquinarias y materiales para los talleres fiscales (Oficina de Especies Valoradas, Casa de Moneda); materiales de construcción; armamento, aviones, navíos de guerra, dotación de puertos, etc., etc.

K). *Servicios de amistad o de relaciones*: Servicio diplomático.

L). *Servicio de administracion y explotación de los bienes nacionales*: Inspector General de Tierras y Colonización; Inspección de bosques, pesca y caza, bajo la Inspección General de los Servicios Agrícolas, etc.

M). *Servicios relacionados con el culto*: en algunos países, como en el nuestro, en que subsiste una Iglesia privilegiada.

Hemos procurado adoptar las necesidades del Estado, a la naturaleza de los servicios que éste realiza entre nosotros.

*
* *

II. Ingresos o recursos del Estado.—Los Ingresos del Estado pueden proceder:

A). *De sus dominios, o bienes de su propiedad*: dominios territoriales o urbanos, bosques, minas y yacimientos (salitreras), pesca, caza, y, a veces, del tesoro público.

B). *De las empresas industriales del Estado*: ferrocarriles, (en Francia, gobelinos y porcelanas—de Sévre—, en Alemania, participación en las usinas de Krupp y fabricación de sales potásicas). Monopolios (acuñación de monedas, correos)...

C). *De las tarifas*: peajes, certificados y documentos autorizados, transferencias de propiedades, compra-ventas, inscripciones, escrituras públicas de sociedades y de cualesquiera otras clases de contratos, donaciones, testamentos, otorgación de diplomas (en algunos Estados, de matrícula y de exámenes), concesiones de mercedes (aguas, de explotación de bienes nacionales), privilegios, derechos de emisión, de almacenaje, de faros, de mataderos, etc.

D). *Patentes*: de minas, profesionales, comerciales, de vehículos, industriales...

E). *Impuestos*: directos: de capitación, de herencias y donaciones, impuesto al capital, a los bienes inmuebles (territoriales o urbanos), a los valores mobiliarios, a las utilidades de la industria o del comercio, al mayor valor de las propiedades, a la renta; e indirectos: derechos de internación, impuestos a los consumos (sal, alcohol, tabacos, té, etc.) y derechos de exportación...

F). Empréstitos: emisiones, vales, bonos...

Si las necesidades del Estado *son justas* e *impostergables*, las entradas *deben proporcionar* la cantidad suficiente para su satisfacción. El crecimiento de las necesidades, o, más propiamente, de los deberes u obligaciones que el Estado ha tomado a su cargo, es un hecho notorio, un fenómeno mundial, y su consecuencia inmediata, el aumento progresivo de sus gastos. Á mayores gastos, deben corresponder mayores ingresos. Sin embargo, los ingresos provenientes de los impuestos, no pueden exceder de la capacidad impositiva de los súbditos del Estado respectivo, y no siendo ilimitada esa capacidad, el Gobierno debe ajustar a ella el cálculo de sus entradas.

*
* *

III. Inversion de los Ingresos.—A). *Presupuestos*: presupuesto general, presupuestos adicionales, presupuestos de eventualidades o imprevistos.

B). *Administración financiera*: cumplimiento del presupuesto, su control, su fiscalización; cuenta de inversión, su aprobación.

§ V.—Filiación de la Ciencia de las Finanzas.

Como lo hemos insinuado, la Ciencia de las Finanzas apareció a la vida incorporada a la *Economía Política*. Adam Smith le consagra el Libro V, bajo el título de «Las entradas del Soberano o de la República», dividido en dos capítulos, que destina: el primero, a «Los gastos a cargo del Soberano o de la República», y el segundo, a «Las fuentes de la

renta general de la sociedad o de los ingresos del Estado». Juan Bautista Say, el vulgarizador de Smith en el continente europeo, y considerado, por muchos, como el economista que dió su estructura definitiva a la Economía Política, reputa las finanzas como parte del consumo de la riqueza, y en el libro tercero de su obra, destinado a tratar de esta materia, le dedica los capítulos siguientes: VI, que se intitula: «De la naturaleza y de los efectos generales de los consumos públicos»; el VII, «De los principales objetos de los gastos públicos»; el VIII, «Por quién son pagados los consumos públicos»; el IX, «Del impuesto y de sus efectos en general»; el X, «De las diferentes maneras de gravar con los impuestos y sobre qué clase de contribuyentes recaen los diversos impuestos», y el XI, «De la deuda pública». Después de ellos, los demás economistas del grupo de los fundadores, los pesimistas, al decir de Carlos Gide, Malthus y Ricardo, y, sucesivamente, hasta nuestros tiempos, han seguido considerando las Finanzas como parte de la Economía Política: B. Nogaro, en su interesante «Tratado Elemental de Economía Política», cuya segunda edicion, revisada y aumentada, data apenas del año último, dedica, en el Libro II, tres capítulos a «El Estado y la Reparticion».

En consecuencia, no es difícil explicarse que Wagner haya dicho: «La ciencia de las Finanzas es, materialmente, o, según su contenido, *una parte de la Economía Política*»; «formalmente forma parte de las *ciencias políticas*», agrega, sin embargo. (Tomo I, § 12, pág. 26). Nitti, por su parte, expresa: «La Ciencia de las Finanzas, dado el objeto que actualmente se propone, es una rama de la Economía Política que procura investigar los medios de adquirir y de emplear las riquezas necesarias a la existencia del Estado y de los poderes locales. (Tomo I, pág. 18).

Ya hemos visto que De Greef, al definirla, la llamó: «aquella parte de la Economía Social».

Como lo veremos en el párrafo siguiente, si bien es innegable que ambas ciencias se tocan, se compenetran y se auxilian mutuamente, no lo es menos—ese es nuestro criterio—que se diversifican en tal modo, que

cada una de ellas merece nombre y filiación propia. No otra cosa ocurre entre la fisiología, la histología y la anatomía. Es evidente, con todo, que sus estudios presuponen los de Economía Política, como los de Algebra presuponen los de Aritmética, y los de Trigonometría, los de Geometría y Algebra.

La Economía Financiera se relaciona, a la vez que con la Economía Política, con las *Ciencias Políticas*; baste, para comprenderlo, considerar que trata, principalmente, de la Economía Financiera del Estado, para concluír en que tiene estrechos vínculos con la *Teoría General del Estado*, con el *Derecho Público General y Positivo*, principalmente con la *teoría de la administración judicial*, con la *teoría de la administración económica*, con la *teoría de la administración militar*, etc. (Wagner, pág. 31). Particularmente estrechos son sus vínculos con la *Teoría de la administración económica o administración financiera*».

Se relaciona, también, con la *Economía Privada*, toda vez que entre los recursos del Estado los hay de adquisición económica privada, rentas de los dominios, administración de los ferrocarriles, etc., no sólo en cuanto a la aplicación de las tarifas, sino aún en cuanto a los impuestos mismos: no se pueden establecer impuestos justos, sin conocimiento pleno de la capacidad de resistencia para el impuesto que puedan soportar ciertos artículos de consumo, tabaco, alcoholes, etc.

La Historia y la *Estadística de las Finanzas*, son para esta Ciencia, como en general, la Historia y la Estadística para la Economía Política, no sólo ciencias auxiliares, sino, a la vez, métodos demostrativos y, por consiguiente, elementos de progreso de la Ciencia. (Wagner, tomo I, pág. 34).

El Derecho Financiero positivo, evidenciado con tanto acierto por el profesor de Innsbruck, Franz von Myrbach-Rheinfeld, en su «Compendio de Derecho Financiero», y al que tantas páginas dedica Jèze en su obra citada, es una parte del Derecho Público íntimamente ligada a las Finanzas. También la Ciencia de las Finanzas tiene que considerar disposiciones constitucionales, legales o simples decretos u ordenanzas, sea en cuanto se relacionen con el derecho presupuestario, (confec-

ción, aprobación, inversión, control y fiscalización), sea en cuanto se relacionan con los impuestos, con la administración del patrimonio del Estado, de las deudas públicas, etc.

Resumiendo: la Ciencia de las Finanzas se relaciona: con la Economía Política, con las Ciencias Políticas, muy particularmente con la «Teoría de la administración Económica o Financiera», con la Economía Privada, con el Derecho Administrativo y con el Derecho Financiero, y son sus auxiliares más caracterizados, la Historia y la Estadística Financiera.

§ VI.—La Ciencia de las Finanzas es una ciencia independiente de la Economía Política y no una rama de la misma.

Como queda de manifiesto en el párrafo precedente, los economistas en general, y en especial Wagner, Nitti y de Greef, como tratadistas de Finanzas, consideran esta ciencia como una rama de la Economía Política. En tanto, Grazziani, L. von Stein, y Alberto Wahl, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lille, y prologador de la traducción francesa de la obra de Nitti, la consideran como ciencia independiente.

Pensamos como estos últimos, y en abono de nuestro criterio, no resistimos a la tentación de reproducir los argumentos principales con que M. Wahl sustenta su opinión, argumentos que nos hacen la impresión de decisivos.

Helos aquí:

«Nitti considera la Ciencia de las Finanzas como una rama de la Economía Política. Es una idea que formulaba ya Rousseau y que diversos autores modernos han adoptado: otros, tal vez con mayor exactitud, contemplan la Ciencia de las Finanzas como una ciencia independiente, que, sin duda, se apoya sobre la Economía Política y que, a su turno, le sirve de sustento; pero que debe ser cuidadosamente distinguida. Y, en verdad, es difícil no dar la razón a estos últimos ¿Cómo hacer que la Economía Política, que reconoce no poseer el privilegio exclusivo de estudiar la familia, la propiedad, los trasportes, el ahorro, que autoriza a la Mo-

ral, al Derecho, a la Filosofía, a la Historia a estudiar esos diversos problemas en concurrencia con ella, pretende llevar consigo, para sí sola, el examen de los problemas financieros? Se nota que la Economía Política vacila en todas aquellas cuestiones a que debe referirse la Ciencia de las Finanzas. Se la ha convertido, desde luego, en un apéndice de la Economía Política entera, cuyas clásicas divisiones, sin embargo, pretenden contener, en su conjunto, todas las teorías económicas; se la ha hecho, al contrario, un capítulo del *consumo* de la riqueza. No obstante, en la realidad y en la medida en que los problemas financieros se relacionan con los económicos, tienen derecho a figurar en igual grado en todas las partes de la Economía Política (1). Sin duda, las Finanzas estudian, ante todo, los gastos del Estado y de las colectividades, siendo éstos, en su mayor parte, gastos para los particulares. Pero los empréstitos, ¿no

---

(1) G. de Greef, no obstante su definición, en que considera las Finanzas como una parte de la Economía Política, textualmente dice (pág. 37): «La Economía Pública está en relación con la circulación (distribución y repartición) el consumo y la producción de las riquezas; tendremos lugar a comprobarlo continuamente. Aquí tratamos, solamente, de desprender el carácter más general y más constante.

«Ese carácter reside en el hecho de que, en todas partes y en todo tiempo, una parte de la riqueza social, vuelve, naturalmente, como tal, a la colectividad.»

Luego agrega: «La Economía Social nos enseña cuáles son los factores que concurren a la producción de las riquezas», y a continuación los determina: «1.°: *Las fuerzas o agentes naturales;* 2.°: *el trabajo;* 3.°: *el capital* (págs. 38 y 39).

Insiste aún: «El dominio colectivo se compone normalmente: 1.° de todas las fuerzas o agentes naturales cuya cantidad es limitada: la tierra, las minas, la pesca; 2.° de la parte de la obra colectiva en todo trabajo individual; 3.° de la parte de la colectividad en todo capital, siendo éste una derivación del trabajo, combinado con las fuerzas naturales; 4.° de la parte de la colectividad en toda transmisión hereditaria de patrimonios individuales

«Entran igualmente en el dominio colectivo: 1.° los monopolios de hecho o artificiales: ferrocarriles, canales, ciertas grandes industrias; 2. los monopolios de utilidad general: de interés público: alcohol, tabacos, etc.; 3.° los servicios generales de la sociedad: moneda, higiene, instrucción, justicia; 4.° en fin, los trabajos y los servicios de los cuales los particulares y los grupos secundarios de la sociedad u otros no tendrían ningún interés directo en asumirlo, porque son, principalmente, onerosos.» (Pág. 40).

Es extraño que, a pesar de esta concepción, el señor de Greef, mantenga el viejo criterio de considerar las Finanzas como parte de la Economía Política.

entran en primer lugar en la *circulación;* el dominio público, en la *producción;* los sueldos de los funcionarios y las pensiones de retiro, en la *repartición?*

«Y las que preceden sólo son críticas de detalle, se pueden formular otras mucho más graves: hay, en la Ciencia Financiera, partes muy considerables que sólo tienen una relación muy lejana con la Economía Política: el Presupuesto y la Contabilidad pertenecen a este número. Si la mayor parte de los problemas de Finanzas deben ser contemplados desde el punto de vista económico, quiere decir que no hay estudio alguno al cual queramos entregarnos, sin estudiar qué soluciones comporta relativamente al progreso de la riqueza. Según esto, el Derecho Civil sería una rama de la Economía Política, puesto que las sustituciones, el régimen de la sucesión, las reglas de la partición judicial, la prescripción, los privilegios, las hipotecas, en una palabra, todas las teorías de este Derecho tienen señalada influencia sobre la riqueza. Lo mismo ocurre con la Ciencia Financiera: entre los innumerables problemas que ella entraña, no hay ninguno que pueda, sin temor y sin vacíos, ser afrontado desde el exclusivo punto de vista económico.

«Tomemos, por vía de ejemplo, uno de los principios más importantes de la Ciencia Financiera, el que domina toda la materia de los impuestos y que hoy es indiscutible, aunque muchas de sus aplicaciones puedan ser todavía dudosas; nos referimos al principio de la igualdad. ¿Se ha obedecido a consideraciones económicas al proclamarlo, en la declaración de los derechos del hombre, en las constituciones revolucionarias y en algunas constituciones de Estados modernos, como Italia y Rumania, que hacen de él, todavía, una regla constitucional? (1). Sólo han sido inspiraciones de la Justicia y de la Moral. Para las numerosas dificultades que se relacionan con este principio, la Economía Política solamente proporciona *uno* de los numerosos elementos

(1) También nuestra Constitución lo hace una regla constitucional, en su art. 10, núms. 1.º, 2.º y 3.º

de solución; así, por ejemplo, la cuestión del impuesto progresivo, la coloca sobre un terreno exclusivamente moral y político, y sólo representa un aspecto del problema de la igualdad.

«Se pueden tomar al azar todas las demás cuestiones financieras, preguntarse si el Estado tiene la obligación de respetar sus compromisos; si el empréstito debe ser preferido al impuesto, si las tarifas deben ser especiales o generales, si los impuestos deben percibirse en beneficio del Estado o en beneficio de las comunas, etc.; se verá que jamás el problema propuesto es únicamente y, a menudo, que no lo es principalmente, problema económico.

«Lo que es verdad, y lo que sin duda ha influído en la convicción de los autores que consideran la Ciencia Económica como una rama de la Economía Política, consiste en que la Economía Política es a menudo un recurso muy poderoso para la solución de los problemas financieros. La Ciencia Financiera estudia, desde el punto de vista de las entradas y de los gastos públicos, una multitud de instituciones que la Economía Política aborda desde el punto de vista de los progresos de la riqueza: la asistencia, la enseñanza, los trabajos públicos, la moneda, los monopolios, los Bancos, etc.

La influencia de la Economía Política sobre la Ciencia Financiera ha dado lugar a una teoría importante, bien que poco favorecida por los economistas franceses, que atribuye al impuesto un objetivo social, como elemento que favorece un progreso económico, y que en las legislaciones se traduce por manifestaciones más y más frecuentes: impuestos socialistas, en Australia; patentes de los grandes almacenes, en Francia; impuestos sobre los billetes de Banco, en Alemania; tarifas personales encaminadas a obligar al trabajo a los indígenas, en las regiones de Africa; derechos al alcohol, un poco en todas partes; sin contar las contribuciones a los célibes y las atenuaciones del impuesto a las familias numerosas.

«No se puede negar, tampoco, que ciertas teorías económicas han influído ciertas teorías financieras: el impuesto único sobre la tierra, tanto entre los fisiócra-

tas como en Henry George, es la adaptación a las Finanzas de dos teorías económicas, por otra parte, muy diferentes la una de la otra. En cierto sentido, sobre la Economía Política se apoyan partidarios y opositores al impuesto progresivo sobre la renta: un gran número, entre los primeros, ven en este impuesto un medio de destruír insensiblemente la propiedad privada individual, que miran como económicamente perniciosa; los segundos, por su parte, se apoyan en la superioridad de la propiedad individual para reprochar un impuesto que la ataca y daña. La teoría de la moneda tiene sobre el impuesto una influencia que ya señalaba Hume: el impuesto en especies, cuyos inconvenientes ya no se discuten, es fatal en las civilizaciones en que la moneda no existe, y no puede ser evitado en los países y en los períodos en que la circulación metálica es débil.

«Empero, si la Economía Política influye sobre la Ciencia Financiera, la recíproca no es menos verdadera, y esta observación basta, tal vez, para *justificar la existencia de la Ciencia Financiera como Ciencia independiente*. Es obvio que la situación económica de un país, la importancia de su comercio exterior, dependen, en gran parte, de su sistema fiscal. Se ha observado en nuestro Parlamento que la decadencia comercial de la Francia se debe al peso aplastador de sus impuestos; talvez se debe, también, a la mala distribución del impuesto. Se ha visto que el exceso de impuesto sobre una materia prima, ha facilitado la fabricación artificial de un producto análogo y arruinado al país que proporcionaba esa materia: un ejemplo célebre es el de las minas de azufre de Italia, cuyas ventas desaparecieron a consecuencia de la fabricación de productos artificiales, en tanto que el Gobierno, confiado en el monopolio asegurado al país, elevó, más allá de lo razonable, el derecho de exportación.

«Se sabe, por otra parte, la capital influencia de los impuestos sobre la producción de la riqueza. Se han creado impuestos, como se ha dicho, con el exclusivo objeto de despertar las actividades de pueblos habituados a la pereza. La idea misma de que el impuesto actúa como un estimulante de la actividad y una causa

del desarrollo de la riqueza, ha sido expuesta a menudo. Hume decía que en su tiempo la siguiente máxima era aceptada como una verdad indiscutible: «Toda nueva » tarifa crea, en la persona que a ella está sujeta, una » nueva facultad de soportarla, y todo aumento de » cargas públicas aumenta proporcionalmente la » actividad industrial del pueblo». Galiani se expresaba en el mismo sentido. Ambos coinciden en restringir este pretendido principio con el razonable correctivo de establecer que, para que el impuesto produzca ese resultado, se necesita que se mantenga dentro de proporciones moderadas y que no sea excesivo. Los autores modernos mantienen esta última opinión, y los alemanes han llegado a crear un término especial, la palabra *abwälzung*, para señalar el debilitamiento o disminución del peso de los impuestos. Se ha repetido con frecuencia, siguiendo a Mac.Culloch, que las guerras sostenidas por Inglaterra contra la Francia, durante la Revolución y el primer Imperio, concurrieron en alto grado, por el aumento de las tarifas que ellas provocaron, al progreso industrial de la nación.

«Eso es sólo el abuso de la tarificación justificado por la Economía Política, y es, también, el aviso demostrativo del peligro que envuelve el estudio de los fenómenos financieros recurriendo a la aplicación de principios económicos establecidos con mayor o menor precipitación. Sin duda, no faltan ejemplos demostrativos para establecer que la creación y aumento de los impuestos puedan haber repercutido en sentido favorable sobre la prosperidad de un país. Pero es mucho más frecuente el caso de que hayan favorecido su ruina. Y ya Hume lo sentía en tal grado, que agregaba que el límite a partir del cual el impuesto se convertía en opresivo, no está bien determinado y varía según los individuos, y terminaba aconsejando al Gobierno que no obrara jamás como si el impuesto fuese un estimulante de la actividad.

«Montesquieu se alzaba francamente en contra de la teoría que contempla el impuesto como el más poderoso de los factores económicos: «El peso de las car- » gas produce, primero, el trabajo, el trabajo produce » el cansancio, y el cansancio, el espíritu de pereza» di-

ce en el Cap. IX, Lib. V, de «L'Sprit des lois». «Decís, » declara además, que nuestros súbditos cargados tra- » bajarán mejor. Os entiendo: queréis hacer un largo » viaje con remos y no con velas». (Tomo I, pág. 141 de «Pensées et Fragments inédits»). Rousseau era mucho más enérgico aún: «Se ha osado decir que era necesario » recargar a los ciudadanos para despertarlos de su pe- » reza, y que nada haría si nada tuviera que pagar; pero » la experiencia, en todos los pueblos del mundo, hace » de esta una máxima ridícula. En Holanda e Ingla- » terra, donde el campesino paga poco, y en la China, » donde no paga nada, es donde la tierra está mejor » cultivada. Por el contrario, donde quiera que el tra- » bajador se ve oprimido (recargado), en proporción » del producto de su campo, lo deja baldío, o no sa- » ca de él sino, precisamente, lo que le es necesario pa- » ra vivir. Porque ¿para qué perder el fruto de su do- » lor? es lo mismo que no pagar nada, no haciendo na- » da, y poner el trabajo en multa, es un medio muy » singular de desterrar la pereza». («Discurso sobre la » Economía Política»), (Nitti, pref., págs. 6 a 12).

Cossa dice: «La Ciencia de las Finanzas, no es, como se ha creído a menudo, un Apéndice de la Economía Política». (Pág. 12).

Después de la autorizada opinión de M. Wahl, trascrita, poco podríamos agregar que diera mayor luz y fuerza de convicción, al concepto ya enunciado sobre independencia de la Ciencia de las Finanzas en relación con la Economía Política, de la que se persiste en presentarla como una parte, por algunos autores. Acaso el respeto, unido a un poco de inercia, hacia los fundadores de esta última Ciencia, haya influído en el criterio de los autores modernos que siguen considerándola, algunos, como parte del *Consumo*, y otros, como parte de la *Circulación* de la riqueza. Los hermanos con los hermanos, los hijos con los padres y los padres con los hijos, tienen muchas semejanzas físicas y morales; ante la vida y el derecho, vínculos y obligaciones mutuas; empero, nadie podrá negarles, a los unos ni a los otros, su individualidad independiente. Este es el caso de la Ciencia de las Finanzas en relación con la Economía Política.

§ **VII.—Necesidad de crear la cátedra universitaria de Ciencia de las Finanzas.**

Nuestra Universidad, no hace muchos años, cambió su cátedra de Economía Industrial y Agrícola, por la de Economía Social. En ésta se han incluído, en parte, los estudios de las Finanzas. Ha sido, segura, aunque tardíamente, un paso de progreso. Pero la nueva asignatura, tal como se la ha comprendido y practica, no puede, por imposibilidad material, dedicar exclusivamente a la Ciencia de las Finanzas, todo el tiempo que ella requiere, ni desarrollarla con la amplitud a que se prestan las vastas materias que comprende. Los problemas de previsión, de accidentes, de economías privadas ó colectivas, de la industria y de la agricultura, que se han incorporado a la asignatura en cuestión, dan, por sí solos, material más que suficiente para una cátedra y un catedrático. Confundidas tan diversas materias en una sola asignatura, no se puede alcanzar resultado apetecible en ninguna de ellas, sino esbozarlas en exposición somera y compendiada.

Por otra parte, la cátedra de Hacienda Pública y Estadística, abarca, a su turno, una porción de las materias correspondientes a la Ciencia de las Finanzas; pero sin constituír, propiamente, lo que en esta asignatura se ha comprendido y comprende en otras Universidades; es, más propiamente, una cátedra de Administración Financiera y Estadística. Tengamos presente que existen Universidades en que se hacen cursos especiales de Legislación presupuestaria y Contabilidad pública, curso que ha desarrollado en la Universidad de París M. Gastón Jèze, y que en la misma Universidad, como en muchas otras, existe, simultáneamente, la cátedra de Economía Social (M. Charles Gide ha sido uno de sus más brillantes expositores en la Universidad mencionada), todo ello, sin perjuicio de la asignatura especial de Ciencia de las Finanzas.

Veamos cómo Nitti, aprecia la cuestión: «Los problemas financieros son hoy de una importancia capital, dice, mañana la tendrán mayor aún. Las democracias modernas comportan formas de Gobierno más y más costosas: es necesario extraer de ellas pesados impuestos; pero

no se puede, sobre este particular, obrar al azar, como se ha procedido frecuentemente en el pasado. Las democracias desarrollan el espíritu de justicia; pero también desarrollan el espíritu de desconfianza entre las diferentes clases sociales. La necesidad de sostener cargas crecientes, no cesa de afirmarse. Es esta razón la que hace que el conocimiento de las doctrinas financieras, útil a todos los hombres de Estado, sea indispensable a las democracias. Es preciso, pues, para evitar mayores errores, esparcir, aún en el público, las ideas más exactas posibles sobre la acción de las finanzas públicas». (Prefacio del autor a la traducción francesa, págs. XXIX y XXX).

Estas palabras del Maestro napolitano, parecieran haber sido inspiradas por nuestra situación y por nuestra ignorancia.

Rau, dijo: «La Ciencia de las Finanzas es, pues, indispensable a todos los funcionarios de la administración financiera... Es, además, indispensable para la administración de justicia...» I. A. Wagner, de su propiedad, agrega: «Es, en fin, útil al hombre culto, al ciudadano que desea comprender los acontecimientos de su tiempo; es absolutamente indispensable a aquél que, en las funciones comunales, en los Parlamentos, en los órganos representativos de los cuerpos administrativos autónomos, está llamado a ejercer acción sobre los negocios públicos». (A. Wagner, tomo I, págs. 40 y 41).

Con lo espuesto, a nadie podrá parecer exagerado que reclamemos, para esta rama del saber, una cátedra independiente en nuestra Escuela de Derecho. No constituiría ello una novedad, la Ciencia de las Finanzas tiene cátedra especial en la mayor parte de las Universidades de los pueblos más cultos. Alemania, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Bélgica, Austria, Italia, Holanda, Suiza, con diferencias de tiempo, la han incorporado a sus estudios como Ciencia independiente, o, a lo menos, como una rama independiente, digna de cátedra y de catedráticos especiales; y a ello se debe, podemos afirmarlo sin temor, el florecimiento de esta Ciencia en los países mencionados.

§ **VIII. — Límites de este Ensayo.** En el párrafo IV dejamos, a nuestro parecer, suficientemente expresado, aunque en forma muy sintética, el contenido de la Ciencia de las Finanzas y las materias que abarca su estudio. Como lo dijimos al principio, no pretendemos confeccionar una obra que comprenda la totalidad de las materias de que esta ciencia se ocupa; ni el tiempo, ni, probablemente, nuestras facultades, nos acompañarían para una empresa de tamaña magnitud y proporciones.

Nuestro plan es más modesto.

Hemos manifestado que esta ciencia comprende, como la primera, a nuestro entender, de sus actividades, el estudio de *las necesidades del Estado*; como la segunda, el estudio de *los ingresos del Estado*, y como la tercera, el estudio de *los egresos del Estado*; además, comprende el estudio de los mismos fenómenos aplicados a los poderes locales de administracion autónoma.

Por nuestra parte, nos limitaremos al estudio de «Los Ingresos *ordinarios* del Estado». Consideraremos las fuentes de donde provienen los recursos permanentes con que el Estado cumple sus funciones y satisface sus necesidades en su condición de «La más poderosa de las comunidades económicas obligatorias», al decir de Wagner.

Prescindiremos del estudio por separado de las necesidades del Estado, de la inversión de los ingresos y de las economías locales, no porque les desconozcamos su importancia, sino en virtud de las razones apuntadas más arriba.

Este trabajo revestirá las proporciones de la obra de N. G. Pierson, experimentado político y financista que desempeñó el alto cargo de Presidente del Consejo de Ministros del Reino de los Países Bajos, traducida al francés por M. Louis Suret, intitulada: «Les Revenus de l'Etat», París, 1913. Y nuestro objetivo no es otro que el perseguido por Francisco Bernis, catedrático de la Universidad de Salamanca, en su obra: «La Hacienda Española. Los Impuestos. Cómo son en España. Cómo son en otras Haciendas. Cómo deben ser en la nuestra», Barcelona, 1916.

No nos dejaremos arrastrar por las discusiones teóricas, sino que, de los principios ya consagrados por la Ciencia de las Finanzas, procuraremos extraer enseñanzas útiles a nuestro país, a cuyo efecto tomaremos debidamente en consideración nuestras leyes tributarias.

———

Los Ingresos Ordinarios del Estado

Capítulo Primero

Noticia Histórica

§ IX. Formación de las sociedades.—§ X. Prestaciones personales.—§ XI. Prestaciones en especie.—§ XII Prestaciones en dinero.

§ IX.—Formación de las sociedades. La sociedad, este organismo colectivo que nos es tan familiar bajo su denominación corriente de Estado, no es otra cosa, en la forma y organización que le conocemos, que una etapa en la evolución de la humanidad. Fuerzas de toda naturaleza: instintos, medio ambiente, adaptaciones, acciones y reacciones, han concurrido a esta resultante; fuerzas de encontrada naturaleza, principalmente acciones y reacciones, se agitan, en sentido divergente, en busca de nuevos rumbos, las primeras; conservadoras, las otras, y determinarán, segura y fatalmente, como siempre ha ocurrido, en el futuro, una organización que comporte mayor igualdad en la repartición de los dolores y de las alegrías de la vida, y mayor justicia para cada uno de los hombres, células de este organismo, llámese sociedad o Estado.

Tal como es y como está constituída, aún en nuestros tiempos, la humanidad presenta todos los grados de su evolución histórica: desde los pueblos pastores,—nómades,—y los pueblos agricultores,—sedentarios,—hasta los complejos estados europeos, americanos u orientales; desde la organización puramente familiar o de tribu, vigente en muchos pueblos del interior del Africa,

de las Américas ecuatorial, austral y septentrional, de la Oceanía y del interior de Australia, hasta la organización política de Inglaterra, pueden señalarse, y se han señalado todas las etapas de la evolución de nuestra especie. Mientras los unos han caminado hasta los límites de la evolución y prosiguen su marcha ascendente hacia un porvenir de mayor perfeccionamiento individual y colectivo, los otros han permanecido a la zaga: recogidos en sus parcelas territoriales, en medio de una naturaleza bravía y hostil, completamente ignorados o casi desconocidos del hombre civilizado, apenas si se han levantado un palmo sobre la bestia irracional, y casi como ella, y con ella luchando y disputándole hasta la guarida en la caverna o en el bosque, continúan haciendo una vida que en poco, casi en nada, difiere de la vida de las bestias que los rodean. La palabra, como medio de trasmisión del pensamiento, los afectos de familia, principalmente por los hijos o los padres, y el pudor, como primitivos sentimientos, les son apenas conocidos en forma rudimentaria. En la hoya del Amazonas, hay tribus cuyo vocabulario no excede de veinte palabras, tantas o menos de las que se ha creído descubrir en algunas especies de antropoídeos del centro de Africa, y fué tarea superior a las energías de un sabio explorador el enseñarles a contar mas allá de cinco. La caza, la pesca, las frutas, las yerbas, los huevos de las aves que buscan o encuentran a su paso, las raíces que extraen de la tierra, constituyen su alimentación. No usan vestimenta alguna; adoptan por casa el tronco secular carcomido por la injuria de los años, la oquedad de la roca de granito o la caverna de la montaña, a veces, la simple espesura del matorral. Sentidos extraordinariamente agudos e instintos poderosos, les permiten luchar y vencer a sus formidables vecinos y adversarios, las bestias feroces. He ahí al hombre primitivo. ¿En qué difiere del hombre de las cavernas? Y así existe en esta época histórica en que nosotros vivimos y en que la humanidad civilizada ha llegado a tales extremos de perfeccionamientos materiales e intelectuales, que no pudieron, siquiera, ser soñados en otras épocas de elevada civilización.

Un grado superior al que dejamos descrito, pre-

sentan los fueguinos, estudiados con tanta prolijidad por el Dr. Germán Wiegard: viven en familia, tienen utensilios de caza y de pesca, perros domésticos y practican informes ritos que revelan nociones superiores acerca de una divinidad. Los patagones, por su parte, dedicados a la caza de la avestruz o del guanaco, fabrican casas con las pieles de estos últimos, son habilísimos jinetes y se sirven a maravilla de las *boleadoras*. Semejantes a ellos, los esquimales, del extremo Norte del continente, se dedican a la caza de focas, osos polares y lobos marinos y con sus pieles se abrigan y se fabrican sus viviendas y hacen vida de familia. Los araucanos revisten, ya, un estado superior: crían animales, cultivan el suelo—las mujeres—construyen chozas, hacen vida de tribu bajo la jefatura de un *cacique*, van a la guerra dirigidos por un *toqui* designado en asamblea, generalmente el más fuerte y vigoroso, y tienen un lenguaje bastante desarrollado, cuyos estudios ha llevado a feliz término el Dr. Rodolfo Lenz, sabio catedrático de nuestra Universidad y profesor de lingüística general en el Instituto Pedagógico.

El hombre es un animal esencialmente gregario, y aún en el estado primitivo que acabamos de describir, vive, como lo hemos dicho, en pequeños grupos, respetan, más que la autoridad, la fuerza o la experiencia de algún jefe, no de mui diversa manera de lo que hacen los monos antropoídeos que se dejan guiar por un macho viejo, astuto y esforzado, o los elefantes, que proceden de igual modo. Estos principios de organización se acentúan y se desarrollan lentamente: en su forma más atrasada, acaso no se experimente otra necesidad colectiva que la sugestión inconsciente del instinto de conservación y de perfeccionamiento, el «genio de la especie» como lo llamó Arturo Schopenahuer.

Un paso de mayor progreso, ya con organización social, señalan los pueblos pastores. Entregados al pastoreo y acrecentamiento de sus ganados, lo apacientan en extensas porciones de territorio que ocupan transitoriamente, pues van de un punto a otro, movidos por las necesidades de forraje y llevándose consigo bestias y familia. No tienen residencia fija; de ahí que se les llame *nómades*. Con todo, la domesticación de algunas es-

pecies: perros, vacas, caballos, cabras, ovejas, camellos, dromedarios y, a veces, elefantes, acusa en ellos la acción de una inteligencia desarrollada y la perseverancia de muchos siglos. Los escitas, los numidas, los mongoles, los germanos, los árabes, sirvan como ejemplos. Tienen necesidades colectivas, se unen para la defensa del territorio amenazado o para la conquista del que les parece más apto y adecuado a sus necesidades, y reconocen un jefe que los guía a la batalla, que los conduce y organiza para la guerra: Alarico, Genserico, Teodorico y demás jefes bárbaros, invasores del Imperio Romano; Timur o Tamerlán, con sus mongoles irresistibles; los árabes, unidos en el sentimiento religioso que en ellos suscitara la habilidad de Mahoma e invasores del Africa y de la Europa, demuestran cómo estos pueblos, que se mueven hacia adelante con cuanto tienen y cuanto son, se convierten en guerreros formidables.

Otra etapa señalan los pueblos agricultores: éstos ocupan una determinada porción de territorio y se consagran a su cultivo. Tienen casa, y en ella guardan sus utensilios de labranza, la cosecha y viven con la familia; desde ella vigilan sus animales, aves y cuadrúpedos domésticos, en ella instalan el telar rudimentario, y ya cultiven o disfruten el terreno en comunidad, forma primitiva, o en propiedad, son esencialmente *sedentarios*. Como los pastores, tienen necesidades colectivas, las mismas, sea la defensa del territorio o la conquista, más la primera que la segunda, a no ser movidos por una gran calamidad, pestes o sequías. En todo caso, les es más difícil moverse y llevarse consigo todo lo que constituye su casa, su familia y su hacienda. Hacen la guerra en el período de tiempo que media entre la siembra y la cosecha, o entre la cosecha y la futura siembra, y acuden a ella sólo los hombres en estado de cargar armas, permaneciendo al cuidado de los bienes los ancianos, las mujeres y los niños.

La necesidad de dirimir diferencias o conflictos crea en ellos el hábito de reconocer un juez, el más prudente, juicioso y experimentado. La costumbre hace que el juez primitivo se transforme en jefe, y olvidado el origen de la dignidad, se olvidan, a su vez, las condiciones, y así llegan a asumir la jefatura, por elección o por

asalto, los más audaces y valerosos; los caudillos afortunados se hacen fuertes en ella i la trasmiten, en definitiva, por herencia. Son, sin duda, estos pueblos los que han dado origen y nacimiento a la organización que termina en el Estado. En ellos tuvieron su cuna la industria y la civilización; ejemplos: China, Egipto, reinos mesopotámicos, hebreos, griegos, romanos (1).

En los pueblos sedentarios se meció la cuna de la industria, con caracteres propiamente familiares, en sus comienzos, y llevó un curso de lento desarrollo hasta que la producción llegó a supeditar las necesidades de la familia, y el excedente se convirtió en objeto de intercambio. Vino como consecuencia la subdivisión del trabajo; las aglomeraciones de habitantes dieron origen a las ciudades, y nacieron los comerciantes, gente dedicada a verificar el intercambio de productos y ponerlos de manos del productor en manos del consumidor. Los fenicios, creadores de la navegación e inventores del alfabeto fonético, formaron, por sobre todo, un pueblo de comerciantes o mercaderes. Sus sucesores directos, los cartagineses, lo fueron a su turno. Por otro lado, los pueblos pastores empezaron a producir mayor cantidad de ganado de la que necesitaban para su consumo; carecían de otros objetos necesarios, y, también, siguieron el camino del intercambio de productos.

No siendo posible en todo caso el intercambio directo de productos por productos, y habiendo quienes adquirieron productos, no para su propio consumo, sino para, a su vez, cambiarlos por otros productos (comerciantes), surgió la necesidad de una medida de valores y nació la *moneda*, fruto de esta evolución y necesidad social, la cual llegó, con el trascurso del tiempo, a convertirse en un objeto de adquisición directa muy apetecida por el hombre. A los pueblos pastores, que hacían sus intercambios mediante cabezas de ganado, principalmente ovejas, se debe, hasta nuestros días, la palabra pecuniario, del latín *pecus*, *pecunia*; y (lo consigno por simple curiosidad), fué también un pueblo

(1) Para mayores datos, véase: A. Smith, lib. V, tomo II, págs. 340 y sig.

de pastores, los mongoles, quienes inventaron el uso del papel moneda (1).

El Estado es el *término, por el momento*, no nos atreveríamos a decir *definitivo*, de la evolución de la humanidad. Su organización y sus atribuciones, aún hoy, difieren sustancialmente de un pueblo a otro, sea desde el punto de vista de sus instituciones fundamentales, sea desde el punto de mira de sus instituciones gubernamentales, ora desde el punto de vista de sus instituciones jurídicas, ya, en fin, desde el punto de vista de las relaciones entre los poderes públicos. Hay monarquías y repúblicas; el jefe del Estado lo es por derecho hereditario o por elección popular, en unos directa, en otros indirecta. Hay estados unitarios (Italia, Francia, España, Chile, Paraguay, Uruguay), y federales (Suiza, Estados Unidos de Norte América, Imperio Británico, Argentina, Brasil, Méjico). Hay estados donde se practica el juicio por jurados (Estados Unidos, Inglaterra), y otros que lo han abolido (Chile, etc.), como los hay en que se ha abolido la pena de muerte (Italia Uruguay), y otros en que subsiste (Chile y en general en América). Los hay de régimen presidencial (Estados Unidos de Norte América), de ejecutivo colegiado (Suiza y Uruguay), y de régimen parlamentario (Inglaterra, Francia, España, Chile); y entre estos últimos los hay con dos Cámaras simultáneamente co-legisladoras y co-políticas, como Chile, en que ambas Cámaras tienen iguales facultades políticas y sólo difieren en sus atribuciones en que el Senado las tiene consultivas (nombramientos diplomáticos, designación para los grados superiores del Ejército y de la Marina de guerra, y destitución de jefes de oficinas), y judiciales (enjuiciamiento de un ex-Ministro, etc.); al paso que las leyes tributarias deben tener su origen en la Cámara de Diputados; en tanto, en Inglaterra, la Cámara de los Comunes, de elección popular, es soberana en sus reso-

(1) Sobre la moneda, véanse: Nogaro, págs. 130 a 150; Landry, págs. 419 a 464; Truchy, págs. 307 a 355 del tomo I; Foignet, págs. 243 a 285 del tomo I; Leroy-Beaulieu, págs. 211 a 231; Guyot, págs. 132 a 185; A. Smith, págs. 28 a 36 del tomo I, y J. B. Say, págs. 1 a 152 del tomo II.

luciones políticas e impone su voluntad en la promulgación de las leyes.

§ X.—**Prestaciones personales.** Se comprende fácilmente, como consecuencia de lo expuesto en el párrafo anterior, que paralelamente a la evolución de la sociedad, ha caminado y evolucionado la *necesidad* del *concurso social para la satisfacción de los fines colectivos*. Es indudable que, cuando aún no existe el sentimiento colectivo, ni organización alguna que importe, por parte de alguien o de algunos, la tuición de los intereses de la colectividad, nadie está obligado a prestarle concurso de ninguna especie. Pero cuando ya toma una forma, por muy elemental que ella sea de organización, empieza, conjuntamente, la necesidad de cooperar al mantenimiento de la o las instituciones que nacen para el beneficio o el servicio de la comunidad. El juez primitivo, o el jefe primitivo, vivirá de sus propios recursos y *prestará* un *servicio personal* a la sociedad. Cuando el pueblo entero (pastores o agricultores) acude bajo las armas y sigue al jefe a la guerra, se equiparará a sí mismo, no recibirá emolumento alguno, salvo el poderoso aliciente del saqueo o del pillaje, del robo del ganado o de las cosechas del pueblo agredido, si logra vencerlo. Todo esto importa un conjunto de *prestaciones personales*, forma primera de aportar al Estado, informe aún, los recursos que más adelante se convertirán en prestaciones en dinero.

La humanidad, esencialmente conservadora y rutinaria, enemiga de toda innovación, difícilmente se sustrae a ciertas prácticas inveteradas, por más que deriven su origen de épocas primitivas y de organizaciones sociales caducas desde mucho tiempo antes. Las prestaciones personales, originadas por el instinto de conservación colectivo y manifestadas en el concurso individual, en el aporte personal, del individuo mismo, que acude a la guerra, se ha perpetuado a través de los siglos: existió en los pueblos antiguos, se mantuvo en los pueblos medioevales, y se conserva en nuestros días.

«La guerra sustenta la guerra», parece un postulado de todos los tiempos: lo practicaron los caudillos de los pueblos más atrasados y lo practican los que perdu-

ran en ese estado; lo ejercitaron los medos, los persas y los griegos; Alejandro, Aníbal y César; los generales de Luis XIV, Napoleón Bonaparte y los europeos de nuestros días. Los caballeros y los peones de la España de la Edad Media; los señores feudales de la Francia, de la Germania, de la Italia o de la Inglaterra, equipaban tropas de su propio peculio, o acudían personalmente al servicio del rey, de la religión o del Estado, presente siempre en sus espíritus la expectativa del pillaje. Así formaba sus portentosas huestes el Cid, caballero pobre y sin recursos, desterrado por su amo, el rey, y se internaba en tierras de los moros de donde extraía lo suficiente para enriquecerse y hacer ricos a sus soldados, ejerciendo toda clase de depredaciones.

El servicio militar obligatorio de nuestros tiempos, los cargos gratuitos de consejeros de Estado, senadores, diputados, alcaldes, regidores, jueces de menor cuantía, subdelegados, etc., no son otra cosa que supervivencias del sistema primitivo de prestaciones personales.

§ **XI.—Prestaciones en especies.** La dignidad, la majestad de que paulatinamente fué rodeándose el jefe, concurrió a crear entre él y los súbditos una situación nueva: ya no era el anciano o el prudente hombre de bien que dirime las querellas, sino el amo, ser superior que con frecuencia reune en sí mismo la calidad de jefe espiritual. Los súbditos miran en él ese ser extraordinario, y sus servicios adquieren a sus ojos proporciones muy distintas de las que revestían primitivamente: ya no se trata de algo que se debe, sino de un servicio, de una merced, de una gracia. Así nace el concepto de que es necesario mantenerse en buena amistad, en buen predicamento, *en gracia*, en suma, con el jefe. A objeto, pues, de congraciarse sus buenas disposiciones, los súbditos llegan ante él cargados de presentes: ganado, trigo, metales, piedras preciosas, perfumes, etc.

La *ofrenda* se convirtió en una práctica, y la práctica hizo olvidar su origen, y así se transformó en un *tributo*, todo ello a medida que crecía la autoridad del jefe. En los primeros tiempos, la gracia que de él se re-

cibía era la justicia; más adelante, se llega a pensar que hace merced de hacienda y de vida, cuando se ha desarrollado el poder absoluto, la soberanía absoluta.

Los pueblos sometidos pagaban a los romanos tributos en especie; en igual forma, los pueblos germanos exigieron tributo a los romanos sojuzgados, y otro tanto hicieron, más tarde, los árabes, cuando, a su vez, conquistaron algunos de estos pueblos. Los visigodos dejaron a los romanos la propiedad del territorio en la península Ibérica; pero les exigían un tributo equivalente a la décima parte (diezmo) de los productos de la tierra; los árabes conquistadores, encontraron aceptable el procedimiento y no innovaron; por el contrario, manteniendo ellos, como sus predecesores, el Gobierno, la dirección militar y la administración de justicia, fueron amos más benévolos que aquéllos; sólo se tornaron en crueles por las continuas deslealtades e intrigas de los muzárabes que se mantenían en constante inteligencia con sus correligionarios del Norte de la península.

El sistema de la tributación diezmal se transfirió más tarde a la Iglesia y perduró en algunos países, como el nuestro, hasta mediados del siglo anterior.

Los españoles encontraron en América algunos pueblos de avanzada organización económica, los aztecas y los antiguos peruanos: entre ellos, el soberano o algunos príncipes de la familia reinante, de la casta militar o de la casta religiosa, eran los únicos dueños de la tierra; los súbditos trabajaban en una especie de comunidad, para el amo, y éste distribuía entre ellos los productos a medida de sus necesidades (1).

La tributación en especie ha sido desterrada o transformada, y en los Estados modernos debidamente organizados o de avanzada evolución, ya no subsiste.

§ XII.—Prestaciones en dinero. Las necesidades de la guerra, que en el orden histórico aparecen como la primera de las necesidades colectivas, condujeron, por evolución natural, al mantenimiento del ejército de carácter permanente. Las tropas, obligadas a consagrarse al ejercicio y cultivo de su

(1) De Greef, ob. cit., pág. 316.

arte, a las tareas militares, no podían, a la vez, dedicarse a la producción de los elementos necesarios para el abastecimiento de sus necesidades materiales. Otros eran los llamados a realizar estas labores y subvenir a esas necesidades. Cada habitante del país no podía encargarse personalmente de hacerlo, ni siquiera con el pariente inmediato ocupado en el ejército. Alguien debía asumir el desempeño de esta ocupación de carácter colectivo. Ese alguien no podía ser otro que el jefe, el señor, el soberano, el Estado.

El servicio del ejército permanente reportaba una manifiesta utilidad, una ventaja notoria a los demás habitantes de la Nación, quienes podían consagrarse libre y confiadamente a sus labores ordinarias, bajo el amparo y garantía que para ellos significaba el servicio de sus defensores. Quedaba de hecho establecido un servicio de *seguridad* que no podía costearse a sí mismo, sobre todo en los períodos de paz. ¿A quién correspondía subvenir estos gastos? Si el príncipe tenía recursos propios suficientes, podía hacerlo de su peculio personal; pero si ellos eran insuficientes, debía acudir, necesariamente, a solicitar el concurso, la *ayuda*, según la designación primitiva, de sus súbditos, requerida principalmente cuando tenía que hacer la guerra.

Esta ayuda se necesitaba para el pago de las tropas, y su percepción en especie habría dificultado considerablemente el hacerla concurrir a su objetivo: ése, y no otro, ha sido el origen de las *prestaciones en dinero*, forma casi exclusiva en que perciben la tributación de los súbditos los Estados modernos (1).

En los primeros tiempos, el jefe, el príncipe, disponía de los tributos o de los empréstitos a su real voluntad; más tarde, el pueblo, los contribuyentes, se levantaron en contra de este sistema y exigieron el derecho de intervención en la fijación de los tributos, de autorización para la contratación de empréstitos y de control para la inversión del producido de los unos y de los otros. La pretensión de los contribuyentes dió origen a una encarnizada lucha: el príncipe resistió esta limita-

(1) Adam Smith, lib. V, tomo II, págs. 340 a 361.

ción de su soberanía, pero fué vencido, y en Inglaterra costó la subida al cadalso del rey Carlos II (1).

Por este camino se ha llegado a la forma, hoy común a todos los países organizados, de la aprobación de los ingresos y autorización de los egresos (Presupuestos) por la representación nacional.

(1) Gastón Jèze, págs. 10 a 21.

Capítulo Segundo

Clasificación de los ingresos del Estado

§ XIII. Clasificación según Pablo Leroy-Beaulieu.—§ XIV. Clasificación según Adolfo Wagner.—§ XV. Clasificación según Augusto Grazziani.—§ XVI. Clasificación según Francisco Nitti.—§ XVII. Clasificación según Gastón Jèze.—§ XVIII. Clasificación según N. G. Pierson.—§ XIX. Clasificación según Guillermo De Greef.

§ XIII.—Clasificación según Pablo Leroy-Beaulieu. Los autores cuyas clasificaciones de los ingresos del Estado tomaremos en consideración, sin ser la totalidad, pertenecen todos a nuestros tiempos, y sus obras, muy modernas, o revisadas en tiempos recientes, son, por decirlo así, la expresión última de la Ciencia de las Finanzas. Empezamos por el célebre economista francés, hasta no hace mucho, el que gozaba de mayor prestigio entre nosotros, el economista que nadie, con pretensiones de conocer algo en estas materias, dejaba de citar, aún cuando sólo fuera por aparentar erudición. Por lo demás, nuestros estudiantes universitarios tenían, generalmente, a su alcance, la traducción española, muy abreviada, de su «Tratado de Economía Política». No es, con todo, ésa la obra que tomaremos aquí en consideración, sino su «Traité de la Science des Finances», a que antes nos hemos referido.

Para precisar exactamente los conceptos sobre el origen o procedencia de los recursos de que el Estado se sirve para el cumplimiento de su elevada misión, hemos creído procedente considerar, antes de entrar en materia, la manera cómo los han considerado algunos autores de entre los más universalmente conocidos.

Hemos prescindido de otros, ya por estar atrasados, ya porque no se han detenido especialmente en esta materia—como Bernis—ya porque el contenido fundamental de sus obras es la Economía Política y no las Finanzas propiamente tales. Empero, aunque sin reproducirla en su texto íntegro, tendremos muy presente la clasificación de Luiggi Cossa, en sus «Premiers Eléments de la Science des Finances», imitada, por lo demás, de Grazziani y Wagner.

Veamos, desde luego, la clasificación de M. Leroy-Beaulieu.

Este autor coloca, en primer término, las *rentas o ingresos de los dominios;* clasifica el dominio del Estado en *público* y *privado;* el primero corresponde a lo que en nuestro lenguaje legal se llama: *bienes nacionales de uso público* (mares, playas), y el segundo, a los bienes que forman parte del *patrimonio de uso limitado del Estado* (edificios públicos, etc)., y agrega el *dominio industrial* (ferrocarriles, empresas industriales), *el dominio financiero* (participación en el beneficio de Bancos Nacionales, posesión o enajenación de valores mobiliarios). (Págs. 11 a 110 del tomo I).

En segundo lugar coloca el *impuesto,* y lo subdivide en los siguientes grupos bipartistas: *proporcional* y *progresivo;* sobre el *capital* y sobre la *renta; directos* e *indirectos.* Entre los impuestos sobre el capital distingue: impuestos sobre los *bienes* (territorial), sobre las *casas,* sobre las *puertas* y las *ventanas,* sobre las *chimeneas,* sobre los *arrendamientos* (canon), llamado, indebidamente, en Francia como entre nosotros, impuesto mobiliario, acaso por referirse a los muebles o mobiliarios de las habitaciones; impuestos *suntuarios:* polvo para los cabellos (impuesto inglés en tiempo de las cabelleras empolvadas), billarres, naipes, perros, caballos, criados varones. Entre los impuestos sobre la renta indica: impuesto a los valores *mobilarios,* a las *utilidades* de la *industria,* del *comercio* y de las *profesiones liberales,* el impuesto de *patentes* y el impuesto al *monto* o *cifra* de los *negocios.* Entre los impuestos directos coloca: el de *capitación,* los impuestos sebre la *mutación de propiedades* y sobre las *transacciones,* incluso el de *herencias,* el derecho de *registro* y el de *timbre,* el de *correspondencias*

cia y el de *trasporte*. Entre los impuestos indirectos contempla: los *derechos de aduana* y los *impuestos interiores a los consumos*. (Tomo I, págs. 111 a 707). La expresión *tarifas*, la reserva el señor Leroy-Beaulieu, para las economías locales. (Tomo I, págs. 709 a 754).

Al crédito público (empréstitos) dedica extensas consideraciones. (Tomo II, págs. 193 a 693).

§ **XIV. —Clasificación según Adolfo Wagner.** La clasificación de este financista peca de extraordinariamente prolija, y aunque no siempre se la ha seguido, es respetable por el esfuerzo enorme que significa y por la sutileza de sus distinciones. Coloca, en primer término, las entradas *ordinarias*, «aquéllas que por su naturaleza económica son susceptibles de repetirse de manera durable, con cierta regularidad, de período en período» (Tomo I, pág. 334), y *extraordinarias*. Las entradas ordinarias las divide en: entradas de *economía privada*, o ingresos de la explotación de los *dominios*, y entradas de *economía pública*, o *cargas públicas*, llamadas, estas últimas, comúnmente, *impuestos*. Designa como entradas de *economía privada*, «aquéllas que el Estado percibe en virtud de los principios habituales de la Economía privada y en libre concurrencia». (Tomo I, pág. 334). Entre las entradas de economía privada distingue: los *dominios* propiamente tales y las *adquisiciones* privadas (ingresos de adquisición). Entre estas adquisiciones privadas coloca las adquisiciones de carácter *regalista*, aquéllas que comportan el uso del principio *regalista*, que se traduce en la práctica en un privilegio exclusivo y que puede asumir las formas del *monopolio*, del *monopolio fiscal*, o simplemente de *regalía*. Designa como entradas de economía pública, «aquéllas que por su modo de percepción y por su monto, son reclamadas por el Estado compulsivamente, a los individuos, en virtud de su soberanía financiera y para servir a la realización de los fines del Estado». En uno y en otro caso, el Estado fija unilateralmente el monto y ejercita facultades especiales en la percepción. (Tomo I, pág. 334).

Entre los ingresos de economía pública, distingue dos grandes grupos: las *tarifas* i los *impuestos* propia-

mente tales: llama tarifas, «aquellos ingresos que el Estado obtiene de los particulares a manera de compensación especial, o indemnización, por un servicio que de él han recibido directamente, o por gasto que le han ocasionado, motivando su intervención». Llama impuestos propiamente tales, «las cotizaciones forzadas que el Estado exige de los individuos para cubrir sus gastos generales». Tarifas e impuestos se perciben en virtud del ejercicio de «la soberanía financiera del Estado, según principios y normas generales, según modos y tasa determinados unilateralmente por el poder público». (Tomo I, págs. 333 a 358).

Entre las adquisiciones de derecho privado, hace figurar, en primer término, los *dominios rurales* (cuyo producto se percibe por medio de *censos, rentas, servicios, diezmos, mano de obra*, etc.), *bosques, caza, pesca, minas, usinas metalúrgicas, salinas* y *otros establecimientos industriales, habitaciones, negocios comerciales, negocios monetarios* y *negocios de Bancos*, y el *patrimonio mobiliario productivo* (acciones, bonos, títulos de renta); las *comunicaciones* y los *transportes* (circulación): ferrocarriles, canales del Estado y servicio de navegación, en segundo término. (Tomo I, págs. 343 y 344).

Las tarifas comprenden: las *tarifas judiciales* y las *administrativas*. Las primeras las divide: 1.º *tarifas de jurisdicción contenciosa civil*; 2.º *tarifas de jurisdicción criminal*; 3.º *tarifas de jurisdicción voluntaria*; 4.º *tarifas de registro*; 5.º *ciertas penas pecuniarias* (multas y confiscaciones). Las administrativas las divide en dos grupos: 1.º *según la naturaleza de la prestación de la autoridad pública*, y 2.º *según la división de las grandes ramas de los servicios públicos*.

En cuanto a las tarifas administrativas, desde el primer punto de vista distingue: 1.º «las que se originan por intervención general o cooperación de una autoridad administrativa propiamente dicha, en los negocios de su competencia, en relación con un particular»; 2.º «las que se originan por la cooperación de una autoridad administrativa en los negocios de la vida personal de un particular» (celebración de *matrimonios*, derechos por *inscripción de divorcios, nacimientos* y *defunciones, extractos* y *certificados, adquisición* y *pérdida de la na-*

cionalidad, cambio de domicilio y de residencia, otorgación de *certificados de identidad, pasaportes* de todas clases, etc.); 3.º «certificaciones»; 4.º «concesiones a particulares de derechos especiales o excepciones que derogan prescripciones generales del Derecho y eximen de las obligaciones que de ese derecho se desprenden»; 5.º «otorgación (colación) de títulos de dignidades, títulos de nobleza, decoraciones», etc.; 6.º «guarda de delincuentes» (residencia y mantención de delincuentes y prisioneros en los establecimientos penales). (Tomo II, pág. 34).

Siguiendo la división de las grandes ramas de los servicios públicos, distingue: las tarifas de *administración interior* propiamente dichas (comprendida la policía), y las de *administración exterior, militar, financiera*, y aún tarifas de *administración judicial*. (Tomo II, pág. 34).

Estas tarifas las divide: en tarifas de administración interior, entre las cuales hace figurar: —*A*.–1.º las tarifas por derecho de *estadística*; 2.º las tarifas por *servicios sanitarios* (uso de establecimientos públicos, como hospitales, hospicios, maternidades, asilos de alienados, casas para ancianos, pompas fúnebres, etc.); 3.º tarifas por la *asistencia* y *beneficencia públicas*, y 4.º tarifas por el *seguro obrero*.—*B*.–Tarifas de *instrucción pública*, en que comprende: 1.º las *retribuciones escolares* en los establecimientos del Estado (derechos de matrícula); 2.º *derechos de exámenes* (certificados, diplomas); 3.º derechos de *entrada* por la visita a *colecciones públicas, artísticas* y *científicas, museos, bibliotecas*; 4.º tarifas de *iglesias*, cuando el Estado las mantiene.—*C*.–Tarifas de administración económica, es decir, la administración de los intereses materiales, subdivididas en dos grupos: *a*). tarifas por el uso privado de instituciones y establecimientos públicos, llamadas, también, *tarifas de circulación*, y *b*). tarifas por la cooperación del Estado en los negocios económicos de los particulares.

Entre las tarifas *a*). del grupo *C*. comprende la *moneda*, derecho de acuñación, cuando se hace por cuenta de los particulares y beneficios que el Estado reporta cuando lo hace de su propia cuenta; los *billetes* o *empresas de Banco* o *regalías de emisión*; los *seguros*, sea que

pertenezcan al Estado, o que, perteneciendo a empresas privadas, sufran gravámenes con derechos especiales (emisión de pólizas); *vías y caminos* (peajes, tarifas de velhículos); derechos de *pontazgo*; derechos de *navegación fluvial*; derechos de *ferias y mercados*; tarifas de *tranvías y ómnibus; correos, telégrafos y teléfonos*.

Entre las tarifas *b*) del mismo grupo o tarifas de cultura económica, comprende: 1.º tarifas de *certificación* (certificados que otorga el Estado, sobre pesos y medidas, sobre garantía de objetos de metales preciosos, sobre cualidad de productos fabricados); 2.º tarifas de *inspección* (visitas de boticas, pruebas de calderos a vapor, inspección de trabajos en las usinas, en las minas de particulares, etc.); 3.º tarifas de *autorización* (certificados de capacidad o autorización para ejercer profesiones, como la de médico, farmacéutico, concesión de ferrocarriles, canales, líneas de navegación, permisos de caza, diplomas de invención); 4.º tarifas por *cooperación* del Estado (construcción de diques, malecones, canales, etc.); 5.º tarifas por el *uso* que hagan los particulares de *establecimientos públicos* (colecciones de productos, criaderos, etc.). (Tomo II, págs. 32 a 83).

Los impuestos propiamente dichos, los divide Wagner en impuestos sobre las *adquisiciones*, sobre la *posesión* y sobre el *uso*.

Los impuestos sobre adquisición, los agrupa, a la vez, en tres categorías principales, siguiendo las tres modalidades a las cuales se puede atribuír la adquisición de renta o de fortuna para una persona determinada, en el tráfico de economía privada y sobre la base de nuestro régimen jurídico en materia de propiedad y de adquisición: 1.º *adquisiciones profesionales*; 2.º adquisiciones por *actos particulares* y por *transacciones jurídicas particulares*; 3.º adquisiciones por *devolución* y por mayor *valor* en provecho de la renta o de la fortuna de una persona determinada, sin *prestación* económica propia de su parte, como simple consecuencia de *acontecimientos* cuyo resultado económico aprovecha a esa persona en virtud del régimen jurídico. (Tomo II, pág. 308).

Los impuestos de adquisición, principalmente calificados de *impuestos directos*, comprenden: 1.º impuestos

sobre *los actos particulares de adquisición* u operaciones jurídicas particulares, llamados, también, impuestos de *circulación, timbres* y *registración*, sobre las operaciones a crédito, sobre las operaciones comerciales, libros de comercio, facturas, etc.; 2.º impuestos a las *ganancias de juego*, comprendidas las *apuestas*; 3.º impuestos sobre las *ganancias fortuitas* y sobre las *adquisiciones por herencias*.

Los impuestos sobre la posesión los subdivide en impuestos sobre el *conjunto* de las *posesiones* (propiedades), o sea, *impuesto general sobre la fortuna*, impuesto que afecta a la posesión heredada en el momento de trasmisión de la herencia (*impuesto de herencia*); impuesto a *ciertas categorías de posesión*: 1.º a la *fortuna productiva* (capital) de una persona determinada o a su *fortuna destinada al uso*; 2.º a las *fuentes particulares de productos* que encierra la fortuna productiva, en particular al *suelo*, a los *edificios*, al *capital mobiliario* o al *capital dinero*, y sobre ciertos *objetos* de la fortuna, *destinados al agrado* (impuesto *suntuario* directo).

Los impuestos sobre el uso o impuestos calificados generalmente de *indirectos*, comprenden: impuesto *general de consumo*, que consiste en avaluar en dinero e imponer el conjunto del consumo que una persona determinada hace de bienes económicos, en un período económico (año); impuesto de *consumo propiamente dicho*, que afecta a ciertos bienes materiales, artículos particulares de consumo, los cuales han sido gravados antes, o, a lo sumo, en el momento de su consumo, e impuestos relacionados con la porción de la fortuna destinada al agrado o a ciertas satisfacciones personales. Entre los impuestos de consumo propiamente dichos, se consideran los *derechos de aduana sobre la importación*; algunos con el carácter de directos, como aquéllos que gravan los *productos que el consumidor elabora para su propio uso y consumo;* otros indirectos, como aquéllos que gravan *productos* cuyo *impuesto paga el fabricante anticipadamente*, pero que en definitiva gravan al consumidor (incidencia del impuesto); los impuestos de consumo bajo forma de *monopolio* del Estado; impuesto de consumo *percibido durante el tránsito* de mercaderías o productos a través del país; impuestos de

consumo bajo forma de *licencias* que confieren el derecho de *ejercer un oficio*. Entre estos impuestos se cuentan, también, los llamados impuestos *suntuarios*, que comprenden el impuesto sobre la *habitación*, sobre los *perros*, sobre los *carruajes*, sobre los *caballos*, sobre ciertos objetos de *orfebrería de plata, pianos, billares*, etc., y por último, el impuesto sobre ciertos goces o satisfacciones personales, v. gr., sobre los *criados*, sobre los *muebles*, sobre los *naipes*, sobre ciertos *juegos de azar*, sobre los permisos de *caza*, sobre los *círculos* (clubs). (Tomo II, págs. 276 a 398).

§ **XV.—Clasificación según Augusto Grazziani.** Este autor, como el anterior, divide los ingresos del Estado en dos grandes grupos: *entradas ordinarias y entradas extraordinarias*. Distingue: entradas *originarias* o *inmediatas* y entradas *derivadas* o *mediatas*. Llama originarias, aquéllas «que el Estado obtiene en el ejercicio de una explotación industrial con el fin de proporcionarse rentas». Llama mediatas o derivadas «aquéllas que el Estado obtiene exigiendo de la economía privada una parte de su riqueza». La entrada originaria la designa con el nombre de *patrimonial*, o *dominio fiscal*. La entrada mediata o derivada, la divide en: *impuestos, tarifas* y *contribuciones* relativas a las empresas públicas. (Págs. 193 y 194).

En el dominio comprende: el dominio *territorial*, el dominio *forestal*, el dominio sobre *industrias*, sobre *minería* y sobre *salinas*, las *empresas públicas, amonedación, emisión de billetes de Banco, correos, telégrafos* y *ferrocarriles*. (Págs. 201 a 244).

Las tarifas, que designa con el gráfico nombre de *contra-prestación* individual, las divide: I. Tarifas fundadas en la *seguridad pública*: *a*). *externas* (tarifas de pasaportes, tarifas consulares); *b*). *internas*, que subdivide: 1.º de *justicia represiva* (tarifas judiciales o sobre los actos civiles); 2.º de *justicia preventiva* (licencias de caza, autorización de cargar armas prohibidas, concesiones gubernativas, etc.). II. Tarifas fundadas en la *prosperidad pública*: 1.º *intelectuales* (tarifas escolares, de matrícula, licencias, exámenes, diplomas, en-

tradas a las Bibliotecas, Museos, etc.); 2.º *morales* (dispensas de impedimentos para el matrimonio, legitimación, adopción, otorgación de ciudadanía, honores, etc.); 3.º *materiales*, sea *física* (tarifas por servicios sanitarios), sea *económica* (tarifas de amonedación, de pesos y medidas, de marca de metales preciosos, de ferrocarriles, de correos, de telégrafos, etc.); las tres últimas las considera, también, como entradas de empresas públicas. (Pág. 253).

Los impuestos los divide en: *proporcional* y *progresivo* (págs. 278 y siguientes), en *especies* y en *dinero*, *directos* e *indirectos*. (Págs. 388 y siguientes).

Con respecto a las fuentes, materia o riqueza imponible, acepta la división en los tres grupos de Wagner, a saber: impuestos a las adquisiciones, a la posesión y al uso, y distingue los siguientes: impuesto a la renta e impuesto al *patrimonio* (riqueza), y entre éstos, señala: los de *adquisición productiva directa*, los de *adquisición contractual* o de *acción individual aislada*, y los de *adquisición accidental*, o de acrecentamiento de los valores independientemente de una prestación económica personal.

En el impuesto a la riqueza, sea industrial, comercial o profesional, acentúa la división de Wagner y distingue el impuesto *subjetivo* y el impuesto *objetivo*. El subjetivo afecta a toda la economía del individuo, como unidad jurídica, y puede verificarse de tres distintas maneras: mediante *tributación directa*, personal; mediante impuesto *nominal de la renta*, sea por avaluación oficial, sea por declaración del sujeto económico; o mediante impuesto *real* sobre la renta. (Pág. 488).

La imposición objetiva concierne al producto neto. Forman parte de esta tributación: el impuesto *territorial* y el impuesto *industrial*. (Pág. 409).

Entre los impuestos objetivos, considera también el impuesto de *herencias*. (Pág. 412).

Siguiendo la clasificación adoptada de Wagner, considera como segundo grupo de impuestos, el que concierne a la propiedad de la riqueza, y lo indica como el impuesto propiamente llamado *patrimonial*, el cual puede afectar a todo o a una parte del patrimonio (impuesto suntuario). (Pág. 413).

En el mismo orden, coloca en tercer término el impuesto sobre *consumos*, y distingue: impuestos sobre los consumos *necesarios*, sobre consumos *suntuarios* y sobre consumos *intelectuales* o *sociales*. (Pág. 413).

Resumiendo, el mismo autor propone, para las materias de imposición, las siguientes especificaciones: impuesto sobre el *producto de la tierra;* impuesto sobre la *producción industrial*; impuesto sobre la *renta personal, industrial* y del *capital;* impuesto *general sobre la renta;* impuesto *general sobre el patrimonio;* impuesto sobre *transferencias onerosas de la propiedad;* impuestos sobre *transferencias gratuitas de la propiedad* (*herencias* i *donaciones*), e impuestos *indirectos de consumo*. (Pág. 414).

Con el carácter de entradas *extraordinarias*, considera los *empréstitos* en la misma forma que M. Leroy-Beaulieu.

§ **XVI.—Clasificación según Francisco Nitti.** Este autor, como la mayor parte de los que se han ocupado de Finanzas, acoge la gran división de las entradas en dos grupos: *ordinarias* i *extraordinarias*.

Las entradas ordinarias las divide en: I. Entradas de los *dominios* o patrimoniales, y distingue el dominio *público* del dominio *privado* del Estado: el primero es «el conjunto de bienes públicos de que los ciudadanos disfrutan libremente» y el dominio privado, que llama «bienes *instrumentales*», está constituído por los bienes que aseguran un ingreso, y que, por este hecho, tienen una utilidad propia». (Págs. 238 y 239). Entre los patrimonios que producen entradas, considera: los *bienes territoriales del Estado*, los *derechos de navegación interior* (en Chile las aguas y las riberas son bienes nacionales de uso público), los de *viabilidad*, los *monumentos*, las *instituciones de instrucción*, los *bosques*, las *minas*, la *fuerza hidráulica*, las *aguas*; II. *Tarifas*; III. Las *contribuciones especiales*, y IV. Los *impuestos*.

Ha introducido como nuevo elemento, el de las contribuciones especiales, que son «contribuciones específicas o de mejoramiento, por actos especiales realizados por el Estado o por la comuna». (Pág. 256). Por

ej., el mayor valor que adquieren las propiedades vecinas de una plaza abierta por la comuna o los terrenos vecinos de un puerto construído por el Estado.

Entre las tarifas coloca: las tarifas que se perciben por *actos del Estado civil* y las que se perciben por *actos judiciales*, y enumera las tarifas de *registro*, de *sellos* y las *hipotecarias*, y atribuye especial importancia a las que se perciben con ocasión de servicios de *empresas públicas*, carácter que atribuye a la *fabricación de monedas* (emisión de billetes de Banco), al servicio de *correos*, de *telégrafos*, de *teléfonos* y a los *grandes medios de transporte*, principalmente, *ferrocarriles*. (Págs. 248 a 299).

Los impuestos los divide: desde el punto de vista de la forma de pago, en impuestos en *especie* e impuestos en *dinero*; en cuanto a su duración, sea ella permanente o transitoria, en *ordinarios* y *extraordinarios*; en cuanto al carácter económico de cada impuesto, los divide en *directos* e *indirectos*, *reales* i *personales*.

He aquí el cuadro de su clasificación, según el carácter económico de los impuestos:

- Impuestos
  - Indirectos
    - Sobre los consumos.
      - Sobre los consumos necesarios.
      - Sobre los consumos innecesarios.
  - Directos
    - Sobre la trasmisión i los cambios.
      - De todo el patrimonio.
      - De una parte del patrimonio.
    - Reales.
    - Personales.
      - Personales sobre la renta.
      - Personales sobre el patrimonio.

Los impuestos *directos* gravan a las personas, su renta o su capital y se dirigen directamente a la fuente del impuesto, en tanto que los *indirectos* afectan, sobre todo, a una relación de cambio. Los impuestos *reales* afectan a la industria o a los bienes, sin tomar en cuenta la persona; y los impuestos *personales* afectan directamente a la persona, tomando, o no, en consideración la fortuna que posee. (Págs. 231 a 324).

Entre los impuestos personales considera la *capitación*, la *tarifa personal* y *contribución mobiliaria* (en el sentido de mueble). (Págs. 419 a 423).

Entre los impuestos *reales*, considera el impuesto *territorial* que en realidad estima como un impuesto sobre la renta de la propiedad agrícola, y cuya avaluación se puede hacer de tres maneras: sea por declaración del contribuyente o del propietario, sea por estimación (tasación oficial), sea por medio del catastro, «conjunto de operaciones que revelan el estado de la propiedad territorial para la aplicación del impuesto y para las necesidades económicas y jurídicas». (Págs. 423 a 444).

En el mismo grupo coloca el impuesto sobre el producto de los *terrenos edificados*, que afecta a la renta neta de los propietarios (como en el caso del impuesto territorial) de las construcciones. (Págs. 444 a 456).

Entre los impuestos personales, considera los impuestos sobre la *riqueza mobiliaria* y sobre las *rentas del trabajo*: entre los primeros, coloca: el impuesto sobre la *renta del capital*, proveniente del *interés*; el impuesto sobre las *rentas industriales*, provenientes del *provecho (utilidad)* y entre los segundos, las *rentas personales*, procedentes, en general, del *trabajo*. (Págs. 456 a 487).

Consideraciones especiales le merece el impuesto general sobre la renta. (Págs. 488 a 503).

Deteniéndose en los impuestos sobre la circulación, considera los cuatro grupos siguientes: 1.º sobre la *introducción de mercaderías extranjeras*; 2.º sobre los *cambios* y *consumos interiores* (tarifas); 3.º sobre la *fabricación de ciertas mercaderías*, y 4.º los *monopolios*. Considera especialmente la *registración* y los *timbres*; entre éstos, distingue: timbre *ordinario* (empleo de papel especial proporcionado por el Estado); timbre *extraordinario* (impreso sobre el papel escrito, estampilla o timbre); y timbre *virtual*, cuando el pago se hace sin que el timbre aparezca. También distingue el timbre *fijo*, sin relación al monto de la transacción; el *proporcional*, en relación con el monto de la transacción, y el *graduado*, y, aún, el *progresivo*. (Págs. 504 a 513). Por fin, considera entre este grupo de impuestos, el impuesto sobre *sucesiones*. (Págs. 513 a 526).

Entre los impuestos indirectos sobre la circulación, trata: 1.º las tarifas de *aduana*, que subdivide en tarifas de *importación*, de *exportación* y de *tránsito*. Las primeras las clasifica en tarifas *fiscales* (protectoras, compensatorias) y tarifas *económicas* (productoras de renta); distingue, aún, las tarifas *generales*, las *convencionales* y las *diferenciales*, *específicas* y *ad-valorem* (págs. 526 a 548); 2.º los impuestos sobre la *fabricación*, la *venta* y el *consumo* de mercaderías (entre las cuales recuerda el impuesto español de alcabala) y el impuesto sobre *alcohol*, *azúcar* y *cerveza* (págs. 561 a 576) y 3.º los *monopolios*, entre los cuales distingue el de la *sal*, el del *tabaco*, el del *alcohol* y el de *loterías*. (Págs. 576 a 593).

Por último, considera los *impuestos especiales*, cuyos fundamentos señala, diciendo que tienen por objeto: 1.º «compensar ventajas especiales y excepciones acordadas a ciertos miembros del consorcio político, a diferencia de otros» (impuesto militar); 2.º «hacer que aquéllos que gozan de bienes acordados por el consorcio político sin que tengan carga que soportar, participen, a pesar de todo, en las cargas (impuestos sobre los extranjeros, sobre los ciudadanos que ejercen profesión fuera del país, sobre los viajeros de comercio)»; 3.º «impedir el excesivo crecimiento de patrimonios, en personas jurídicas consideradas, como consecuencia de su desarrollo excesivo, perjudiciales a la sociedad (leyes sobre las congregaciones religiosas)»; y 4.º «impedir o limitar ciertas manifestaciones contempladas como perjudiciales (leyes suntuarias)». (Págs. 594 a 603).

Entre las entradas extraordinarias, considera: la *enajenación del dominio fiscal;* el empleo temporal de las *reservas del tesoro* o de los *Bancos* de Emisión; la *percepción anticipada* de impuestos *extraordinarios;* la declaración de *curso forzoso* y el aumento de la *deuda*. (Págs. 608 a 662).

§ XVII.—Clasificación según Gastón Jèze. Ante todo, toma en consideración la clasificación general de los ingresos en rentas de economía privada y rentas o entradas de economía pública, clasificación clásica en Alemania y Aus-

tria y adoptada por los financistas italianos; y se pronuncia en su contra declarándola inadmisible y peligrosa.

Propone dividir los ingresos en entradas que provienen del ejercicio del *poder de imperio* (1), y entradas que se alcanzan sin el ejercicio de este poder. Bajo este aspecto, quedan a un lado los impuestos generales, las tarifas y las penalidades (pénalités), y del otro, todas las demás rentas.

En su concepto, todos los ingresos públicos, *sin excepción*, son ingresos de economía pública. La situación no es jamás lo mismo que la que encontramos en los patrimonios individuales. (Pág. 536).

Desde el punto de vista de la Ciencia Financiera y de la Política, considera las actividades del Estado bajo los cuatro conceptos siguientes: 1.º *servicios públicos de interés general* (gratuitos, como instrucción primaria, caminos públicos, policías, etc.); 2.º *servicios públicos de interés general, acompañados de la percepción de un ingreso extraído de aquéllos que aprovechan ese servicio más que los otros* (servicios de justicia); 3.º *explotaciones industriales y comerciales con propósito financiero, tendientes a obtener beneficios, pero que funcionan bajo el régimen jurídico de la libre concurrencia* (en Francia, manufactura de tapices, porcelanas, etc.); 4.º *explotaciones industriales y comerciales con objeto financiero, tendientes a obtener los beneficios más elevados posibles y que funcionan bajo el régimen jurídico del monopolio* (en Francia, manufactura de tabacos, de fósforos, etc.).

Entre los ingresos que no provienen del ejercicio del imperio, comprende: los *ingresos de los dominios o explotaciones industriales y comerciales;* entre los ingresos de los dominios, señala: los *bienes rurales*, los *bosques*, los derechos de *caza* y de *pesca* y las rentas de los *tesoros del Estado*. (Págs. 544 a 558).

Entre las explotaciones industriales de los Estados modernos, indica como las principales: las *explotaciones mineras*, las *fábricas de porcelanas, de tapices, de vidrios*

(1) Usamos la palabra imperio, como traducción de *contrainte*, en el sentido que le atribuye nuestro derecho procesal.

las *casas de amonedación*, los *Bancos*, las *loterías*, las *imprentas nacionales*, los *correos*, *telégrafos y teléfonos*, los *ferrocarriles*, etc.

Coloca, también, entre estas explotaciones, los *monopolios*, que distingue en *monopolios exclusivamente financieros*, que asumen el carácter de impuestos (en Francia, tabacos y fósforos; en Austria, tabaco y sal; en Italia, sal); *monopolios principalmente administrativos* (amonedación, fabricación de explosivos, correos, telégrafos, teléfonos, Bancos, seguros, etc.) y *monopolios mixtos*, a la par administrativos y financieros (en Austria e Italia, las loterías; en Suiza y Rusia Imperial, el alcohol); en el primer caso, la idea de utilidad se une a la de policía del juego, y en el segundo, la idea de ganancia se une a la de salud pública (lucha contra el alcoholismo). (Págs. 559 a 603).

Por último, considera en este mismo grupo los ingresos provenientes de «*la atribución al Estado de los bienes sin dueño o sin dueño conocido*», los cuales divide en tres grupos: *a*). *sucesión ab-intestato*, cuando no hay otro heredero legal que el Estado; *b*). *bienes mostrencos*, y *c*). la *atribución al tesoro público de las sumas que representan el valor de billetes de Banco no presentados para su reembolso*. (Págs. 610 a 612).

A continuación se ocupa de las *tarifas propiamente dichas*, entre las cuales distingue: 1.º *Tarifas percibidas con ocasión de un servicio realizado por la administración* (tarifas de justicia, tarifas sobre las formalidades hipotecarias, los derechos por verificación de pesos y medidas, por garantía sobre las obras, alhajas—de oro y de plata—control, derechos por verificación de alcohómetros y densímetros, derechos de prueba de aparatos a vapor y de los recipientes para gases liquificados o comprimidos, derechos de visitas a las boticas, almacenes, droguerías, etc.); 2.º *Tarifas exigidas con motivo de la sumisión de un individuo a un régimen jurídico ventajoso* (dispensas de matrimonio, tarifas percibidas por naturalización, adopción, cambio de nombre, otorgación de diplomas de invención, etc.); 3.º *Tarifas por gastos hechos por la administración con el objeto de facilitar a los individuos el ejercicio de su actividad* (peajes, derechos de pontazgo, derechos por uso de los canales

del Estado, derechos que en general han desaparecido, no subsistiendo el peaje sino para el caso de los ferrocarriles. (En este mismo grupo comprende las tarifas por obras de defensa contra inundaciones), y 4.º *Tarifas por enriquecimiento procurado a los individuos por la administración*, v. gr., por establecer aceras, por secar lagunas o marismas, derechos de limpia y derechos de pavimentación. (Págs. 632 a 643).

Impuestos propiamente dichos.— Jèze reproduce diversas clasificaciones que se han ideado acerca de los impuestos (pág. 740), y por su parte los distribuye en la forma siguiente: 1.º *Capitaciones*; 2.º *Impuestos sobre la renta del capital* (tierras, minas, edificios, valores mobiliarios); 3.º *Impuestos sobre las utilidades y salarios;* 4.º *Impuestos sobre las facultades globales;* 5.º *Impuestos sobre los actos jurídicos y las mutaciones*; 6.º *Impuestos sobre las manos muertas y sobre las asociaciones;* 7.º *Impuesto sobre los consumos de mercaderías de producción extranjera* (aduanas) *y de mercaderías de producción nacional* (contribuciones indirectas). (Pág. 741).

Entre los impuestos del 2.º grupo, considera los impuestos sobre las *tierras*, las *minas*, los *edificios*, los *capitales mobiliarios* (en particular los *valores mobiliarios*). (Pág. 745).

En el 3.º, comprende los impuestos sobre las *utilidades del comercio* y de la *industria*, sobre los *salarios, sueldos* y *pensiones* de los funcionarios. (Págs. 791 y 792). Cuando se aplican a las utilidades del comercio y de la industria, los llama *patentes*.

Entre los impuestos del 4.º grupo, comprende el *impuesto general personal* y el impuesto *general sobre las facultades globales*, y distingue: el *impuesto único sobre las facultades globales* y el *impuesto complementario* sobre las mismas facultades. En esta última categoría, que es casi la única que tiene aplicación, se encuentra el impuesto sobre *puertas y ventanas* y la *contribución personal mobiliaria* (muebles). (Págs. 808 a 829).

Entre los impuestos del 5.º orden, coloca: los impuestos que se perciben por medio de papel sellado, los *impuestos sobre las operaciones jurídicas, mutaciones, circulación de la riqueza*, en general, y los impuestos so-

bre las *adquisiciones a título gratuito* (ganancias fortuitas y mayor valor. (Pág. 835).

Entre los impuestos que se aplican al 6.º orden, se distinguen tres: la *tarifa* que se aplica *a los bienes de las manos muertas*, el impuesto sobre la *renta* y el derecho anual de *crecimiento*. (Pág. 863).

Los impuestos del 7.º grupo comprenden: los *derechos aduaneros* de importación y de exportación, y entre los objetos de consumo de producción interior, se distinguen los *consumos que responden a necesidades esenciales de la existencia* (pan, sal, carne, combustible, lumbre, etc.); *consumos que responden a necesidades de lujo medio* (vinos, cervezas, azúcar, café, tabacos, etc.); *consumos que responden a goces de gran lujo* (licores, ciertos comestibles, naipes, perros, carruajes, billares, pianos, criados varones, muebles, luz, permisos de caza, etc.), impuestos suntuarios, y *consumos de placeres de orden intelectual* (papel, diarios, libros de todas clases. (Pág. 903).

Jèze trata, como Grazziani y otros, completamente aparte, el *empréstito*, entre las entradas extraordinarias y considera, además, en este carácter, las *indemnizaciones de guerra*.

§ **XVIII. — Clasificación según N. G. Pierson.** La obra de Pierson tiene acentuados caracteres de discusión teórica sobre las diversas fuentes de recursos del Estado, sus modalidades y sus funciones en la economía fiscal y en el derecho, y muchas informaciones sobre legislación financiera positiva en diversos países europeos. No es de extrañar, en consecuencia, que no se detenga grandemente a estudiar por separado cada una de las fuentes de esos recursos y tampoco haga una clasificación tan prolija como la que hemos encontrado en los autores precedentes.

No obstante, podemos señalar la siguiente división: entradas *ordinarias* y *extraordinarias*.

Entre las primeras, considera las entradas de los *dominios*, las *tarifas* y los *impuestos*.

Entre las segundas, los *empréstitos*.

Las entradas de los dominios, las considera en su

carácter de patrimoniales y señala: dominios territoriales, bosques, minas... (Págs. 4 a 22).

Las *tarifas*, de las cuales no da una clasificación especial, le merecen el siguiente criterio: «Toda remuneración directa de las prestaciones del Estado o de las comunas, todo pago al cual se está obligado por el hecho de usar de una institución o de un establecimiento que el poder público ha creado en vista del interés general, pero con propósitos que no son puramente fiscales». (Pág. 23).

Los impuestos, cuyo carácter distintivo señala: «en el hecho de no tener relación alguna con tal o cual gasto determinado» (pág. 41), sin hacer de ellos una clasificación especial, los presenta en el siguiente orden y bajo las divisiones que se expresan:

a). *impuestos independientes de la capacidad contributiva*, entre los cuales coloca: 1.º el impuesto territorial, que, a la vez, califica de impuesto *real* (págs. 179 a 192); 2.º los *derechos de sucesión* (págs. 193 a 216), (a este impuesto lo considera con el carácter de *especial*, a veces, *complementario* en todo caso; no sólo comprende los impuestos sobre las herencias, sino el derecho del Estado a la sucesión, a falta de otros herederos con prelación de derechos).

Impuestos fundados sobre *privilegios concedidos* (págs. 216 a 220); entre éstos considera los impuestos sobre beneficio de los Bancos. Impuestos según las *ventajas recibidas* (págs. 220 a 240), entre ellos, impuestos por construcción de un canal, malecón, defensas contra las invasiones de los ríos, etc.). Derechos de *registro y de timbre* (págs. 240 a 243), comprende derechos de timbre, de mutaciones, de compra-venta, etc.

b) Entre los *impuestos que se basan en la capacidad contributiva*, incluye: 1.º los impuestos *sobre los gastos* (págs. 244 a 283); (entre ellos están el impuesto *personal*, los derechos de *exportación* y los *accises*), y 2.º los impuestos *sobre la renta y sobre la fortuna*, (págs. 284 a 327); (entre éstos comprende el impuesto sobre la *renta* y el impuesto sobre las *utilidades* de la *industria*, del *comercio*, de las *posesiones*, etc.).

Entre los ingresos extraordinarios, considera los

empréstitos, que divide en empréstitos de larga duración y temporales. (Págs. 329 a 353).

§ **XIX.—Clasificación según Guillermo De Greef.** La obra del profesor belga, «La Economía Pública y la Ciencia de las Finanzas», está llena de observaciones de extraordinaria sagacidad, e inspirada en una concepción ampliamente evolutiva. Sin afiliarse a ninguna escuela determinada, conservando un discreto eclecticismo (1), equidistante del individualismo capitalista y del socialismo revolucionario, busca, en la evolución histórica de las instituciones financieras, su orientación futura sin prejuicios y sin timideces: ni se somete, en sujeción servil a los postulados impuestos por el respeto reverencial a la tradición, ni lo entusiasman ni desvanecen las paradojas audaces.

Aunque no se detiene a elaborar una clasificación especial, del curso y desarrollo de su obra extraemos la siguiente:

En primer lugar, acoge la división en dos grandes grupos, considerada por todos los autores, y distingue entradas *ordinarias* y entradas *extraordinarias*.

Entre las fuentes de entradas ordinarias, coloca: los *dominios* y los *impuestos*. Como fuente de ingresos extraordinarios, considera el *empréstito*.

Las tarifas las reputa como medios de percepción de algunas variedades de entradas ordinarias: para los dominios, tarifas de correo, de ferrocarriles; para los impuestos, tarifas de aduana, etc.

Entre los dominios, distingue el *dominio público* y el *dominio privado*. (Pág. 44).

El dominio público comprende: «*a*). Todos los bienes sobre los cuales el Estado entrega el libre uso a los particulares, en un interés general: caminos, parques, museos, bibliotecas, etc.»;

«*b*). Todos los bienes de los cuales se sirve para la administración misma de sus servicios, sin extraer de ellos una entrada directa avaluable en dinero: todos los

(1) En realidad, dice, jamás ha habido, ni habrá, sin duda, jamás, ni socialismo ni individualismo absolutos.» (Pág. 33).

edificios y locales consagrados a los servicios administrativos del Estado». (Pág. 44).

El dominio privado del Estado comprende:

«*a*). Todos los bienes que el Estado posee a título de propietario y que son susceptibles de producir ingresos: tierras de cultivo, bosques, casas de arrendamiento, minas, canteras, salinas, etc.».

«*b*). Ciertos monopolios explotados bajo la dirección del Estado o arrendados por él a particulares o a grupos particulares: tabacos, explosivos, fósforos, alcohol, correos, ferrocarriles, amonedación (o acuñación de moneda), etc.». (Pág. 45).

En lo concerniente a los monopolios, que forman parte del dominio, los subdivide: en *monopolios absolutos* y *monopolios parciales; monopolios naturales* y *monopolios artificiales*, y entre estos últimos distingue: los *monopolios de utilidad general* y los *monopolios fiscales*. (Pág. 45).

Los impuestos «la parte de cuota exigida a cada ciudadano para los gastos de los servicios públicos», en los Estados donde domina la propiedad privada; o bien, en los Estados teóricos de comunidad, el sentido inverso «ciertas partes del dominio colectivo, pueden reservarse a los particulares». (Pág. 95). Nótese la diferencia: en el sistema de propiedad privada, el individuo cede una parte al Estado y en el sistema de comunidad, el Estado cede una parte al individuo.

Los impuestos los subdivide:

1.º Impuestos de *repartición*, e impuestos de *cuota*.

De *repartición*, «aquél cuya cifra total se fija de antemano» (Pág. 117). En Italia, el sistema de la repartición subsiste aún para el impuesto del Estado sobre las tierras; el Estado fija primero el monto global del impuesto, el cual, en seguida, se reparte entre las provincias. (Pág. 118).

De *cuota*, «aquél cuyos productos resultan de la aplicación, a elementos variables, de tarifas o cuotas determinadas», impuestos sobres los edificios en Francia, Inglaterra, Italia, Prusia, Austria, etc. (Pág. 119).

2.º Impuestos *reales*, e impuestos *personales*.

Reales, «los que gravan los bienes o sus rentas sin

tomar en consideración las personas de sus propietarios». Entre ellos, impuesto territorial, sobre los edificios, sobre los valores mobiliarios. (Pág. 120).

Personales, «aquéllos que toman en consideración, en principio, la persona del contribuyente... los impuestos sobre el valor locativo de las casas, sobre las puertas y ventanas, sobre los criados, sobre los caballos», se consideran en este grupo. (Pág. 121).

3.º En *especie* y en *dinero*.

Estos no requieren explicación.

4.º *Directos* e *indirectos*.

Directos, son aquéllos que «tienden a aplicarse a las diversas rentas capitales» y «se perciben por medio de los roles nominativos». (Págs. 129 y 138). Pertenecen a este grupo: los impuestos sobre la renta y sobre el capital; el impuesto territorial, la contribución personal y sobre el mobiliario, la patente, el impuesto sobre los caballos y carruajes, los impuestos sobre las sucesiones y donaciones; derechos y licencias y tarifas de ferrocarriles; el de capitación y el de timbres. (Págs. 134 a 139).

Indirectos, «los que afectan a las diversas especies de consumos y las múltiples modalidades de la producción y del trabajo, y son percibidos en virtud de tarifas impersonales». (Págs. 129 y 138). Entre ellos figura la gran categoría de los impuestos a los consumos, aduanas, e impuestos a la cerveza, alcoholes, etc.

Derechos mixtos, categoría especial considerada por este autor, quien llama así: «aquéllos que no son ni directos ni indirectos, ni personales ni reales, ni sobre la renta ni sobre el capital, ni sobre la producción ni sobre el consumo, sino que se aplican a actos, al movimiento, a la transmisión y a la circulación de los bienes». (Pág. 194). Entre ellos anota: los derechos de registro, de escribanía, los derechos de hipoteca, los derechos de mutación entre vivos a título gratuito u oneroso, los derechos de timbre y naturalización y los derechos de sucesión por causa de muerte. (Págs. 194 a 220).

Capítulo especial, pero sin atribuírles la importancia que les atribuyen otros autores, y bajo el concepto de impuestos, dedica a las *tarifas*, *peajes* y *censos o regalías*.

Tarifas, llama «aquellos impuestos percibidos con ocasión del uso de objeto determinado»; tarifas sobre máquinas a vapor, automóviles, bicicletas, derechos de pavimentación, de aseo, etc. (Págs. 143 y 144).

Peajes, dice: «derechos pagados por el uso divisible de servicios relativos a la circulación de las personas»: ferrocarriles, derechos de navegación, etc. (Pág. 144).

Censos o regalías: «carga periódica y determinada, considerada como el precio de uso de una propiedad originalmente concedida bajo la condición de ese pago»; derechos de minas, canteras, etc. (Pág. 145).

Entre las entradas extraordinarias considera, como todos los autores precedentes, y como Luigi Cossa, el empréstito público. (Págs. 316 a 382).

———

Capítulo Tercero

Clasificación que seguiremos

§ XX. Consideraciones y clasificaciones generales.—§ XXI. Clasificación de los Patrimonios del Estado.—§ XXII. Clasificación de las tarifas.—§ XXIII. Las contribuciones especiales.—§ XXIV. Clasificación de los impuestos.

§ XX.—Consideraciones Generales. Aunque no esté en nuestro ánimo aligerar nuestra cría, como la avutarda de la fábula, y porque tampoco abrigamos la pretensión de vestirnos con lo ajeno, hemos atribuído con prolijidad, a cada autor, lo que le pertenece, y de ellos, sin que esto importe entrar a saco en la heredad vecina, procuraremos trazar el cuadro de la clasificación que seguiremos en la prosecución de este trabajo.

Una buena clasificación es siempre útil en una obra de carácter científico: esclarece las relaciones, puntualiza las diferencias y precisa los conceptos. Así se explica el interés especial con que nos hemos detenido en esta materia, y el desarrollo que le hemos dado.

Por las mismas razones, y porque lo consideramos conveniente y práctico, hemos resuelto adoptar y aplicar la terminología corriente en otras clasificaciones científicas (Zoología y Botánica), a las fuentes de los ingresos del Estado. Dividiremos, pues, esas fuentes, en tipos, clases, órdenes, familias, géneros y especies. Seguramente para algunos será disonante el empleo del vocablo *familia* u otros, aplicados a abstracciones de carácter económico. Recordaremos, en abono nuestro, que en lingüística se habla de familias de lenguas y familias de palabras, y argüiremos que, al hacerlo, no nos ha movido un vano propósito de singularidad, sino el muy calificado de ex

poner las materias con el mayor orden y alcanzar, en cuanto sea posible, la más perfecta claridad.

Habrán de tomarse, en consecuencia, los términos que usamos, en el sentido que acabamos de señalar.

Dividiremos los Ingresos del Estado en dos grandes tipos: *Ingresos Ordinarios* e *Ingresos Extraordinarios*.

Los *Ingresos Ordinarios*, según sus fuentes de procedencia, los agruparemos en cuatro clases: I. *Patrimoniales*; (la palabra *dominio*, muy usada por los tratadistas, envuelve ideas diversas, entre otras, la de colonias, y suscita menos, a nuestro entender, la evocación neta del concepto que sujiere la palabra patrimonio); II. *Tarifas*; III. *Contribuciones especiales*, y IV. *Impuestos*.

Los *Ingresos Extraordinarios*, según sus fuentes de procedencia, los agruparemos, a su turno, en tres clases; a saber: I. *Enajenacion del Patrimonio*; II. *Impuestos e indemnizaciones de guerra*, y III. *Empréstitos*.

Serán objeto especial de este trabajo, las materias comprendidas en el tipo: *Ingresos Ordinarios*.

§ XXI.—Clasificación de los patrimonios del Estado.

I.—Los patrimonios los agruparemos en dos órdenes: A). *Patrimonio improductivo*, y B). *Patrimonio productivo*. (La división en patrimonio público y patrimonio privado, no nos parece conveniente, por cuanto uno y otro patrimonio son realmente públicos).

I. A.—El patrimonio improductivo, comprende dos familias: 1. *Bienes nacionales de uso público por naturaleza*, y 2. *Bienes nacionales de uso público por creación onerosa*.

I. A. 1.—Entre los bienes nacionales de uso público por naturaleza, distinguiremos las especies: mares, ríos navegables, lagos y playas. (Arts. 589, inc. 2.º, 595 y 596 del Cód. Civ.).

I. A. 2.—Entre los bienes nacionales de uso público por creación onerosa, distinguiremos dos jéneros: *a*). *Bienes nacionales de libre uso y goce*, y *b*). *Bienes nacionales de uso y goce limitados*.

I. A. 2. *a*.—Son de libre uso y goce, las especies: calles, plazas, puentes, caminos, parques y monumen-

tos públicos. (Museos y Bibliotecas, en Estados Unidos de Norte América, y, en cierto sentido, en Chile, están dentro de este grupo; pero, en otros países, son fuentes de ingresos, y, en tal virtud, podría considerárseles dentro del patrimonio productivo).

I. A. 2. *b.*—Son bienes nacionales de uso y goce limitado, las especies: edificios de propiedad fiscal destinados al funcionamiento de las diversas reparticiones administrativas: el palacio de la Moneda, el del Congreso Nacional, el de los Tribunales de Justicia, la Universidad, la Biblioteca Nacional, el Museo y la Escuela de Bellas Artes, el Instituto Agronómico, las diferentes escuelas universitarias, los liceos, las escuelas públicas, las intendencias y gobernaciones, las aduanas, los cuarteles, las prisiones, etc., etc.

I. B.—El patrimonio productivo comprende tres familias: 1. *Patrimonio productivo por naturaleza*; 2. *Patrimonio productivo por creación*, y 3. *Patrimonio productivo por adquisición.*

I. B. 1.—Al patrimonio productivo por naturaleza, pertenecen las especies: bienes territoriales, (bosques y reservas forestales), yacimientos fósiles y minerales de todo orden (reservas salitrales), islas de nueva formación, etc. (Arts. 590, 591 y 597 del Cód. Civ.). La pesca y la caza, que en otras haciendas caen dentro de este grupo, en nuestro país quedan, con más propiedad, entre los bienes nacionales de uso público por naturaleza. (Arts. 609 y 611 del Cód. Civ.).

I. B. 2.—Al patrimonio productivo por creación, pertenecen los géneros: *a*). *Empresa del Estado en libre concurrencia*, y *b*). *Empresa del Estado en monopolio.*

I. B. 2. *a.*—Son empresas del Estado en libre concurrencia, las especies: telégrafos, ferrocarriles, puertos (carga y descarga en muelles fiscales y particulares).

I. B. 2. *b.*—Las Empresas del Estado en monopolio, se subdividen en: monopolios *financieros*: tabacos y fósforos en Francia; sal, en Italia y Austria; *administrativos*: correos y acuñación de monedas casi en todos los países, fabricación de explosivos, principalmente pólvora, en algunos, y *mixtos*: loterías en Australia, Italia, Argentina, España, Uruguay, etc.; alcohol, en Suiza.

I. B. 3.—Al patrimonio productivo por adquisi-

ción, pertenecen: las herencias que percibe el Estado por derechos de sucesión intestada a falta de otros herederos con derecho preferente (art. 995 del Cód. Civ.); los bienes mostrencos (art. 590 del mismo Cód.). Los billetes de emisiones fiscales de curso forzoso que se destruyen y desaparecen en poder de los particulares, también benefician al Estado, obligado a su reembolso.

Cuadro I.—Clasificación de los patrimonios

Orden	Familia	Género	Especie
Patrimonio improductivo.	Bienes nacionales de uso público por naturaleza.		Mares, ríos y lagos navegables, playas, etc.
	Bienes nacionales de uso público por creación onerosa.	Bienes nacionales de libre uso y goce.	Calles, plazas, puentes, caminos, parques y monumentos públicos.
		Bienes nacionales de uso y goce limitado.	Palacios: de la Moneda, del Congreso, de los Tribunales, de Bellas Artes, Universidad, etc., etc.
Patrimonio productivo.	Patrimonio productivo por naturaleza.		Bienes territoriales, yacimientos fósiles y minerales, islas de nueva formación, etc.
	Patrimonio productivo por creación.	Empresas del Estado en libre concurrencia.	Telégrafos, ferrocarriles, (en nuestro país).
		Empresas del Estado en monopolio.	Monopolio financiero: tabacos y fósforos en Francia; sal, en Italia; monopolios administrativos: acuñación de monedas y correos; monopolios mixtos: loterías en varios países, alcohol en Suiza.
		Patrimonio mobiliario productivo.	Acciones, bonos, títulos, fondos del tesoro público.
	Patrimonio productivo por adquisición.		Herencias yacentes, bienes mostrencos, billetes fiscales de curso forzoso que se destruyen.

§ XXII.— Clasificación de las tarifas.

II.—Las tarifas son consideradas por los autores, como sigue: Leroy-Beaulieu no se detiene en ellas como fuente de recurso del Estado; Pierson y De Greef, las consideran incorporadas a los impuestos, y sólo como un medio de percepción de algunos de ellos; Grazziani y Nitti son muy sobrios en su consideración; Cossa reproduce la clasificación de Grazziani; Wagner las clasifica con prolija minuciosidad, y Jèze se detiene en ellas con alguna extensión.

Los cinco autores que las toman en consideración, coinciden, aproximadamente, en dividirlas en dos grupos principales, de la misma manera que lo hace nuestra Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado (lei núm. 3,482, de 4 de Febrero de 1919, modificada por la lei núm. 3,733, de 23 de Febrero de 1921), a saber, en *judiciales* y *administrativas*. También guardan cierta coincidencia en cuanto a la distribución de las primeras en *civiles* y *criminales*; pero se nota completa anarquía con relación a las subdivisiones de las segundas. Ya las contemplan, como Wagner, bajo el doble aspecto de la *naturaleza de la presentación* o de la *repartición administrativa que interviene en ella*; ya, como Grazziani adoptado por Cossa, según se relacione con la *seguridad* o con la *prosperidad* públicas; ya, como Jèze, según que la administración pública *haya realizado un servicio*, o *incurrido en gastos para facilitar al individuo el ejercicio de su actividad*, o, *por su acción, favorecido el enriquecimiento individual*, o, por último, *por solicitación del individuo que desea someterse a un régimen jurídico superior*. Mayores, todavía, de lo que acabamos de consignar, son las diferencias que podrían señalarse en las subdivisiones secundarias.

Estas acentuadas divergencias de criterio para clasificar las tarifas, revelan la debilidad de los fundamentos en que se sustentan esas clasificaciones, debilidad que se hace más notoria si se considera que habría prácticamente muchas otras maneras de clasificarlas, según el punto de mira de donde se las considere: así, podría clasificárselas en conformidad a las *divisiones de la Economía*, en *tarifas sobre la producción, la cir-*

culación y el consumo de la riqueza; desde el punto de vista de las actividades humanas, en *tarifas de profesión, de industria y de comercio*; desde el punto de vista de la cuantía, en *tarifas de diversas clases*; desde el punto de vista de la forma de pago, en *tarifas de sellos, de timbres, de estampillas, de papel sellado, en dinero*; desde el punto de vista de las funciones que desempeña la repartición administrativa encargada de percibirlas o fiscalizarlas, en tarifas de impuestos *internos*, de *aduanas*, de *correos*, de *registro civil*, de *notariado y conservador de bienes*, de *consulados*, etc., etc.

Es indudable que, entre tarifas e impuestos, hay diferencias bien caracterizadas; pero tampoco puede desconocerse que son, sólo, diversas formas de percepción de determinados tributos. Tarifas e impuestos son tributos: especiales las primeras, generales los segundos: unas y otros, las contribuciones, en suma, recaen siempre sobre el patrimonio individual, sea con relación a un servicio determinado que aprovecha preferentemente al que lo recibe, sea con relación a servicios indeterminados, que no benefician especial y directamente a cada contribuyente, sino que aprovechan al conjunto de la sociedad, como los de seguridad, de justicia, de instrucción, etc.

No es sencillo, por fin, orientarse en este dédalo y pronunciarse sobre una clasificación que, a la par de práctica, tenga caracteres de persistencia.

Por estas consideraciones, hemos creído lo más razonable acogernos a la clasificación de Grazziani, con ligeras modificaciones, en atención a que es, en sí misma, práctica y sencilla. Como se ha dicho, Cossa la ha hecho suya.

He aquí la clasificación que seguiremos sobre las tarifas.

II.—Las tarifas las agruparemos en dos órdenes: *A*). Tarifas de *seguridad pública*, y *B*). Tarifas de *prosperidad pública*.

II. A.—Las tarifas de seguridad pública las dividiremos en dos familias: 1. Tarifas de *seguridad pública exterior*, y 2. Tarifas de *seguridad pública interior*.

II. B.—Las tarifas de prosperidad pública las di-

vidiremos en tres familias: 1. *Intelectuales*; 2. *Morales*, y 3. *Materiales*.

II. A. 1.—Las tarifas de seguridad pública exterior comprenden dos géneros: *a*). Las que *se perciben en el interior*, y *b*). Las que *se perciben en el exterior*.

II. A. 1. *a*.—Pertenecen al grupo de las que se perciben en el interior, las especies: pasaportes (art. 7.º, núm. 34, de la ley 3,733, de 23 de Febrero de 1921; Echeverría, tomo IX, págs. 269 a 279); los conocimientos de embarques, las declaraciones de naves, los contratos y pólizas de fletamento (art. 7.º, números 48 a 52 inclusives de la misma ley); los certificados de arqueos, las manifestaciones de mercaderías, los pedimentos a las aduanas, las pólizas de internación, los protestos de capitanes o consignatarios de naves, el registro de salida y entrada de las mismas (art. 8.º, núms. 131 139, 140, 141, 143, 144, 146, 148, 149 y 150 de la misma ley).

II. A. 1. *b*.—Pertenecen a las tarifas que se perciben en el exterior, los derechos consulares (ley núm. 2,208, de 21 de Septiembre de 1909; Anguita, tomo IV, págs. 270 a 272, modificados por ley núm. 3,648, de 6 de Agosto de 1920; Echeverría, tomo IX, págs. 216 y 217) y los pasaportes que otorgan los cónsules.

II. A. 2.—Las tarifas de seguridad pública interior, las dividimos en dos géneros: *a*). Tarifas *judiciales* y *b*). Tarifas *sobre los actos civiles*.

II. A. 2. *a*.—Las tarifas judiciales comprenden las siguientes especies: sobre *jurisdicción contenciosa civil*, juicios seguidos ante los tribunales civiles, entre partes (ley núm. 3,733, de 23 de Febrero de 1921, art. 8.º, núms. 132 a 138 y 142); sobre *jurisdicción voluntaria*, aceptación del cargo del árbitro, insinuación de las donaciones y demás contenidas en los núms. 1 a 17 del art. 7.º de la ley citada, a excepción de los números 6.º y 7.º; sobre *jurisdicción criminal*, denuncias, querellas, etc. (núm. 133 del art. 8.º de la misma ley) y *penas pecuniarias*, multas y confiscaciones aplicadas por autoridad competente, las multas judiciales y las penas pecuniarias que se aplican a los delincuentes en conformidad al Código Penal, especialmente Tít. «De

las faltas», y de numerosas otras leyes, como la de alcoholes, de Papel Sellado, etc.

II. A. 2. *b.*—Las tarifas sobre los actos civiles, comprenden las especies: *tarifas de otorgación*, escrituras públicas de todo orden (núms. 53 a 86 del art. 7.º de la ley 3,733); *tarifas de inscripción*, inscripciones en los registros públicos de documentos privados, archivo y protocolización de los mismos (art. 8.º, núm. 147, de la misma ley); *tarifas de certificación*, de identidad, de domicilio, de residencia, copias auténticas, etc. (art. 7.º, núms. 6, 25, 26, 27, 32, 120 y 121, de la citada ley). Para las tres variedades anteriores, véase la Ley de Aranceles Judiciales de 21 de Diciembre de 1865 (Anguita, tomo II, págs. 209 a 213, modificada por la ley núm. 2,446, de 5 de Enero de 1911, en su art. 11; Anguita, tomo IV, págs. 337 a 338). Tarifas *por actos de comercio*, contratos de crédito, cheques, giros telegráficos, letras de cambio, etc. (art. 7.º, núms. 87 a 118 y art. 8.º, núms. 151 y 152 de la Ley referida de Papel Sellado); tarifas *por concesiones especiales*, concesiones de terrenos fiscales, de mercedes de aguas, otorgación de permisos especiales, autorizaciones para construír ferrocarriles, etc., etc. (art. 7.º, núms. 21 a 24, 28 a 31 y 33, de la lei en referencia); tarifas *por nombramientos o autorizaciones para ejercer cargos o empleos públicos*, agentes de aduanas, notarios, jueces, empleados fiscales, etc. (art. 7.º, núm. 37, de la misma ley), y tarifas *por solicitudes especiales* (art. 7.º, núms. 7, 20, 40, 41 y 42).

II. B.—Las tarifas de prosperidad pública las dividiremos en tres familias: 1. *Intelectuales*; 2. *Morales*, y 3. *Materiales*.

II. B. 1.—Las intelectuales comprenden las tarifas escolares, derechos de matrícula, de examen, de certificados, diplomas de grados y títulos. En nuestro país sólo se cobran tarifas por los diplomas de grados y los títulos. (Art. 7.º, núms. 43 a 47 de la Ley de Papel Sellado, etc.).

II. B. 2.—Las morales comprenden las tarifas que se perciben por dispensa para el matrimonio, por reconocimiento y legitimación de hijos, adopción, concesión de ciudadanía, rehabilitación, distinciones honoríficas

etc. (En Chile no se gravan la mayoría de estos actos; sólo la carta de ciudadanía y la rehabilitación pagan una tarifa. (Art. 7.º, núm. 7.º y 19 de la Ley de Estampillas).

II. B. 3.—Las tarifas materiales comprenden dos géneros: *a*). *físicas*, y *b*). *económicas*.

II. B. 3. *a*.—Se distingue bajo el nombre de tarifas físicas, al parecer impropiamente, las tarifas de sanidad, de beneficencia, etc. Entre nosotros, los servicios sanitarios y los de beneficencia, son gratuitos, a expensas del Estado o del Estado y los particulares; hospitales, manicomios, etc., cobran pensión sólo a los pudientes, por atenciones especiales.

II. B. 3. *b*.—Son tarifas materiales económicas, las que se perciben por servicios especiales del Estado, como los de amonedación, control de pesos y medidas, control de metales preciosos, servicios de correos, de telégrafos, de ferrocarriles.

En la clasificación de las tarifas sobre los actos civiles, nos hemos ajustado, en tanto cuanto ello era posible, manteniendo el cuadro de la clasificación que nos guía, a nuestra Lei de Papel Sellado, Timbres y Estampillas, ley que no ha seguido, en sus normas ni en su nomenclatura, ninguna de las clasificaciones corrientes. Ello se explica: muchas de estas tarifas son y deben ser consideradas de la manera como las aprecia Nitti (pág. 255) no como tarifas en sentido estricto, sino como verdaderos impuestos indirectos.

Debemos hacer presente, también, que el arancel judicial (pago de tarifas en beneficios de ciertos funcionarios) no proporciona ingresos al Estado, sino la economía en el sueldo de los funcionarios respectivos. Nitti lo califica de peligroso y señala el hecho de que se tiende a abandonarlo. (Pág. 255).

Cuadro II.—Clasificación de las tarifas.

Orden	Familia	Género	Especie
Tarifas de seguridad pública.	Tarifas de seguridad pública exterior.	Las que se perciben en el interior.	Pasaportes, conocimientos de buques, manifestaciones de mercaderías, etc.
		Las que se perciben en el exterior.	Derechos del arancel consular.
	Tarifas de seguridad pública interior.	Tarifas judiciales.	De jurisdicción contenciosa civil: juicios entre partes.
			De jurisdicción voluntaria: aceptación del cargo de compromisario, emancipación voluntaria de un hijo, etc.
			De jurisdicción criminal: denuncias, querellas.
			Penas pecuniarias, multas.
		Tarifas sobre los actos civiles.	Tarifas de otorgación: escrituras públicas de todo orden, etc.
			Tarifas de inscripción: inscripción de bienes raíces, protocolización de documentos privados, etc.
			Tarifas de certificación: certificados de identidad, copias autorizadas de documentos, etc.
			Tarifas de concesiones especiales: concesiones de terrenos fiscales, mercedes de agua, permiso para cargar armas prohibidas, etc.

Orden	Familia	Género	Especie
		Tarifas sobre los actos civiles.	Tarifas por nombramientos y autorizaciones para ejercer cargos y empleos públicos: agentes de aduanas, notarios, secretarios judiciales, jueces de letras, etc.
			Tarifas por solicitudes especiales: de rehabilitación de ciudadanía, de exención del servicio militar, etc.
Tarifas de prosperidad pública.		Intelectuales.	Tarifas escolares: derechos de matrícula, de examen, diplomas, títulos.
		Morales.	Reconocimiento, legitimación, adopción de hijos, carta de ciudadanía.
			Físicas: de sanidad, de beneficencia.
		Materiales.	Económicas: amonedación, control de pesos, medidas y metales preciosos, correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.

§ XXIII.—Las contribuciones especiales.

III.—Las contribuciones especiales constituyen una clase de tributos, acerca de las cuales ha llamado la atención Francisco Nitti, designándolos con el nombre de *contribuciones especiales* o de *mejoramiento*.

Las clasifica en clase independiente, distintas de las tarifas, por cuanto aquellas comportan un gasto *voluntario* (el contribuyente puede abstenerse de usar los servicios sometidos a tarificación), en tanto que el

contribuyente está *obligado* a pagar la contribución especial; distinta, también, del impuesto, pues, en tanto que éste es de carácter general, la contribución que nos ocupa grava sólo a los beneficiarios de ciertos y determinados trabajos públicos, a los vecinos de una plaza nueva, de una calle que se abre en la ciudad, etc. Los ingleses las llaman *betterment taxes*, y los norteamericanos, *special assessments*. Hasta hace poco, esta clase de contribuciones carecía de importancia; pero su rol en la contribución, particularmente en la tributación comunal, aumenta considerablemente en nuestros días. (Nitti, págs. 355 a 358).

Hasta dónde valga la pena de considerar estas contribuciones en clase aparte, o hasta dónde sea conveniente incorporarlas a una de las clases conocidas (tarifas o impuestos) es cuestión de apreciación y de criterio y depende de la importancia misma que adquieran en su desarrollo.

De Greef no las distingue como categoría independiente; tampoco las distinguen los demás autores enumerados, sino que las consideran dentro de la clase *impuestos*, con la designación de impuesto al mayor valor. Es efectivo que el mayor valor, con *frecuencia*, es consecuencial de obras emprendidas por el Estado o la comuna; pero en *muchos casos* procede de otros factores generales, aumento de población, mejor organización del Estado, desequilibrio entre la oferta y la demanda, valorización de los productos, etc.

En nuestra legislación existen algunas de estas contribuciones, aplicadas a ciertas ciudades como consecuencia de obras de mejoramiento: *alcantarillado*, art. 3.° de la ley 342, de 19 de Febrero de 1896, sobre servicio obligatorio de desagües por medio de alcantarillas o cañerías (Anguita, tomo III, pág. 363); id. art. 6.° de la ley 1,624 bis, de 27 de Noviembre de 1903, sobre contratación de alcantarillado de Santiago y pavimentación de las calles de esta ciudad (Anguita, tomo IV, págs. 49 a 51); por obras de pavimentación de algunas avenidas especiales o de ciertas comunas, arts. 6.° y 7.° de la ley 2,905, de 22 de Julio de 1914, sobre pavimentación de La Serena (Echeverría, tomo VIII, págs. 67 a 69); art. 17 de la ley 2,658, de 7 de Julio de 1912

(Anguita, tomo IV, págs. 431 a 433), sobre pavimentación de Concepción; art. 2.º de la ley 2,324, de 18 de Julio de 1910, sobre pavimentación y construcción del Matadero de Santiago (Anguita, tomo IV, pág. 308); art. 24, incs. 3.º y 4.º, y art. 25 de la ley 2,297, de 5 de Marzo de 1910, sobre reconstrucción de Valdivia (Anguita, tomo IV, págs. 297 a 299); art. 1.º, inc. 2.º, de la ley 1,463, de 11 de Junio de 1901, sobre pavimentación de calles (Anguita, tomo III, págs. 529 a 530); arts. 6.º y 7.º de la ley 2,709, de 25 de Noviembre de 1912, sobre pavimentación de Viña del Mar (Anguita, tomo IV, págs. 445 a 446), y muchas otras leyes análogas que se podrían citar.

De las citadas leyes se infiere que, entre nosotros, su mayoría, casi su totalidad, al autorizar estas contribuciones especiales de mejoramiento, lo hacen en beneficio de las municipalidades.

Ello no debe interpretarse en el sentido de que tales contribuciones deban ser necesariamente municipales. Habría las mismas consideraciones para establecerlas en beneficio del Estado, cuando es él quien emprende las obras de mejoramiento cuya construcción redunda en manifiesto beneficio de los propietarios vecinos, v.gr. puerto de San Antonio, que ha enriquecido—hasta centuplicar el valor de la propiedad particular que lo circunda—a sus afortunados dueños. Si se dispusiera el cobro de contribuciones especiales, para éste y demás casos análogos, se alcanzaría otra ventaja de gran valor: las influencias de los particulares en favor de esas obras no se dejarían sentir como en el pasado, hasta producir la perturbación del criterio de la autoridad y hasta del Congreso, desviando el legítimo interés público en favor del interés privado y emprendiendo, a mucho mayor costo, obras que resultan improductivas, antieconómicas.

Los párrafos precedentes nos conducen a una conclusión, que es la siguiente: no sería dable, por el momento, faltos como nos encontramos de una caracterización y de un desarrollo acentuado de estas contribuciones, hacer de ellas una amplia clasificación. Por su índole, son todas de una sola naturaleza (orden) pero las dividiremos en dos:

III. A.—Contribuciones especiales *que benefician al municipio.*

III. B.—Contribuciones especiales *que benefician al Estado.*

§ **XXIV.—Clasificación de los Impuestos.**

IV. Si se considera el resumen que hemos dado en los párrafos XIII a XIX inclusive, se llegará a la misma conclusión a que nosotros hemos llegado, a saber: que la discrepancia entre los autores para clasificar los *impuestos* corre parejas con sus disconformidades en la clasificación de las tarifas, aunque en grado muy poco inferior.

Leroy-Beaulieu los divide, según la manera de distribuirlos entre los contribuyentes, en *proporcional* y *progresivo;* según los bienes afectados, en *sobre el capital* y *sobre la renta*, y según la forma de percepción, en *directos* e *indirectos*. Wagner introduce como base fundamental de su clasificación la distinción de los bienes afectados por el impuesto en *adquisición, posesión* y *uso*, o, en otros términos, el impuesto grava los bienes, sea en su adquisición por el contribuyente, sea durante la posesión por el contribuyente, sea en cuanto el uso a que el contribuyente los destina. Grazziani acepta, en cuanto a las fuentes, las tres indicadas por Wagner, y manteniendo las distinciones de Leroy-Beaulieu en proporcional y progresivo, directos e indirectos, agrega los impuestos en *especie* y en *dinero*, y acentúa los elementos *subjetivo* y *objetivo* para los impuestos sobre la *riqueza*. Nitti agrega la distinción en *ordinarios* y *extraordinarios* e introduce el concepto jurídico de *personales* y *reales* según que el cumplimiento se haya de perseguir en las personas o en los bienes. Jèze propone dividirlos en: 1.º *capitaciones;* 2.º *renta del capital;* 3.º *utilidades y salarios;* 4.º *facultades globales;* 5.º *actos jurídicos y mutaciones;* 6.º *manos muertas y asociaciones*, y 7.º *consumos de productos extranjeros y de productos nacionales*. Pierson propone la gran división en: *impuestos independientes de la capacidad contributiva* e *impuestos que se basan en la capacidad contributiva*. De Greef los divide en impuestos de *repartición* y de *cuota, reales* y *personales*, en *especie* y en *dinero, directos, indirectos* y *mixtos*. Cossa,

por último, distingue, según la calidad, impuestos en *especie* e impuestos *pecuniarios* (en dinero), coincide con Grazziani, y con De Greef; en *ordinarios* y *extraordinarios*, según su carácter sea permanente o transitorio, coincide con Nitti; según la naturaleza de su objeto en *directos* e *indirectos*, coincidiendo con Leroy-Beaulieu, con Wagner,—que reputa como directos los impuestos sobre las adquisiciones e indirectos los impuestos sobre el uso,—con Grazziani, con Nitti y con De Greef. En cuanto a los modos de determinar las sumas que los contribuyentes deben pagar, los divide en de *repartición* y de *cuota*, como De Greef, y, por último, en cuanto al objeto, los divide en *reales* y *personales*, como Nitti y De Greef. (Cossa, págs. 103 a 106).

Si nos detenemos en un ligero análisis de estas clasificaciones, concluiremos en que, muchas de ellas, no tienen un valor real, sino formal, y, por lo mismo, secundario. Los objetos o materias imponibles, en el sistema de prestaciones en dinero, son y serán siempre los bienes, no en sí mismos, sino por cuanto están bajo el dominio del hombre como sujeto capaz de poseer, ya individualmente, como dueño directo, ya impersonalmente, como miembro de comunidad o persona jurídica. De aquí se infiere que la división de Wagner es profunda y permanente, tanto, a lo menos, como la división de la Economía Política en Producción, Circulación y Consumo. Los bienes sólo siguen este curso normal en su existencia jurídica (dentro de la actual organización de los pueblos civilizados): llegan a poder del hombre (adquisición), se mantienen en poder del hombre (posesión), o el hombre los emplea y utiliza (uso).

Que el impuesto sea directo o indirecto, personal o real, subjetivo u objetivo, de repartición o de cuota, sobre el capital o sobre la renta, ordinario o extraordinario, son simples modalidades, formas externas, procedimientos; lo permanente es que los recursos con que el hombre subviene a sus propias necesidades y puede concurrir a la satisfacción de las necesidades del Estado, no pueden tener otro origen que la adquisición, la posesión y el uso de los bienes materiales, únicos susceptibles de imposición, toda vez que los bienes puramente morales o espirituales (inteligencia, conocimientos),

no soportan impuestos sino cuando son fuente de producción de bienes materiales.

Se ve, pues, que lo sustancial es la función de los bienes, función actual, en el momento en que el Estado requiere de ellos su repartición, en virtud de ser el representante de la colectividad con legítimo derecho histórico a disfrutar, en bien de la sociedad misma que representa, de aquella porción—que no es ni puede ser del patrimonio individual—como son los factores *fuerzas naturales, trabajo* y *capital* (De Greef, págs. 38 y 39), que concurren a la producción de las riquezas, y sin cuya influencia, natural, tradicional y de organización económica, ni el trabajo ni el capital serían productivos.

De las líneas que preceden se desprende que la clasificación de Wagner sobre los impuestos será la que seguiremos en este trabajo, con algunas modificaciones.

IV.—Dividiremos los impuestos en tres órdenes: *A*). Impuestos *sobre las adquisiciones; B*). Impuestos *sobre la posesión*, y *C*). Impuestos *sobre el uso.*

IV. A.—Los impuestos sobre las adquisiciones los dividiremos en tres familias: 1. *Adquisiciones profesionales* (imposición calificada de *directa*); 2. *Adquisiciones por actos particulares y por transacciones jurídicas particulares*, y 3. *Adquisiciones por devolución y por mayor valor.*

IV. B.—Los impuestos sobre la posesión, los dividiremos en dos familias: 1. *Impuesto nominal sobre la posesión*, y 2. *Impuesto real sobre la posesión.*

IV. C.—Los impuestos sobre el uso, principalmente calificados de indirectos, los dividiremos en tres familias: 1. Impuesto *general de consumo*; 2. Impuesto *sobre ciertos objetos de consumo*, y 3. Impuesto *sobre el empleo de la fortuna destinada al agrado y goce personal.*

IV. A. 1.—Los impuestos sobre adquisiciones profesionales pueden dividirse: *a*). *Subjetivos*, y *b*). *Objetivos.*

IV. A. 2.—Los impuestos sobre adquisiciones por actos particulares o por transacciones jurídicas particulares, llamados también *impuestos de circulación* (muchas veces confundidos con las tarifas de circulación, como aparecen en nuestra Ley de Timbres, etc.), pueden dividirse: *a*). Impuestos *sobre las operaciones a crédito particulares; b*). Impuestos *sobre las operaciones comer-*

ciales particulares, y *c*). Impuestos *sobre la mutación de propiedades entre vivos*.

IV. A. 3.—El impuesto a las adquisiciones por devolución y por mayor valor, sin prestación económica personal propia, puede dividirse en los géneros siguientes: *a*). Impuesto *sobre las ganancias del juego*; *b*). Impuesto *sobre las ganancias fortuitas o extraordinarias*, y *c*). Impuesto *sobre las sucesiones*.

IV. B. 1.—El impuesto nominal sobre la posesión comprende los géneros siguientes: *a*). Impuesto *general sobre la fortuna*, o sobre el conjunto de posesiones (propiedades) de una persona; *b*). Impuesto *que grava la posesión heredada en el momento de la transmisión de la herencia* (impuesto, por su forma, de sucesión); *c*). Impuestos *que gravan ciertas categorías de posesión*, y *d*). Impuestos *sobre ciertos objetos especiales de la fortuna destinada al agrado*.

IV. B. 2.—El impuesto real sobre la posesión sería aquél en que la posesión de la fortuna se convirtiese en fuente de impuesto, lo que es sólo aceptable en circunstancias extraordinarias, durante las grandes crisis del Estado. En la práctica, se dice *impuesto real* sobre la fortuna, sin que la realidad corresponda al sentido del vocablo; así, el cinco por mil que grava las propiedades territoriales en nuestro país, no es un gravamen real sobre la fortuna poseída, sino un sustituto práctico del verdadero impuesto sobre la renta.

IV. C. 1.—Se ha propuesto el impuesto general de consumo en lugar del impuesto sobre la renta; pero no ha tenido aplicación en la práctica.

IV. C. 2.—El impuesto sobre ciertos objetos de consumo, llamado propiamente *impuesto de consumos*, lo dividiremos en dos variedades: *a*). *Según su modo de recaudación*, y *b*). *Según la naturaleza de los objetos gravados*.

IV. C. 3.—El impuesto sobre el empleo de la fortuna destinada al agrado o goce personal, lo dividiremos en: *a*). *Impuesto sobre la fortuna destinada al agrado*, y *b*). *Impuesto sobre la fortuna destinada al goce personal* (placeres).

IV. A. 1. *a*.—Los impuestos subjetivos sobre adquisiciones profesionales, se refieren o gravan a la persona

que adquiere y, o son *puramente personales* (directos) y forman parte de este grupo las especies: impuesto de capitación, impuesto de familia, impuesto de clase, algunas formas de impuesto general sobre la fortuna, y del impuesto territorial; o son *nominativos directos sobre la renta.*

IV. A. 1. *b.*—Los impuestos objetivos sobre adquisiciones profesionales *gravan las fuentes de producción*, se les llama *impuestos de producción*, y comprenden las especies: impuesto territorial sobre la propiedad agrícola, sobre las casas, sobre los bosques, sobre la pesca, sobre las minas, sobre la industria, sobre ciertas industrias especiales, sobre la propiedad no edificada, sobre la propiedad edificada, sobre la producción del trabajo (profesiones liberales, sueldos y jornales, trabajadores manuales, interés del capital, etc., etc.).

IV. A. 2. *a.*—El impuesto sobre las adquisiciones particulares a crédito, *préstamos, mutuos, hipotecas*, etc., como los de los grupos *b*) y *c*) que siguen, son de aquéllos que en nuestra Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, aparecen confundidos con ciertas tarifas, como que tienen con ellas muchos puntos de contacto y coinciden en su forma de percepción.

IV. A. 2. *b.*—Entre los impuestos sobre las operaciones comerciales particulares, figuran los impuestos a las *transacciones bursátiles, letras de cambio*, etc., sobre *valores mobiliarios* y *mercaderías.*

IV. A. 2. *c.*—El impuesto sobre las mutaciones de propiedades entre vivos, comprende el que se percibe con ocasión de las compraventas de propiedades urbanas o rurales (inmuebles), permutas, etc.

IV. A. 3. *a.*—El impuesto sobre las ganancias del juego no tiene más gravamen entre nosotros que el que se aplica por ley núm. 1,528, de 2 de Mayo de 1902, sobre apuestas mutuas en los hipódromos. (Anguita, tomo IV, pág. 20).

IV. A. 3. *b.*—El impuesto sobre ganancias fortuitas o extraordinarias, comprende el impuesto sobre el *descubrimiento de yacimientos minerales y tesoros*, por transformación de *campos, parques* o *jardines* en poblaciones, etc., etc.

IV. A. 3. *c.*—El impuesto sobre las sucesiones com-

prende el impuesto de *sucesión propiamente dicho* y el impuesto a las *donaciones entre vivos.*

IV. B. 1. *a.*—El impuesto general sobre la fortuna, puede considerarse bajo tres aspectos: *financiero* (nominal), *político-social*, como la imposición sobre la renta, y *objetivo.*

IV. B. 1. *b.*—El impuesto que grava la posesión heredada en el momento de transmisión de la herencia, se confunde con el impuesto de herencias por adquisición.

IV. B. 1. *c.*—El impuesto que grava ciertas categorías de posesión comprende la fortuna productiva de una persona y la fortuna de la misma persona destinada al agrado.

IV. B. 1. *d.*—El impuesto sobre ciertos objetos especiales de la fortuna, destinados al agrado, comprende el impuesto llamado propiamente *suntuario* (directo) que importa la posesión de ciertas categorías de objetos de lujo: alhajas, obras de arte, muebles, vajilla de valor, etc.

IV. B. 2.—Carece de subdivisiones.

IV. C. 1.—No ha tenido aplicación en la práctica.

IV. C. 2. *a.*—El impuesto sobre ciertos objetos de consumo, según su modo de recaudación, comprende: los impuestos *sobre las cosas producidas por el mismo consumidor* (directo); el impuesto sobre *los objetos producidos por una persona distinta del comprador que los adquiere para su consumo* (mercaderías); éstos pueden ser producidos en *el interior, por productores privados* que pagan inmediatamente el impuesto o *en forma de monopolios* por el Estado; o percibidos *durante el tránsito de artículos* desde el poder del productor a las casas de comercio o al domicilio de los consumidores (derechos de *aduanas a la importación de mercaderías extranjeras*, derechos de entrada en las ciudades, derechos de circulación en los medios de trasporte); impuestos de consumos percibidos *por autorización para ejercer un comercio* (venta de licores). El impuesto de consumo, según la naturaleza de los objetos que grava, comprende los *objetos confeccionados* y los *objetos en confección.*

IV. C. 2 *b.*—Los impuestos de consumo, según la naturaleza de los objetos gravados, compreneden: los *artículos primordiales de la existencia* (sal, pan, carne, com-

bustibles, jabón, etc.); los *artículos de necesidad secundaria en la existencia* (vino, cerveza, café, té, azúcar, etc.); los *artículos destinados a satisfacer necesidades menos indispensables que las anteriores* (vino, en los países que no lo producen, alcoholes, tabacos, comestibles delicados, etc.); y *artículos que sirven para satisfacer necesidades intelectuales o de sociabilidad* (diarios, almanaques, papel, etc.).

IV. C. 3. *a.*—El impuesto sobre la fortuna destinada al agrado comprende: el impuesto sobre la *habitación* y los impuestos *suntuarios*, entre éstos, los impuestos sobre los criados, perros, caballos, carruajes, pianos, billares, etc.

IV. C. 3. *b.*—El impuesto sobre los goces personales comprende: el impuesto sobre el menaje, naipes, sobre ciertos juegos de azar, sobre los permisos de caza, sobre los círculos (clubs) en Francia, etc., etc.

Cuadro III.—Clasificación de los impuestos

Orden	Familia	Género	Especie
Impuestos sobre las adquisiciones.	Adquisiciones profesionales.	Subjetivos.	Impuestos de capitación, de familia, de clase, algunas formas de impuesto general sobre la fortuna y del impuesto territorial.
		Objetivos.	Impuesto territorial sobre la propiedad agrícola, sobre las casas, bosques, pesca, minas, la industria, ciertas industrias especiales, etc.
	Adquisiciones por actos particulares y por transac. jurid. particul.	Imp. sobre operac. a crédito, particulares.	Préstamos, mutuos, hipotecas.
		Imp. sobre oper. comerciales particulares.	Transacciones bursátiles sobre letras de cambio, valores mobiliarios y mercaderías.
		Imp. sobre mutación de propiedad, entre vivos.	Compra-venta de propiedades urbanas o rurales, permutas de las mismas, etc.
		Imp. sobre las ganancias del juego.	Apuestas mutuas en los hipodromos.
	Adquisiciones por devolución y por mayor valor.	Imp. sobre las ganancias fortuitas o extraordinarias.	Descubrimiento de yacimientos minerales, hallazgo de tesoros, transformación de campos, parques o jardines en poblaciones, etc.
		Imp. sobre las sucesiones.	Imp. sobre la sucesión propiamente dicho y el Imp. a las donaciones entre vivos.

Orden	Familia	Género	Especie
Impuesto sobre la posesión.	Impuesto nominal sobre la posesión.	Imp. general sobre la for.	Financiero (nominal), político-social y objetivo.
		Imp. q. grava la pos. hered. en el mom. de trasmisión de la Her.	Es el mismo impuesto de Her. por adquisición.
		Imp. q. grava ciertas categorías de posesión.	La fortuna productiva de una persona y la porción de la misma destinada al agrado.
		Imp. sobre ciertos objetos especiales de la fortuna.	Impuesto suntuario: alhajas, obras de arte, muebles, vajilla de valor, etc.
	Impuesto real sobre la posesión.	.....	.....
Impuesto sobre el uso.	Impuesto general de consumo.	.....	.....
	Impuestos sobre ciertos objetos de consumo.	Imp. según su modo de recaudación.	Cosas producidas por el consumidor, objetos prod. por pers. distinta del comp. q. los adquiere para su consumo, obj. prod. por productores privados y por el Estado en forma de monopolio.
		Según la naturaleza de los objetos gravados.	Artículos primordiales de la existencia, (sal, pan, combustible, jabón), secundarios (vino, cerveza, café, té), menos necesarios que los anteriores (vino importado, alcoholes, tabacos, etc.) y artículos intelectuales o de sociabilidad (diarios, papel, etc.)
	Imp. sobre el empleo de la fortuna destinada al agrado y goce personal.	Imp. sobre la fortuna destinada al agrado.	Imp. sobre las habitaciones y los imp. suntuarios: criados, perros, carruajes, pianos, billares, etc.
		Imp. sobre la fortuna destin. al goce personal.	Menaje, naipes, caza, club etc.

Capítulo IV

Estudio de los patrimonios improductivos

§ XXV. Consideraciones generales y noticia histórica sobre los patrimonios. —§ XXVI. Los bienes nacionales de uso público por naturaleza.— § XXVII. Los bienes nacionales de uso público por creación onerosa: *A)*. De libre uso y goce. Caminos.—*B)*. De uso y goce limitados.

§ XXV.—Consideraciones generales y noticia histórica sobre los patrimonios.

En el capítulo primero hemos dado cuenta del desarrollo de las sociedades y sus diversas etapas. En él también hemos visto cómo se ha desarrollado el concepto de la propiedad territorial: primitivamente lo fué del dominio común; más tarde lo fué del príncipe, y por último, repartida por éste, lo fué de los señores feudales, en Europa medioeval, y de la Iglesia; de los príncipes de la familia reinante, de los jefes guerreros y de los príncipes de la religión, en Perú y Méjico a la época de la conquista, y por mutaciones posteriores del derecho, se ha convertido en objeto de adquisición individual.

«En Inglaterra, la renta territorial de los reyes normandos, después de la conquista, bastaba para los gastos públicos. «Guillermo el Conquistador, escribe David » Hume, se había convertido en propietario universal » de la Inglaterra, y en la distribución que hizo de las » tierras entre los que lo habían seguido, retuvo la pro» piedad de 1,422 feudos que le pagaban una renta en » dinero, en animales y en otros productos del suelo. » Los parlamentos, desde entonces, sólo autorizaban » el cobro de subsidios temporales en caso de necesida» des extraordinarias». En Inglaterra, en derecho público, todo el territorio se considera todavía como dominio de la corona: en el hecho, el dominio territorial

del Estado es ahí más restringido que en cualquiera otra parte.

«Las tarifas permanentes y regulares sólo aparecieron en Inglaterra a fines del siglo XVII; las tarifas sobre las casas en 1609, el *land-tax* en 1692 y el impuesto de timbres en 1694.

«En Francia el producto de los dominios, bajo los primeros Capetos, proporciona la renta ordinaria del Estado.

«Circunstancias extraordinarias, guerras, epidemias, matrimonios de príncipes, rescates por pagar y otros flagelos a cargo de la población, dieron nacimiento al impuesto, en sus comienzos, intermitentes.

«Felipe Augusto recaudó el diezmo sobre los bienes muebles e inmuebles de los que no partían para la Cruzada.

«La insuficiencia de los dominios dió origen a las *ayudas* y a las *tailles*.

«A partir de Felipe el Hermoso la renta del dominio cesa normalmente de alcanzar para los gastos ordinarios». (De Greef, págs. 42 y 43).

«Las proporciones entre el dominio público y el dominio fiscal, han cambiado singularmente. Algunos siglos atrás, el Estado extraía sus principales ingresos de los bienes patrimoniales: bosques, tierras, dominios territoriales de toda naturaleza. A la inversa, el dominio público era mucho menor de lo que es ahora. La causa principal de este hecho se encuentra en la abolición del feudalismo. En el sistema feudal, el soberano, el primero de los *barones*, era, también, el más gran feudatario. Hoy, el crecimiento de la población, que trajo consigo el fin de la economía feudal, puesto que no se podía proveer a las nuevas necesidades con las antiguas formas de producción, ha producido los modos actuales de la propiedad.

«En 1685, según Macaulay, todos los impuestos daban todavía al Estado, en Inglaterra, un millón cuatrocientas mil libras esterlinas (£ 1.400,000). Entonces los ingresos del dominio privado podían ser preponderantes; hoy, con los enormes presupuestos modernos, las rentas patrimoniales sólo presentan una de las fuen-

tes de ingresos y, ciertamente, no la más grande, a lo menos en la mayor parte de los Estados.

«Las rentas del dominio privado, que eran muy grandes en Inglaterra, son mínimas al presente. Se puede decir que en Francia y en Italia, la disminución de los bienes patrimoniales ha sido incesante. Este hecho no se produce, sin embargo, ni igualmente ni en todos los países. Las entradas patrimoniales representan la base del presupuesto en Prusia y generalmente en todos los Estados de Alemania». (Nitti, págs. 241 y 242) (1).

El aumento del patrimonio de los Estados modernos a que alude Nitti, obedece, principalmente, a las grandes obras públicas que se han emprendido y realizado y a la máquina de guerra montada por los Estados Europeos en la época en que escribió su Libro.

§ XXVI. — Los bienes nacionales de uso público por naturaleza.

Hemos dicho más atrás (párrafo IX) que el hombre es un animal esencialmente gregario; podríamos agregar ahora, que es un animal esencialmente móvil. La necesidad de trasladarse de un punto a otro, del tráfico humano y del tráfico comercial, lo ha inducido, desde los tiempos más remotos, a trazarse senderos en el bosque, en la llanura o en la montaña, senderos que el tiempo y sus esfuerzos y cuidados transforman en caminos; a conquistar, en seguida, para sus dominios y tránsito, las aguas, y surcarlas con sus informes embarcaciones al principio y airosos navíos más tarde; a penetrar, después, en sus profundidades, y por último, a conquistar, también, los aires para transitar por ellos e incorporarlos a las vías de comunicación.

La tierra, el agua y el aire, como elementos para establecer las comunicaciones, son para el hombre de necesidad absoluta, casi podríamos decir, son partes de su patrimonio.

Las legislaciones no han podido desconocer estos hechos, la naturaleza misma los ha colocado a su alcan-

---

(1) Para mayores datos sobre esta materia, véanse: Jèze, págs. 544 y sig.; Leroy Beaulieu, págs. 19 a 27; Pierson, págs. 4 y sig.; Wagner, págs. 341 a 344 del tomo I; Smith, págs. 482 a 495 del tomo II; Grazziani, págs. 191 a 208, y Say, pág. 140 del tomo III.

ce, y, en todos los países se reconocen como bienes nacionales de uso público las playas del mar, las aguas del mismo, las aguas de los ríos, canales naturales y lagos navegables, y, todavía no se ha intentado poner limitaciones al uso de la atmósfera, salvo en sus consideraciones como dominio del Estado.

Nuestro Código Civil, con mayor liberalidad que otros Códigos, así lo ha establecido, como queda dicho en el párrafo XXI y en los artículos citados.

No habría consideración suficiente para retrotraer las cosas a regímenes primitivos de organizaciones económicas, en el sentido de poner entorpecimientos a la viabilidad pública, y todos los Estados tienden a suprimir las tarifas (peajes) que habían establecido sobre las comunicaciones por canales, caminos, puentes, etc.

Entre estos bienes debemos considerar, para nuestro país, además, los frutos de la pesca y de la caza. La aprehensión de los animales bravíos, de las aves silvestres y de los peces, no tiene otras limitaciones que las del derecho ajeno y demás que señalan los arts. 617 a 622 del Código Civil.

§ XXVII. — Los bienes nacionales de uso público por creación onerosa.

Las consideraciones precedentes justifican las actividades de los Estados modernos en el sentido de concurrir con su propia acción y a sus expensas a la construcción y mantenimiento de obras que tienden a completar la obra de la naturaleza y a facilitar los medios de comunicación.

Razones semejantes han inducido al Estado a emprender la construcción de otra clase de obras destinadas, más que al libre uso público, a la satisfacción de necesidades propias de sus funciones.

A. De libre uso y goce. Caminos.—Las obras de viabilidad que el Estado realiza, perfecciona y conserva, las obras de esparcimiento y aún las destinadas a satisfacer placeres superiores de orden puramente intelectual: caminos, puentes, parques, plazas, los monumentos que se erigen en los paseos públicos, constituyen una porción no despreciable del patrimonio del Estado.

Es patrimonio de libre uso y goce de *creación onerosa*, y acaso más onerosa que por su costo original, por su conservación

Los dragajes en los puertos naturales, en los ríos, lagos y canales cuya navegabilidad se encuentra interrumpida o impedida por la acción de fuerzas especiales (arrastre de arenas o rocas, derrumbes, etc.) las obras de mejoramiento de los puertos, la construcción misma de puertos artificiales y de ferrocarriles, obedecen a este principio económico superior: los medios de comunicación son, para un país, exponentes de cultura y de progreso, facilitan todo orden de actividades comerciales y se convierten en fuente de riqueza.

Con todo, aunque la causa original sea una misma, no todas estas obras caen bajo una sola condición económica, y las hay, entre ellas, que se convierten en fuente de recursos, en patrimonio productivo, como algunos puertos i los ferrocarriles, y las hay con el concurso privado del municipio o de los vecinos, voluntario o forzado por disposición de la ley.

Existe el concurso voluntario en el caso de la letra *h*) del art. 25 de la Ley de Caminos, y, como luego lo veremos, la misma ley establece contribuciones especiales en favor de esta clase de obras, cuya construcción comporta dos órdenes de ventajas: uno general y permanente, que acabamos de señalar, y otro privado, de economía privada, como la valorización de los predios vecinos y la reducción de gastos que se traduce en utilidades apreciables para el comercio.

Son estas últimas consideraciones las que justifican las contribuciones especiales de que nos hemos ocupado en el párrafo XXIII.

*
* *

Caminos.—Al grupo de que venimos ocupándonos, pertenecen los caminos, bienes nacionales de creación onerosa, construídos y mantenidos, casi en todos los Estados civilizados, de todos los tiempos, con la ayuda y bajo la dirección fiscales. Los romanos fueron eximios en la construcción de estas vías de comunicación, y los caminos que ellos construyeron han sido, y algu-

nos lo son hasta nuestros días, de una solidez y consistencia maravillosas, que han resistido y vencido las ignominias del tiempo.

No siempre, sin embargo, su uso ha sido gratuito: el derecho de *peaje*, percibido por el Estado, por el Municipio y aún por los particulares, como el derecho de *pontazgo*, han formado parte, en la historia de la tributación, de las contribuciones especiales a que se ha sometido a los transeuntes. Estos derechos han desaparecido prácticamente; pero ello no obsta a que revivan, en casos especiales, como lo veremos a continuación, aún en países como el nuestro, en que el concepto de la gratuidad del derecho de traficar por los caminos se remonta a los orígenes de la República.

La primera disposición sobre caminos que encontramos en nuestra legislación, se aleja hasta el año 1823, ley de 8 de Noviembre (Anguita, tomo I, pág. 124) que definió como caminos públicos del Estado «los que dirigen a pueblos y parroquias» y ordenó su regularización por medio de signos demostrativos de las distancias y lugares de su giro.

Doce años más tarde, se promulgó la ley de 2 de Septiembre de 1835 (Anguita, tomo I, pág. 252) por la cual se facultó al Presidente de la República para que promoviera la construcción de caminos, puentes y canales, y para que concediera a los empresarios facultad para cobrar derechos moderados de *peaje*, *pontazgo* y *navegación*, derechos que estarían destinados a indemnizar a los empresarios de las respectivas construcciones. Los derechos deberían ser fijados, para cada caso, por el Presidente de la República de acuerdo con su Consejo de Estado, y la facultad extraordinaria que esta ley le concedía, sólo duraría por seis años.

El plazo de seis años de la ley anterior, fué prorrogado por la ley de 10 de Noviembre de 1841 (Anguita, tomo I, pág. 358) por otros cuatro años.

Por decreto supremo de 16 de Abril de 1836, se creó el cargo de Director de Caminos.

La ley de 20 de Noviembre de 1838 (Anguita, tomo I, pág. 314) dió existencia legal al cargo anterior con el nombre de Director General de Obras Públicas, habida consideración a las necesidades derivadas de la conservación y construcción de caminos, puentes, canales y edificios y, en general, de obras públicas de toda especie. Se le confió la obligación de levantar los planos que se le pidieren, de las obras que el Gobierno tuviere a bien disponer que se ejecutaren en cualquier punto del territorio, formar los correspondientes presupuestos de gastos y atender e inspeccionar los trabajos, en todo caso, con arreglo a las bases, órdenes e instrucciones que se le dieren por conducto de la respectiva autoridad local.

Por decreto de 11 de Marzo de 1839 (Anguita, tomo I, pág. 317) se creó un segundo cargo de Director de Obras Públicas, por considerarse insuficiente uno solo para las vastas necesidades del servicio.

***

La ley de 17 de Diciembre de 1842 (Anguita, tomo I, págs. 400 a 403) creó la Dirección de Caminos, Canales, Puentes y Calzadas, la que sería desempeñada por una Junta establecida en cada provincia de la República y por el cuerpo de ingenieros que creaba la misma ley. Cada Junta Provincial se compondría del Intendente de la Provincia, del alcalde de primera elección de la Municipalidad de la cabecera de la provincia, el que, en caso de imposibilidad, sería reemplazado por el alcalde de segunda elección o por el regidor más antiguo, y por un agrimensor residente en la misma provincia, nombrado por el Presidente de la República. El mismo funcionario designaría el cuerpo de ingenieros, que estaría compuesto de un ingeniero-director, dos ingenieros primeros, dos segundos y dos terceros, a los cuales se les fijaba una renta de un mil quinientos pesos al ingeniero director, un mil a los ingenieros primeros, ochocientos a los ingenieros segundos y seiscientos a los ingenieros terceros, incompatibles con otras rentas del Estado.

Se fijaban como atribuciones de las Juntas Provinciales, las de velar por el buen estado de los caminos, impedir que se les mudara sin su consentimiento o aprobación, proponer al Gobierno la variación de los viejos y apertura de los nuevos, e informarlo en cuanto fuere conducente para mejorarlos, hacer ejecutar los trabajos que se acordaren, y librar las cantidades necesarias contra los administradores de los fondos destinados a ese objeto.

Sin perjuicio de las atribuciones de las Juntas Provinciales, se establecía como incumbencia de las Municipalidades, en sus respectivos departamentos, no sólo proponer la apertura o construcción de nuevos caminos, puentes y calzadas, o su notable reparación o mejora, sino también, acordarlas por sí mismas, dando cuenta a la Junta, siempre que su costo hubiere de hacerse con fondos exclusivos de la Municipalidad, debiendo sujetarse, para esas obras, a las disposiciones legales y a las reglamentarias que tuvieren establecidas las Juntas respectivas. A las mismas Municipalidades correspondería la reparación diaria y constante necesaria para la conservación y buen estado permanente de los caminos, puentes y calzadas, deduciendo los gastos que esas obras exigieren de los fondos de propio u otros arbitrios que para ese objeto estuvieren señalados en el departamento o fueren de costumbre en él, facultándoselas especialmente para hacer efectiva la concurrencia de los vecinos respectivos a la reparación de esas obras, facultad que la ley hacía extensiva al Gobernador en el territorio de su departamento y al subdelegado en el de su jurisdicción, quienes eran, además, los llamados a poner en ejecución los acuerdos de las Municipalidades.

La conservación de los caminos, puentes y calzadas, la observación de las leyes y ordenanzas expedidas sobre esta materia por autoridad competente, principalmente por la Junta Provincial, y, en general, la policía, buen orden y cuidado de estos ramos, correspondería a los Gobernadores, subdelegados e inspectores, por sí o en cumplimiento de las órdenes de sus superiores jerárquicos, valiéndose de los agentes subalternos de policía que estuvieren bajo sus respectivas órdenes.

Serían atribuciones especiales del cuerpo de inge-

nieros: proponer al Gobierno todas las medidas conducentes a las mejoras de los caminos, sus variaciones, apertura de nuevos y de canales, construcción de puentes y calzadas; mantener comunicaciones con las Juntas Provinciales y con los encargados de la recaudación y depósito de los fondos anexos.

Se establecían los viáticos de que gozarían los ingenieros y agrimensores que salieren del lugar de su residencia, y se creaba el cargo de oficial de pluma con la remuneración de trescientos pesos anuales, el cual estaría subordinado directamente al ingeniero director.

Se adjudicaban para la construcción, apertura, composturas, conservación de los caminos, puentes, canales y calzadas, todos los fondos que produjeren los derechos de peaje, pontazgo y navegación de los ríos y canales, establecidos a la fecha de promulgación de la ley y los que en adelante se establecieren; el valor de las multas que la misma ley designaba y los fondos que se fijaren en el presupuesto anual de la Nación. La inversión de los fondos se haría en conformidad a los planos y presupuestos que aprobare el Presidente de la República y en virtud de los decretos que éste expidiere.

Los derechos de peaje, pontazgo y navegación existentes, continuarían aplicados a objetos preferentes a los que expresaba esta ley, reservándose al Gobierno la facultad de incorporarlos a fondos de caminos, puentes y calzadas cuando lo creyere conveniente, estableciéndose que los que se creaban serían fijados por leyes especiales, subsistiendo, entre tanto, los que estaban ya establecidos en su misma forma y condición.

Las obras y trabajos costeados por los fondos arriba indicados, serían ejecutados por comisiones bajo la inmediata inspección de la Dirección, por medio de alguno o algunos de sus miembros, o por subastas o contratas, interviniendo siempre, en su cumplimiento, la misma Dirección.

Divide los caminos en públicos y vecinales: son públicos los que sirven de comunicación entre una ciudad, villa o lugar con otra ciudad, villa o lugar. Fija como ancho para estos caminos, cuando corran por cerros o cuestas, diez y seis varas (13.16 mts.) y para los que corran por terrenos planos, 26 varas de claro y una zan-

ja o pozo, a cada costado, de dos varas de ancho por dos de profundidad; en total, treinta varas (24.90 mts).

La tierra que se sacare de los pozos debería depositarse en el medio del camino para que éste tomara la forma convexa.

Las aguas provenientes de lluvias que se recogieren en los pozos, tendrían su salida por bajo de puentes o por encima de calzadas empedradas, según lo permitiera el terreno. Los propietarios vecinos quedaban con la servidumbre legal de recibir estas aguas, previo aviso o audiencia sumaria, a objeto de evitarles perjuicios. Las aguas procedentes de tierras vecinas o de regadío, sólo podrían pasar por los caminos y zanjas cruzándolos bajo puentes de seis varas de extensión a lo menos, construídos de material sólido y costeados por los dueños de las mismas aguas, o atravesando las zanjas por arcos o canoas, o en la forma que determinara la Junta Provincial. Prohibía expresamente la conducción de las aguas por los caminos en el sentido de su dirección, como igualmente, levantar obras, sacar tierras, hacer excavaciones y derramar aguas en el interior de los caminos, sancionándose al que causare algún perjuicio de esa naturaleza, con la obligación de repararlos y con una pena que no podría bajar de cinco pesos de multa u ocho días de trabajos forzados en los caminos, pudiendo elevarse a cien pesos o dos meses de trabajos, a discreción del Gobernador en su respectivo distrito.

Los fundos colindantes a los caminos quedaban gravados con la obligación de dar tierras, piedras u otros materiales para los terraplenes, salvo justa compensación.

Los propietarios de los terrenos que a la fecha de la promulgación de la ley estuvieren sin cierro, estarían obligados a dejar las treinta varas de ancho para el camino y las zanjas, correspondiendo la mitad a cada propietario cuando el camino fuere la división entre sus respectivos predios.

Los vecinos que quisieran plantar árboles, deberían hacerlo del lado exterior de la zanja, conservarían su propiedad, pero para cortarlos no podrían proceder sin autorización del Gobernador o subdelegado respectivo.

El terreno que quedare vacante por un camino abandonado, serviría para compensar el que ocupare el nuevo. Los que estuvieren cerrados con tapias, se mantendrían en sus líneas, hasta que hubiere necesidad de renovar las tapias, en cuyo caso se entrarían hasta la línea que diera el ancho legal del camino. Se exceptuaban de esta disposición, las calles de las poblaciones y sus suburbios, que no quedaban obligadas a retirarse sin previa compensación, en razón de su menor extensión y de su mayor valor.

Establecía que en los suburbios de Santiago y demás poblaciones de la República, no podría emprenderse la apertura o delineación de nuevas calles, ni edificar extendiendo la línea de las antiguas, sin permiso escrito de la Dirección de la provincia. Dejaba a la iniciativa del Gobierno el dictar las ordenanzas especiales a que deberían someterse las nuevas poblaciones con que se ensancharan las antiguas.

Disponía que, cada cinco leguas, se dejara una plaza de una cuadra cuadrada, destinada al alojamiento de las tropas empleadas en el carguío, en cuyo centro debería levantarse una columna con inscripción de la distancia a que se hallare de las capitales de la República y de la provincia respectiva. Este terreno podría ser comprado por el público, pero si algún propietario lo dejara de su cuenta, podría cobrar el piso o alojamiento.

Llamaba caminos vecinales aquéllos que comunican los fundos particulares con los caminos públicos y deberían tener diez y seis varas de ancho, y sólo podrían ser variados con permiso de la Dirección de la provincia y el consentimiento de los interesados.

Las contiendas que se suscitaren sobre apertura, dirección o cualquiera otro punto relativo a caminos, entre particulares o entre éstos y la autoridad pública, se decidirían breve y sumariamente por el Gobernador del departamento, pudiendo apelarse de su resolución ante la Junta Provincial. Si la contienda se suscitare en la cabecera de la provincia, el Intendente sería reemplazado por el Juez Letrado de la misma.

Los inspectores quedaban obligados a dar cuenta de palabra o por escrito al Intendente, Gobernador o

subdelegado, de los pantanos, puentes rotos o cualquier otro embarazo que encontraren en el camino.

Se ordenaba que todos los caminos públicos o calles que hubieren sido variados sin permiso de la autoridad competente y los terrenos de dichos caminos o calles de que el público hubiere sido despojado por usurpación de los propietarios de terrenos colindantes, deberían restituírse a su antiguo estado, cualquiera que fuere el tiempo trascurrido desde que las variaciones o usurpaciones se hubieren realizado, restitución que debería hacerse ejecutar por las Juntas Provinciales o por los Gobernadores de los departamentos, quienes procurarían que la rectificación de los caminos se hiciere por los terrenos más sólidos y firmes para conducirlos. Igualmente se ordenaba que las acequias o canales que corrieren por el terreno de un camino público, sin dejar a éste el ancho que la ley le señala, fuesen conducidos por los terrenos colindantes, dentro de un plazo prudencial.

Las disposiciones precedentes, relativas a los caminos públicos, deberían aplicarse, también, a los caminos vecinales, que, en ningún caso, deberían tener menos de diez y seis varas libres para el tráfico.

*
* *

La ley de 25 de Julio de 1846 (Anguita, tomo I, pág. 476) autorizó al Presidente de la República para modificar el derecho de peaje que a esa fecha se cobraba y establecerlo a beneficio fiscal. Autorizó la creación de los empleos de celadores, encargados de la vigilancia de los trabajos y conservación de los caminos, de evitar los abusos que pudieren cometer los particulares y de recabar de las autoridades la aplicación de los castigos correspondientes. Esta autorización, la que se relaciona con el cobro de peajes, se concedió por sólo cuatro años, y por el mismo plazo se prorrogó la autorización concedida por la ley de 10 de Noviembre de 1841.

La ley de 12 de Septiembre de 1855 (Anguita, tomo II, pág. 14) prorrogó por diez años las autorizaciones concedidas por las dos leyes citadas en el párrafo anterior.

La ley de 21 de Agosto de 1872 (Anguita, tomo II, pág. 285) suprimió el derecho de peaje en las carreteras de Santiago a Valparaíso y de Tomé a Chillán. No obstante esta supresión, por ley de 20 de Septiembre de 1879 (Anguita, tomo II, pág. 479) se estableció, por un término de doce años, en favor de don Miguel Callejas, para el camino que debería construír entre la ciudad de Vallenar y la cordillera de Los Andes.

Estos derechos de peaje, que parecían abolidos para siempre en nuestra legislación, han reaparecido, no obstante, en los últimos años, como lo revelan, entre otras, las leyes núms. 3,436, de 18 de Noviembre de 1918 (Echeverría, tomo IX, pág. 105) que establece un derecho de tránsito en el camino plano entre Valparaíso y Viña del Mar, en sus arts. 1.º y 2.º Esta ley fué modificada por la que lleva el núm. 3,796, de 13 de Septiembre de 1921 (Echeverría, tomo IX, pág. 310) que en los incisos 2.º y 3.º del art. 4.º y en el art. 5.º amplía las disposiciones relacionadas con el cobro de peajes.

La ley de 26 de Enero de 1888 (Anguita, tomo III, págs. 65 y 66) creó definitivamente la Dirección de Obras Públicas, declarando, en su art. 2.º, núm. 1.º, que le corresponde: «El conocimiento de todo lo relativo a las comunicaciones terrestres, fluviales y marítimas».

La ley de 22 de Diciembre de 1891—Ley Orgánica de las Municipalidades—(Anguita, tomo III, págs. 194 a 207) dispone, en los números 1.º y 2.º del art. 24: «proveer al barrido, riego y aseo de las avenidas, calles, plazas, parques, jardines, paseos y demás lugares de uso público, impidiendo en ellos acumulación de basuras y derrames de aguas; reglamentar el uso y la construcción, nivelación y limpia de los desagües, acequias y cloacas y de los canales y acueductos, impidiendo que en ellos se arrojen basuras o desperdicios que puedan impedir el libre curso de las aguas o producir anegos, pantanos o lagunas, cuya disecación procurarán».

El art. 25 en su núm. 2.º declara que corresponde a las Municipalidades: «Reglamentar la numeración metódica de las casas en las poblaciones y dar denomina-

ción a las calles, plazas, avenidas y demás bienes o lugares de uso público»; y en el núm. 5.º dice: «Proveer al alumbrado público de las poblaciones, a la construcción, pavimentación, ensanche, rectificación de los caminos, puentes y calzadas, de las demás obras públicas que se costeen con fondos municipales, y de las avenidas, calles, plazas, parques, jardines y paseos públicos. Ningún nuevo camino y ninguna nueva calle, ni la prolongación de las existentes, podrá tener menos de veinte metros de anchura, en la parte plana; en los cerros y terrenos accidentados, tendrán a lo menos diez metros de ancho». Y el núm. 6.º agrega: «Impedir que se embarace u obstruya el tráfico de las vías públicas, reglamentando la locomoción o transporte en ellas a pié o a caballo, en ferrocarriles, carretas, carros o coches de todas clases, señalando los sitios en que éstos podrán estacionarse, y pudiendo prohibir el tráfico de trenes, carretas y animales que puedan obstruír y hacer incómoda la libre circulación».

La Ley de Municipalidades a que nos hemos referido, fué reformada por la ley núm. 2,960, de 18 de Diciembre de 1914, cuyo texto definitivo fué dado a la publicidad por el decreto-ley núm. 281 del Ministerio del Interior, de 28 de Enero de 1915 (Anguita, tomo V, págs. 157 a 177).

Esta ley reproduce las disposiciones citadas en sus artículos 25 (24) y 26 (25) habiendo introducido en este último, las siguientes disposiciones nuevas: «No se podrá proceder a la formación de nuevos barrios dentro de los límites urbanos de la ciudad, por medio de la división de propiedades y su venta en sitios, sin que los interesados hayan sometido previamente a la aprobación de la Municipalidad el plano respectivo, en el cual se determinará la ubicación y dimensiones de las vías y plazas que se proponga formar.

«Una vez aprobado el plano, el dueño del terreno deberá otorgar una escritura pública con el Fisco en que ceda gratuitamente al *dominio nacional de uso público*, la parte destinada a dichas vías y plazas. Esta escritura se inscribirá en el Registro Conservador de Bie-

nes Raíces correspondiente, para cancelar el dominio privado de esos bienes.

«El dueño del terreno está obligado a pavimentar a su costa, y en la forma que determine la Municipalidad, las nuevas calles y sus aceras, las avenidas y plazas; a instalar el servicio de alumbrado público que la misma ordene; a dotar el barrio de las instalaciones requeridas para el servicio de agua potable y desagües higiénicos. Todas estas obras pasarán a ser de propiedad municipal desde que se entreguen al servicio.

«La municipalidad podrá exigir el establecimiento del alcantarillado en las ciudades en que este servicio exista. En este caso, el dueño del terreno, si fuere regado, deberá ceder a beneficio de la Municipalidad la dotación de agua corriente necesaria para abastecerlo.

«Las construcciones que se emprendan en las nuevas poblaciones o barrios, deberán consultar, a lo menos, las condiciones de seguridad, higiene y apariencia exterior adoptadas en las construcciones oficiales de casas para obreros del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, creado por la ley núm. 1,838, de 20 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, págs. 127 a 130).

«Los sitios deberán cerrarse a lo menos con malla de alambre.

«El Presidente de la República fijará cada diez años, por medio de un decreto, los límites de la parte urbana de las ciudades capitales de provincia.

«El cambio de nombre de las calles, plazas y avenidas, sólo podrá hacerse por ley.»

El art. 27 (26) agregó: «1.° conceder el uso y goce de los bienes de propiedad municipal, por un tiempo que no exceda de diez años y con fines y bajo condiciones que sean en beneficio público, previo acuerdo de la Asamblea de Contribuyentes».

La ley núm. 1,708, de 10 de Noviembre de 1904 (Anguita, tomo IV, pág. 74) dispuso que el producto de las patentes de minas establecidas en el Tít. XII del Código de Minería, continuaría percibiéndose por las respectivas Municipalidades y se aplicaría anualmente, en la correspondiente Comuna, al mantenimiento y conservación de caminos, íntegramente si su monto fuere in-

ferior al cincuenta por ciento de las entradas del Municipio y hasta concurrencia del cincuenta por ciento si fuere superior.

*
* *

Por último, la ley núm. 3,611, de 5 de Marzo de 1920 (Echeverría, tomo IX, págs. 183 a 189) contiene las disposiciones en vigor sobre construcción y conservación de caminos.

Esta ley aparece dividida en cinco títulos; la ley del año 1842 aparecía dividida en tres capítulos y un párrafo de artículos adicionales.

El Tít. I se ocupa de la clasificación de los caminos, que divide en *particulares y públicos*.

Designa con el carácter de *particulares*, los que contempla el art. 592 del Código Civil, que dice: «Los puentes y caminos construídos a expensas de personas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes nacionales, aunque sus dueños permitan su uso y goce a todos».

No obstante haber derogado las disposiciones de la ley de 17 de Diciembre de 1842, en esta ley no se contempla la situación de los caminos que la anterior llamaba vecinales. Habría sido conveniente mantener las disposiciones que a ellos se referían.

Los *caminos públicos* los clasifica en dos clases: primera y segunda.

Llama caminos de primera clase: «El longitudinal del centro del país y los que unen directamente capitales de provincias entre sí y de éstas con cabeceras de departamentos; los que unen una estación de ferrocarril o alguno de los caminos anteriores, con una población de más de un mil habitantes; los que unen una ciudad cabecera de provincia o de departamento, con un puerto marítimo o fluvial habilitado; los que unen las ciudades cabeceras de departamentos con una población de más de un mil habitantes, y los que conduzcan a puertos de cordillera habilitados. Para los efectos de esta ley, se considerarán, también, como caminos de primera clase, las vías fluviales navegables por embarcaciones de más de cincuenta toneladas.

«Los caminos no enumerados anteriormente se considerarán como de segunda clase, debiendo reputarse como públicos, las vías señaladas como tales en los planos oficiales de los terrenos transferidos por el Estado a particulares, incluyendo los concedidos a indígenas.»

El Tít. II se ocupa de la Policía de caminos. En él se faculta al Presidente de la República para reglamentar el tránsito por los caminos públicos, la plantación de árboles o cercas vivas en los terrenos laterales o adyacentes hasta una distancia de quince metros y la concesión de permisos para ocuparlos con vías férreas, sin perjuicio de los reglamentos especiales que las Municipalidades puedan dictar sobre la materia, ajustándose, en todo caso, a las normas generales que señalen los reglamentos dictados por el Presidente de la República, y con el encargo de que ellas velen por el cumplimiento y aplicación de los reglamentos de tránsito por los caminos públicos.

Se reproducen, con pequeñas variantes, las disposiciones de la ley del año 1842, sobre conducción de aguas lluvias o de regadío por los fosos laterales, o a través de los caminos, estableciéndose que las obras necesarias para la seguridad de los caminos y su conservación, serán costeadas por los dueños de las mismas aguas. Se reproducen, igualmente, las disposiciones sobre servidumbre de los predios vecinos para los desagües. Se oirá a los vecinos a objeto de evitarles daños, y se cuidará, en todo caso, que la salida de las aguas sea la más adecuada a la topografía del terreno. Asimismo, se repiten las disposiciones sobre servidumbre de los predios colindantes, para los efectos de la extracción de tierras, piedras, arenas u otros materiales para la construcción y conservación de los caminos, debiendo oírse al propietario para los efectos de señalar el sitio de donde deba hacerse la extracción. Se les impone, además, la servidumbre de tránsito para el acarreo de estos materiales, cuando hubiere necesidad de pasarlos por sus propiedades y fueren de los que puedan existir en el lecho de los ríos.

La valorización de los materiales y de los daños, se hará en conformidad a las disposiciones de la ley núm. 3,313, de 21 de Septiembre de 1917 (Echeverría, tomo IX, pág. 32) que declaró de utilidad pública los terrenos

necesarios para las obras de agua potable del país, y en la cual se estableció la tasación por medio de hombres buenos y revivió las disposiciones de procedimiento de la ley de 18 de Junio de 1857 (Anguita, tomo II, pág. 40).

Reprodujo, también, las prohibiciones a los vecinos o particulares, de ocupar, obstruír o desviar los caminos públicos, como igualmente de extraer tierras, derramar aguas, depositar materiales o desmontes y, en general, hacer obra alguna en ellos.

La ejecución de nuevas obras, sea de profundización o ensanche de canales, sólo se podrá emprender previa autorización del Gobernador del departamento con acuerdo de la Junta Departamental. Al mismo Gobernador se le confieren casi idénticas facultades a las que se le otorgaban por la ley de 1842. Exime de las servidumbres los terrenos ocupados por edificios y sus dependencias, jardines, huertos, parques y viñedos.

El Tít. III se ocupa de la dirección de caminos.

En primer término establece las atribuciones del Presidente de la República, quien deberá formar el plan general de caminos para todo el territorio nacional y fijar el plan general para la construcción y conservación de todos los caminos públicos; y tendrá a su cargo la administración de los fondos y recursos que consulta la ley, por intermedio del Ministerio de Industria y Obras Públicas.

Señala detenidamente las facultades de los Gobernadores departamentales en la ejecución y cumplimiento de la ley, quienes deberán adoptar, en cada caso, las medidas necesarias para impedir o corregir cualquier infracción, y entender en todos los asuntos que la presente ley encomienda a la autoridad administrativa.

Las medidas que el Gobernador dictare, deberán tomarse de acuerdo con la Junta Departamental y se cumplirán, no obstante cualquiera reclamación que contra ellas se interpusiere.

Las reclamaciones se interpondrán ante el Juez Letrado del departamento dentro del plazo de diez días y se fallarán breve y sumariamente.

Las medidas acordadas por la Junta Departamental, serán hechas *notificar por el Gobernador por oficio*, y si las obras no se ejecutaren dentro del término seña-

lado, el Gobernador ordenará hacerlas a costa del deudor, en conformidad a presupuesto aprobado por la Junta. La cuenta de los gastos que el trabajo originare, *se tendrá como título ejecutivo para su cobro* y el juicio se tramitará, *cualquiera que fuere su cuantía*, ante el Juzgado de Letras.

En circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, podrá el Gobernador, siempre con acuerdo de la Junta, disponer que se usen terrenos de particulares o caminos de particulares para mantener el tráfico allí donde el camino hubiere sido destruído, durante un término de treinta días; pero si la reparación no se hubiere concluído en ese plazo, el Presidente de la República podrá autorizar a la respectiva Junta para que amplíe ese plazo hasta por tres meses. Se exceptúan de esta servidumbre, los terrenos edificados y sus dependencias, jardines, parques, huertos y viñedos.

Se declara la utilidad pública de los terrenos de propiedad municipal o particular que fueren necesarios para el ensanche o construcción de los caminos o para la edificación de casas para camineros, en conformidad a los planos que apruebe el Presidente de la República, previo informe de la Dirección General de Obras Públicas y de la respectiva Junta Departamental.

Los terrenos que quedaren vacantes por cambio del trazado de un camino, se venderán en subasta pública, salvo el caso de que el dueño de los terrenos colindantes por ambos lados, en toda la extensión de su propiedad, se interese por ellos a justa tasación de peritos o los solicite en compensación del terreno que ceda o haya cedido para el nuevo trazado.

Este mismo Título señala la composición de las Juntas Comunales y Departamentales: las primeras se compondrán de cinco personas, dos elegidas por la Municipalidad y tres por los diez mayores contribuyentes de la misma Comuna, elegidos, en ambos casos, por voto acumulativo.

Estas Juntas deberán determinar los caminos que deban hacerse o repararse en la Comuna; fijar las sumas que, en conformidad al respectivo presupuesto, debe aplicarse a cada obra; vigilar la inversión y forma de empleo de los recursos indicados, visar las planillas por

medio de uno de sus miembros, las que no podrán ser pagadas sin este requisito previo; la facultad de vigilancia podrá ser delegada en juntas de vecinos; dar cuenta al Gobernador de las dificultades y deficiencias que note en los trabajos sujetos a su vigilancia; velar por la permanente conservación de los caminos, representando a la autoridad correspondiente la necesidad inmediata de las reparaciones que fueren reclamadas; denunciar al Gobernador las infracciones de esta ley, las interrupciones que el tráfico sufriere por fuerza mayor; representar al Presidente de la República *los abusos que en el ejercicio de sus funciones cometiere la autoridad administrativa*, o *las omisiones en que incurriere en el cumplimiento de sus deberes*, y adoptar las resoluciones que recabare el Gobernador en los casos referidos de necesidad de ocupar terrenos o caminos de particulares por destrucción e inhabilitación del camino público por causa de fuerza mayor.

Las facultades de fiscalización que se confieren a estas Juntas, con relación a los actos, abusos u omisiones en que incurriere el Gobernador en el desempeño de sus funciones, ¿podrían entenderse como una facultad de fiscalización ilimitada, o sólo en los actos de estos funcionarios que dicen relación con las facultades que esta ley les confiere? A nuestro juicio, la ley no ha querido conceder a las Juntas en cuestión una facultad amplia, no obstante que así pudiera desprenderse de su texto.

Los fondos que administrarán estas Juntas Comunales, serán: el medio por mil que pagarán los vecinos, y las cantidades con que voluntariamente concurran las Municipalidades o los mismos vecinos, a incrementarlos.

Las Juntas Departamentales se compondrán: del Gobernador, que las presidirá, del ingeniero de la provincia, si lo hubiere, o en su defecto, de un ingeniero nombrado por el Presidente de la República, y de un delegado de cada Junta Comunal.

El ingeniero de la provincia podrá formar parte de todas las Juntas Departamentales de la respectiva provincia.

La Junta se reunirá por citación del Gobernador y

podrá elegir de su seno un vice-presidente. Se reunirá con los que asistan, y sus acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los presentes.

Son atribuciones de estas Juntas, dentro del territorio de su jurisdicción: determinar qué caminos deben ejecutarse o repararse en conformidad al plan general del Presidente de la República; fijar las cantidades que, en conformidad al plan que se forme, deben aplicarse a cada obra y acordar las medidas que fuere necesario adoptar por el Gobernador para impedir o corregir cualquiera infracción; tendrá, además, las facultades que se confieren a las Juntas Comunales en todo aquello que se relaciona con sus respectivas funciones.

Las rentas de que dispondrán las Juntas Departamentales, serán: el medio por mil sobre el valor de tasación de los predios urbanos y rurales, con que anualmente concurrirá el Fisco; el uno por mil del valor de tasación de los predios de cada Comuna, con que éstas deberán concurrir a la formación del fondo o rentas de caminos; el impuesto por patentes de minas de que disponen las Municipalidades en conformidad a la citada ley núm. 1,708, y las multas impuestas a los infractores de esta ley.

Se establecen las fechas en que las respectivas Juntas deben llenar sus funciones en el sentido de terminar las obras que deberán realizarse en sus respectivos territorios, antes del 1.º de Mayo, las Comunales, y antes del 1.º de Julio, las Departamentales.

Los miembros de elección de unas y otras Juntas, durarán en sus mandatos por todo el tiempo que permanezca en vigor la lista de los mayores contribuyentes formada para la percepción de la contribución de haberes.

Un Reglamento dictado por el Presidente de la República, determinará la forma y condiciones en que se procederá a la designación de miembros de las Juntas y a la elección de los reemplazantes por muerte, renuncia u otra causa, de los que estuvieren en posesión de los cargos.

Se autoriza el mantenimiento de empleados especiales, encargados de permanecer en las inmediaciones del camino y de proceder rápidamente a verificar las

reparaciones que sean necesarias para su mantenimiento en buenas condiciones de uso permanente, a cuyo efecto, las Juntas Comunales podrán invertir en estas reparaciones hasta el cinco por ciento de la cantidad destinada a gastos de caminos de la Comuna, debiendo rendir cuenta de la inversión de esos fondos.

El Tít. IV se ocupa de las rentas de caminos y su inversión.

Las primeras se formarán: con una contribución anual de un medio por mil sobre el valor de la tasación de los predios urbanos y rurales, a excepción de aquéllos que estén gravados con una contribución especial de pavimentación; con una contribución equivalente a ese medio por mil con que contribuirá anualmente el Fisco; con el uno por mil del valor de tasación de los predios ubicados dentro del territorio de cada Comuna con que contribuirá anualmente cada Municipalidad; con el impuesto de patentes de minas, con que contribuirán, también, las Municipalidades en conformidad a la ley núm. 1,708; con las multas impuestas a los infractores de esta ley; con las cantidades especiales que anualmente consulte el presupuesto general de la Nación, destinadas a caminos, vías fluviales, adquisición de herramientas, maquinarias o materiales para conservación de los mismos; con las cantidades extraordinarias que la misma ley consulte para la construcción y conservación de los puentes carreteros, y con las cantidades que voluntariamente proporcionen las Municipalidades o los particulares para el servicio de caminos.

Se establece que los dueños de inmuebles deberán hacer, anualmente, entrega a la Tesorería Fiscal del departamento respectivo, de la cantidad correspondiente al dos por mil del valor del inmueble, cantidad que se entenderá comprender las contribuciones del medio por mil que debe directamente en su condición de vecino, uno por mil, por la cuota que corresponde a la Municipalidad y medio por mil por la cuota que corresponde al Fisco. En caso que no se hubiere autorizado el cobro del dos por mil adicional fiscal, pagará solamente el uno y medio por mil.

Las cantidades así entregadas por los particulares, les servirán de abono para el pago de la contribución

de haberes que deben hacer a la Municipalidad y al Fisco en sus casos. Cuando no se hubiere autorizado el cobro del dos por mil adicional fiscal, deberá consignarse en la ley anual de presupuestos una cantidad igual a la que le hubiere producido al Fisco el año anterior, el medio por mil del referido adicional, cuya cantidad se depositará en las Tesorerías Fiscales respectivas. En las mismas Tesorerías se depositarán las contribuciones que esta ley impone a las Municipalidades, cualquiera que sea su origen. Las Tesorerías deberán llevar el movimiento de estas rentas en cuentas especiales.

El pago de estos impuestos de caminos se hará por trimestres anticipados, desde el 1.º hasta el 30 de Enero, desde el 1.º hasta el 30 de Abril, desde el 1.º hasta el 31 de Julio y desde el 1.º hasta el 30 de Octubre de cada año, en la forma establecida por el art. 31 de la ley núm. 3,091, de 5 de Abril de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 448 a 456).

El Presidente de la República podrá autorizar su cobro en la forma prescrita por la ley núm. 3,294, de 21 de Septiembre de 1917 (Anguita, tomo V, pág. 552) es decir, por intermedio de las Municipalidades, en las cuales se puede delegar el cobro del dos por mil adicional fiscal.

En los casos en que procediere el cobro judicial de estas contribuciones, se someterá a las disposiciones de las leyes de 20 de Enero de 1883, ley orgánica de las Direcciones del Tesoro y de Contabilidad (Anguita, tomo II, págs. 543 a 549) en cuyos artículos 26 a 30 se establecen las facultades de los Tesoreros y el procedimiento especial a que se somete el cobro de las contribuciones. Estas facultades y procedimientos se ampliaron a los tesoreros municipales, por la ley núm. 1,061, de 5 de Septiembre de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 431).

En cuanto a la distribución e inversión de los fondos, la ley los coloca en tres autoridades diferentes, según su procedencia: 1.º Deja a cargo de la Junta Comunal los fondos provenientes del medio por mil que pagan los propietarios dentro de cada territorio municipal, el uno por mil de contribución municipal y la antidad que voluntariamente eroguen las Municipa-

lidades o los particulares vecinos de ellas, para caminos que estén dentro de la Comuna misma, con la sola excepción de las comunas cabeceras de provincias que tengan parte urbana y parte rural, en donde la renta percibida en la parte urbana será colocada en poder de la respectiva Municipalidad para que la invierta en pavimentación de calles, debiendo el Presidente de la República fijar los límites urbanos de la ciudad; 2.º Deja a cargo de la Junta Departamental la contribución de medio por mil con que contribuirá anualmente el Fisco, las entradas originadas en multas por infracciones de la ley, dentro del departamento respectivo, con la facultad de distribuír estos fondos entre la parte urbana y la parte rural para pavimentación de calles o mejoramiento o construcción de caminos, y las entradas procedentes de patentes mineras, que serán invertidas de preferencia en los caminos de interés general de la región en que estén ubicadas las minas, y 3.º Deja a cargo del Presidente de la República para su inversión, con arreglo al plan general que deberá formar para todos los caminos nacionales, en los caminos de primera clase, las entradas que procedan de los fondos consultados en la ley anual de presupuestos de la Nación, para apertura y conservación de caminos y vías fluviales, adquisición de herramientas, maquinarias y materiales para los trabajos de caminos y para la construcción y conservación de los puentes carreteros.

Este Título contiene, además, las siguientes disposiciones: 1.º Faculta especialmente al Presidente de la República para reservarse hasta un diez por ciento de las entradas procedentes de las contribuciones de los propietarios y del Fisco, de un medio por mil sobre la tasación de los predios urbanos y rurales, igualmente de la contribución municipal de uno por mil del impuesto de patentes de minas y de las cantidades que consulte la ley de presupuestos para la conservación de puentes carreteros, fondos que deberán destinar exclusivamente a la adquisición de materiales, herramientas y maquinarias para la ejecución y conservación de caminos; 2.º Que no podrá emplearse en expropiaciones una cantidad superior al diez por ciento anual de las rentas de caminos; 3.º Que, aprobados los presupuestos de gastos

de cada Junta Comunal, deberá entregarse el cinco por ciento del valor de dicho presupuesto para atender a los desperfectos accidentales que ocurran en los caminos de la Comuna; 4.º Que no podrá invertirse anualmente una cantidad superior al cinco por ciento de las rentas en el pago del personal auxiliar de empleados que exija la vigilancia de los trabajos de caminos, y 5.º Que los fondos recaudados en un año, que no alcanzaren a invertirse, pasarán a una cuenta especial en las Tesorerías Fiscales respectivas, e incrementarán los fondos de caminos del año siguiente.

El Tít. V trata de las penas.

Dispone que las infracciones de esta ley serán castigadas con multas de veinte a doscientos pesos, a menos que tuvieren señalada una sanción mayor por el Código Penal, y sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiere lugar. La multa será decretada por el Gobernador y se hará efectiva inmediatamente, sin sujeción a trámite de ningún género. El infractor deberá pagar la multa en el acto del requerimiento y consignar su monto dentro del sexto día después de la notificación. La consignación se hará en la Tesorería Fiscal o Municipal respectiva y se acreditará con el correspondiente recibo o certificado del tesorero, funcionario que deberá otorgar el certificado, bajo la pena de suspensión de su empleo por el término de quince días en caso de negativa injustificada. Si el infractor no pagare la multa o consignare su monto a la orden del Gobernador, en el plazo indicado, el *decreto que la impuso tendrá fuerza de título ejecutivo contra el cual no podrá hacerse valer excepción alguna.* Pagada la multa o efectuada la consignación, el infractor tendrá el plazo de diez días para reclamar ante el Juez Letrado en lo Civil correspondiente de la resolución del Gobernador. La reclamación se sustanciará en conformidad a lo dispuesto en el Tít. XII, del Libro III del Código de Procedimiento Civil, es decir, en conformidad al procedimiento sumario.

Los funcionarios de cualquiera clase que tengan por la ley intervención en los servicios de caminos, deberán reclamar de la autoridad la orden de ejecución de las obras de reparación de los daños causados en los caminos, el cobro de las multas en que hubieren incurrido

los infractores y, en general, deberán denunciar las infracciones a la presente ley.

Las penas de prisión por faltas aplicadas con arreglo al Código Penal, y las impuestas con acuerdo de las disposiciones de la Ley de Alcoholes, de 18 de Enero de 1902 (núm. 1,515) se cumplirán preferentemente haciendo trabajar a los penados en las obras que se ejecuten en los caminos públicos.

Por último, en los artículos transitorios se establece que el Territorio de Magallanes, para los efectos de esta ley, se considera como departamento, y los recursos se invertirán dentro del territorio de la subdelegación que los produzca. Igual procedimiento se adoptará para la inversión de los recursos que eroguen los departamentos de Tacna, Arica y Tarata. Tanto en Magallanes como en los departamentos de la provincia de Tacna, las funciones encomendadas a las Juntas Departamentales y Comunales serán desempeñadas por una Junta especial, compuesta del Gobernador, que la presidirá, de un ingeniero designado por el Presidente de la República y de la Junta de alcaldes respectiva.

La ley de 17 de Diciembre de 1842 fué derogada expresamente.

*
* *

Esta ley vino a llenar una sentida necesidad y su promulgación fué acogida con general aplauso y muchas esperanzas.

La ley de 1842 había caído en desuso, por cuanto, aunque sin derogación expresa, las facultades que en ella se conferían a las Juntas establecidas en cada provincia, se habían transferido a las Municipalidades por la ley de 22 de Diciembre de 1891; y, aunque algunas Municipalidades habían consagrado cierta atención a la conservación, apertura y mejoramiento de caminos, la generalidad los mantenía en el mayor abandono, y era universal el clamor público por que cesara este lamentable estado de cosas.

El progreso moderno ha incorporado el automovilismo a los medios de comunicación, y para el mejor funcionamiento y éxito de los locomóviles, el buen camino

es de imprescindible necesidad. La torpe y lenta carreta, el pesado carretón, el carruaje arrastrado por flácidos jamelgos, habrán de ser en tiempo no lejano sustituídos totalmente por el automóvil; pero para ello, por tratarse de un vehículo caro y frágil, es de urgencia mejorar las carreteras, construír puentes sólidos y permanentes sobre los ríos, esteros y viaductos y adaptar, en suma, nuestras vías de comunicación terrestres, a este nuevo y ventajoso factor de progreso, como quiera que el buen camino es manifestación de cultura en un país y requiere atención permanente, porque los daños que ellos reciben como consecuencia de sus propias funciones o por las injurias del tiempo, pueden ser de fácil reparación e imponer gastos moderados si se les arregla rápidamente; pero las reparaciones se convierten en difíciles y costosas cuando se descuidan y abandonan al tiempo.

Entre las medidas de mayor importancia que consulta esta ley, figuran las de procedimiento especial, que reforman el Código de Procedimiento Civil respecto a las notificaciones, agregando la notificación por oficio, que da autoridad judicial a los Gobernadores, que otorgan carácter de título ejecutivo a ciertas cuentas y a los decretos de estos funcionarios administrativos que impusieren multas, y que no admiten, contra estos títulos ejecutivos, no contemplados en el Código de Procedimiento, ni siquiera una sola excepción, como igualmente la disposición que radica en el Juez Letrado del departamento todos los juicios que con esta materia se relacionen, cualquiera que sea su cuantía.

Notoria importancia tienen las disposiciones que se relacionan con las rentas de caminos. La ley ha querido que éstos dispongan permanentemente de un considerable ingreso propio con el cual estén, en todo momento, en condiciones de atender a sus necesidades, tanto mayores, cuanto en peor estado se encontraban a la fecha de su promulgación.

Desgraciadamente, la ley no estableció una dirección general de caminos y puentes, a la cual se le ha debido conceder la facultad especial de percibir las rentas y de invertirlas en conformidad a las distribuciones de ellas, como la ley lo dispone, entre las Juntas Comuna-

les, las Departamentales y la autoridad superior del Presidente de la República o del Poder Ejecutivo.

En el primer tiempo de vigencia de esta ley, se ha visto casi su fracaso, precisamente, por estos vacíos: no ha habido interés de parte de las autoridades a quienes se encomienda la percepción de las rentas de caminos, por obtener oportunamente su ingreso en la caja de la respectiva Tesorería. Aún más, en algunos casos, las Tesorerías han confundido dolosamente estas rentas con las suyas propias, y es rara la Municipalidad que se ha apresurado a cumplir con las obligaciones que la ley le señala, sea en cuanto a la contribución que le exige, sea en cuanto a su pago oportuno.

Aparte de esta circunstancia, se incurrió en el error financiero de colocar estos fondos involucrados en las Tesorerías Fiscales, faltándose al principio económico de la unidad de Caja Fiscal, definida por Wagner, como sigue: «El principio de la unidad de Caja Fiscal, consiste en reunir, a lo menos en la contabilidad, todos los ingresos y egresos de un presupuesto público, particularmente el presupuesto del Estado, en una sola caja o en una sola cuenta». (Tomo I, pág. 191). A este mismo principio de la unidad de Caja Fiscal, se refieren: Grazziani, en las págs. 117 y 118, y Jèze, en las págs. 271 y 272 de sus respectivas obras.

La ley imponía nuevas y pesadas obligaciones a los tesoreros, no les asignaba por ello compensación alguna, tampoco los sancionaba con penas; era algo que salía del conjunto ordinario de sus actividades funcionales; no tuvieron, razonablemente, interés en asumir de lleno y soportar ampliamente la nueva carga.

Con todo, y a pesar de estas circunstancias, no pueden considerarse las rentas de caminos como rentas generales de la Nación, dados su origen y las imposiciones especiales que las determinan; de ahí que sea posible darles una organización especial, independiente de las rentas fiscales, con las cuales, sin embargo, se han confundido y aún empleado destinándolas a objetos diversos de aquéllos a que la ley las dedica y que fueron la causa de su establecimiento como nuevos tributos.

La necesidad de crear un organismo central que tenga a su cargo exclusivamente estas obras, se ha he-

cho sentir desde los primeros tiempos de vigencia de la ley, y al efecto, pende de la consideración del Congreso Nacional un proyecto que tiende a satisfacer esta necesidad y cuyo estudio y despacho sería conveniente para la mayor eficacia de la ley.

No estará de más recordar la organización que en otros países se ha dado a esta clase de servicios públicos.

En Francia, los *caminos nacionales* están a cargo de una oficina central llamada de Puentes y Calzadas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, oficina que tiene a su cargo la construcción y conservación de los caminos y de los puentes, atendidos unos y otros con los mismos recursos.

En Prusia existe un organismo análogo con el nombre de Dirección de Puentes y Calzadas.

En Bélgica, los caminos del Estado dependen de la Dirección General de Puentes y Caminos, sometida al Ministerio de Agricultura.

En Italia, España y Austria, encontramos organizaciones semejantes con oficinas y nombres parecidos.

Establecer entre nosotros una Dirección General de estos servicios, no sería, como se ve, novedad ni invención de nuestro ingenio creador, sino el complemento de una ley útil y necesaria.

*
* *

B. De uso y goce limitados.—El Estado requiere, para el desempeño de sus funciones materiales, el servicio de bienes, principalmente edificios para la instalación de sus oficinas y reparticiones administrativas de todo orden; campos de experimentación para el desarrollo de la enseñanza agrícola; campos de ejercicios, de tiro y de maniobras para sus instituciones armadas, policías, ejército, marina de guerra, colecciones de cuadros, de artefactos, de sustancias, de minerales, de animales vivos o embalsamados, etc., para sus laboratorios y para la enseñanza científica; bibliotecas para la cultura pública; armamentos y navíos de guerra para la defensa; maquinarias de gran valor y costo para la enseñanza industrial; maestranzas para la reparación

o fabricación de armas y municiones, etc. La adquisición de todos estos bienes importa gastos de consideración y su propiedad, un aumento muy apreciable del patrimonio público improductivo de uso y goce limitados.

El Estado construye y conserva a sus expensas edificios muy variados por su valor y por sus finalidades: Escuelas, Liceos, Institutos, Universidades, intendencias, gobernaciones, prisiones, palacios para los altos cuerpos legislativos, judiciales y administrativos, para el Archivo General de Gobierno, Museo histórico, bibliotecas, palacio de Bellas Artes, en donde guardar el valioso tesoro de sus colecciones; hospitales, asilos, manicomios, cuarteles, etc., etc.

Si bien se mira, estas propiedades del patrimonio social son de uso limitado; pero sólo aparentemente forman parte del patrimonio improductivo, a lo menos algunas de ellas, pues significan para el Estado la *economía* de gastos que tendría la obligación de atender: si no fuese dueño de esas propiedades, tendría que pagar por ellas considerables cánones de arrendamiento, aumentar el capítulo de sus egresos, y recabar, para atender estas necesidades, mayor tributación de los contribuyentes, hecho que se realiza prácticamente con el arrendamiento de numerosos locales para diversos establecimientos públicos a que se ve obligado por carecer de edificios propios.

El dominio fiscal de que se ocupa este capítulo, es el que los tratadistas llaman *dominio público*, para distinguirlo del dominio *privado*, que corresponde a nuestro patrimonio productivo: el primero está formado, en su conjunto, por los bienes de que los ciudadanos gozan directamente, con mayor o menor libertad y se considera imprescriptible e inalienable, al paso que los bienes del dominio privado se consideran prescriptibles y enajenables, aunque no haya, entre uno y otro patrimonio, líneas absolutas de demarcación, y son, según Nitti (pág. 298) bienes instrumentales que producen ingresos. De éstos se ocupan los capítulos siguientes.

———

Capítulo Quinto

Estudio de los patrimonios productivos

§ XXVIII.—El patrimonio productivo por naturaleza.—§ XXIX. El patrimonio territorial.—§ XXX. Los bosques, las aguas, la pesca y la caza.—§ XXXI. Las minas, principalmente el salitre y el carbón.

§ XXVIII.—El patrimonio productivo por naturaleza.

Al ocuparnos de la clasificación de los impuestos (§ XXIV) dejamos establecido cuáles son los factores que intervienen en la producción de la riqueza: fuerzas naturales, trabajo y capital, y en el § XXI, sobre clasificación de los patrimonios, citamos las disposiciones de nuestro Código Civil en materia de bienes nacionales.

Los derechos de la sociedad (Estado) tanto patrimoniales como aún la porción de los ingresos de origen individual y los individuales mismos, los justifica De Greef en los términos siguientes: «La colectividad, según sus diversas agrupaciones, interviene, no sólo de una manera indirecta, sino directamente en la circulación de los bienes; ella consume, en su condición de colectividad, en vista de su conservación y de su desarrollo; su organización es un factor de la producción y de la riqueza. Es, pues, a título de asociada como interviene en la repartición de la renta social, la cual no es simplemente la adición de todas las rentas individuales, sino el producto del concurso constantemente combinado del individuo y de la sociedad, en realidad, siempre inseparables.

«La colectividad, bajo todas sus formas, tiene un dominio y un ingreso. Aunque los límites y las formas varían en el curso de la historia, y fuera de toda metafísica de derecho natural, de la experiencia histórica

misma se desprende, cada vez con mayor claridad, cuál es el dominio normal de la sociedad, representada por el conjunto de las instituciones directrices de su actividad, comprendidas bajo el nombre de Estado.

«El dominio colectivo se compone, normalmente: 1.º de todas las fuerzas o agentes naturales cuya cantidad es limitada; 2.º de la parte de la obra colectiva en todo trabajo individual; 3.º de la parte de la colectividad en todo capital, siendo el capital una derivación del trabajo combinado con las fuerzas naturales; 4.º de la parte de la colectividad en toda transmisión hereditaria de patrimonios individuales.» (De Greef, págs. 39 y 40).

No se podría exponer en forma más concreta y nítida, el conjunto de causas en que se fundan los derechos de la colectividad a una parte del patrimonio social y a una parte de los ingresos individuales.

Para nosotros, el patrimonio productivo por naturaleza, es, precisamente, aquella parte de los agentes o fuerzas naturales que permanecen en poder del Estado: tierras, bosques, aguas, minas, etc.

§ XXIX.—El patrimonio territorial. En el capítulo precedente nos hemos ocupado del patrimonio público improductivo, y hemos manifestado que él tiende a aumentar en todos los países. No ocurre lo mismo con ciertos patrimonios productivos (privados) principalmente con el patrimonio territorial del Estado. En esta materia, la política seguida por los diversos países ha sido diferente: la enajenación del dominio territorial, como consecuencia de la opinión de A. Smith, sustentada por sus continuadores, fué considerable. Mientras Smith declara: «que nada es más incompatible que la condición de comerciante con la condición de soberano» (tomo II, pág. 486) y que: «Aunque la renta que la corona extraiga de sus dominios agrícolas no parezca costar nada a los particulares, es, sin embargo, en el hecho, de todas las rentas de que goza una monarquía civilizada, la que, en igualdad de producción, le cuesta más cara...». (Tomo II, pág. 495). Es de suponer la influencia de estas afirmaciones en la obra del sabio economista.

La mayor parte de los países la siguieron, princi-

palmente los países europeos con sus colonias, y los americanos con sus extensos dominios territoriales. La reacción se produjo, sin embargo, y no tardó mucho, llegando a verse el caso de Estados que han readquirido, en una política prudente y previsora, lo que antes habían enajenado, como se ha visto en Prusia, Francia y Bélgica, y principalmente en Wutemberg y en Baden, que no sólo han adquirido tierras incultas y bosques, sino tierras cultivables o cultivadas.

Aparte de la política de la enajenación de las tierras, los Estados han podido seguir alguna de estas otras: la explotación directa, la aparcería, el arrendamiento, la enfiteusis. La primera no ha sido recomendable en razón del descuido de los funcionarios encargados de la explotación; pero sí se ha aplicado y aplica para granjas modelos o cultivos modelos en pequeñas extensiones y para el pastoreo que no requiere tecnicismo. La aparcería ha sido usada por el Estado holandés en Java, especialmente en sus tierras dedicadas al cultivo de la caña de azúcar y café, y con un rendimiento tan apreciable, que su producto forma casi la totalidad de los ingresos de aquella colonia. (De Greef, pág. 48). El arrendamiento a largo plazo, a precios bajos, dejando al arrendatario tiempo y expectativa para la explotación, sin apremio para extraer el máximo de productos en el mínimo de tiempo, es también recomendable y ha sido ensayado en nuestro país por la ley núm. 31, de 7 de Febrero de 1893, en su art. 1.º para los terrenos fiscales del territorio de Magallanes, Tierra del Fuego e islas australes del territorio, si bien con el carácter de provisorio, en tanto se dictaba la legislación correspondiente. (Anguita, tomo III, pág. 259). Y por último, el sistema especial de la forma llamada enfiteusis, que consiste en entregar la tierra en arrendamiento para el arrendatario y sus herederos naturales, quienes pueden aún venderlas o hipotecarlas con el consentimiento del arrendador, pero con la obligación de restituír al Estado prestaciones en capital o un canon anual. (Jèze, págs. 546 y 547).

Leroy-Beaulieu es partidario de la enajenación de los dominios territoriales, a excepción de los bosques,

a fin de que el Estado disminuya, con el producido, su deuda. (Tomo I, pág. 89).

Wagner rechaza la enajenación en forma de extensos dominios; pero la acepta en forma de parcelas pequeñas o medianas, por razones sociales. (Tomo I, págs. 372 y 373).

Grazziani se pronuncia en favor de la conservación. (Pág. 209).

Pierson es favorable a la conservación de las tierras susceptibles de cultivo (pág. 9) y propicio a la enfiteusis. (Pág. 13).

De Greef, por su parte, llega a las siguientes conclusiones: «Si la enajenación del dominio agrícola pudiese ser considerada como ventajosa desde el punto de vista de la economía social general, aún entonces sería necesario condenarla en relación con el interés fiscal. Esta enajenación consume el capital del Estado, un capital que crece naturalmente, como lo prueba el crecimiento de la renta agrícola en todos los países progresistas».

«Aún consagrada a la amortización del capital de la deuda pública, la enajenación sería una mala operación: en efecto, el interés de la deuda tiende a disminuír, en tanto que la renta de las tierras aumenta en los períodos de prosperidad.» (De Greef, pág. 56).

*
* *

La política general seguida por nuestro país, ha sido la de la enajenación de su patrimonio territorial, y esta enajenación se ha verificado de diversas maneras, como se verá en las leyes más abajo citadas: por venta directa, por subasta pública, por simples concesiones de usufructo, por concesiones de colonización y por donaciones.

Por ley de 20 de Agosto de 1857 (Anguita, tomo II, pág. 45) se autorizó la venta, en pública subasta, de todos los fundos de propiedad fiscal que conviniese enajenar, dentro del plazo de cuatro años, pudiendo enajenarse en venta privada, los terrenos denominados de Peumo, en el departamento de Rancagua. Posteriormente, la ley de 22 de Agosto de 1861, autorizó la venta de los mis-

mos terrenos de Peumo, por el término de un año, en la forma de censo redimible al 4 %. (Anguita, tomo II, pág. 112).

Por la ley de 10 de Setiembre de 1860 (Anguita, tomo II, pág. 292), se concedió a las Municipalidades de Chiloé el usufructo de los terrenos fiscales baldíos correspondientes a cada departamento. Esta cesión fué ampliada por la ley de 24 de Agosto de 1877 (Anguita, tomo II, pág. 419), por otros quince años, plazo de la cesión anterior, y se hizo extensiva a las Municipalidades de Valdivia y Llanquihue.

La ley de 24 de Julio de 1885 (Anguita, tomo II, pág. 641), dispuso la cesión a la Municipalidad de Arauco, en usufructo, de las islas Raque, Pescadores y Santa María, y los terrenos del cerro Colo-Colo, mientras el Estado no destinara esas islas a otros objetos.

Por ley núm. 130, de 18 de Diciembre de 1893 (Anguita, tomo III, pág. 286), se autorizó la enajenación de terrenos fiscales en las provincias de Malleco y Cautín, y en el departamento de Cañete, al Sur del río Tirúa, en favor de los poseedores que hubiesen construído edificios por un valor mínimo de mil pesos, incluyendo las maquinarias, destinados a cualquiera industria y en extensiones que no excedieran de cinco hectáreas.

La ley de 18 de Noviembre de 1845 (Anguita, tomo I, págs. 473 y 474), autorizó al Ejecutivo para disponer de seis mil cuadras de terrenos baldíos del Estado con el objeto de establecer colonias de naturales y extranjeros, no pudiendo exceder cada concesión de ocho cuadras de terrenos por cada padre de familia y de cuatro más por cada hijo mayor de catorce años que se hallare bajo patria potestad, en la zona comprendida entre Bio-Bío y Copiapó, y de veinticuatro cuadras por cada padre y doce por cada hijo, al Sur del Bio-Bío y al Norte de Copiapó. Esta autorización fué ampliada por ley de 9 de Enero de 1851. (Anguita, tomo I, pág. 527).

La ley de 15 de Julio de 1889 (Anguita, tomo II, pág. 250), en su art. 4.°, declara como territorio de colonización los departamentos de Angol, Lebu e Imperial.

Por ley de 4 de Diciembre de 1866, sobre fundación de poblaciones en el territorio de los indíjenas, (Anguita, tomo II, pág. 224), en su art. 3.°, se autorizó la venta, en pública subasta, en lotes no superiores a quinientas hectáreas, y pagaderos con dos por ciento anual en el plazo de cincuenta años, debiendo destinarse una parte de esos terrenos al establecimiento de colonias nacionales o extranjeras.

Por ley de 4 de Agosto de 1874 (Anguita, tomo II, pág. 340), se autorizó la enajenación, en pública subasta, de terrenos sobre los cuales los particulares pretendieren algún derecho, al Sur del Renaico, al Norte del Malleco, con la cordillera de Los Andes por el Este y el río Vergara por el Oeste, y entre los ríos Bio-Bío, Vergara y Renaico y la cordillera de Los Andes, debiendo, los subastadores, pagar al contado la tercera parte del valor de la subasta, y el resto en dividendos anuales de un diez por ciento (10 %).

Por ley núm. 180, de 19 de Enero de 1894 (Anguita, tomo III, págs. 301 y 302), se autorizó la concesión de hijuelas de terrenos fiscales al Sur del río Imperial, a los jefes que, en cumplimiento de la ley de planta del ejército, tuvieren que retirarse, siempre que se hubieren encontrado en una acción de guerra y pertenecido al ejército constitucional, en la última campaña. Las hijuelas fluctuarían entre 150 y 220 hectáreas; se les habilitaba con un capital equivalente a seis meses de sueldo de disponibilidad en sus respectivos empleos, y se les sancionaba con la pérdida de sus derechos, si no se hubiesen establecido, por sí o por apoderado, e iniciado los trabajos de cultivo y de explotación dentro del año siguiente al de la entrega provisional, la que debía efectuarse en el curso del año 1894.

Por ley núm. 380, de 14 de Septiembre de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 370), se autorizó la cesión de

hijuelas hasta de ochenta hectáreas por cada padre de familia, y hasta de cuarenta por cada hijo varón mayor de diez y seis años, en las provincias de Cautín, Malleco y Valdivia, en favor de los chilenos que, hallándose establecidos como colonos en territorio de la República Argentina, hubieren regresado o regresaren al país.

Por ley núm. 1,716, de 23 de Diciembre de 1904 (Anguita, tomo IV, pág. 78), se autorizó la venta, en subasta pública, de un millón de hectáreas de terrenos de Magallanes, y la enajenación, también en pública subasta, y en lotes que no excedieran de veinte mil hectáreas, de los terrenos de cordillera en los territorios de colonización y de indígenas. Por ley núm. 1,914, de 25 de Enero de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 147), se complementó la anterior, autorizando la venta, siempre en subasta pública, de terrenos magallánicos y cordilleranos al sur del Bio-Bío, estos últimos en proporciones que no excedieran de veinte mil hectáreas.

Por ley núm. 985, de 30 de Diciembre de 1897 (Anguita, tomo III, págs. 408 y 409), se autorizó la concesión de tierras en el Territorio de Magallanes, en extensiones que no excedieran de veinticinco hectáreas, para la instalación de establecimientos industriales, concesiones que caducarían en el término de tres años, si no se hubieren instalado las industrias para cuya implantación hubieren sido solicitadas.

Por ley núm. 994, de 13 de Enero de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 411), se autorizó la concesión de terrenos fiscales, hasta de cincuenta hectáreas por cada padre de familia y veinte más por cada hijo legítimo mayor de doce años, a los padres de familia chilenos que supiesen leer y escribir y no hubiesen sido condenados por crímenes o simples delitos, en las provincias de Cautín, Malleco, Valdivia, Llanquihue y Chiloé.

Por ley núm. 2,087, de 15 de Febrero de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 232), se concedió título definitivo de propiedad a los nacionales y extranjeros

nacionalizados que hubiesen ocupado y cultivado personalmente tierras fiscales situadas al Sur de la provincia de Concepción, por mas de tres años, anteriores al 1.º de Enero de 1908, y en hijuelas de cuarenta hectáreas por cada padre de familia o madre viuda, y veinte más por cada hijo varón mayor de 12 años.

Por ley núm. 2,190, de 20 de Julio de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 237), se concedieron seis mil quinientas hectáreas en Ultima Esperanza, a la sucesión del ex-gobernador de Magallanes, contralmirante don Manuel Señoret.

Por ley núm. 2,115, de 28 de Agosto de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 238), se reservaron cinco mil hectáreas de terrenos fiscales en la cordillera de Valdivia, para cederlas en usufructo a las Juntas de Beneficencia de Valdivia y La Unión.

La ley núm. 2,753, de 28 de Enero de 1913 (Anguita, tomo IV, págs. 458 y 459), autorizó el arrendamiento de terrenos en la isla grande de Tierra del Fuego y otros en el continente a las sociedades Explotadora de Tierra del Fuego y Ganadera Gente Grande, a razón de un peso moneda corriente al año, por hectárea, pagaderos por semestres vencidos, no debiendo ser inferior el valor del peso a nueve peniques, debiendo aumentarse este arriendo en un diez por ciento (10%) si el precio medio de la lana fuere de diez peniques por libra, y aumentándose en un cinco por ciento más, si fuere superior a diez peniques. El Gobierno se reservó la facultad de retirar del arrendamiento que contrataba con la Sociedad de Tierra del Fuego, hasta doscientas mil hectáreas para subdividirlas y disponer de ellas cuando lo tuviere por conveniente, previo aviso a la sociedad arrendataria con seis meses de anticipación, excluyéndose de este derecho los terrenos en que estuviesen ubicados los establecimientos industriales de la sociedad. De los terrenos arrendados a la sociedad Ganadera Gente Grande, se reservó, en iguales condiciones, un mil hectáreas para formar una población en Bahía Porvenir, y veinte mil

para los objetos antes indicados. El arrendamiento se hizo por quince años, debiendo quedar a beneficio del Estado, los alambrados, edificios y mejoras en general, salvo los frigoríficos que instalaren, los que podrán ser adquiridos por el Estado en el cincuenta por ciento de su precio de tasación.

Por ley núm. 1,768, de 31 de Octubre de 1905 (Anguita, tomo IV, págs. 91 y 92), art. 11, el Estado concedió a don Abel Eugenio Carbonell, la propiedad de cien hectáreas para la ubicación de un establecimiento siderúrgico, en Corral, y el derecho a explotar, durante treinta años, hasta ochenta mil hectáreas de bosques fiscales, pudiendo el concesionario, en un período de quince años, adquirir el todo o parte de esos bosques. Por ley núm. 2,759, de 28 de Enero de 1913 (Anguita, tomo IV, págs. 460 a 462), en su art. 6.º, se redujo esta extensión a cincuenta mil hectáreas.

Muchas otras leyes de menor importancia, cesiones especiales de terrenos a los Municipios, a instituciones públicas, y ventas de terrenos urbanos, se podrían agregar a las citadas; pero no aportaríamos nueva luz a lo expuesto, sino que recargaríamos la materia con un fardo inútil.

Las leyes citadas bastan para confirmar lo que antes hemos dicho: la política nacional, un poco desorientada y a tanteos, en materia de bienes territoriales, ha preferido el sistema de la enajenación, de la disminución de su patrimonio, y, salvo el caso provisorio de Magallanes, en que ha procedido al arrendamiento de extensiones considerables de sus terrenos agrícolas, no ha intentado ningún otro procedimiento que le haya permitido utilizar y conservar su patrimonio territorial. Podría reprocharse con razón a nuestro país, el que ni siquiera haya asumido la posesión definitiva de sus bienes, que no haya organizado una dirección y administración de ellos (salvo la Inspección General de Tierras y Colonización, la Dirección General de los Servicios Agrícolas y la Oficina de Bienes Nacionales, que poco o nada tienen que ver con el régimen económico de la explotación),

para que los explote y administre, y que se haya tolerado impasiblemente la usurpación metódica y organizada de sus reservas territoriales del futuro. Con la posesión habría tenido a salvo sus derechos, y no se habría enredado en interminables litigios, aún para cumplir concesiones hechas por él mismo; además, habría podido disponer de los bienes de su propiedad, en horas de incertidumbre social como la presente, para colocar en ellos a los desocupados y establecer la pequeña colonia nacional agrícola, propiciada por Wagner, y entregar, en todo caso, a los nacionales, la riqueza futura que los terrenos llevan en sus entrañas, como lo propicia el proyecto del actual senador de Tarapacá, Ramón Briones Luco, pendiente de la consideración de la Cámara de Diputados desde hace ya más de un lustro.

Según la última Memoria de nuestro Ministerio de Hacienda, que abarca hasta el primer semestre de 1919, los bienes nacionales que tienen título formado alcanzan a 9,542 propiedades, que representan un valor de 497.768,233.58 pesos. Hasta el 31 de Diciembre de 1918, se habían registrado 595 mensuras y tasaciones de bienes fiscales, con una superficie de 221,800.493,315 metros cuadrados con terrenos avaluados en $ 57.199,226.26 y con construcciones valorizadas en $ 98.278,643.93. En las cifras citadas no se han tomado en consideración los terrenos de colonización ni los terrenos salitrales, ni los ferrocarriles en sus zonas más importantes, pues, de éstos, sólo se han tomado en cuenta la red Central Norte, el de Arica a La Paz y el de Caleta Buena.

§ XXX.—Los bosques, las aguas, la pesca y la caza.

Los bosques.—Los bienes patrimoniales del orden productivo (privados), en forma de *bosques*, son, sin duda, un aspecto de los bienes territoriales agrícolas; pero un aspecto tan interesante en sus relieves propios que bastan a caracterizarlo como una individualidad independiente. Conocida es la influencia de los bosques sobre el clima y sobre las aguas, y dolorosamente conocida por larga experiencia, la forma cómo la explotación privada ha destruído, en nuestro país, esta fuente

considerable de riqueza pública, destrucción cuyas consecuencias son palpables ya.

Es notoria e interesante la uniformidad de los autores en sostener la conveniencia de la conservación de los bosques en poder del Estado.

Leroy-Beaulieu así lo sostiene: «La enajenación considerable de suelos forestales que se ha hecho, después de 1815, no ha impedido que el producto de los bosques se desarrolle hasta 1870», e indica así sus causas: «El alza del precio de los bosques es un fenómeno natural que tiene tres causas diferentes: la depreciación de los metales preciosos; la minoración o desaparición de una gran parte de los bosques que existían antes en el mundo civilizado; la mayor demanda de leña, como consecuencia del aumento de la población, del desarrollo de la comodidad y del número creciente de industrias que emplean esta materia prima». (Tomo I, pág. 57).

Por otra parte agrega: «Se ha discutido frecuentemente sobre si los bosques del Estado se explotan menos bien que los bosques de los particulares. La mayor parte de los escritores alemanes, que han profundizado esta cuestión, dan la ventaja al Estado». (Tomo I, pág. 65).

Nitti deplora como una calamidad pública, que en Italia el Estado se haya desprendido de sus bosques, y dice: «El Estado es, naturalmente, el mejor propietario de bosques: sus defectos mismos son, hasta cierto punto, una ventaja. La influencia de los bosques es, además, muy importante, tanto desde el punto de vista climatológico, hidrológico, geológico (y también desde el puto de vista de la conservación de las fuerzas representadas por las caídas de agua que se transforman en electricidad); de ahí que casi todos los países hayan tratado de acrecentar su dominio forestal o de establecer leyes forestales para evitar la destrucción perjudicial de los bosques». (Pág. 243).

La ley de 13 de Julio de 1872 (Anguita, tomo II, pág. 281), prohibe la corta de árboles o arbustos en los lugares vecinos a las vertientes, salvo en los terrenos planos regados, y faculta al Presidente de la República para reglamentar la explotación de los bos-

ques en cada departamento, incluso para prohibir la corta de árboles en los cerros hasta cierta altura, con el objeto de evitar la destrucción del terreno vegetal.

Las aguas.—En materia de *aguas*, la opinión de Nitti es concluyente. Dice: «Hasta los últimos tiempos, todas las industrias se hacían de fierro exclusivamente y se alimentaban de carbón de piedra. Ese carbón era el alimento de la máquina; el vapor, la gran fuerza motriz. Pero, en los últimos años, una inmensa fuerza se ha revelado y maravillado al mundo con sus aplicaciones: la electricidad, producida o producible sin consumo de materias primas por las caídas de agua, y trasmisible a grandes distancias. La electricidad se aviene a todo: puede proporcionar cincuenta mil caballos a una fundición de acero y mover los mecanismos más potentes; por otra parte, puede proporcionar 1/16 de caballo de fuerza a una pequeña industria doméstica, puede poner en movimiento grandes locomotoras y se puede transformar en luz en el extremo de una pequeña bujía artificial.

«Algunos países de Europa poseen grandes masas de energía hidráulica, siendo los más favorecidos, la Italia, la Francia, la Suiza, la Suecia y la Noruega. Italia, en relación a su territorio, posee más que todos los otros grandes países, puesto que, teniendo una extensión inferior en dos quintos a la de Francia, posee fuerzas hidráulicas por lo menos iguales, y nos ofrece muy grandes ventajas: esas fuerzas están, en efecto, esparcidas sobre casi todo el territorio nacional y no concentradas solamente en una o dos zonas. Así, en tanto que Italia ha sido y es muy pobre en hulla, es muy rica en fuerzas hidráulicas. Alrededor de tres millones de energía hidráulica esperan que se les utilicen y por grandes trabajos de derivación pueden aprovecharse y producir hasta un total de seis millones de caballos. Fuerza enorme y grandiosa cuando se piensa que Italia posee actualmente para sus calderos a vapor en la industria, en la agricultura, en los ferrocarriles, un millón de caballos apenas, y que, para procurarse la hulla que los produce, gasta anualmente de ciento cincuenta a doscientos millones, y que gastaría mucho más en el futuro si no pudiese prescindir del carbón. Ahora bien, a mil francos

por caballo, la utilización de un millón de caballos de fuerza, sólo costaría un millar. Un millar, al cuatro por ciento, representa apenas cuarenta millones por año; pues la Italia gasta en el extranjero de ciento cincuenta a doscientos millones para procurarse una fuerza inferior a la que ella tendría gastando en el interior cuarenta millones cada año. Las grandes corrientes de agua son propiedad colectiva; nadie puede poner en duda que los ríos, los torrentes, los lagos, no forman esta vasta masa de aguas públicas que pertenece al Estado. Si las caídas de agua son una propiedad colectiva, las grandes fuerzas que ellas producen y que representan una riqueza igual o superior a la riqueza desarrollada por las más grandes minas de hulla, son, sin duda, propiedad de la Nación entera». (Págs. 244 y 245).

Hemos reproducido con delectación las expresiones precedentes del gran político y economista italiano, porque nos han parecido, por su semejanza notable, escritas para nuestro país y dictadas por nuestra situación en materia de riqueza en caídas de agua.

«La nacionalización de la fuerza hidráulica se presenta bajo formas muy distintas de la nacionalización de las minas de carbón. La explotación de una mina exige medios técnicos muy avanzados; cambia sin cesar; es una verdadera industria en el sentido de que, bajo el régimen de la concurrencia, el precio no se puede determinar con anticipación. En una mina, el trabajo cuotidiano de producción no se detiene jamás; por el contrario, cada vez se hace más difícil, puesto que se debe descender siempre a mayor profundidad. Por el contrario, la cantidad de energía que pueden producir las caídas de agua, es conocida de antemano, las formas de apropiación son poco variables. Por otra parte, y es ésta la mayor diferencia, una vez concluídos los trabajos para la producción y transporte de la energía, sólo resta sacarles provecho: es una simple cuestión de vigilancia y de administración. Agreguemos que, en la nacionalización de las energías hidráulicas, el Estado no oprime ninguna actividad individual, por cuanto no ejerce ni produce industria: proporciona la fuerza, como puede proporcionar el camino, es decir, el medio.

«Se trata de un dominio de duración indefinida,

Las minas de hulla de la Prusia se agotarán un día; pero las aguas que caen eternamente de la fuente de los montes, de los ventisqueros de los Alpes, de las largas cadenas de los Apeninos, se renovarán siempre, como la vida». (Págs. 245 y 246).

*
* *

Dicen relación con las *aguas*, las disposiciones legales que trascribimos a continuación, en su texto literal, o en resumen.

En el Tít. III, del Libro II del Código Civil, nos encontramos con las siguientes disposiciones:

Art. 593, que establece lo que se entiende por mar territorial y lo declara como un bien nacional;

Art. 595, que determina la propiedad de las aguas, atribuyéndoles dos dominios diversos: las que corren por cauces y ríos naturales, *son bienes nacionales de uso público*, y las vertientes que nacen y mueren dentro de una propiedad, *pertenecen al propietario o a los dueños de las riberas*, y pasan, como éstas, a los sucesores de los dueños;

Art. 596, que dispone la propiedad de las aguas de los lagos, distinguiendo como bienes nacionales de uso público las de aquéllos que pueden ser navegados por embarcaciones de más de cien toneladas, y como bienes de propiedad de los vecinos riberanos, las de los que no son susceptibles de esta navegación;

Art. 598, que sujeta el uso y goce de los bienes nacionales de uso público a las disposiciones del mismo Código, o a las ordenanzas generales o locales que sobre esta materia se promulguen;

Art. 605, que declara subsistentes los derechos adquiridos por particulares antes de la promulgación del Código relativamente al dominio de la Nación sobre ríos, lagos e islas.

En el Tít. XI del mismo Libro II, nos encontramos con las disposiciones siguientes:

Art. 833: «El predio inferior está sujeto a recibir las aguas que descienden del predio superior natural-

mente, es decir, sin que la mano del hombre contribuya a ello.

«No se puede, por consiguiente, dirigir un albañal o acequia sobre el predio vecino, si no se ha constituído esta servidumbre especial.

«En el predio servil no se puede hacer cosa alguna que estorbe la servidumbre natural, ni en el predio dominante que la grave.»

Art. 834: Por éste se faculta al dueño de una heredad para que pueda hacer uso de las aguas que *naturalmente corren por ella*, aunque no sean de su dominio privado, para menesteres domésticos, riego de la misma heredad, para dar movimiento a molinos u otras máquinas, para abrevar sus animales, bajo la condición de volver el sobrante a su acostumbrado cauce a la salida del fundo;

Art. 835, que establece las limitaciones a que se sujeta el uso que de las aguas que corren por su heredad puede hacer el propietario de la misma: 1.º en cuanto el dueño de la heredad inferior hubiere adquirido, por prescripción u otro título, derecho de servirse de las mismas aguas—la prescripción, en este caso, será de diez años contados desde la fecha en que se hayan construído obras aparentes destinadas a facilitar o dirigir el descenso de las aguas en la heredad inferior; 2.º en cuanto contraviniere a las leyes y ordenanzas que provean al beneficio de la navegación a flote o reglen la distribución de las aguas entre los propietarios riberanos, y 3.º cuando las aguas fueren necesarias para los menesteres domésticos de los habitantes de un pueblo vecino, en cuyo caso se dejará una parte a la heredad y se la indemnizará de todo perjuicio inmediato. Si la indemnización no se ajusta de común acuerdo, el pueblo podrá pedir la expropiación del uso de las aguas en la parte que corresponda, en conformidad a las formalidades que la Constitución señala para las expropiaciones por causa de utilidad pública;

Art. 836, en el cual se establece que el uso de las aguas que corren por entre dos heredades corresponde en común a los dos propietarios riberanos, con las mismas limitaciones del art. anterior, y determina que en caso de disputas, la autoridad competente reglará ese

uso tomando en consideración los derechos adquiridos por prescripción u otro título;

Art. 837, en el que se dispone que las aguas que corren por cauce artificial construido a expensa ajena pertenecen esclusivamente al que, con los requisitos legales, haya construido el cauce, y el

Art. 838, en el cual se establece el derecho del dueño de un predio para servirse como quiera de las aguas lluvias que corren por un camino público, con la facultad de torcer su curso para servirse de ellas sin que prescripción alguna pueda privarlo de este derecho.

En el mismo Lib. II, Tít. XIV, encontramos las disposiciones que siguen:

Art. 930, inc. 2.º, dispone que el poseedor no tendrá derecho a denunciar como obra nueva y pedir que se prohiban aquéllas necesarias para precaver la ruina de un edificio, *acueducto*, *canal*, puente, *aceguia*, etc., con tal que en lo que puedan incomodarle se reduzcan a lo estrictamente necesario y que, terminadas, se restituyan las cosas al estado anterior a costa del dueño de las obras, y el inciso siguiente dice: «Tampoco tendrá derecho para embarazar los trabajos conducentes a mantener la debida limpieza en los caminos, *acequias*, cañerías», etc.

Art. 936, dispone: «Si se hicieren estacadas, paredes u otras labores que tuerzan la dirección de las aguas corrientes de manera que se derramen sobre el suelo ajeno o estancándose lo humedezcan, o priven de su beneficio a los predios que tienen derecho de aprovecharse de ellas, mandará el juez, a petición de los interesados, que las tales obras se deshagan o modifiquen y se resarzan los perjuicios».

Art. 937: éste hace extensivas las disposiciones del artículo precedente, a las obras ya construídas, pero que no hayan alcanzado a constituír servidumbre por prescripción.

Art. 938, dice: «El que hace obras para impedir la entrada de aguas que no es obligado a recibir, no es responsable de los daños que atajadas de esa manera, y sin intención de ocasionarlos, puedan causar en las tierras o edificios ajenos».

Art. 939, dispone: «Si corriendo el agua por una heredad se estancare o torciere su curso, embarazada por el cieno, piedras, palos u otras materias que acarrea y deposita, los dueños de las heredades que en esta alteración del curso del agua cause perjuicio, tendrán derecho para obligar al dueño de la heredad en que ha sobrevenido el embarazo, a removerlo o les permita a ellos hacerlo, de manera que se restituyan las cosas al estado anterior.

«El costo de la limpia o desembarazo se repartirá entre los dueños de todos los predios a prorrata del beneficio que reporten del agua».

Art. 940, dice: «Siempre que las aguas de que se sirve un predio, por negligencia del dueño en darle salida sin daño de sus vecinos, se derramen sobre el otro predio, el dueño de éste tendrá derecho para que se le resarza el perjuicio sufrido y para que, en caso de reincidencia, se le pague el doble de lo que el perjuicio importare.

Art. 941, en su inc. 1.º dispone: «El dueño de una casa tiene derecho para impedir que cerca de sus paredes haya depósitos o corrientes de *aguas* o materias húmedas que puedan dañarla».

Art. 944, dice: «El que quisiere construír un ingenio o molino o una obra cualquiera, aprovechándose de las aguas que van a otras heredades o a otro ingenio, molino o establecimiento industrial, y que no corren por un cauce artificial construído a expensa ajena, podrá hacerlo en su propio suelo, o en suelo ajeno con permiso del dueño; con tal que no tuerza o menoscabe las aguas en perjuicio de aquéllos que ya han levantado obras aparentes con el objeto de servirse de dichas aguas, o que de cualquier otro modo hayan adquirido el derecho de aprovecharse de ellas».

Art. 945, dice: «Cualquiera puede cavar en suelo propio, un pozo, aunque de ello resulte menoscabarse el *agua* de que se alimenta otro pozo; pero si de ello no reportare utilidad alguna, o no tanta que pueda compararse con el perjuicio ajeno, será obligado a cegarlo».

*
* *

En el Código Penal nos encontramos con las dispo-

siciones siguientes, sanciones o castigos para los que violan el derecho de propiedad sobre las aguas:

Art. 459: «Sufrirán las penas de presidio menor en su grado mínimo y multa de ciento a mil pesos, los que, sin título legítimo e invadiendo derechos ajenos,

«1.º Sacaren agua de represas, estanques u otros depósitos; de ríos, arroyos o fuentes; de canales o acueductos, y se las apropiaren para hacer de ellas un uso cualquiera.

«2.º Rompieren o alteraren con igual fin, diques, esclusas, compuertas, marcos u otras obras semejantes existentes en los ríos, arroyos, fuentes, depósitos, canales o acueductos.

«3.º Pusieren embarazo al ejercicio de los derechos que un tercero tuviere sobre dichas aguas.

«4.º Usurparen un derecho cualquiera referente al curso de ellas o turbaren a alguno en su legítima posesión.»

«Art. 460. Cuando los simples delitos a que se refiere el artículo anterior se ejecutaren con violencia en las personas, si el culpable no mereciere mayor pena por la violencia que causare, sufrirá las de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de ciento a mil pesos.»

«Art. 461. Serán castigados como reos de usurpación de aguas con las penas del art. 459 los que, teniendo derecho para sacarlas o usarlas, se hubieren servido fraudulentamente, con tal fin, de orificios, conductos, marcos, compuertas o esclusas de una forma diversa a la establecida o de una capacidad superior a la medida a que tienen derecho.»

«Art. 495. Serán castigados con prisión en sus grados mínimo a medio, conmutable en multa de uno a sesenta pesos:

«22. El que aprovechando aguas de otro o distrayéndolas de su curso, causare daño que no exceda de diez pesos.»

«Art. 496. Sufrirán la pena de prisión en su grado mínimo, conmutable en multa de uno a treinta pesos:

«2.º El que pudiendo, sin grave detrimento propio, prestar a la autoridad el auxilio que se reclamare en ca-

sos de incendio, *inundación*, naufragio u otra calamidad, se negare a ello.»

*
* *

En el Código de Minería nos encontramos con las disposiciones que siguen:

«Art. 8.º Tanto el fundo superficial como los inmediatos, quedan sujetos a la servidumbre de pastaje de los animales necesarios para la explotación mientras dichos fundos no estén cultivados o cerrados, y al uso de las *aguas* naturales para la bebida de operarios y animales. Pueden ejecutarse, también, en ellos, obras para proveerse de las *aguas necesarias* a ese fin, y para el movimiento de máquinas de beneficio y explotación, siempre que no se las haga inadecuadas para el uso a que se las tenga destinadas. Todo lo cual se entiende previa la correspondiente indemnización.»

«Art. 9.º Las aguas procedentes de los trabajos subterráneos de las minas, pertenecen a éstas.»

«Art. 20. No podrá abrirse calicatas ni otras labores mineras a menor distancia de cuarenta metros de un edificio o de un camino de hierro, ni sobre un terreno en declive superior o inferior a un camino o *canal* cualquiera, sin permiso especial de la autoridad administrativa, la cual lo concederá si no hubiere inconveniente a juicio del ingeniero respectivo, y prescribirá las medidas de seguridad que el caso exija.

«Lo mismo sucederá cuando hubieren de emprenderse los trabajos a una distancia de menos de cien metros de los *canales, acueductos, abrevaderos* o cualquiera clase de *vertientes*.

. . . . . .

«La contravención de este artículo se penará con una multa de ciento a mil pesos, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas por los daños que se causaren.»

*
* *

El Código de Procedimiento Civil en el Lib. III, Tít. V, § 7.º, se ocupa del procedimiento a que deben someterse las acciones a que dan lugar los arts. 931,

937, 938, 939, 941 y 945, como igualmente para el caso de la excepción a que se refiere el inc. final del art. 941, del Código Civil.

El Tít. XI del Lib. III del Código de Procedimiento Civil se ocupa de los perjuicios sobre distribución de aguas, disposiciones que contienen el resumen de los procedimientos anteriormente dispersos en diversas leyes y ordenanzas que fueron derogadas por este Código.

Cuando el agua perteneciere a varios dueños y fuere conducida por un mismo canal, natural o artificial, se procederá a la distribución, a solicitud de cualquiera de los interesados, mediante citación ordenada por el juez respectivo, a todos los dueños de las aguas, con quince días de anticipación a lo menos y por medio de carteles fijados en la puerta del tribunal y por tres avisos que se publicarán en un periódico de la cabecera del departamento o de la provincia si no lo hubiere en el departamento, y se llevará a cabo con los que asistan. (Art. 823).

Si el cauce atravesare o separare diversos departamentos de una provincia, será juez competente para conocer de la cuestión, el de la cabecera de la provincia, y si atravesare o separare dos provincias, será juez competente el de la provincia de mas antigua creación. (Art. 824).

En la reunión, los comparecientes harán valer sus títulos o antecedentes que permitan establecer sus derechos sobre las aguas, y si no se produjere acuerdo, el juez resolverá con el mérito de los antecedentes acompañados. (Art. 825).

Los comuneros inasistentes que se sintieren lesionados en sus derechos, podrán reclamar en cualquier tiempo, y a solicitud de ellos, se citará nuevamente en la forma y condiciones expresadas, bajo la responsabilidad pecuniaria de los reclamantes. (Art. 826).

En la reunión a que se refiere el art. 823, podrán adoptarse alguna o todas las medidas siguientes: nombramiento y fijación de sueldos del o de los repartidores que distribuyan las aguas; fijación de los gastos para las obras extraordinarias que fuere necesario emprender y distribución de las cantidades con que deberán contribuír los comuneros; privación de las aguas al que

retardare el pago de sus cuotas o fijación de una multa para el mismo; igual sanción a los que alteraren la distribución hecha por el repartidor; suspensión del agua de los ramales que se deriven de cauce común en tanto que los interesados en él no hayan cumplido la obligación de designar un representante común; nombramiento de una junta de vigilancia o de un delegado común para la ejecución de los acuerdos. Para otras medidas, se requerirá la unanimidad de los interesados. (Art. 827).

Cuando las aguas corrieren por cauce natural, a las medidas mencionadas podrá agregarse la fijación de la época en que las aguas deban someterse a rateo proporcional o a turno, y concederse al o a los repartidores que se designen, las facultades que se confieren a las juntas de vigilancia. (Art. 828).

Cuando no hubiere acuerdo para adoptar, por la mayoría absoluta de los dueños de las aguas, las medidas expresadas, el tribunal adoptará alguna o algunas de aquéllas que hubieren contado con mayorías más altas. (Art. 829).

Las resoluciones adoptadas no podrán modificarse sino después de un año de vigor y con las formalidades ya expresadas, y cualesquiera que fueren esas modificaciones, sólo durarán el plazo indicado de un año. (Art. 830).

Con todo, antes del plazo indicado, podrán proponerse modificaciones de los acuerdos, por un número de interesados que representen, a lo menos, la tercera parte de los derechos en conjunto, con las formalidades expresadas, y sólo serán válidas las resoluciones que se adopten por los dos tercios de los concurrentes y con representación de los dos tercios de los comuneros. (Art. 831).

Cualquiera de los interesados podrá reclamar ante el juez respectivo de los procedimientos de los repartidores, del delegado o de la junta de vigilancia, y el juez resolverá en audiencia verbal, oyendo a las partes a quienes afectare el reclamo. (Art. 832).

Las resoluciones que se adopten en conformidad a las prescripciones de este Título, serán apelables solamen-

te en el efecto devolutivo y la apelación se tramitará como en los incidentes. (Art. 833).

Las notificaciones de lo resuelto se practicarán en la misma forma de las citaciones a que se refiere el art. 823.(Art. 834).

Las sentencias ejecutoriadas dictadas en juicio ordinario que modifiquen los acuerdos adoptados en conformidad a este título, se ejecutarán de preferencia tan pronto como se reclame su cumplimiento; pero no podrán adoptarse medidas precautorias en los juicios que se promuevan durante la vigencia de los mencionados acuerdos, y que impidieren o embarazaren su ejecución. (Art. 835).

Las disposiciones precedentes se entenderán sin perjuicio de las facultades que competen a la autoridad administrativa sobre concesión de mercedes y policía de aguas. La misma autoridad deberá facilitar los auxilios necesarios para que los repartidores de aguas puedan cumplir su cometido, a instancia de éstos y con la sola exhibición de su nombramiento. Los dueños de fundos donde se hiciere la repartición de las aguas, no podrán impedir la entrada del repartidor, bajo apercibimiento de multa que fijará el juez. (Art. 836).

*
* *

Aparte de las disposiciones citadas, dispersas en los Códigos sustantivos y adjetivos de nuestra legislación, nos encontramos con muchas otras, en leyes que tienen cierto carácter de fundamentales, como la Ley de Régimen Interior, la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, la Ley de Caminos, etc.

La Ley de Régimen Interior, de 22 de Diciembre de 1885 (Anguita, tomo II, págs. 645 a 650), dispone:

«Art. 21. Son deberes y atribuciones del Gobernador:

«Núm. 16. Procurar que se respeten y conserven en el uso a que están destinados, los *bienes nacionales* y fiscales de *uso público*.

«Impedirá especialmente que se ocupe parte alguna de ellos; y que se hagan obras que impidan el uso co-

mún, teniendo presente lo dispuesto en el Tít. III del Lib. II del Código Civil.»

«Art. 22. En la época de escasez de agua en los ríos, el Gobernador deberá hacer cumplir las leyes y ordenanzas vigentes.

«Si surgieren cuestiones entre particulares sobre derechos de aguas o sobre su facultad para ejecutar obras dentro de la caja del río, el Gobernador se limitará a impedir que en ella se ejecute toda obra nueva que no sea ordenada por un Tribunal de Justicia.

«Si el derecho a las aguas diere margen a cuestiones entre la autoridad y los particulares, el Gobernador sólo podrá tomar medidas provisionales con el fin de conservar los derechos de aguas de las poblaciones.

«Las medidas gubernativas cesarán desde que los Tribunales de Justicia dicten resoluciones sobre ellas.»

*
* *

El 8 de Noviembre de 1854, se promulgó la ley sobre «Organización y Atribuciones de las Municipalidades». (Anguita, tomo I, págs. 638 a 649).

En esta ley encontramos las siguientes disposiciones sobre aguas:

«Art. 118. Los ríos y demás corrientes de aguas del uso común de los habitantes, están sujetos a la acción de las Municipalidades, en cuanto a establecer reglas para el buen uso de las aguas, mientras corran por el cauce natural y ordinario, y para determinar generalmente la forma y seguridades con que deben construírse las tomas y los marcos de las acequias o canales que de dichos ríos se sacaren.

«Sacada el agua de la corriente común, sólo quedará sujeta a la acción municipal en cuanto lo exigieren las reglas generales de policía, de salubridad y las que se dictaren para mantener expedito el tránsito por los caminos del departamento o territorio municipal.

«Las mercedes o permisos para sacar agua de un río o estero, corresponden al jefe del departamento en que el saque o toma haya de establecerse, sin que en virtud de estas mercedes se adquiera más derecho que

el que corresponda por las leyes comunes, atendidas la antigüedad y preferencia en la merced entre los varios interesados.»

«Art. 119. El dictar reglas de policía respecto de los ríos que dividan departamentos o provincias, sobre actos que no sean el simple uso de las riberas, corresponde al Presidente de la República, y si esas reglas recayesen sobre la policía de navegación de los mismos u otro uso semejante, y se asignase penas de policía, deberá proceder con acuerdo del Consejo de Estado.»

La ley de 12 de Setiembre de 1887, sobre la misma materia de la anterior (Anguita, tomo III, págs. 39 a 47) reprodujo literalmente las disposiciones preinsertas, con la sola variante, en el art. 103 (119) que se señala a continuación: El dictar reglas de policía respecto de los ríos que *corran por más de un departamento...*

La ley de 22 de Diciembre de 1891, sobre igual materia que las dos anteriores (Anguita, tomo III, págs. 194 a 207) contiene las disposiciones que se verán a continuación, en el Tít. IV, que trata de las atribuciones de las Municipalidades:

Art. 24, núm. 2.º: «Reglamentar el uso y la construcción, nivelación y limpia de los desagües, acequias y cloacas, y de los canales y acueductos, impidiendo que en ellos arrojen basuras o desperdicios que puedan obstruír el libre curso de las aguas y producir aniegos, pantanos o lagunas, cuya disecación procurarán».

Art. 25, núm. 9.º: «Reglamentar la construcción y el uso de pozos, cisternas, acueductos, esclusas, tranques y represas, pudiendo ordenar la destrucción o reparación de los construídos, si los creyeren peligrosos para las poblaciones, sin perjuicio de que puedan ocurrir a la justicia ordinaria los que se crean perjudicados con tales medidas».

Art. 25, núm. 11.º: «Prohibir la colocación en azoteas, balcones y obras voladizas, de tiestos y objetos que puedan caer sobre las vías públicas, e impedir que las aguas lluvias caigan sobre ellas desde los edificios».

Art. 26, núm. 1.º: «Conceder el uso y goce de los

bienes comunales por un tiempo que no podrá exceder de diez años y bajo ciertas condiciones, a personas, sociedades o instituciones; dictar las ordenanzas locales a que se refiere el art. 598 del Código Civil, etc.».

Id. núm. 2.º: «Conceder, sin perjuicio de derechos adquiridos por terceros, mercedes de aguas de ríos i esteros de uso público que corran exclusivamente dentro del respectivo territorio municipal, y dictar las reglas a que han de ajustarse los marcos o boca-tomas que en ellos se construyan; pudiendo la Municipalidad nombrar, en tiempo de escasez de aguas, un inspector que vigile los marcos y distribuya las aguas proporcionalmente y según los títulos que presenten los interesados, sin perjuicio de los derechos de éstos para reclamar ante la justicia ordinaria.

«Cuando el río o estero recorra o divida dos o más territorios municipales, se aplicarán las disposiciones de la respectiva ordenanza general de 3 de Enero de 1872, con exclusión de las que dan intervención en la materia al Presidente de la República y a sus agentes, las cuales ejercerá el Juez Letrado de la residencia más inmediata al río o estero, correspondiendo a éste decretar o suspender el turno, citar y reunir a los interesados, nombrar el juez de aguas, removerle y fijarle el sueldo, a todo lo cual procederá el Juez a petición de cualquier interesado, previa información sumaria que acredite la escasez o la abundancia de agua».

El art. 32, dice: «Cuando para la ejecución de un acto las leyes exigen el *permiso o la intervención de la autoridad administrativa o competente, o simplemente de la autoridad*, sin designar a ésta de otro modo, *se entiende que esa autoridad es la Municipalidad del territorio en que ha de ejecutarse el acto*, siempre que se trate de materias en las cuales la presente ley les da intervención».

Por ley núm. 2,960, de 18 de Diciembre de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 145 a 150) se introdujeron numerosas modificaciones en la Ley de Municipalidades, y en el art. 30, transitorio, se facultó al Presidente de la República para que ordenara la publicación en el *Diario Oficial*, del texto definitivo de la ley, arreglado

en conformidad a las modificaciones introducidas en la ley de 22 de Diciembre de 1891.

Con fecha 28 de Enero de 1915, el Presidente de la República, dando cumplimiento a la disposición anterior, dictó el decreto núm. 281, por el cual se declara que el texto definitivo de la «Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades» es el que por ese decreto se manda promulgar. (Anguita, tomo V, págs. 157 a 177).

Las disposiciones citadas de la ley de 22 de Diciembre de 1891 aparecen reproducidas en la nueva ley, como sigue: literalmente, la del art. 24, número. 2.°, en el art. 25, número 2.°; las del art. 25, números 9.° y 11.°, en el art. 26, con los mismos números; la del art. 26, número 2.°, en el art. 27, con el mismo número, y el art. 32, en el art. 33 de la nueva ley. Sólo aparece alterada la disposición del número. 1.° del art. 26, que pasó a formar parte del art. 27, bajo el mismo número, en los términos siguientes: «Conceder el uso y goce de los bienes de propiedad municipal, por un tiempo que no exceda de diez años y con fines y bajo condiciones que sean en beneficio público, previo acuerdo de la asamblea de contribuyentes». El resto del artículo no sufrió alteración.

Las disposiciones sobre aguas que aparecen en las diversas leyes sobre caminos, han sido ya consideradas en el párrafo XXVII (letra A, Caminos) y no insistiremos nuevamente en ellas.

*
* *

Además de las disposiciones de que nos hemos ocupado, de carácter general, nos encontramos con diversas leyes, decretos y ordenanzas, generales y particulares, que dicen relación con esta misma materia, y de las cuales pasamos a dar cuenta.

La más antigua de estas disposiciones, se remonta al 5 de Noviembre de 1819, y es el acuerdo segundo del acta del Senado Conservador, que dice: «Mantener la fijación de las dimensiones de todo regador en los términos acordados, a saber: una sesma de alto, una cuarta de ancho y quince pulgadas de desnivel en cuadra

sin perjuicio de que el Supremo Director aumente el precio de los del canal de Maipo; dar en arriendo los regadores sobrantes a los dueños de chácaras y otros sembrados, exigiéndoles un canon que equivalga al diez por ciento de interés del precio de los mismos regadores; y por último, computar la cantidad de agua sobrante que del canal pasa al Mapocho, e imponer a los propietarios que se beneficien con dicho sobrante el pago cvotativo del interés correspondiente».

El Senado Consulto de 18 de Noviembre de 1819, reglamentó lo anteriormente acordado en los siguientes términos: «Conformándome con lo acordado por el Excmo. Senado con fecha 5 del corriente, vengo en declarar por regla general: que el regador, bien sea del canal de Maipo, o de cualquiera otro río, se compondrá, en adelante, de una sesma de alto i cuarta de ancho, con el desnivel de quince pulgadas, el que se aprecia en setecientos cincuenta pesos; cuya venta sólo se verificará a dinero de contado, previniéndose que así como al que necesitare más cantidad de agua que la que compone un regador se le puede vender en mayor número de regadores, así, al que necesitare menos, nunca podrá bajar de la mitad, y que los marcos y boca-tomas serán de cuenta del comprador, quedando al cuidado del Gobierno el nombrar personas de su satisfacción que señale el lugar donde debe fijarse el marco y abrirse la boca-toma con el declive insinuado. También se declaran libres los rasgos o tránsito de las aguas por cualesquiera terrenos que pasen y sean convenientes al comprador, a no ser por aquéllos donde haya planteles, en cuyo caso éstos podrán convenirse con los propietarios».

La ordenanza de 3 de Enero de 1872, contiene las siguientes disposiciones:

Art. 1.º: «Cuando sobrevenga escasez de aguas en los ríos que dividen departamentos o provincias, de manera que sea necesario para el buen arreglo someterlo a turno, se procederá a hacer la distribución de sus aguas entre los canales de una y otra ribera, haciéndose el repartimiento de la manera más equitativa posible y en proporción a la cantidad de agua que ordi-

nariamente haya llevado el canal. Tendrán parte en esta distribución todos aquellos canales que tengan título o merced concedida por autoridad competente, aquéllos cuyos derechos hubieren sido declarados por los Tribunales de Justicia, o se encontrasen reconocidos sin contradicción, y los que tengan en su favor el título de posesión, todos con las limitaciones que se indicarán más adelante.

El art. 2.º establece las funciones de los jueces de aguas, que deberán ser nombrados por el Presidente de la República; el 3.º, las facultades de estos jueces; el 4.º, los recursos contra sus resoluciones (apelación ante el Juez Letrado del departamento más próximo al río); el 5.º y 6.º, la sanción para los que destruyeren o alteraren la demarcación del juez de aguas, con recurso de apelación ante el Juez Letrado del departamento ya indicado, apelación que sólo se concederá en lo devolutivo; el 7.º establece a quiénes corresponden los gastos de sueldo del Juez de aguas y demás que ocasione la distribución de las mismas, a saber, a los mismos canalistas a proporción del caudal de agua que corresponde a cada canal, proporción que será establecida por el mismo Juez, pudiendo, el que se creyere perjudicado, en conformidad al derecho que le confiere el art. 8.º, apelar ante el Juez Letrado ya dicho, apelación que sólo se le concederá en el efecto devolutivo, como en el caso precedente. En todos los casos de apelación, el Juez usará el procedimiento verbal y sumario en cuanto la naturaleza y circunstancias del asunto lo permitan. El art. 9.º trata de la representación de los canales, sean ellos de particulares, sean de las ciudades; los arts. 10.º, 11.º y 12.º, contienen las limitaciones con que se concederán futuras mercedes de aguas y sobre los derechos de uso que a los concesionarios corresponderán en caso de turno de las aguas del río, como igualmente, los derechos de aquéllos a quienes se les hubiere reconocido o reconociere en el futuro por sentencia de los Tribunales de Justicia. El art. 13.º contiene una disposición transitoria sobre las obras destinadas a la distribución o demarcación de las aguas; el art. 14.º fija el procedimiento a que deberá sujetarse la reunión de los dueños de canales, para establecer de común acuerdo, o, si no lo hubiere, por un in-

geniero nombrado por el Presidente de la República, la proporción de agua que corresponderá a cada canal para el caso de que se someta a turno el río de donde extraen sus aguas. Los arts. 15.º y 16.º, contienen las facultades de los Intendentes y Gobernadores relacionadas con la oportunidad de proceder a la organización de los turnos y con el cumplimiento de esta ordenanza.

Las disposiciones de esta ordenanza, fueron derogadas por el Código de Procedimiento Civil en su artículo final, por haberlas reemplazado y codificado en las ya trascritas, muchas de las cuales son la reproducción literal o ligeramente mejorada, de éstas.

El decreto número 3,535, de 2 de Noviembre de 1885, reglamenta las concesiones de bienes fiscales y fija los requisitos para su validez: el número 1.º dispone que toda concesión carecerá de valor en tanto que no se haya reducido a escritura pública el respectivo decreto supremo, sin cuya condición, según lo establece el número 2.º, los funcionarios encargados de poner en posesión, al agraciado, de la propiedad cuyo uso se le hubiere permitido, no procederán a hacerlo; los Tesoreros Fiscales, dispone el número 3.º, deberán llevar un registro especial con las anotaciones de todas las escrituras públicas y decretos en que se permita el uso de algún bien nacional, las cuales (núm. 4.º) deberán remitirlas a la Dirección del Tesoro, en donde se llevará un registro general con las anotaciones de la provincia o departamento en que se encuentre ubicado el inmueble o propiedad objeto de la concesión; si dentro de sesenta días no se redujere la concesión a escritura pública (núm. 5.º) quedará de hecho derogada; las concesiones otorgadas con anterioridad al decreto (núm. 6.º) deberán ser reducidas a escritura pública por los beneficiarios ante el Notario del departamento en que estuviere situado el bien nacional objeto de la merced; en esa escritura deberá insertarse el decreto que concedió la merced y suscribirse a nombre del Gobierno por el Tesorero Fiscal respectivo, a quien deberá entregarse una copia autorizada de dicha escritura, todo ello dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación de este decreto en el *Diario Oficial*; si cumplido ese plazo

(núm. 7.º) no se hubiere extendido la escritura pública, se entenderá, desde esa fecha, hecho el desahucio, en caso de que éste se hubiere establecido en el decreto que otorgó la concesión; de todo decreto que concede el uso de alguna propiedad fiscal o nacional, deberá *tomarse razón* en la Dirección del Tesoro (núm. 8.º) la cual presentará mensualmente al Ministerio de Hacienda un estado de los decretos que no hubieren sido reducidos a escritura pública; los inspectores fiscales (núm. 9.º) al visitar las Tesorerías, examinarán con especial esmero el registro de los Tesoreros, debiendo, previamente, tomar los datos necesarios en la Dirección del Tesoro para los efectos de comprobar el registro correspondiente al departamento visitado. Los números 10, 11 y 12, contienen derogaciones de otros decretos, sanciones contra los funcionarios que descuiden el cumplimiento de las obligaciones que este decreto les impone, y encarga a la Dirección del Tesoro, de proveer de registros a las Tesorerías Fiscales para que den cumplimiento a *lo dispuesto* en el núm. 3.º

La ley de 28 de Agosto de 1886 (Anguita, tomo II, pág. 663) dispone: «Siempre que se otorguen permisos o concesiones para la construcción de una obra o trabajo público, o para el goce de algún derecho a una persona o empresa particular, *ella o quienes sus derechos representen, aún cuando sean extranjeras y no residan en Chile, se considerarán domiciliadas en la República y quedarán sujetas a las leyes del país*, como si fueren chilenas, para la resolución de todas las cuestiones que se susciten con motivo de la obra para la cual se otorgan el permiso o las concesiones.

El decreto de 22 de Septiembre de 1893, respetando lo estatuído por el decreto de 2 de Noviembre de 1885, contiene las disposiciones especiales que dicen relación con las concesiones de aguadas de propiedad fiscal en las provincias del Norte de la República, reservándose el Gobierno el derecho de recuperarlas previo el reembolso del valor de las obras, a tasación de peritos, que se hubieren ejecutado para su aprovechamien-

to, toda vez que fuere necesario destinarlas a algún uso público.

El decreto número 870 bis, de 23 de Junio de 1897, dispuso la construcción de marcadores de material sólido para los canales del río Maipo, y estableció que el Presidente de la República podría hacer extensivas sus disposiciones a los demás ríos del país.

Las circulares del Ministerio del Interior a los Intendentes de la República, núm. 714, de 19 de Mayo de 1902 y del Ministerio de Industria y Obras Públicas, núm. 411, de 21 de Abril de 1903, disponen: la primera, a quiénes y bajo qué condiciones deben otorgarse las mercedes de aguas para usos industriales y las obligaciones que han de cumplir los concesionarios bajo pena de caducidad de la concesión; y la segunda, que las solicitudes de mercedes de agua para usos industriales, deberán presentarse por duplicado a objeto de facilitar la formación de un rol detallado de esta clase de concesiones.

El decreto núm. 2,130, de 3 de Agosto de 1905, ampliando las disposiciones del decreto de 22 de Septiembre de 1893, dispuso que los concesionarios quedaban obligados a proporcionar gratuitamente el agua necesaria para los servicios de uso público, contándose entre éstos los ferrocarriles fiscales que pudieran construírse en la región en que se encontrare la aguada. Dispuso, igualmente, que dentro de los seis meses siguientes a la concesión, los interesados deberían presentar al Ministerio de Industria y Obras Públicas, los planos de las obras de construcción necesarias para el aprovechamiento de la aguada, obras de aprovechamiento que deberían iniciarse en el plazo de tres meses desde la fecha del decreto aprobatorio de los planos y terminarse en el plazo que el mismo decreto aprobatorio debería señalar. La falta de cumplimiento de cualquiera de estas condiciones, importa la caducidad de la concesión, que deberá ser declarada administrativamente.

Por decreto núm. 254, de 8 de Febrero de 1907, se

ampliaron y especificaron las disposiciones reglamentarias para las concesiones de mercedes de agua en ríos o esteros de uso público, para aplicaciones industriales.

La ley núm. 2,068, de 30 de Diciembre de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 223 a 224) autoriza a los dueños de propiedades para que usen como fuerza motriz las aguas que pasen por sus predios. El aprovechamiento de estas aguas, cuando ellas corrieren por cauces naturales, no importará gravamen para el dueño del predio que las utilice en fines industriales; pero sí, éste deberá proceder al pago de indemnizaciones al dueño o dueños de las aguas, cuando ellas corrieren por cauces artificiales. Esta indemnización consistirá en una renta anual que fluctuará entre cuatro y ocho pesos por caballo de fuerza efectiva de aprovechamiento, valor que se establecerá tomando en consideración el de las aguas. La conservación de la integridad de las obras y de la cantidad de las aguas, será de cuenta del que las aproveche en conformidad a esta ley. Cuando el canal de donde se extraigan las aguas hubiere sido construído con fines exclusivamente industriales, las aguas sólo se podrán aprovechar para una industria distinta de aquélla a que estuviere destinado el canal, y en este caso, la indemnización fluctuará entre ocho y diez y seis pesos. La misma ley establece las condiciones de inteligencia entre las partes interesadas, y si no la hubiere, la autorización correspondiente del Juez previa información de perito. Las sanciones en que incurrirán los que no cumplieren con las obligaciones que la ley les señala, y el derecho de los dueños de las aguas para visitar en todo tiempo sus canales, y la preferencia para el comunero en el cauce, cuando éste corriere en el deslinde de varios predios, son motivo de disposiciones de esta misma ley. Por último, señala como procedimiento judicial cuando a ello hubiere lugar, el *breve y sumario*.

La ley núm. 3,139, de 9 de Noviembre de 1908 (Anguita, tomo IV, págs. 243 a 244) reglamenta las asociaciones de canalistas, a las cuales otorga la condición de personas jurídicas, siempre que se constituyan por escritura pública, que establezcan en ella domicilio y que

sus estatutos sean aprobados por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado. Las disposiciones de esta ley, miran al interés privado de los comuneros o accionistas y en ella se establece que los derechos de aguas son *reales* y que se constituirán por escritura pública, se transferirán de la misma manera y no se realizará la tradición del dominio, sino previa inscripción en el Conservador del departamento en que se encuentre ubicada la boca-toma del canal matriz. En igual forma y con las mismas solemnidades se constituirá el uso de las aguas como fuerza motriz. Se faculta, igualmente, la constitución de hipotecas o de prendas sobre derechos de aguas, hipoteca y prenda que se constituye *ipso-jure* con preferencia, en garantía de las cuotas de contribución que fijen las juntas de accionistas para gastos de conservación o mejoramiento de las obras respectivas. El resto de las disposiciones contiene las modalidades de organización, dirección y facultades de los comuneros, exceptuándose de sus disposiciones las sociedades industriales que se formen con el objeto de sacar canales para aprovechar el agua en terrenos propios o para venderla, que quedan sometidas al derecho común (1).

No entra en el marco de nuestros propósitos, ocuparnos de los proyectos de ley que esperan el pronunciamiento del Congreso Nacional; pero dejaremos constancia de que está sometido a su consideración un proyecto que—bajo el nombre de Servidumbres Eléctricas—tiene por objeto legislar sobre las concesiones de aguas destinadas exclusivamente a la producción de electricidad y al establecimiento legal de las servidumbres para la conducción de esta energía a través de las propiedades del Estado, del Municipio o de los particulares. Este proyecto contiene una novedad en nuestra legislación sobre aguas, y es el de que las concesiones para las instalaciones hidroeléctricas se someten a limitación en el tiempo.

---

(1) Las ordenanzas, decretos y reglamentos que se citan en este párrafo sin indicación de fuente, se encuentran y pueden consultarse en la colección de «Códigos de la República de Chile», publicada por la «Imprenta y Litografía Universo», págs. 667 a 695.

A través de la legislación sobre aguas que hemos considerado, se denotan fehacientemente, los esfuerzos que nuestro país ha gastado en el curso de su vida de Nación independiente, en el sentido de procurar, sobre esta materia, una legislación completa y adecuada a los altos fines de común interés que este elemento satisface en la economía general. Disposiciones múltiples y variadas, esparcidas en decretos y ordenanzas de diversa índole sobre concesiones y aprovechamiento de las aguas como fuente de riqueza y de fuerza motriz, han sido, en definitiva, incorporadas a los Códigos o en leyes de carácter cada vez más general.

Como síntesis de esta legislación, podríamos señalar las siguientes características: las aguas son, en general, bienes nacionales de uso público; pero lo son de uso privado aquéllas de los esteros o quebradas, fuentes o manantiales que nacen y mueren dentro de una misma heredad; son de aprovechamiento común para los propietarios de ambas riberas, las mismas cuando dividen heredades y las aguas de lagunas o lagos que no alcanzan a ser navegados por embarcaciones de más de cien toneladas y, en todo caso, las aguas lluvias que corren por los caminos públicos. Se convierten en bienes particulares las aguas que constituyen bienes nacionales de uso público, en virtud de concesiones del Estado, ya para su aprovechamiento en el regadío, ya para su aprovechamiento como fuerza motriz. Estas concesiones tienen la particularidad de ser perpetuas y la propiedad así adquirida es susceptible de transferencia de dominio y queda incorporada al patrimonio comercial del individuos o de la persona jurídica, sin otras limitaciones que las de poderse atender con ellas, de preferencia, las necesidades de las poblaciones, bebida e higiene, para cuyo efecto se prohibe a sus propietarios introducir en ellas sustancias que las hagan nocivas. La otra limitación, pero limitación compensada, es la del aprovechamiento por los dueños de los predios por donde corren los canales, naturales o artificiales, como fuerza motriz, bajo la condición de volverlas a su curso y restituírlas a su dueño para los fines a que éste las tiene dedicadas.

Hoy por hoy, el Estado hace estas concesiones a perpetuidad y sin otra compensación que el pequeño

tributo de cincuenta pesos que impone el núm. 30 del art. 7.º de la ley núm. 3,733, citada en el párrafo XXII, por conceder mercedes de agua para usos industriales, cualquiera que sea su cantidad y la fuerza que con ella pueda producirse.

Esta es una liberalidad excesiva.

Sobre la perpetuidad de estas concesiones ha hecho notar Nitti, a nuestro parecer con toda justicia, sus inconveniencias. No será una sorpresa el cambio en esta orientación, acaso no en tiempo muy remoto: las aguas forman parte de esos patrimonios naturales de absoluta y fatal necesidad para la vida fisiológica y son el auxiliar más poderoso para la productibilidad de la tierra; su apropiación individual se justifica en la organización capitalista del mundo y del derecho, pero su propiedad ha debido mantenerla el Estado, representante de la colectividad, bajo su permanente dominio, sin perjuicio de proporcionarla a título oneroso y precario, a quienes hayan menester de ella para fines diversos de aquéllos que son esenciales a la existencia individual o colectiva de la especie.

Ha habido, pues, una largueza atolondrada, no sólo en nuestro país, sino en el mundo en que hemos bebido la inspiración de nuestras leyes. Creemos, sin embargo, con Nitti, De Greef y otros, que no está remoto el día en que el Estado se constituya en el dueño exclusivo de esta inmensa fuente de beneficios y de riquezas, en el único proveedor de energía eléctrica dentro del territorio nacional.

*
* *

La pesca, de que nos ocupamos en el párrafo XXI, en donde se hicieron las citas de nuestro Código Civil, es, en el derecho y en la práctica, en nuestro país, un bien nacional de libre uso y goce público por naturaleza. En otras economías es una fuente de tributacion pública sometida a tarifas en forma de licencias.

Lo dicho en el párrafo anterior, puede aplicarse tambien, a *la caza*.

Por el Senado Consulto, acordado el 26 de Setiembre de 1819 (Anguita, tomo I, pág. 70), se estableció el libre uso de la ribera del mar en favor de los pescadores, y se impuso obligaciones a los propietarios de los fundos colindantes con la ribera en favor de aquéllos; declarando por ribera, un espacio de ochenta varas sobre la más alta marea.

Por ley de 8 de Agosto de 1849 (Anguita, tomo I, págs. 514 y 515), en su art. 5.º, se modificó lo dispuesto en el citado Senado Consulto, manteniendo las disposiciones en favor de los pescadores y restringiendo de ochenta a veinte varas, contadas desde la más alta marea, la ribera de uso público.

La ley de 22 de Diciembre de 1891, sobre organizacion y atribuciones de las Municipalidades, en su art. 26, núm. 1.º, les concede la facultad de reglamentar la *pesca* y la *caza*, con arreglo a las leyes vigentes.

Por ley núm. 1,050, de 6 de Julio de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 425), se prohibió la pesca con dinamita, bajo la pena de cincuenta a quinientos pesos de multa, o de cuarenta a sesenta días de prisión.

Por ley núm. 1,949, de 24 de Junio de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 157) se concedieron primas a las embarcaciones de bandera nacional que se ocuparen exclusivamente en el ejercicio de la pesquería, de quince pesos anuales por tonelada de desplazamiento y diez pesos por tonelada de mariscos frescos que internaren para el consumo del país. El monto total de la prima no debía exceder de doscientos mil pesos al año, procediendo a prorratearse esa suma, si las primas que debieran pagarse fueran mayores, en proporción del tonelaje de las naves y del tonelaje de pesca que a cada embarcación correspondiere. Esta prima se pagaría durante veinte años: en su totalidad, los diez primeros; hasta el cincuenta por ciento los cinco siguientes, y el veinticinco por ciento en los cinco últimos. No se tomarían en cuenta otras embarcaciones, para los efectos de la prima de tonelaje, que aquéllas en que éste fluctuara

entre quince y doscientas cincuenta toneladas. La misma ley concede otras franquicias, incluso la de una tarifa especial, baja, por los ferrocarriles del Estado.

Por ley 3,480, de 24 de Enero de 1919 (Echeverría, tomo IX, pág. 121) se amplió el plazo de la ley precedente, en el sentido de pagar, por un nuevo término de diez años, la prima máxima íntegra, plazo que expira, en consecuencia, el 24 de Enero de 1929.

Por ley núm. 83, de 19 de Agosto de 1893, (Anguita, tomo III, pág. 271) se prohibió, por el término de cuatro años, la caza y pesca de focas o lobos marinos, nutrias y chungungos en las zonas que abarcan las gobernaciones marítimas de Chiloé y Magallanes y en la isla de Juan Fernández.

Por ley núm. 3,131, de 4 de Septiembre de 1916 (Echeverría, tomo VIII, pág. 509) se prohibió la caza de la chinchilla, la venta y la exportación de su piel, por el término de cinco años, y limitando, para después de la expiración de ese plazo, a los meses comprendidos entre Mayo y Agosto inclusive la libertad de caza de este roedor de valiosa piel. La infracción a la ley se sancionaba con el comiso y con prisión en sus grados medio a máximo, conmutable en multa de cien a quinientos pesos. Concedió acción popular para el denuncio, y en caso de multa, dispuso la distribución de ésta, por iguales partes, entre el denunciante y el Municipio. La exportación de pieles de chinchilla, durante la veda, sería considerada como contrabando.

Esta ley está prorrogada.

Las leyes y disposiciones citadas, son la mejor confirmación del criterio nacional en materia de pesca y caza: no sólo no se las ha considerado como fuentes de recursos, sino que se han acordado primas especiales de fomento, y si hay disposiciones restrictivas, ellas son de amparo y protección de ciertas especies.

§ XXXI.— Las minas, principalmente el salitre y el carbón.

Respecto de las minas, la situación de nuestro país es la siguiente: El art. 591 del Código Civil dice: «El Estado es dueño de todas las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas y demás sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas.

Pero se concede a los particulares la facultad de catear y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueño, con los requisitos y bajo las reglas que prescribe el Código de Minas.

Este artículo del Código Civil ha sido íntegramente reproducido en el art. 1.º del Código de Minas, con el sólo cambio del final, en que se dice: «que prescribe este Código».

El Código de Minas, en el art. 2.º, dice: «Son de libre adquisición por los particulares las minas de oro, plata, cobre, mercurio, plomo, zinc, bismuto, cobalto, níquel, estaño, antimonio, arsénico, hierro, cromo, magnesio, molibdeno, vanadio, rodio, iridio, tungsteno y piedras preciosas, cualquiera que sea su origen y la forma de su yacimiento.

«La explotación del carbón y demás fósiles no comprendidos en el inciso anterior, accede al dueño del suelo, quien estará obligado, en caso de trabajar, de constituír propiedad minera, practicando las diligencias que prescribe esta ley.

«Las sustancias minerales de cualquiera especie que se encuentren en terrenos eriales del Estado o de las Municipalidades, serán también de libre adquisición por los particulares. (Más adelante veremos las limitaciones de esta disposición).

«El derecho para explotar salinas en las playas marinas y en lagunas o lagos, corresponde al propietario colindante dentro de sus respectivas líneas de demarcación prolongadas hacia el mar, laguna o lago.

«No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores,

el Estado se reserva la explotación de las guaneras en terrenos de cualquier dominio, y la de los depósitos de nitratos y sales amoniacales análogas que se encuentren en terrenos del Estado o de las Municipalidades, sobre los que por leyes anteriores no se hubiere constituído propiedad minera de particulares».

En el art. 3.º dice: «Las piedras y metales preciosos que se encuentren aislados en la superficie del suelo, pertenecen al primer ocupante».

En el art. 4.º dispone: «Son de libre aprovechamiento las arenas auríferas y las estañíferas y cualesquiera otras producciones minerales de los ríos y placeres, siempre que se encuentren en terrenos eriales de cualquier dominio.

«Sin embargo, cuando la explotación se hiciere en establecimientos fijos, se formarán pertenencias mineras».

El art. 5.º dispone que los desmontes, escoriales y relaves de una mina abandonada, son parte integrante de la misma y se les considerará de aprovechamiento común en tanto que no hayan pasado a dominio particular; igual disposición contiene para los establecimientos abandonados, mientras se encontraren en terrenos no cerrados o no amurallados.

* * *

En resumen, salvo la reserva de las guaneras en cualquier dominio y de las sales de sodio y amoniacales en los dominios del Estado o del Municipio, hasta el 20 de Diciembre de 1888, fecha de la promulgación del Código de Minas, las demás minas eran de libre adquisición por los particulares, con la sola limitación del carbón y sustancias fósiles que acceden al dueño del suelo superficial, único que tiene derecho a constituír, dentro de sus dominios, propiedad minera de estas sustancias.

La compensación que por esta liberalidad se reserva el Estado, está contemplada en la disposición del art. 13 del mismo Código, que dice: «La ley concede la *propiedad perpetua de las minas a los particulares* bajo la condición de pagar anualmente una patente por

cada hectárea de extensión superficial que comprendan y sólo se entiende perdida esa propiedad y devuelta al Estado, por la falta de cumplimiento de aquella condición y previos los trámites expresamente prevenidos en este Código». Y en los arts. 130 y 131, que trascribimos:

Art. 130: «Las minas comprendidas en el inciso 1.º del art. 2.º de este Código, pagarán una patente de diez pesos anuales por hectárea. Las pertenencias formadas con depósitos de las sustancias minerales comprendidas en el inciso 3.º del mismo artículo, pagarán cinco pesos anuales por hectárea».

Art. 131: «Las minas cuya explotación cede al dueño del suelo, *no pagarán patente* mientras no sean transferidas a otra persona como un inmueble separado del suelo. En este último caso, pagarán cinco pesos anuales por hectárea».

El art. 133 dispone el pago de la patente anual en las Tesorerías Fiscales, desde el 1.º hasta el 31 de Marzo de cada año, y el art. 134 sanciona la falta del pago de la patente en las fechas indicadas, con la caducidad de la concesión.

Por ley núm. 1,728, de 28 de Enero de 1905 (Anguita, tomo IV, pág. 82) la patente que pagan las minas que acceden al dueño del suelo, se redujo de cinco pesos por hectárea, a veinte centavos por hectárea, y se derogó el inciso final del art. 133, respecto al pago en las Tesorerías Fiscales.

La ley núm. 1,936, de 8 de Febrero de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 155), en su art. 2.º estableció una patente especial, de un peso por hectárea, para los yacimientos de arenas auríferas.

La Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, en vigor, en su art. 7.º, núm. 126, dice: «Ratificación de pedimentos de minas, dos pesos por cada hectárea de pertenencia, si se trata de las sustancias comprendidas en el inciso 1.º del art. 2.º del Código de Minería; cincuenta centavos por cada hectárea de pertenencia, si

se trata de cualesquiera otras sustancias». (Echeverría, tomo IX, pág. 276).

Por ley de 13 de Agosto de 1890 (Anguita, tomo III, pág. 118) que autoriza el cobro constitucional de las contribuciones, en su art. 2.º, se dispuso que las patentes de minas fijadas por el art. 130 del Código de Minería, pasaran a las Municipalidades, y por decreto de 29 de Septiembre de 1891(Anguita, tomo III, pág. 189), se entregó su percepción a las Tesorerías Municipales.

Por ley núm. 1,708, de 10 de Noviembre de 1904 (Anguita, tomo IV, pág. 74) se dispuso que el producto de las patentes de minas deberá aplicarse, en cada Comuna, al mantenimiento y conservación de caminos, íntegramente, si su monto fuere inferior al cincuenta por ciento de las entradas del Municipio, y hasta concurrencia de ese cincuenta por ciento si fuese superior. Su recaudación deberá continuar a cargo de las Tesorerías Municipales. Por último, la ley 3,611, ya citada, en su art. 25, al tratar de la renta de caminos, en su letra *d*) reproduce lo dispuesto en la ley 1,708.

El impuesto, sin embargo, sobre los minerales de cobre y plata, existió en nuestro país en tiempos de mayor pobreza y apremio nacional, como lo demuestran las siguientes leyes:

El Senado Consulto de 30 de Junio de 1823 (Anguita, tomo I, pág. 121) autorizó a la provincia de Coquimbo, y a petición suya, para que cobrara y percibiera algunos derechos de exportación sobre el cobre, siempre que los aplicara al fomento de la educación, industria y policía.

La ley de 23 de Octubre de 1834 (Anguita, tomo I, pág. 247) estableció los siguientes derechos de exportación para el cobre: real y medio (diez y ocho centavos y tres cuartos de centavo) para el quintal de mineral de cobre calcinado; tres reales (treinta y siete centavos y medio) para cada quintal de cobre en estado

de eje o fundido. Se prohibía la exportación de mineral en que se hubieren mezclado los crudos con los calcinados.

La misma ley establecía un derecho de real y medio por la exportación de cada quintal de mineral de plata del llamado soroche o arsénico; pero solamente en tanto que el mineral no se podía explotar en el país (1).

El 30 de Diciembre de 1840 se promulgó una nueva ley (Anguita, tomo I, págs. 336 y 337) que modificó el impuesto anterior, fijándolo en el uno y medio por ciento sobre el mineral, fuere en bruto, calcinado o en eje, y lo estableció a beneficio de las Municipalidades del departamento en que el mineral se hubiere explotado.

La ley de 24 de Septiembre de 1845 (Anguita, tomo I, págs. 464 y 465) liberó de todo derecho de internación al carbón extranjero que se introdujera por cualquier puerto o caleta que designara el Presidente de la República para ese efecto y que estuviera comprendido entre el puerto de Papudo por el Sur y la provincia de Atacama por el Norte. Eximió de todo derecho de embarque o desembarque al carbón nacional en cualquier puerto de la República. La misma ley dispuso, en relación con el cobre, que el que se exportare en barras o rieles, por cualquier puerto que el Presidente de la República designara, ubicado entre Constitución por el Norte y el Cabo de Hornos por el Sur, no pagaría derechos de exportación siempre que el mineral se hubiere fundido en cualquier punto del territorio que se hallara al Sur del río Maule.

Por ley de 20 de Octubre de 1852 (Anguita, tomo I, pág. 606) se estableció que los minerales de plata en barra, piña o chafalonía, y los de cobre en barra o rieles, pagarían un cinco por ciento de derechos de exportación, incluyéndose en este cinco por ciento el impues-

(1) Debemos suponer que el quintal de que se habla en esta ley, es el español, de cien libras o de cuarenta y seis kilógramos, que era la medida de pesos en uso en aquella época.

to municipal que en esa fecha pagaba el cobre. El mismo cinco por ciento estableció para los minerales de plata denominados fríos o combinados con cobre, como para los minerales de cobre en bruto, calcinado o en ejes, con arreglo a la cantidad de metálico que contuvieren. La ley facultó al Presidente de la República para que aplicara una parte de los derechos de exportación de la plata a favor de las Municipalidades o de los gremios de minería de la provincia en que el mineral se extrajere.

La ley de 8 de Octubre de 1862 (Anguita, tomo II, pág. 147) declaró libres de todo derecho fiscal de exportación al cobre en barra o rieles, fundido, con combustible del país.

La Ordenanza de Aduanas de 31 de Octubre de 1864 (Anguita, tomo II, págs. 170 a 185) en su artículo 31, establece los siguientes derechos de exportación que pagarán los minerales de cobre y de plata:

1.° Cinco por ciento la plata en barra, piña o chafalonía, según su avalúo por tarifa;

2.° Tres por ciento el cobre en barra o rieles, según el mismo avalúo;

3.° Un peso los minerales de plata pura o combinada con otros metales por cada cien kilógramos;

4.° Sesenta y cinco centavos los minerales de cobre calcinado o en ejes por cada cien kilógramos, y

5.° Treinta centavos los minerales de cobre crudo por cada cien kilógramos.

Para el cobro de los derechos sobre los minerales, no se tomaría en consideración su ley.

La ley de 11 de Diciembre de 1869 (Anguita, tomo II, pág. 260) estableció que el cobre que se exportara en lo sucesivo por la provincia de Coquimbo, sólo pagaría los derechos de exportación establecidos en la Ordenanza de Aduanas citada, y que quedaba suprimido el derecho de diez y ocho centavos y tres cuartos establecido por el Senado Consulto de 1823, para cada quintal.

La ley de 9 de Octubre de 1871 (Anguita, tomo

II, pág. 274) estableció la libertad para la importación de minerales extranjeros y suprimió los derechos de exportación para los minerales extranjeros beneficiados en el país. Ley de proteccionismo y fomento para la industria nacional fué ésta.

La ley de 6 de Julio de 1878 (Anguita, tomo II, págs. 443 a 447) en su art. 4.º, dispuso: «quedan abolidos los derechos de exportación sobre el cobre en barra, rieles o retalla y sobre los minerales de cobre crudos, calcinados o en ejes». Pero establecía la condición, para que entrara en vigor la disposición citada, que debería promulgarse, previamente, una ley que estableciera un impuesto directo sobre la minería de cobre.

La ley núm. 2,114, de 10 de Agosto de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 237) dispuso que la plata en barras, con ley de cinco décimos o menos, pagaría un derecho de exportación de cuarenta por ciento sobre su valor.

La ley a que se refiere la de 6 de Julio de 1878, no se ha promulgado hasta la fecha. Cuándo, cómo y por qué se dejó de percibir el impuesto sobre la exportación del cobre y de la plata, no lo hemos podido averiguar. Acaso ha sido por un olvido de incluir, en la ley en que se solicita la autorización para el cobro de las contribuciones, las respectivas leyes que lo establecían, como ocurrió con el impuesto sobre las herencias y donaciones.

De lo expuesto se deduce que nuestro país se ha desprendido de todo interés fiscal en la explotación o producido de las minas. Se nota, sin embargo, un leve movimiento de reacción, pues pende de la consideración del Congreso Nacional un proyecto que grava con derechos de exportación al cobre y al fierro. Hasta hoy, con todo, los únicos productos minerales que hacen excepción a la regla precedente, son el bórax, el yodo, producto secundario de la elaboración del salitre, y el salitre. El guano, por otra parte, ha sido considerado

como un bien nacional y su explotación sometida al régimen de las concesiones en subastas públicas.

*
* *

Por ley de 31 de Octubre de 1842 (Anguita, tomo I, pág. 392) se declararon de propiedad nacional las guaneras que existen en las costas de la provincia de Coquimbo, en el litoral del desierto de Atacama y en las islas e islotes adyacentes. Por la misma ley se declaró que los buques nacionales o extranjeros que sacasen guano sin permiso del Gobierno, en la zona indicada, caerían en comiso con la carga que se hallare a su bordo.

Por ley de 26 de Diciembre de 1863 (Anguita, tomo II, págs. 155 a 157) se dispuso que los depósitos de guano de propiedad del Estado sólo podrían explotarse mediante contratos de arriendo celebrados por el Gobierno con uno o más particulares, a quienes se concedería por partes dichos depósitos, mediante propuestas públicas.

Por ley de 16 de Enero de 1879 (Anguita, tomo II, págs. 469 a 470) se reiteró este modo de explotación y se acordó, a los descubridores de nuevas covaderas en el territorio de la República, la mitad de las utilidades líquidas que reportare el Estado en su explotación, no pudiendo, esa mitad, exceder, en ningún caso, de la suma de cien mil pesos.

Por ley núm. 1,005, de 21 de Enero de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 414) se autorizó la exención del pago de regalía a los concesionarios de la explotación de covaderas, por el guano que se destinara al empleo en la agricultura nacional, y aún la devolución a los compradores nacionales de la parte ya pagada, a razón de diez pesos cincuenta y cinco centavos por cada tonelada.

Por ley núm. 2,989, de 1.° de Marzo de 1915 (Echeverría, tomo VIII, pág. 247) se estableció un derecho de exportación de seis pesos sesenta y seis cen-

tavos oro de diez y ocho peniques, por tonelada métrica de ácido bórico y boratos, por dos años, contados desde la fecha de promulgación de la ley, impuesto que subiría a diez pesos oro de 18 peniques, a contar desde el término de aquellos dos años. Por la misma ley se exime del pago de contribución por los dos primeros años, a los propietarios, sociedades o dueños de yacimientos de esas sustancias que no tuvieren establecida su explotación.

Pende de la consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de ley que tiene por objeto aumentar estos derechos de exportación. Estos aumentos tan rápidos, que gravan un artículo singular, son peligrosos desde el punto de vista fiscal; suelen, como este impuesto al bórax, traducirse en disminución de ingresos, y presentan, además, el peligro de que los capitales busquen otras inversiones más remunerativas, aún en la explotación de las mismas sustancias, derivándose hacia países donde sufren menores gravámenes.

*
* *

Por decreto de 2 de Enero de 1873, se dispuso que «para conceder la posesión y ordenar la mensura de las mercedes de minas o depósitos de salitre, bórax, sal gema, sulfato de magnesia, de sosa y alúmina, los Diputados de minas oirían previamente el informe del ingeniero que el Presidente de la República nombrare en conformidad al art. 3.º de la ley de 25 de Octubre de 1854, y en donde no hubiere ingeniero nombrado, el que el mismo Diputado indicare al efecto». El ingeniero debería proceder al reconocimiento personal de la localidad e informar sobre la naturaleza, riqueza y forma en que se presentan las sustancias denunciadas, sobre la extensión que ocupan y el costo probable de explotación. Con estos antecedentes, el Diputado debía decretarla extensión que concedía y que en ningún caso podría exceder de 480,000 mts. cuadrados superficiales, al descubridor, y la tercera parte de esta extensión a los otros denunciantes.

Por decreto de 16 de Junio del mismo año, se aclaró el decreto anterior, disponiéndose que las su-

perficies en él establecidas debían entenderse como la cabida y dimensiones fijas de cada pertenencia minera de salitre, bórax, sal gema, sulfato de magnesia, de sosa y alúmina, y que debían medirse a los descubridores y denunciantes sus respectivas pertenencias, según el orden legal de preferencias. Se suprimió, para el caso en que los denunciantes acompañaran muestras calificadas de las sustancias que solicitaban, que dieran explicaciones sobre los medios de explotación y que presentaran planos detallados suscritos por ingenieros recibidos o satisfactorios a juicio del Diputado de minas, el reconocimiento personal del ingeniero que disponía el decreto precedente.

El 27 de Junio de 1876, se dictaba un tercer decreto por el cual se disponía que los Gobernadores departamentales, no ya el Diputado de minas, debían proceder a otorgar las respectivas concesiones de los yacimientos a que se referían los dos decretos precitados.

Por decreto de 11 de Septiembre del mismo año 1876, se aclaró el de 27 de Junio anterior, estableciéndose que la cabida de 480,000 mts. cuadrados para el descubridor, y la tercera parte para los otros denunciantes, debía entenderse como la dimensión fija de cada pertenencia de salitre, bórax, sal gema, sulfato de magnesia, de soda y alúmina, y se reprodujo lo dispuesto en el núm. 2.º del decreto de 16 de Junio de 1873, respecto a la prelación de derechos para la mensura.

Por decreto de fecha 13 del mismo mes y año, se estableció que las concesiones de terrenos que podían otorgarse a los descubridores o denunciantes de minas de las sustancias expresadas, serían, para los descubridores, trescientas hectáreas cuadradas, y para los otros denunciantes, cien hectáreas, también cuadradas, y que en ningún caso, una misma persona o sociedad podría reunir más de diez pertenencias.

Por decreto núm. 219 de 28 de Julio de 1877, se concedió a los particulares el permiso de explorar y ex-

plotar los depósitos de salitre y de boratos que se encontraren en terrenos eriales del Estado y cualesquiera otras materias salinas que se hallaren dentro de los terrenos de su pertenencia, previo denuncio ante el Intendente de la provincia; pero no podrían explotar aquellas sustancias minerales que requieren anticipada constitución de la propiedad minera en conformidad a las disposiciones del Código de Minería. Al denunciante se le concedería primeramente una concesión de exploración del terreno denunciado, por el término de seis meses y en una extensión que no podría exceder de novecientas hectáreas. Dentro del plazo de los seis meses concedidos, el descubridor debía realizar por lo menos diez excavaciones, a su elección, para poner de manifiesto la potencia e importancia del criadero. Concluídos los primeros seis meses, y cumplida la condición anterior, se le otorgaría un nuevo plazo de otros seis meses para que se verificase la mensura y se le concediese la posesión. Cada pertenencia debería constar de cien hectáreas, reconociéndose derecho a los descubridores para solicitar y obtener hasta tres pertenencias. Registrado un descubrimiento, no se podría solicitar una pertenencia a sus inmediaciones, sino después que el descubridor hubiese mensurado la suya y tomado posesión de ella. En este caso, después del descubridor, un peticionario no podría obtener más de una pertenencia, aunque fuese solicitada por una compañía.

Por decreto núm. 127, de 28 de Mayo de 1881, se suspendieron los efectos de los arts. 10 y 12, que imponían a los descubridores y peticionarios las obligaciones de extraer cantidades determinadas de mineral, y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, como era el despueble o abandono de la pertenencia que volvía a poder del Estado. Esa suspensión duraría hasta la terminación de las obras de los ferrocarriles de Taltal a Cachinal y de Antofagasta a Aguas Blancas. En caso de que el Intendente, por causas justificadas, hubiere concedido permiso, por una sola vez, podrían suspenderse los trabajos hasta por seis meses.

Por decreto de 30 de Mayo de 1884, se suspendió

en todo el territorio de la República, comprendidos los departamentos al Norte del paralelo 23, la otorgación de concesiones de depósitos de salitre, boratos y demás sustancias enumeradas en el decreto de 28 de Julio de 1877, el cual se declaró derogado.

Por decreto de 22 de Diciembre de 1896, se declaró concluido el ferrocarril de Taltal a Cachinal, suspendiéndose, en consecuencia, los efectos del decreto de 28 de Mayo de 1881, con relación a las salitreras de esa región, y manteniéndose en vigor con relación a las salitreras de Aguas Blancas.

(Los decretos precedentes pueden consultarse en la Colección de Códigos de la República de Chile, publicada por la Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1912, págs. 1711 a 1722).

Por ley núm. 1,815, de 7 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, pág. 108) se concedió un plazo de cuatro meses a las personas que se creyesen con derecho a pertenencias salitrales en terrenos eriales del Estado o de las Municipalidades, para que se presentasen a la justicia e hiciesen valer los títulos en que fundaban sus derechos, sin que por ello reviviesen los derechos que habían caducado en conformidad a las disposiciones que reglan la materia. Se considerarían prescritos los derechos que no se hicieren valer dentro del plazo indicado e igualmente los de los presuntos dueños que abandonaren la prosecución de los juicios por más de tres meses contados desde la última providencia. Por la misma ley se declaró la competencia exclusiva para esta clase de juicios de los jueces de Santiago.

Por la ley de 11 de Septiembre de 1879 (Anguita, tomo II, pág. 476) se estableció un derecho de exportación sobre el salitre, de cuarenta centavos por cada quintal métrico, eximiéndose por dos años del pago de este impuesto al salitre elaborado al Sur del paralelo 24.

Por ley de 1.º de Octubre de 1880 (Anguita, tomo

II, pág. 494) se elevaron los derechos de exportación del salitre, a un peso sesenta centavos, o su equivalente en papel de curso legal, por cada cien kilógramos. Se estableció, también, un impuesto de sesenta centavos de peso fuerte, o su equivalente en papel de curso legal— equivalencia que sería fijada por el Presidente de la República—por cada kilógramo de yodo que se exportara. Se mantuvo la exención hasta el 11 de Septiembre de 1881, del salitre que se elaborara al Sur del paralelo 24, y se eximió a las sociedades anónimas elaboradoras de salitre, del pago de contribución sobre haberes mobiliarios.

Por ley de 29 de Diciembre de 1881 (Anguita, tomo II, pág. 510) se dispuso que el salitre que se exportare por el puerto de Antofagasta, procedente del distrito salitrero de Aguas Blancas, sólo pagaría, hasta el 30 de Julio de 1883, el cincuenta por ciento del impuesto establecido en la ley anteriormente citada.

Por ley de 14 de Enero de 1882 (Anguita, tomo II, págs. 515 y 516) se declaró que el salitre que se exportare por el puerto de Taltal y caletas de su dependencia, procedente del distrito salitrero del mismo nombre, sólo pagaría el cincuenta por ciento del impuesto fijado por la ley de 1.° de Octubre de 1880, hasta el 30 de Junio de 1882.

La ley núm. 980, de 23 de Diciembre de 1897, (Anguita, tomo III, págs. 400 a 407) dispone que el salitre pagará, por cada quintal métrico que se exporte, la suma de tres pesos treinta y ocho centavos oro de diez y ocho peniques, y el yodo, veintiséis centavos, también oro, por cada kilógramo, debiendo satisfacerse una parte de esos derechos en letras sobre Londres a noventa días vista y a razón de diez y ocho peniques por peso y el resto en moneda nacional con el recargo de cambio necesario para reducirla a diez y ocho peniques. El Presidente de la República deberá fijar la proporción de pago en letras en cantidad suficiente para cubrir los gastos del Estado en el extranjero.

La Ley de Timbres y Estampillas ya citada, en su art. 7.º, núm. 74, dispone que los endosos de contratos de salitre, pagarán un impuesto de un cuarto por mil.

*
* *

El Senador de Colchagua, don Jorge Errázuriz Tagle, en un discurso pronunciado en la Cámara de que forma parte, el 18 de Enero de este año, señaló como producido total del impuesto sobre el salitre percibido por el Estado de Chile desde el año 1880 hasta el 31 de Diciembre de 1921, la formidable cifra de *dos mil seis millones, cuatrocientos ochenta mil trescientos cincuenta y cuatro pesos, cincuenta y cuatro centavos oro de diez y ocho peniques.*

Aunque esta suma difiere un poco de la del cuadro que viene a continuación, la cifra anotada justifica el hecho histórico del interés que manifestó el Perú por convertirse en el único propietario de esta sustancia y por someterla a monopolio.

El año 1879, eran tres los países dueños de yacimientos salitrales: el Perú, en la provincia de Tarapacá; Bolivia, en Antofagasta, y Chile, en el departamento de Taltal.

Como consecuencia de la guerra del Pacífico, a que Chile fué provocado por Bolivia, instigada por el Perú, todo el territorio salitrero que antes pertenecía a nuestros vecinos nombrados, pasó a poder de nuestro país como indemnización de guerra.

Ha sido una fuente inmensa de recursos, que nos ha permitido elevar nuestros ingresos, por el capítulo de exportaciones, que alcanzaba, en 1879, a 909,225, pesos oro de diez y ocho peniques, hasta el máximo obtenido en 1918, con la cifra de 124.054,293 pesos oro de 18 peniques, o sea el 49.64% de los ingresos totales de la Nación. A esta cifra concurrió el salitre con la suma de $ 110.503,934.75, oro de 18 peniques; el yodo, con $ 1.375,614, y el bórax, con $ 89,552.

La comodidad para la percepción de esta entrada, ha constituído una de sus mayores ventajas: no sale un quintal de salitre sin pagar previamente el impuesto por derechos de exportación que le corresponde.

Cuadro IV.—Derechos percibidos por exportación de salitre y yodo desde 1880 a 31 de Diciembre de 1921:

AÑOS	SALITRE Derechos percibidos en oro de 18 d	YODO Derechos percibidos en oro de 18 d
1880	2.292,015.54	.....
1881	9.728,278.23	31,410.54
1882	15.971,485.65	335,092.04
1883	19.528,097.97	278,477.17
1884	18.828,226.09	275,945.75
1885	14.064,698.92	322,111.47
1886	11.480,643.18	219,960.55
1887	17.801,876.72	91,592.54
1888	26.015,180.04	114,211.92
1889	31.445,364.54	260,208.25
1890	34.515,420.93	533,328.86
1891	14.516,491.27	210,949.80
1892	24.899,529.59	655,253.71
1893	31.322,616.07	742,749.82
1894	36.928,479.07	421,357.17
1895	43.760,710.03	199,240.85
1896	31.107,968.46	286,746.40
1897	35.925,850.22	533,322.51
1898	44.126,801.19	324,129.67
1899	46.997,928.07	389,104.51
1900	49.737,936.27	404,838.16
1901	43.806,488.68	352,343.74
1902	45.019,435.56	310,750.29
1903	49.115,426.75	433,589.42
1904	50.333,225.80	553,385.63
1905	56.645,288.98	687,840.83
1906	59.722,025.28	442,025.43
1907	55.803,882.11	335,160.52
1908	88.730,458.55	390,534.64
1909	71.283,790.28	592,376.80
1910	79.665,417.23	727,115.13
1911	82.954,890.39	564,214.28
1912	84.448,890.65	591,911.44
1913	90.128,620.73	554,953.50
1914	65.073,303.96	620,969.57
1915	67.298,979.01	900,249.92
1916	100.273,706.32	1.680,380.80
1917	106.555,683.78	1.105,256.56
1918	110.502,934.75	1.241,500.83
1919	27.759,338.00	.....
1920	95.856,508.00	.....
1921	42.351,450.00	.....
	2,014.326,342.86	18.714,591.02

En auxilio de esta industria, el Estado ha concurrido en proporción tan débil, que no guarda relación alguna con las rentas que le ha proporcionado.

Por ley núm. 945, de 7 de Septiembre de 1897 (Anguita, tomo III, pág. 395) se autorizó, por el término de un año, el gasto hasta de veinte mil libras esterlinas, para ayudar a la Asociación Salitrera de Propaganda, en la realización de los propósitos que indica su nombre, y hasta cinco mil libras esterlinas más, para invertirlos en la propaganda en el interior del país, de acuerdo con la Sociedad Nacional de Agricultura. Con posterioridad en la ley anual de presupuestos se ha seguido consignando una suma alzada de auxilio para los mismos efectos.

En los períodos de angustia para la industria del salitre, se han dictado disposiciones destinadas a socorrerla, entre ellas, la creación de la Caja de Crédito Salitrero, establecida por ley núm. 1,992, de 27 de Agosto de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 169 a 172) a semejanza de la Caja de Crédito Hipotecario, creada por ley de 29 de Agosto de 1855 (Anguita, tomo II, págs. 10 a 13) con la facultad de emitir bonos que devengarían el interés anual de 5, 6, 7 u 8%, y prestarlos a los salitreros con garantía de sus propiedades salitrales y sus oficinas.

La ley anterior no tuvo, apenas, cinco años de vida: por ley núm. 2,711, de 11 de Septiembre de 1911 (Anguita, tomo IV, pág. 445) se declaró suprimida la Caja de Crédito Salitrero, y se dispuso que pasaran a cargo de la Caja de Crédito Hipotecario las obligaciones y bonos que hubiera emitido.

El régimen a que se pretendió dar vida con la creación de la Caja de Crédito Salitrero, fué sustituído, en 1914, por el de anticipo o auxilio del Estado a los productores de salitre. La ley núm. 2,918, de 12 de Agosto del año citado (Echeverría, tomo VIII, págs. 78 y 79) facultó al Presidente de la República para anticipar a los productores de salitre que se comprometieran a mar-

tener en explotación sus oficinas, hasta la suma de cuatro pesos por cada quintal español de salitre que tuvieran listo para el embarque, y tres pesos por cada quintal, también español, que tuvieren elaborado en cancha, no debiendo exceder su monto de una cantidad de quince millones de quintales de salitre elaborado. Los anticipos se harían por medio de letras giradas por los productores dentro del país, y previa constitución de garantía prendaria en favor del Fisco, del salitre sobre el cual se concedía el anticipo, debiendo hacerse la cancelación en el momento en que cada oficina realizara la primera exportación. Se asignaba, para los efectos de su prelación, a estos créditos del Estado, la segunda clase, a que se refiere el art. 2,474 del Código Civil, considerándose perfeccionado el derecho de prenda a favor del Fisco, por el solo hecho del anticipo.

Esta ley ha sido prorrogada—pues su primitiva duración fué sólo por el término del año de su promulgación—en Enero de 1915, en Julio de 1916, en Septiembre de 1917, en Agosto de 1918, en Septiembre de 1920 y en Septiembre de 1921, con algunas modificaciones, entre ellas la de haber aumentado hasta siete pesos cincuenta centavos el anticipo para el salitre listo para el embarque y hasta seis el anticipo al salitre en cancha, y la modificación en el descuento de las letras que deben ser aceptadas por los Bancos nacionales cuyo capital sea de diez o más millones de pesos. (Echeverría, tomo IX, págs. 309 y 310, ley núm. 3,795, de 13 de Septiembre de 1921).

* * *

La Asociación Salitrera de Propaganda se convirtió, hace cuatro años, en Asociación de Productores de Salitre, con representación de cuatro directores designados por el Presidente de la República.

Los Estatutos respectivos fueron aprobado en Junta General Extraordinaria de Industriales Salitreros, con fecha 10 de Enero de 1919, y sancionados por decreto supremo del Ministerio de Justicia fechado el 2 de Julio del mismo año (*Boletín de Leyes y Decretos*,

pág. 1036) con ligeras modificaciones en los arts. 44, 47 y 50, acápite XVI.

Los Estatutos son bastante completos y fueron concebidos dentro de los más sanos propósitos: adoptaron todas las medidas conducentes al resguardo de los intereses de la industria, desde la incorporación a la Sociedad de todos los productores de salitre, dejándose abierta la puerta para que se adhirieran los que en el primer momento no lo habían hecho; la fijación de cuotas de venta y producción; la fijación de precios de venta; el traspaso de cuotas por paralización de oficinas; la propaganda científica y comercial; la aceptación de representantes del Gobierno en el Directorio; el establecimiento de una oficina especial de control de ventas y de comitées en Londres y en Berlín, como representantes de la Asociación fuera del país, con indicación precisa de su composición y atribuciones.

A las circunstancias expresadas se debe que la organización y constitución de esta Sociedad despertara sumo interés en los poderes públicos y en las gentes de negocios, y fuera recibida, en general, con extraordinaria complacencia.

La tendencia moderna, fundada en la cooperación, induce por vía inmediata a los industriales y productores de todo el mundo a constituírse en asociaciones que tienen por objeto conducir por una sola mano la gestión de los intereses comunes. Con ello se pretende obtener y se ha obtenido, allí en donde esta corriente ha encontrado mayor acogida, éxitos estupendos. Como mero ejemplo, nos bastará citar la prosperidad inusitada y rápida de las industrias alemanas que tendían, antes de 1914, al desplazamiento universal de las industrias similares de los demás países de Europa. La centralización de intereses de una industria conduce, en primer término, a la adquisición a bajos precios de las materias primas, en razón de las grandes cantidades que se adquieren por un solo comprador, y de la anulación de la competencia en la demanda, y en segundo, a la producción más barata de los artículos de elaboración correspondientes que salen, en seguida, al mercado, con pre-

cios uniformes, aparte de las mejores condiciones para la lucha y para la resistencia por la acción combinada de los inmensos capitales y de la experiencia de los directorios.

Desgraciadamente, la gestión de la Asociación, en su primer tiempo, no ha sido afortunada: causas mundiales, que no pueden imputarse a su Debe, la han colocado al borde del fracaso: el alza inmoderada de los precios del abono, en 1920, fué un error, explicable por las circunstancias que incidieron en ese tiempo y que hacían presumir con visos de exactitud la reconstitución rápida del mundo europeo y la solicitación creciente de abonos para reparar sus agostados y abatidos campos agrícolas; pero que no se realizaron, y trajeron, como consecuencia, muchos sinsabores y amarguras al país entero.

Las salitreras son un mercado de consumo de la producción agrícola del Centro y Sur de Chile: su paralización importa la brusca clausura del más poderoso consumidor, y como si ello no fuera suficiente, han arrojado sobre el Erario el gravamen de una treintena de miles de obreros desocupados, que han debido sustentarse a expensas del Fisco. Aparte de esto, la paralización de la exportación de salitre ha restado a la Hacienda Pública su fuente principal de recursos.

La situación de este abono no es ya la misma de diez años atrás. Era, hasta entonces, un monopolio chileno. Su precio, la necesidad de prepararse para las eventualidades de una guerra que se entreveía, o preparaba, y los progresos incalculables de las industrias eléctricas, unidos a la sed insaciable de investigación del espíritu humano, produjeron un movimiento irresistible de estudios y de ensayos dirigidos a reemplazar el producto natural por el producto de la ciencia y de la industria. Hechos anteriores habían demostrado la posibilidad de alcanzar éxito en semejantes empresas: la tintorería vegetal de que Inglaterra tuvo el cetro con sus portentosos bosques de la India, había sido sustituída con ventajas por las anilinas artificiales de la industria alemana; otro tanto había ocurrido con el azufre de Italia y sus aplicaciones a la industria mundial. La naturaleza había sido vencida por la ciencia.

El mundo antiguo necesita salitre, sus campos gastados, han menester de este abono para la producción, único suficientemente abundante para proveer al abastecimiento de tan ingentes necesidades: los cereales, la betarraga sacarina, el algodón, lo requieren para su rendimiento. Producir un artículo de consumo indispensable, es y será siempre tentador para el hombre de empresa y base de fortuna sólida y duradera. Alemania, los países Escandinavos, y más tarde casi toda la Europa y la América del Norte, los mejores mercados del salitre, han invertido fabulosas sumas de dinero para producirlo artificialmente, y lo han logrado, aunque todavía en cantidad insuficiente. Esta es una espada de Damocles suspendida sobre la producción de salitre chileno. No se puede vivir en bizantina confianza respecto al porvenir de esta poderosa industria. Está herida y amenazada. Cuanto se haga en su favor, será útil, previsor y sensato.

La más importante de todas las medidas por arbitrar, es, sin duda, el abaratamiento de su producción y de su precio. Si este abaratamiento lo puede alcanzar el esfuerzo combinado de la Asociación de Productores, en hora buena. Pero si es impotente para lograrlo, su fin está próximo, por dos razones: la primera, porque el plazo de su existencia llegará en Enero de 1923, y si sus frutos no son halagadores, los industriales mismos se apresurarán a eliminarse de ella en un nuevo período; la segunda, porque si no da los resultados perseguidos en su organización, el Estado no debe concederle por segunda vez la personalidad jurídica necesaria a su existencia legal.

La fijación de un precio uniforme, no parece favorable a los intereses nacionales, sino a las compañías salitreras que explotan caliches de más baja ley y a mayor costo. Es el beneficio de las calicheras pobres a expensas de las calicheras ricas, o de los rutinarios a expensas de los progresistas. Verdad que el alto precio y la cuota permanente y fija en las ventas, resarce con creces a estas últimas, proporcionándoles una utilidad mucho mayor. Pero este punto de vista es perjudicial a la Nación y a la industria: los precios altos fueron posibles mientras era Chile el único productor de salitre,

mientras tenía su monopolio; en lo sucesivo se verá obligado a someterse a la ley de la competencia comercial, y para ganar la contienda no se ve otro recurso que el *abaratamiento máximo* del precio con que el abono llegue a poder del consumidor, si fuere necesario, hasta con el sacrificio de las utilidades durante algún tiempo. La competencia en la producción aparece, según esto, como una necesidad: los que pueden producir más barato, podrán realizar utilidades a pesar de la disminución de los precios, y los que no puedan hacerlo, antes de abandonar una riqueza de tanta entidad, procurarán, por todos los medios, introducir reformas y perfeccionar sus sistemas de explotación, someterse a nuevos procedimientos industriales, y en ello serán, dentro de lo razonable, los primeros, aquéllos que explotan pampas pobres, o caliches de baja ley.

El problema está así planteado.

El Estado no puede ser indiferente a su solución final: si el industrial rutinario no se allana a procurar directamente el abaratamiento de la producción, el Estado debe conminarlo a seguir el camino que conviene a los intereses generales, debe, de su cuenta y riesgo, someter a ensayo y experimentación, los mil inventos patentados para resolver favorablemente el abaratamiento, y propiciar, compulsivamente, la implantación del que resulte más favorable. No puede limitarse a esto su acción: el régimen tributario en vigencia, sobre este producto, es demasiado rígido y oneroso para la industria. El sacrificio del Fisco debe correr paralelamente al sacrificio del industrial: bajar su impuesto, cambiar el procedimiento por el de participación en las utilidades, son los caminos que tiene más francamente abiertos. Pero si ellos no le dieren resultado, quedaría aún el de proceder a la explotación de los inmensos yacimientos que todavía permanecen en su poder bajo el régimen de la explotación directa, aún cuando más no fuera para poner en práctica y vigor los métodos más ventajosos de explotación, y, por último, como medida extrema, asumir francamente el monopolio fiscal, no por razón de utilidad meramente económica, sino en razón del interés nacional, ya indicado, que entraña esta industria.

En tanto, muchas comisiones parlamentarias y extraparlamentarias, se han ocupado en el estudio de esta cuestión, sin que se haya producido la resultante; el tiempo avanza, la resolución urge, y es necesario llegar a ella cuanto antes.

La otra medida de utilidad inmediata que debe preocupar y aplicarse, es la intensificación de la propaganda: hasta hoy se ha llamado así, algo como una parodia de propaganda: una propaganda de gabinete: nó; la que se necesita es la propaganda comercial, activa, eficaz, perseverante, que penetre hasta el último rincón del mundo donde pueda consumirse el salitre, y que lleve a todas partes el convencimiento de la conveniencia de abonar los suelos con esta sal, la compensación y la utilidad que con el abono se reporta, sus ventajas para el suelo, sus beneficios en la calidad y cantidad de los rendimientos, y el afianzamiento y seguridad de las cosechas.

La última cuestión que debemos considerar tratando el salitre, cuestión puramente financiera, es la que se refiere a la naturaleza de esta entrada en relación con la Hacienda Pública.

Nuestros presupuestos la han hecho figurar invariablemente como una entrada ordinaria. No les ha faltado razón: su repetición normal en cada período financiero, aunque en proporciones muy variables, hace que se la pueda y deba considerar como entrada ordinaria, bien así como tiene todos los caracteres de entrada extraordinaria la venta de terrenos salitrales de propiedad del Estado.

Con todo, su consideración en este carácter, ha sido para Chile una verdadera rémora en el ordenado desarrollo de su régimen tributario. Hemos vivido del salitre, a su sombra nos hemos recostado a la vera del progreso financiero de todas las naciones civilizadas, siguiendo desde muy lejos, en remota perspectiva, su continuado e incesante desenvolvimiento. No nos ha inquietado el porvenir, nos hemos endeudado acaso sin orden ni concierto, más allá de nuestras fuerzas económicas normales, y cuando las rentas del salitre fallan, sólo se deja sentir un alarido de estupor y pesadumbre

en todos los ámbitos del territorio, pudiendo percibirse distintamente el crujir fatigoso del engranaje entero de toda nuestra administración.

A pesar de sus caracteres financieros, la renta del salitre no debe seguirse reputando como renta ordinaria: su destino en el presupuesto nacional debe estar claramente señalado: la amortización de la deuda, la inversión en obras reproductivas, de aquéllas que acrecientan el patrimonio nacional y la riqueza pública: puertos, ferrocarriles, caminos, escuelas y establecimientos de enseñanza.

Carbón.—Otro problema, y de señalado interés para nosotros, es el de la explotación por el Estado de las minas de carbón.

Cuestión es ésta que desempeña un gran papel en las discusiones económicas de aquellos países que lo producen. La razón de estas discusiones es de fácil percepción: sustancia de primera necesidad e influencia fundamental en el desarrollo y prosperidad de las industrias, elemento indispensable para que los calderos de las locomotoras, de los navíos, de las fábricas y de las usinas llenen sus funciones de productores de la extraordinaria fuerza expansiva del vapor, no ha podido ser contemplada con indiferencia por la sociedad ni por su representante legítimo, el Estado.

La prosperidad de las industrias ha sido tanto más rápida y vigorosa, cuanto mayores han sido los recursos nacionales en hulla o carbón. Inglaterra, Alemania, Estados Unidos de Norte América, Australia, sirvan como ejemplos.

Factores de tan señalada trascendencia y de influencia tan decisiva en el desenvolvimiento de la riqueza nacional, a la cual se encuentran vinculados por medio de las industrias que son su fuente y manantial, han debido, casi en razón de la pesantez, caer bajo el control y discusión de los economistas y promover debates y controversias de suma significación.

Cuando la vida misma de un Estado depende en alto grado de un producto, no se puede permanecer indiferente en presencia de su producción, y todo el mundo aspira a que ella sea abundante y barata, má-

xime cuando se trata, como en este caso, de una materia acumulada por la naturaleza y la acción de los siglos en las ubérrimas entrañas de la tierra.

He ahí los orígenes del problema.

Algunos países lo han resuelto inclinándose francamente del lado de la explotación directa del Estado, como Prusia; otros, como Inglaterra, se debaten todavía en la discusión teórica de la libertad de comercio; pero una formidable corriente, encabezada por el elemento obrero, propicia la adquisición por el Estado de todas las minas de carbón y su explotación directa asociado a los obreros.

Hemos dicho que esta cuestión tiene para Chile grande y señalada importancia.

Si no pareciera hiperbólico nuestro lenguaje, diríamos que los yacimientos de este fósil son inagotables en la región Sur del país, provincias de Concepción, Arauco, Malleco, Cautín, Bio-Bío y Valdivia, sin perjuicio de que lo haya en varias otras. Y no sólo es imponderable su cantidad, sino que por su calidad puede competir con los mejores del mundo, salvo, acaso exclusivamente, con la hulla inglesa. En tanto, a pesar de estas favorables circunstancias, vivimos con perpetua necesidad de carbón extranjero. Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Australia, ricos, como Chile, en yacimientos de este combustible, lo producen en abundancia tal, y a precios de tal manera módicos, que en la más modesta habitación se le encuentra siempre listo para alimentar la chimenea y hacer placentera y grata la permanencia en el hogar confortable y cálido.

¿Qué pasa, en tanto, entre nosotros?

El carbón nacional no sólo debería abastecer a todas las necesidades de consumo en el país, sino que debería alcanzar un elevado poder de expansión comercial hacia los países vecinos, que no lo tienen, y su precio debería estar por debajo del precio de cualquier carbón natural procedente de otros países. Si así no ocurre, deben señalarse con entereza y precisión las causas. Seguramente, no se trata de causa única. En esta clase de fenómenos los factores son siempre múltiples. A nuestro entender, dos son los principales: la avidez de los productores, primero, y el estado de huelga

permanente de los mineros de las respectivas regiones, después.

No encuadra en este Ensayo el estudio del problema social propiamente dicho; pero no incurriremos en error de suma gravedad, si sostenemos que a los dos factores enunciados se debe, sustancialmente, la circunstancia de que el carbón sea, en un país eminentemente carbonífero, un objeto de lujo por su escasez y por su elevado precio.

Un falso concepto de la protección a la industria nacional, mueve—lo hemos visto con asombro en los últimos tiempos—en amparo de los productores de carbón, a los mismos que combaten las utilidades extraordinarias de los dueños de las minas, y a los mismos que protegen y fomentan el estado de la huelga permanente de sus obreros. El industrial, la industria, el empresario o la empresa particular, buscarán siempre—es la ley del mayor provecho con el menor esfuerzo—el rendimiento máximo de sus capitales o de sus inversiones reproductivas. En tales condiciones, propiciar su monopolio, defenderlo de la competencia, es, justamente, aguijonear sus móviles de lucro. En frente de circunstancias en todo semejantes, en Bélgica, el Gobierno se veía compelido a provocar la competencia del productor extranjero a fin de reducir a límites razonables y moderar los apetitos desmesurados de los productores nacionales.

La explotación por el Estado de los yacimientos carboníferos de su propiedad, no debe ser contemplada como una utopía irrealizable. El ciego pesimismo no debe empañar la limpia mirada de nuestros ojos ni cortar las alas al genio emprendedor de nuestra raza de gente «granada, soberbia, gallarda y belicosa» como la describió Ercilla. Por el contrario, pensamos que debe emprenderse esta obra y en el menor espacio de tiempo posible.

Dejemos para siempre de mano la muletilla del pesimismo que repite como el zumbido del moscón, augur de malas nuevas, que el Estado es mal empresario, mal industrial, mal administrador. Si en otras partes ha obtenido éxitos magníficos y estupendos, ¿por qué no los ha de poder alcanzar entre nosotros? ¿Acaso no ama-

mos a nuestro país, en el peor de los casos tanto, por lo menos, como el japonés, el alemán, el francés, el belga o el neerlandés? Y si allí han podido prosperar y prosperan las empresas industriales del Estado, seguramente han de poder prosperar y prosperarán entre nosotros, tan pronto como corrijamos los vicios de que han adolecido o adolecen sus explotaciones industriales.

Si el Estado resolviera explotar sus yacimientos carboníferos, que los tiene en abundancia, podría alcanzar dos resultados de trascendental importancia y eficacia en los tiempos que corremos: debería instalar y atender en forma ejemplarizadora a sus obreros, compartir con ellos una porción de las utilidades, otorgarles las ventajas compatibles con su naturaleza de hombres incorporados a una sociedad civilizada, con su departamento de bienestar, sus habitaciones higiénicas y confortables, sus escuelas, sus teatros, sus campos de juegos y de ejercicios, etc., etc., y concurriría, por otra parte, al abastecimiento del carbón que en tan alta escala consumen los ferrocarriles del Estado y los buques de la Escuadra, a precio que estaría, con seguridad absoluta, muy por debajo del precio que cobran los productores y las compañías nacionales.

Cuando se recuerdan hechos producidos a nuestra presencia, hechos de los cuales apenas ha transcurrido el espacio de tiempo suficiente para que sus líneas y proporciones no se agiganten con la perspectiva de las cosas lejanas, como los que hemos presenciado a continuación de 1914, y cuando se piensa que el carbón nacional, producido con un salario obrero que fluctuó entre cuatro y ocho pesos de nuestra moneda corriente, con un promedio aproximado de diez peniques, alcanzaba un precio de venta muy superior al carbón procedente de Estados Unidos de Norte América en donde se le producía con un salario medio equivalente numéricamente al nacional, pero en dollars, se comprenden muchas protestas y se explican muchos quebrantos nacionales. Con esos salarios, Estados Unidos pudo estabilizar el precio de sus carbones a 4 dollars la tonelada, y con aquellos salarios, el carbón chileno, para los ferrocarriles del Estado de Chile y para los

buques de la armada nacional, se vendió a un precio tres, cuatro, cinco y más veces superior, según eran los tipos de nuestros cambios internacionales.

Cuando esto hemos visto, mejor que nunca se comprende la conveniencia de que el Estado emprenda por su cuenta la explotación de alguno o de varios de sus yacimientos carboníferos. Lo menos que obtendría por este camino, sería el derecho a influír en el mercado sobre la fijación de los precios del carbón, y se emanciparía de la tiránica acción que sobre él han ejercitado sin contrapeso los que enfáticamente se llaman productores nacionales de carbón de piedra, coludidos o en consorcio para hacerlo la primera víctima en su desmedida avidez de utilidades.

Con su ejemplo, el Estado obligaría a las compañías a preocuparse de la pronta, eficaz y definitiva solución del problema obrero que las ahoga y se las consume, y se obtendría una considerable utilidad que se manifestaría en forma de economía en sus actuales extraordinarios gastos de carbón. Por otra parte, una sensación de alivio circularía por todo el país: la mayor y más fuerte pérdida de los ferrocarriles ha tenido su origen en el alto precio del carbón, y por la misma causa, los habitantes de las ciudades padecen las consecuencias del precio casi prohibitivo del alumbrado y de la calefacción a gas, factores, uno i otro, que intervienen en el encarecimiento de la vida en considerable proporción.

Capítulo Sexto

El patrimonio productivo por creación

PRIMERA PARTE

§ XXXII. Las empresas del Estado en libre concurrencia.—§ XXXIII. Los telégrafos.—§ XXXIV. Los puertos.

§ XXXII.—Las empresas del Estado en libre concurrencia. «El Estado asume a veces directamente la producción de ciertos servicios, sea bajo el régimen del monopolio, sea bajo el régimen de la libre concurrencia». (Nitti, pág. 257). Se entiende por régimen de libre concurrencia, aquellos servicios que el Estado realiza por su cuenta, sin perjuicio de que los particulares, aisladamente o asociados, puedan realizar de su cuenta y riesgo los mismos servicios. En uno y otro caso, trátese de monopolio, trátese de servicios en concurrencia con la o las empresas particulares, el Estado crea un patrimonio productivo, cuya construcción, dotación, instalación, conservación y servicios, le imponen desembolsos, inversión de capitales (egresos) que ha debido obtener de sus rentas generales, a lo menos hasta el momento en que los servicios que produce se costeen o se conviertan en remunerativos.

La situación del Estado, sin embargo, es casi siempre diversa de la situación de los particulares, salvo en el caso de los monopolios financieros de que nos ocuparemos más adelante. No es el lucro lo que mueve al Estado a producir esos servicios, sino, a lo menos dentro del actual concepto general de sus funciones, la utilidad general, la prosperidad pública.

El concepto del Estado empresario, ha evolucionado considerablemente. Hay servicios cuya naturaleza parece indicarlos como función propia del Estado, en el carácter de representante del interés social, en tanto que otros despiertan fácilmente las expectativas del lucro seductor para las inversiones del capital privado. Si en nadie se suscita el interés por asumir un servicio, y ese servicio conviene al interés general de la sociedad, es el Estado el llamado a desempeñarlo, y su desempeño constituirá, aún sin voluntad determinante de esa condición, un monopolio. Pero, si el mismo servicio es susceptible de excitar el interés privado, seguramente habrá capitalistas dispuestos a hacerse cargo de él, bajo su directa responsabilidad, acicateados por la esperanza de lucro. En todo caso, la empresa particular perseguirá preferentemente la obtención de utilidades, y extenderá sus servicios, sólo en tanto que ofrezcan margen a la realización de ganancias. Dejarán, como natural consecuencia, abandonadas aquellas regiones que carezcan de movimiento, comercio o de tráfico suficiente para justificar la inversión remunerativa de capitales. Al Estado no le ocurrirá lo mismo: sus inversiones mirarán, más que a la utilidad inmediata, más que a la inversión reproductiva, a la creación y fomento de la riqueza general: no importa que esta riqueza le ocasione, a veces, pérdidas directas; se encontrará compensado por otros caminos, sea con el aumento consecuencial de los tributos, con el progreso general de la cultura y con el desarrollo del comercio.

§ XXXIII.—Los telégrafos. Es un hecho, y un hecho verdaderamente curioso en finanzas, la situación especial que se presenta en nuestro país respecto de los telégrafos.

En tanto que es éste un servicio monopolizado por el Estado, casi en todas partes, con la sola excepción de Estados Unidos de Norte América, en tanto que los Estados modernos ensanchan sus monopolios y hacen, en tal carácter, aún los servicios de teléfono al lado de los servicios de telégrafos, entre nosotros el Estado tuvo en su mano la casi totalidad de los servicios telegráficos en el interior (sólo se sustraían a su dominio, las insta-

laciones de servicios particulares de los ferrocarriles de empresas privadas). Fué ésta, en la práctica, su forma más generalizada de explotación. Pero, un buen día, se le escapó de las manos, lo abandonó por una de esas complacencias inexplicables o lenidades inexcusables: bajo la autoridad de una ley antigua, caduca en la práctica, y que debió haberse derogado oportunamente, se estableció la Compañía de Telégrafo Comercial, sociedad anónima, y en consecuencia, con Estatutos aprobados por el Supremo Gobierno, a compartir con el Estado las ventajas—no las desventajas—de tan importante servicio público. Perdió el Estado su monopolio de hecho, y lo sacrificó en obsequio del interés privado, sin compensación de ninguna naturaleza; más aún, concediendo a la empresa particular el derecho de percibir o cobrar por sus servicios las mismas tarifas que el Estado estableciere para el suyo. Así se ha visto que las tarifas en cuestión han sido alzadas por el Estado, primeramente de tres a cinco y luego de cinco a siete centavos la palabra, y que la empresa particular ha seguido el mismo movimiento. El Estado alzó sus tarifas por motivos económicos especiales, para el mejoramiento de la situación económica de su personal; y sin que estas razones obraran en la empresa privada, ni la empresa privada hubiera solicitado la autorización para alzar sus tarifas, el sólo hecho de haberlas alzado el Estado, ha reportado un beneficio de consideraciones a la empresa particular.

Subsiste una situación de pseudo monopolio; pero en el solo beneficio de la empresa particular. En la práctica, esta empresa sólo ha establecido sus servicios en aquellos lugares que ofrecen mayor margen de utilidades, y ha descuidado, o no se ha interesado por establecerlos en todas aquellas ciudades o pueblos cuyo movimiento no ofrece expectativas de ganancias; en otros términos, disputa al Estado, rivaliza con él, y generalmente lo ha vencido, allí, justamente, en donde sus servicios podrían compensar al Estado el sacrificio que se impone en favor de la prosperidad general.

Las razones en que se funda el concepto del monopolio del Estado, para el servicio de telégrafos, son las mismas que abonan la dirección por el Estado del servi-

cio de correos, servicio que es exclusivo del Estado en la muy liberal Inglaterra, y en el propio Estados Unidos de Norte América. Esa razón fundamental, es la inviolabilidad de la correspondencia, razón que justifica, también, el monopolio de los servicios telefónicos.

La singularidad del caso de Chile, la pone en mayor relieve, la gradación de estos tres servicios: el de correos es un monopolio del Estado; el de telégrafos, es un semi-monopolio—toda vez que las tarifas de la empresa particular son y deben ser iguales a las tarifas del Estado, porque no se comprendería la competencia si se la hubiera facultado para percibir tarifas diversas—y los teléfonos, son servicios de empresas particulares, malos y caros.

En los últimos años se ha tratado de establecer por ley el monopolio de los servicios radio-telegráficos. El respectivo proyecto pende de la consideración del Congreso Nacional, y su despacho sería muy conveniente, antes de que se creen intereses particulares.

La ley de 10 de Noviembre de 1852 (Anguita, tomo I, págs. 606 y 607) sobre telégrafos, dejó este servicio entregado a libre concurrencia, con las limitaciones que en ella se señalan, limitaciones de derecho público, destinadas a garantir la inviolabilidad de la correspondencia y a impedir la propagación de las alarmas en caso de motines o asonadas populares.

La ley de 9 de Octubre de 1871 (Anguita, tomo II, pág. 274) declaró aplicables a los casos de expropiación de terrenos de particulares para la instalación de telégrafos, las disposiciones de la ley de 18 de Junio de 1857 (Anguita, tomo II, pág. 40) sobre expropiaciones para la construcción de ferrocarriles.

La organización de los servicios de los telégrafos del Estado, no fué, en sus primeros tiempos, materia de legislación especial, sino el simple fruto de disposiciones de las leyes de presupuestos.

La ley núm. 993, de 14 de Enero de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 411) suprimió las funciones par-

ciales de las oficinas de correos y telégrafos introducidas en el proyecto de presupuestos del año 1898 y declaró subsistente el servicio de esas oficinas en la forma establecida en la ley de presupuestos del año 1897. Esta disposición se establecía sin perjuicio de mantener ambos servicios fusionados en aquellos lugares en donde así existieran y en donde fuere posible establecerlos.

La ley núm. 2,213, de 7 de Septiembre de 1909 (Anguita, tomo IV, pág. 266) autorizó la venta de estampillas de ahorros en las oficinas de telégrafos y de correos.

La ley núm. 2,631, de 10 de Febrero de 1912 (Anguita, tomo IV, págs. 411 y 412) fijó la planta de empleados, con sus sueldos, a este servicio, estableciendo que los sueldos serían incompatibles con toda gratificación o asignación que no fueren las establecidas en la misma ley.

La organización actual de este servicio, vino a ser establecida por la ley núm. 3,619, de 14 de Marzo de 1920 (Echeverría, tomo IX, págs. 192 a 194) que dispuso que la dirección y administración de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos de la República, estarían a cargo de una Dirección General única, dependiente del Ministerio del Interior.

Las entradas de los telégrafos, a partir del año 1914, han sido las que señala el cuadro siguiente, todos los años con grandes pérdidas, en proporción al costo del servicio.

	Ingresos		Sueldos	
Años	Moneda corriente	Oro 18 d	Moneda corriente	Oro de 18 d
1914	$ 1.929,876	$ 961,507	$ 4.124,486	$ 2.054,911
1915	2.026,166	928,659	3.794,354	1.739,079
1916	2.634,584	1.384,620	3.739,139	1.959,870
1917	2.629,569	1.859,691	3.987,774	2.820,243
1918	2.595,917	2.104,033		
1919	3.086,129	1.814,274		
1920	4.731,520	3.171,916		

Desde el año 1918, el Anuario Estadístico presenta los gastos de telégrafos englobados con los de correos.

El cuadro que viene a continuación señala, a partir de 1905, el valor de los telégrafos del Estado en moneda corriente (1).

Años	Tasación
1905	$ 1.958,973
1906	2.099,017
1907	2.167,935
1908	2.167,935
1909	2.349,448
1910	2.410,142
1911	2.426,406
1912	6.924,095
1913	6.949,377
1914	7.084,977
1915	7.271,323
1916	7.593,930
1917	7.617,698
1918	7.703,397

§ **XXXIV.—Los puertos.** El tratadista De Cordemoy, en su libro *Explotación de puertos marítimos*, refiriéndose a la materia de que vamos a ocuparnos, dice: «Si en todo tiempo el comercio internacional ha ocupado gran sitio en la vida de las naciones, este sitio, en nuestros tiempos, se ha convertido en preponderante.

«La ciencia, aplicada a la industria, ha revolucionado radicalmente las condiciones económicas. Las naciones se han aproximado por el telégrafo, los ferroca-

(1) La tasación de los bienes nacionales en moneda corriente, no permite darse una cuenta exacta de las inversiones efectivas, ni del valor real de los bienes del Estado. El tipo de moneda nacional de oro, o sea la moneda de 18 d, da un concepto estable, definitivo y exacto de los valores para justipreciar el monto en dinero del patrimonio nacional. Sería una medida muy acertada, si se dispusiera que la Oficina de Bienes Nacionales y demás oficinas que deben intervenir en estas tasaciones y estadísticas, redujeran todas sus tasaciones y operaciones a moneda de oro.

rriles, las líneas de navegación; el capital ha venido a intervenir con su potencia incomparable sobre las transacciones que han sido completamente transformadas.

«Los pueblos sólo luchan por la conquista de los mercados del globo, aún cuando esas luchas revistan el carácter militar.

«Como la guerra, la industria y el comercio han debido transformar sus medios de acción, y el éxito ha recompensado a los pueblos que más pronto han sabido adoptar los nuevos procedimientos.

«Así se explican los progresos de los americanos del Norte, de los alemanes, entre los cuales la industria es de reciente creación. Ellos no han necesitado arrojar a los depósitos de fierro viejo, máquinas en estado todavía de producir servicios. Han podido proporcionarse utilería nueva, adoptar maquinarias más rápidas, más económicas que los aparatos arcaicos acumulados todavía en las usinas de Francia e Inglaterra.

«Al mismo tiempo, el industrial de tradición, de aptitudes heredadas, les ha faltado, y lo han reemplazado por el ingeniero. Después de un corto período de vacilaciones, éste se ha puesto al corriente, y ha sustituído con la ciencia a la rutina, todavía muy enseñoreada del terreno entre sus rivales.

«Las consecuencias no han tardado en hacerse sentir.

«Se ha comprendido en Francia, la necesidad de dar a los futuros industriales, a los comerciantes del porvenir, una instrucción más sólida y más extensa; en todas partes han surgido escuelas, muy a menudo, desgraciadamente, útiles sólo en la intención, a veces perniciosas.

«Con todo, a las iniciativas más atrevidas que nacerán de la enseñanza nueva, serán necesarios medios de acción apropiados, i el *más importante de todos, en la lucha comercial universal, es el puerto marítimo.*

«El puerto, en efecto, no es simple sitio de aterrizaje, un accidente local. *Es la puerta del mar*, el mercado donde las naciones se dan cita para el cambio mutuo de sus riquezas.

«El puerto debe poder irradiar sobre todas las regio-

nes limítrofes por vías de comunicación numerosas y diversas; canales, ferrocarriles, caminos, etc.; todavía se sirve del cabotaje para transportar mercaderías a las costas vecinas.

«La prosperidad del puerto depende mucho de la riqueza en productos de cambio en la región vecina. La recíproca no es menos verdad. Mientras más frecuentado es el puerto, más capaz de exportar con provecho productos que no tendrían, sin esta circunstancia, gran valor, será la región vecina.

«Un ejemplo típico, se encuentra en Rotterdam, que envía a Inglaterra macadam procedente de Alemania.

«Las dos entidades, puerto y país o región, son, pues, función la una de la otra. El segundo debe siempre tener presente, en su espíritu, la utilidad, la indispensabilidad del otro.

«Las expensas de mejoramiento de los puertos, tienen una repercusión profunda sobre la Nación y son recuperadas prontamente aún por el Tesoro.

«La sana razón, dice el Ministro de Finanzas » y Obras Públicas de Bélgica, M. de Smet de Naeyer, a propósito de los nuevos trabajos proyectados en Amberes, nos indica que la extensión y el perfeccionamiento racionalmente concebido, del aprovechamiento económico de un país, al contribuír al desenvolvimiento de la riqueza pública, alimentada por el comercio y la industria, son causas ciertas, obren directa o indirectamente, de acrecentamiento de las fuentes del Tesoro. Esta verdad se comprueba con brillo por la progresión constante de nuestras vías y medios de comunicación, evidenciada en frente de los grandes trabajos de orden económico ejecutados en nuestro país en el curso del último cuarto de siglo».

«Ahora bien, en tanto que los otros países desarrollan, a la par que su espíritu de empresa, la facilidad de acceso y la utilería de esos puertos de mar, en Francia no parece que la masa haya comprendido que a eso se encuentra vinculada la prosperidad de la Nación.

«En tanto que la célebre frase: «Nuestro porvenir está en el mar», galvanizaba a un país extranjero, que allí

germinaba esta «Liga Marítima» que pronto contará con un millón de adherentes, en Francia no se ha hecho casi nada, o a lo menos algunas tentativas laudables no han sido recompensadas por el éxito.» (Págs. 1 a 3).

La cita de M. de Cordemoy que precede, tiene suma importancia para nosotros. País nuevo, favorecido por la naturaleza en materia de costas, no hemos dado la importancia correspondiente a la formación de puertos capacitados para competir victoriosamente en la lucha moderna del comercio, en donde el éxito corresponde invariablemente al mejor preparado y con mejores elementos de seguridad y mayores facilidades de precio. De Buenos Aires, puerto montado con todas las comodidades modernas, suele llegarnos mercadería procedente de Europa y de Norte América, recargada con el flete de ferrocarril a través de una distancia que excede de un mil quinientos kilómetros.

Sólo en los últimos años nos hemos ocupado seriamente del mejoramiento de algunos de nuestros puertos y de su dotación; en tanto, permanecen abiertas a todas las dificultades, la casi totalidad de las bahías y caletas más o menos indicadas por la naturaleza misma, para satisfacer funciones portuarias. No se ha tenido en vista el interés económico, de honda repercusión en las finanzas, que significan los puertos modernos con su portentosa influencia en la productibilidad de artículos de exportación en toda la zona de atracción del puerto, y con sus ventajas sobre el consumo, mediante la facilidad de carga y descarga de las mercaderías que por ellos se embarcan o reciben.

Los puertos que han merecido preferente atención del Estado, hasta nuestros días, han sido: Valparaíso, San Antonio, Antofagasta y Talcahuano.

La ley núm. 2,390, de 7 de Septiembre de 1910 (Anguita, tomo IV, págs. 322 y 323) autorizó al Presidente de la República para que, dentro de un plazo de seis meses, adoptara, previo el dictamen de una comisión, el plan definitivo de las obras marítimas que deberían

llevarse a cabo en los puertos de Valparaíso y San Antonio.

Las obras se deberían contratar mediante propuestas públicas que se solicitarían en las plazas de Europa y de Estados Unidos.

En las propuestas se comprenderían las obras proyectadas y se fijaría un precio alzado que no podría exceder de tres millones de £ para Valparaíso, incluyendo en esa suma la construcción de los desagües, y de £ 1.275,000 para San Antonio.

La misma ley autorizó la contratación de un empréstito hasta por la suma de £ 4.275,000, al interés del 5 % anual y con el 1 % de amortización, también anual, para invertirlas en las obras indicadas.

Se declaró la utilidad pública de los terrenos de propiedad municipal o particular que fueren necesarios para la construcción de las obras y para la extracción de los materiales.

La misma comisión encargada del estudio de estos dos puertos, debería presentar, en el plazo de dos años, estudios definitivos para la construcción del puerto marítimo de Constitución, y un plan general de mejoramiento de los puertos de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta, Taltal, Mejillones, Chañaral, Coquimbo, Huasco, Los Vilos, Papudo, Pichilemu, Llico, Buchupureo, Tomé, Talcahuano, Puerto Saavedra, Lebu, Valdivia, Ancud y Puerto Montt. Para subvenir a los gastos que irrogara el cumplimiento de esta comisión, se autorizaba la inversión de un millón de pesos moneda corriente.

Contratado el empréstito a que se refiere la ley anterior, produjo: $ 51.652,238.60, oro de 18 d. De esta suma se destinaron: $ 36.948,939 al puerto de Valparaíso, y $ 15.703,299.60 al puerto de San Antonio.

Con cargo a la primera de estas sumas, se contrató con los señores Pearson and Son, la construcción de las obras de mejoramiento del puerto de Valparaíso, por la suma de $ 32.763,630, oro de 18 d. Además, con cargo a la misma suma, se han hecho los siguientes contratos: mejoramiento de los cauces y quebradas del puerto, con los señores Polanco y Harrinson, en la suma de $ 1.482,335.17, oro de 18 d; con el señor Carlos Grossi,

el mejoramiento de la quebrada de San Agustín, por la cantidad de $ 250,272.27, oro de 18 d; con el señor Régulo Anguita, el mejoramiento de la quebrada de Cabritería, por la suma de $ 390,806, moneda corriente; con el señor Antonio Pistono, la prolongación de los cauces hasta el mar, por la suma de $ 239,432.50, moneda corriente; con la casa Saavedra Benard, la utilería del puerto, por la suma de $ 1.199,700, oro de 18 d; con los señores Luis Harnecker y Cía., los ascensores, por la suma de $ 312,080, oro de 18 d; y con los señores Calenders, Cables y C.ª el alumbrado, por la suma de $87,000, oro de 18 d. Todo esto da un total de obras contratadas ascendente a $ 36.095,361.44, oro de 18 d. y $ 630,238.50, moneda corriente. Al monto de estos contratos debe agregarse la suma de $ 1.500,000, moneda corriente, invertidos en la inspección fiscal y en la expropiación de canteras para el puerto.

Para continuar las obras de abrigo de este puerto, la ley núm. 3,835, de 11 de Enero último, ha autorizado la contratación de un nuevo empréstito que produzca hasta £ 1.470,000, al 8 % de interés y con el 1 % de amortización anuales, empréstito que podrá contratarse, de preferencia, sobre los otros autorizados por la misma ley, que concede un plazo total de diez años.

De la cifra asignada al puerto de San Antonio y, con cargo a ella, se contrataron con don Augusto Galtier, las obras fundamentales del puerto por valor de $ 10.082,879, oro de 18 d; y se han realizado por administración obras por valor de $ 5.701,977, de la misma moneda. Además, se han invertido, con cargo a la ley de presupuestos, en inspección fiscal, administración del puerto y obras de agua potable, $ 521,938, moneda corriente.

La ley núm. 3,851, de 10 de Febrero del presente año, autorizó al Gobierno para invertir en la continuación de las obras de este puerto, el producto de la venta de los terrenos sobrantes, a cuyo efecto, y en tanto que esa venta se realiza, se autorizó la emisión de bonos por valor de $ 3.500,000, moneda corriente, que gana-

rán el interés del 8 % anual y que se cancelarán con el producto de la venta de los terrenos en referencia.

El movimiento probable del puerto de Valparaíso, se ha calculado en 1.200,000 toneladas de mercaderías movilizadas al año. Es evidente, sin embargo, que con algunos desembolsos más, principalmente en utilería, la movilización podría ascender a 2.000,000 de toneladas.

El movimiento del puerto de San Antonio, fué calculado, primitivamente, para 400,000 toneladas; pero, en opinión de la Comisión de Puertos, nuestra primera autoridad sobre estas materias, podrá movilizar, con los mismos elementos, y sin mayor costo, hasta 600,000 toneladas.

Por ley núm. 3,132, de 4 de Septiembre de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 468) se autorizó al Presidente de la República para contratar, por medio de propuestas públicas, la ejecución de las obras fundamentales de mejoramiento del puerto de Antofagasta, por un precio que no excediera de £ 1.700,000.

La misma ley autorizó la contratación de un empréstito que produjera la suma de libras esterlinas indicada o su equivalente en dollars, al interés del 6 % y con el 2 % de amortización anual.

Se declaró la utilidad pública de los terrenos necesarios para extracción de los materiales para las obras y para la instalación de éstas, y se autorizó al Presidente de la República para invertir hasta $ 300,000, oro de 18 d, en los trabajos preliminares de construcción del puerto, y en el ramal del ferrocarril destinado a unirlo con el ferrocarril longitudinal.

Esta ley autorizó especialmente al Presidente de la República para dictar los reglamentos a que deberá sujetarse la explotación de los puertos nacionales, en el sentido de atender a su conservación, determinar la forma y condiciones de su administración y fijar las tarifas y demás materias relacionadas con el mejor aprovechamiento de las obras.

La ley que acabamos de considerar, dispuso, también, que las obras del puerto de Antofagasta podrían

contratarse con cargo al presupuesto general de la Nación, y en esta forma se celebró el contrato con los señores Baburizza, Lagarrigue y Cía., por la suma de $ 22.689,301, oro de 18 d, por las obras fundamentales. En opinión de la Comisión de Puertos, el contrato anterior, cumplido, importará la ejecución aproximada de la mitad de las obras necesarias del puerto de Antofagasta.

La ley núm. 3,835, de 11 de Enero último, en la contratación de los empréstitos que autoriza, destina para este puerto la suma de £ 750,000.

El movimiento del puerto de Antofagasta se ha calculado para 1.600,000 toneladas, y se estima que fácilmente podría llegar a 2.000,000.

Sin considerar los gastos de inspección fiscal y de expropiaciones, en el puerto de Valparaíso se habían invertido, hasta el 31 de Diciembre de 1921, $ 27.327,640, oro de 18 d, y $ 381,337, moneda corriente.

En San Antonio se han invertido $ 16.206,794, oro de 18 d; y en Antofagasta, $ 377,306, oro de 18 d. Todo esto suma un total invertido, en los tres puertos indicados, de $ 43.911,740, oro de 18 d, y $ 381,337, moneda corriente.

*
* *

Talcahuano.—Las inversiones que dejamos anotadas, en los puertos de Valparaíso, San Antonio y Antofagasta, son de carácter comercial. No hemos tomado en consideración, y aunque hubiéramos deseado hacerlo nos habría sido imposible realizar nuestro objeto por imposibilidad material de encontrar los datos, los gastos verificados en otros puertos de la República, y en estos mismos con anterioridad a los que dejamos expuestos. Tampoco nos ha sido posible establecer las inversiones de carácter militar en las fortificaciones de Arica, Valparaíso y Talcahuano, inversiones que, en su mayor parte, pueden considerarse como fondos perdidos, salvo las de Talcahuano, que continúa siendo el puerto militar de la República.

No es sólo Talcahuano el puerto militar, sino que es el único en donde se han emprendido las obras necesarias para el carenaje y limpia de fondos de los navíos con la construcción de dos grandes diques e instalación de las maestranzas y utilería modernas, adecuadas a las reparaciones de estos grandes artefactos. La realización de estas obras y de este elevado pensamiento previsor del Gobierno, ha demorado más de cuarenta años a partir de la fecha en que se promulgó la primera ley que autorizó la contratación de los trabajos.

La ley de 30 de Diciembre de 1879 (Anguita, tomo II, págs. 479 y 480) autorizó la construcción de un dique seco en la bahía de Talcahuano y los anexos correspondientes, en conformidad a los planos elaborados por el ingeniero don Alfredo Lévêque, y asignó para la ejecución la cantidad de dos millones de pesos. La misma ley declaró la utilidad pública de los terrenos que fueren necesarios para la construcción de las obras en referencia.

La autorización que concede la ley anterior, se volvió a conceder por la ley de 18 de Enero de 1884 (Anguita, tomo II, pág. 603) ampliando la suma que podría invertirse en las obras, a tres millones de pesos, y modificando las condiciones en el sentido de que los trabajos podrían llevarse a cabo por medio de contrato en que el Estado se reservara la condición del pago entregando al constructor la explotación del dique por un espacio determinado de años y asegurándole un interés y la amortización del capital invertido. Esta idea se acentúa en la ley siguiente. La autorización se daba por dos años.

El 1.º de Febrero de 1888, se promulgó una nueva ley (Anguita, tomo III, pág. 74) que autorizó nuevamente la construcción de un dique seco en la bahía de Talcahuano. Las leyes anteriores habían quedado sin su total cumplimiento; ésta autorizaba al Presidente de la República, por el término de un año, para contratar esa construcción por un precio que no excediera de qui-

nientas cuarenta mil libras esterlinas, cuyo pago podría hacerse cediendo el Estado al constructor la explotación del dique por el plazo de veinticinco años y garantizándole, durante ese tiempo, un interés de cinco por ciento anual, con una amortización acumulativa, también anual, del dos por ciento. Se declaró la utilidad pública de los terrenos que fueren necesarios y se autorizó al Presidente de la República para el pago de las correspondientes indemnizaciones por los terrenos expropiados. Se declararon, además, libres de derechos de internación las máquinas, elementos y útiles que necesitara el contratista para la ejecución de las obras.

La ley núm. 73, de 8 de Agosto de 1893 (Anguita, tomo III, pág. 269) concedió un suplemento de un millón de pesos al ítem 1.º de la partida 33 del Presupuesto de Marina para la construccion del dique de Talcahuano, autorizado por la ley recién citada.

El 20 de Diciembre de 1895 se promulgó la ley núm. 324 (Anguita, tomo III, pág. 345) por la cual se autorizó la contratación de un empréstito hasta por la suma de cuatro millones de libras esterlinas, en bonos del Estado que produjeran un interés de cuatro y medio por ciento anual y con una amortización acumulativa del medio por ciento, también anual. Una parte de estos fondos debería destinarse a la construcción de las obras del puerto de Talcahuano. La autorización concedida por esta ley, tenía un año de duración.

La ley núm. 353, de 12 de Febrero de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 352) declaró la utilidad pública de los terrenos que fueren necesarios para la fortificación de Talcahuano, comprendiendo en esos terrenos los caminos y ferrocarriles que necesitare el servicio de los fuertes. La expropiación debería hacerse dentro de cinco años, y su pago en conformidad a la ley de 18 de Junio de 1857.

La isla de la Quiriquina, ubicada en la entrada del puerto de Talcahuano, fué declarada de utilidad pú-

blica por la ley núm. 365, de 24 de Julio de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 367).

La adquisición de esta isla obedecía exclusivamente a razones militares, para tomar, con ella, el dominio de toda la bahía.

La ley núm. 386, de 15 de Septiembre de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 371), declaró de utilidad pública los terrenos que fuere necesario expropiar para las obras del puerto de Talcahuano, y que estuvieren ubicados entre la plazuela de los ferrocarriles hasta doscientos metros al Norte del rompeolas de Marinao, en una zona de trescientos metros de anchura contados desde la playa actual, e igualmente la quebrada de Villa Rica y los cerros de la costa de Tumbes, frente a la isla de la Quiriquina, en una extensión que no excediera de cuarenta hectáreas. Se autorizó al Presidente de la República para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

La ley núm. 2,235, de 16 de Diciembre de 1909 (Anguita, tomo IV, pág. 276) declaró de utilidad pública, para las obras del puerto militar de Talcahuano, todos los terrenos, edificios y construcciones de propiedad particular ubicados dentro de los siguientes límites: al Sur, la estación de los ferrocarriles del Estado; al Norte, el fuerte de Punta Larga; al Oriente, el mar, y al Poniente, el camino público a Tumbes. Se autorizó al Presidente de la República para verificar el pago de las indemnizaciones correspondientes a los terrenos expropiados, debiendo para ello observarse el procedimiento establecido en la ley de 18 de Junio de 1857.

El 3 de Septiembre de 1910, se promulgó la ley núm. 2,408 (Anguita, tomo IV, pág. 320) por la cual se autorizó al Presidente de la República para contratar la construcción de un dique de carena en la bahía de Talcahuano, con arreglo a las dimensiones, planos y pliegos de condiciones aprobados por decreto núm. 1,334, de 10 de Diciembre de 1909, expedido por el Ministerio de Marina. El precio no podría exceder de doce millones setecientos veinte mil trescientos un pesos cincuenta cen-

tavos oro de diez y ocho peniques o su equivalente al cambio del día en letras sobre Londres.

El 6 de Julio de 1910 se promulgó la ley núm. 2,319 (Anguita, tomo IV, pág. 307) por la cual se autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta la suma de £ 4.480,000 destinadas a diversos objetos relacionados con el desarrollo de la marina de guerra y la defensa de las costas. Además, se disponía que en el Presupuesto de Marina de cada año deberían consultarse £ 400,000 destinadas a los mismos objetos.

La ley núm. 2,914, de 28 de Octubre de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 135 y 136) y con cargo a la ley precedente, concedió un suplemento de $ 600,000 oro de 18 d al ítem 846 del Presupuesto de Marina para atender a la construcción del nuevo dique de Talcahuano.

La ley núm. 3,355, de 13 de Febrero de 1918 (Anguita, tomo V, pág. 575) concedió fondos para gastos en el arsenal marítimo de Talcahuano, y fué promulgada por el Ministerio de Obras Públicas.

La ley núm. 3,408, de 19 de Agosto de 1918 (Echeverría, tomo IX, pág. 97) autorizó la inversión de fondos disponibles de otras leyes en la construcción de una dársena para submarinos en la bahía de Talcahuano.

El 24 de Enero de 1919, se promulgó la ley núm. 3,471 (Echeverría, tomo IX, pág. 118) por la cual se autorizó un gasto hasta de $ 450,000 en la construcción de estanques destinados a contener combustible líquido para el consumo de los submarinos.

La ley núm. 3,543, de 21 de Agosto de 1919 (Echeverría, tomo IX, pág. 157) autorizó nuevos fondos pata la prosecución de los trabajos de la dársena destinada a los submarinos.

Por ley núm. 3,667, de 8 de Septiembre de 1920 (Echeverría, tomo IX, págs. 237 y 238) se autorizó

el pago de cantidades adeudadas a la sociedad constructora del dique núm. 2 de Talcahuano, y *se autorizó al Ejecutivo para modificar el contrato en vigor*, con la indicada sociedad, hasta la conclusión de las obras y por un valor que no debería exceder de diez millones de pesos oro de 18 d. Con anterioridad se había producido acuerdo en el Gobierno para llevar adelante esa modificación del contrato en ejecución.

La ley núm. 3,672, de 21 de Septiembre de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 239) autorizó al Ejecutivo para el pago de expropiaciones, construcciones y otros gastos que fueren necesarios para instalar los cañones destinados a las fortificaciones del puerto de Talcahuano.

En cumplimiento de las leyes citadas, el programa de construcción de las obras del dique de Talcahuano se ha realizado en dos series. La primera, entre los años 1880 y 1896, alcanzando las inversiones en ese período a la cantidad de $ 10.824,335,95 oro de 18 d. La segunda serie, que se inició en 1910 y que corresponde al dique núm. 2, se ha contratado, con la modificación autorizada por la ley núm. 3,667, en la suma total de $ 22.647,000.00 oro de 18 d. Hasta el 31 de Diciembre de 1921 se había invertido en este contrato, la cantidad de $ 14.492,425.19 oro de 18 d.

Todo esto nos da el total invertido de $25.316,764.14 oro de 18 d, quedando por invertirse, a partir del 1.º de Enero del año en curso, la suma de $ 8.154,571.81 oro de 18 d, salvo que incidan nuevas modificaciones del contrato a favor de la empresa constructora, como ya ocurrió.

Agregando a estas cifras las invertidas en Valparaíso, San Antonio y Antofagasta, tenemos que el mejoramiento y montaje de estos cuatro puertos, en sus construcciones modernas, prescindiendo de todo lo que en ellos se había invertido con anterioridad, cuesta al Estado, hasta el 31 de Diciembre de 1921, la suma de $ 69.228,504 oro de 18 d y $ 381,337 moneda corriente.

***

Reviste especial interés la autorización conferida al Presidente de la República por ley núm. 3,132, facultándolo para dictar los reglamentos de administración y explotación de los puertos nacionales.

Como lo revelan los datos que preceden, nuestro país ha entrado resueltamente, en los últimos años, por la vía de la construcción y mejoramiento de sus puertos; se están invirtiendo, en algunos de ellos, y se invertirán, necesariamente, en lo sucesivo, en los mismos y en otros, ingentes sumas de dinero, a medida que se vayan cumpliendo las disposiciones de la ley núm. 3,835, que consulta, aparte de la continuación de los puertos referidos, considerables inversiones en otros, como Iquique, Constitución, Lebu, Puerto Saavedra, Valdivia y Puerto Montt.

Se hace necesario y urgente, habida consideración a que en poco tiempo más Valparaíso y San Antonio quedarán habilitados en sus nuevas obras e instalaciones para el comercio en condiciones modernas, de proveer a la forma y manera de realizar su explotación comercial.

El Reglamento a que se refiere la citada ley núm. 3,132, no se ha dictado; un proyecto de ley pende de la consideración del Congreso, tendiente al mismo efecto. No creemos necesaria, por el momento, la promulgación de una ley que reglamente la explotación de los puertos nacionales. Desde el momento mismo en que el Reglamento que se dicte en cumplimiento de la ley citada, tendrá fuerza y valor de ley, será un decreto-ley, y su confección, entregada a las autoridades técnicas, que las hay muy preparadas en la Comisión de Puertos, lo habrán de hacer, seguramente, una obra más completa, más adecuada a los fines que se persiguen.

La ley, en todo caso, o se limita, como es y debe ser su papel, a consignar las disposiciones generales, o penetra en las disposiciones reglamentarias, y en este caso hay muchas probabilidades de que se incurra en errores, muy frecuentes, por lo demás, a causa de la carencia de tecnicismo y de preparación especial en los cuerpos legislativos. En todo caso, si se hubiere de promulgar una

ley, convendría aplicar previamente el Reglamento a que nos venimos refiriendo, para experimentar sus disposiciones, anotar sus ventajas o deficiencias, e incorporar a la ley sólo aquello que constituya la parte orgánica de una moderna explotación de puertos. Verdad que no podemos discutir, es, con todo, que el imperio y solemnidad de la ley, la hace más respetable a los ojos de quienes deben cumplirla.

La inversión de fuertes sumas, por el Estado, en esta clase de obras, es una inversión de interés general, de la misma naturaleza que las inversiones que el Estado realiza en la construcción y mantenimiento de las vías de comunicación terrestre.

Cabe sí, preguntarse, si el Estado debe perseguir utilidad directa en la explotación de estas obras, darles el carácter de empresas comerciales. Nuestra contestación, en esta oportunidad, como en el caso de los ferrocarriles, es la misma. La explotación debe hacerse en condiciones de que el Estado recupere el dinero invertido, amortice y pague los intereses de los empréstitos contratados para subvenir al mejoramiento, construcción y montaje de la utilería necesaria para la explotación. Obtenido este resultado, las entradas deben destinarse a la administración, conservación, mejoramiento, renovación de utilería y nuevas obras que fuere necesario emprender dentro de cada puerto, descargando al Estado de todo nuevo gasto, con tanta mayor razón, cuanto que él, por su parte, se desprende de toda utilidad inmediata o directa.

*
* *

¿Cuál será, para nuestros puertos, la forma de explotación que deba preferirse?

Este es el problema fundamental, carecemos de tradición sobre la materia, nos encontramos compelidos por fuerza fatal incontrastable, a imitar o adoptar alguno de los sistemas en vigor en otros países; por esto, antes de pronunciarnos por uno determinado, daremos a conocer la organización de algunos de los puertos principales, en diversos Estados.

Inglaterra.—En Inglaterra, el régimen de los puertos

es el de la libre administración. Aquí, la descentralización es absoluta y los detalles de administración son muy variados.

En general, los puertos pertenecen a las administraciones locales y corporaciones, ya son municipales, ya de sociedades; aún ha existido el caso, como el puerto de Cardiff que, hasta 1887, pertenecía en propiedad al marqués de Bute, quien lo transfirió nominalmente a una sociedad anónima, de la cual es él mismo el único accionista.

El Estado sólo posee una docena de puertos secundarios, bajo la dirección del Board of Trade, del Almirantazgo o de la Dirección de Obras Públicas de Irlanda.

Los puertos mejor administrados son, en general, los que pertenecen a las Compañías de ferrocarriles, muy interesadas en aumentar el tráfico de sus puntos de término.

La creación, el desarrollo de un puerto, exige una ley (Act.), la cual, al autorizar la ejecución de los trabajos, reglamenta la concesión de los bienes nacionales y la autorización de expropiar, determinando, igualmente, el modo de administración, las condiciones bajo las cuales deben contratarse los empréstitos que fueren necesarios, las tarifas que deban percibirse y la prohibición de tratamientos desiguales hacia el público.

Dos leyes (Acts.), de 1847: «Commissioners Clauses Act» y «Harbours Dock and Piers Act» contienen las condiciones generales aplicables a todos los casos particulares.

El Estado no interviene en los gastos. Toda asignación sería mirada como peligrosa para el desarrollo de los trabajos de interés público, constituyendo un favor arbitrario, perturbador de las condiciones actuales de la concurrencia y propiciador de que las localidades interesadas se sientan con mas inclinacion a buscar los elementos de prosperidad de preferencia en el favor del poder antes que en las energías y recursos propios.

El Estado sólo participa por medio de subsidios o afrontando todos los gastos en los trabajos de los puertos de refugio, de los destinados a las actividades de la pesca o de los servicios postales.

Las administraciones de los puertos se reembolsan

por medio de tarifas muy diversas. Esas tarifas oficiales se convierten, todavía, en mucho más complejas, por los descuentos, por arreglos particulares que se designan bajo el nombre de *ristournes*, que tienen por objeto la protección al comercio nacional.

Salvo algunos puertos, de entre los cuales el más importante es Greenock, en la desembocadura del Clyde, los gastos de los puertos se cubren con las entradas. Si hay excedente, la institución concesionaria podrá aún constituír una caja de reserva, cosa que en Francia no sería posible en ningún caso.

En cuanto a la administración de los puertos ingleses, ella es muy variada, según los propietarios. A menudo se compone de miembros elegidos por los comerciantes y los armadores de la ciudad; a veces, miembros de derecho en representación de ciertas autoridades; a veces, aún, simples particulares, poderosos propietarios territoriales, como en Swansea, forman parte de ella. Cuando el puerto está en manos de los Concejos Municipales o de las Compañías, son esos Concejos Municipales y los directorios de estas Compañías, los que tienen su dirección. En todos los casos, sin embargo, la dirección está confiada a un «Manager General».

Veamos algunos ejemplos, para mejor comprensión de lo dicho anteriormente. Liverpool y Birkenhead, se rigen, como ya quedó establecido, por la ley «Act Mersey Docks and Harbours Board». Ese Consejo de Administración se compone de veintiocho miembros, de los cuales, veinticuatro son elegidos por los comerciantes de Liverpool que tengan, a lo menos, doscientos cincuenta francos de derechos en el Consejo del puerto, y cuatro designados por la Comisión de Conservadores del río, Comisión especial encargada de la protección de la navegación del Mersey, y cuyo papel, por lo demás, es casi decorativo.

Belfast.—Este puerto de Irlanda está administrado por una Comisión compuesta del alcalde de la ciudad y de veintiún miembros electivos, cuyo mandato se renueva anualmente por terceras partes.

Glasgow.—Este puerto se encuentra colocado bajo la autoridad de una corporación compuesta del alcalde

de la ciudad, que la preside, de miembros elegidos por los comerciantes y delegados del Concejo Municipal.

Greenock.—El puerto de Greenock, creado para hacer competencia a Glasgow, está administrado por un Consejo de veinticinco miembros, de los cuales, diez y seis son elegidos por el Concejo Municipal, y nueve por los armadores y comerciantes que paguen derechos de puerto.

Londres.—Detengámonos un poco en la administración del puerto de Londres.

De Cordemoy dice: «Londres, que es el puerto más grande del mundo, es, igualmente, el puerto más mal administrado; la rutina y los abusos de los siglos se han acumulado y trasmitido en forma de impedir todo progreso».

La autoridad se divide en cinco cuerpos constituídos, que son:

Thames Conservancy, Corporation of Trinity House, Hall of Watermen, el Servicio de la Salud y Metropolitan Police.

A esto se debe agregar: las Compañías de Docks, las Aduanas, las Compañías de ferrocarriles, los propietarios y usufructuarios de los muelles y malecones, los Trade Unions.

A.—La Thames Conservancy, o conservación del Támesis, tiene los poderes y obligaciones que siguen: la alta policía sobre todos los navíos en el interior del puerto; la organización de la navegación del río; la designación de los capitanes del puerto, encargados del tráfico en el río, del movimiento y manutención de los navíos; levantamiento de los restos de naufragios y otros obstáculos; dragaje y mejoramiento del Támesis; instalación de muelles, de puentes suspendidos, depósitos y almacenes para explosivos y petróleos. Señales de navegación.

Las rentas de la Thames Conservancy, provienen, principalmente, de las tarifas que se perciben de los navíos que frecuentan el puerto.

B.—La Corporación *Trinity House*, tiene, entre sus atribuciones, el pilotaje, el alumbrado y el balizaje del

río. Ella percibe tarifas especiales sobre todo navío que entra o sale de un puerto inglés.

C.—La *Hall of Watermen*, tiene el monopolio de la navegación sobre lanchones y sobre las mercaderías trasportadas en pequeñas embarcaciones.

D.—Los servicios de la *Salud* están a cargo del Concejo Municipal.

E.—La Policía de Londres tiene a su cargo la supervigilancia del Támesis; pero los docks, propiedad privada, tienen policía especial.

F.—Todos los docks de Londres pertenecen a Compañías particulares, que son: London and Indian Docks Company, que posee: Oeste, Este, Sur-Este Indian Docks, London y Saint Katherine Docks, Victoria and Albert Docks, Tilbury Docks, Surrey Commercial Docks, Milwall Docks.

Ciertas Compañías de canales y de ferrocarriles poseen, además, algunos pequeños diques: Rentfor Dock, Chelsea Dock, etc.

Las rentas de las Compañías consisten en tarifas sobre los navíos que entran, sobre las mercaderías cargadas o descargadas en los muelles o malecones, sobre el arrendamiento de los almacenes.

Desgraciadamente, un privilegio acordado a los Lighters, las ha hecho perder una gran parte de las tarifas posibles de percibir; no obstante, la situación de las Compañías no es nada menos que brillante.

Por otra parte, el acceso del Támesis es difícil para los grandes navíos actuales y sería necesario proceder a rectificaciones y dragajes de importancia. Solamente Tilbury Dock podría recibir esas grandes embarcaciones, pero está alejado cuarenta kilómetros del centro de los negocios.

De todo esto se desprende que Londres, para resistir a una próxima decadencia, debe emprender grandes transformaciones. A este efecto, una comisión designada por el Gobierno ha solicitado la formación de una administración única que readquiriría todos los diques con sus almacenes, para lo cual, y para el mejoramiento correspondiente a ellos y al puerto, deberá gastar una suma muy superior a doscientos millones. La cues-

tión se encuentra en vías de solución y nadie desconoce la urgencia de producirla.

Greenock.—Los señores Colson y Roume, han dado las siguientes informaciones acerca de este puerto: «Este puerto ofrece el ejemplo de un caso muy notable de insolvencia de un establecimiento público.

«Está administrado por veinticinco miembros: diez y seis elegidos por el Concejo Municipal y nueve por los armadores y comerciantes que pagan derechos de puerto.

«Se ha construído en 1886, un dique flotante en forma de carena, para 21 y medio millones de toneladas, mediante empréstitos, y el presupuesto del puerto se ha encontrado en déficit desde los comienzos de su explotación.

«Nadie ha pensado en acudir al auxilio del Estado. Sin embargo, aún en el momento en que se obtuvo la ley que autorizó los empréstitos, no se podía pensar razonablemente en un tráfico permanente que fuera bastante para soportar las cargas inherentes a la apertura del nuevo dock.

«¿Habría ocurrido lo mismo, si el poder central hubiera mantenido más extensos derechos, en frente de la autoridad local? Si en lugar de la petición formulada por los interesados, el Gobierno hubiera presentado un proyecto de ley con exposición de motivos y los proyectos hubieran sido aprobados, y las inversiones controladas por agentes del Estado, habría sido muy difícil para el Gobierno declinar toda responsabilidad en presencia de los acreedores, aún manteniendo el principio de que cada puerto es un establecimiento especial que vive de su propia vida.

«Sin duda que una vigilancia efectiva, ejercida por el Estado, haría más difíciles tales hechos. En la discusión de una ley (Act.), sobre un puerto, el Board of Trade, sólo observa las disposiciones cuya naturaleza estima perjudiciales al comercio y al interés público; los particulares no son admitidos a la discusión de la ley, sino cuando aducen un perjuicio directo; la simple amenaza de competencia, no basta para reconocerles el derecho de oposición.

«Una empresa aventurada puede ser autorizada por el Parlamento, sin que se haya llamado la atención sobre sus peligros.»

Países Bajos. Explotación por las ciudades marítimas.—El Estado sólo interviene para dar sanción legislativa a las medidas de orden general. La característica del sistema, está en que los puertos son propiedad de las ciudades, las cuales se reembolsan de sus expensas, no sólo por tarifas especiales sobre el puerto mismo, sino sobre los recursos ordinarios de las Municipalidades, fuentes de ingresos que pueden ser aumentadas por impuestos que afectan a toda la comunidad.

Así ocurre, por ejemplo, que el solo impuesto sobre la renta existente en Holanda, importa una contribución de 3 % sobre los habitantes de Amsterdam, destinados a pagar los gastos del puerto.

Gracias a esos recursos, obtenidos fuera de los derechos de puerto, Rotterdam ha podido bajar éstos considerablemente, y convertirse, en consecuencia, en el centro comercial menos costoso de la región del Norte de Europa.

Debemos, todavía, dejar constancia de que los canales marítimos de Rotterdam y Amsterdam han sido ejecutados por el Estado.

Administración del puerto de Rotterdam.—Todos los trabajos de este puerto, comprendidos los malecones sobre el Meusa, se encuentran totalmente a cargo de la ciudad. La Municipalidad tiene en sus manos la administración del puerto. El Estado y la provincia no intervienen; sólo la regularización del río y su conservación, corren a cargo del Estado.

Las obras de los diques están a cargo de la Comisión de Trabajos Comunales, Comisión nombrada por el Concejo Municipal y compuesta de seis de sus miembros. El presidente es uno de los regidores.

Esta Comisión tiene bajo sus órdenes al director de los trabajos municipales, jefe de toda la administración técnica, compuesta de ingenieros, contramaestres, etc., y de 1,500 operarios, porque todos los trabajos se ejecutan por administración.

Otra comisión está encargada de la parte comercial del puerto.

Bélgica.—En este país, el régimen es mucho menos cortado.

El Estado toma a su cargo las vías de navegación, y por consecuencia, los pasos del Escalda, donde posee igualmente los malecones establecidos en Amberes; pero los diques han sido construídos por la ciudad y son explotados por ella. El Estado ha construído la mayor parte del puerto de Ostende, y la Compañía de las instalaciones marítimas de Brujas, sólo ha participado con la suma aproximada de siete millones en el establecimiento de los puertos de Zeebrujas y de Brujas.

Administración del puerto de Amberes.—La administración y la gestión del puerto están confiadas al Concejo Municipal o Comunal de Amberes, presidido por el burgomaestre, nombrado por el Rey y compuesto de treinta y nueve miembros electivos.

El Colegio compuesto del burgomaestre y de cinco regidores nombrados por el Concejo Municipal, constituye una comisión administrativa y ejecutiva que examina y prepara todos los negocios. Estos, votados por el Concejo, se someten, según su importancia, a la sanción de la Diputación permanente o a la del Rey.

El Concejal de comercio es el encargado de todos los establecimientos marítimos y de la policía del puerto; de él dependen el comandante del puerto y su personal.

La policía de la rada, los faros y balizas, el pilotaje, la explotación de las vías férreas, de los malecones y muelles, el servicio de la aduana, son del resorte del Rey.

La Comisión consultiva, que comprende cinco funcionarios del Estado y dos de la administración comunal, asegura la buena inteligencia entre los diferentes servicios. Los siete miembros son: el Director de la explotación de los ferrocarriles de Amberes, el Jefe del servicio de las estaciones comerciales, el Ingeniero jefe del servicio local del ferrocarril, el Director de pilotaje, el Inspector de las aduanas, el Ingeniero en jefe de la ciudad y el Capitán del puerto.

Alemania.—Cada uno de los Estados que constituían el Imperio Alemán y que constituyen hoy, en su mayor parte, la República Alemana, tiene la propiedad y la carga de los puertos establecidos en su respectivo territorio. El Gobierno central, durante el Imperio, intervenía por medio de subvenciones acordadas a los puertos de Hamburgo y Bremen.

El presupuesto de estos dos puertos formaba parte del presupuesto mismo del Estado. Los derechos de muelle y malecón y los peajes especiales en los diques, estaban lejos de compensar los gastos; como en Holanda, éstos eran soportados por el conjunto de la población, i Bremen tiene, igualmente, establecido un impuesto de 3 % sobre la renta. Aquí también se ha querido desarrollar el tráfico, y, por consiguiente, fomentar la prosperidad general bajando las tarifas del puerto.

España.—El régimen tiene muchas semejanzas con el régimen francés. Pero, desde 1870, el puerto de Barcelona está dirigido por una Junta que ha obtenido gran éxito y ha sido imitada por otros puertos, como Bilbao.

Esa Junta comprende un Consejo general formado por delegados de la Diputación provincial, del Ayuntamiento o Concejo Municipal, de la Cámara de Agricultura, de la de Industria y de la de Comercio, representantes de la Marina, de los ingenieros y directores de obras públicas, delegados de los comerciantes y de los marinos, elegidos en número de cuatro, y dos suplentes.

Sólo en caso de necesidad, según la ley de 1880, el Gobierno acuerda subvenciones especiales al puerto.

Italia.—En Italia, los puertos se pueden clasificar en dos Categorías: pertenecen a la primera, los puertos y atracaderos o refugios que no interesan a la seguridad de la navegación general y sirven única y principalmente de refugio a la defensa militar o a la seguridad del Estado. De la segunda forman parte los puertos i atracaderos que sirven principalmente al comercio.

Estos últimos, a su vez, se dividen en cuatro clases:

I.—Los puertos que sirven de cabeza a grandes líneas de comunicación; aquéllos cuyo movimiento comercial aprovecha a una extensa porción del reino y al

tráfico internacional terrestre, lo que los convierte en puertos de interés general para el Estado; aquéllos en que el movimiento general de mercaderías excede de doscientas cincuenta mil toneladas en cada uno de los tres últimos años anteriores a 1909.

II.—Aquéllos cuyo comercio sólo interesa a una o varias provincias y cuyo movimiento anual excede de veinticinco mil toneladas.

III.—Aquéllos cuyo movimiento se extiende sólo a una porción importante de una provincia y cuyo movimiento es superior a diez mil toneladas.

IV.—Aquéllos que no entran en ninguna de las clases precedentes.

Los gastos de los puertos de la primera Categoría, corren de cuenta del Estado, salvo que ellos tengan un objeto comercial.

Para los puertos de la segunda Categoría, la participación del Estado es la siguiente: para los de la I clase, 80 %; el resto es de cargo de las provincias o comunas; para los de la II clase, 70 %, si el movimiento excede de cien mil toneladas, y 60 % en caso contrario; para los de la III clase, 40 %, y para los de la IV clase, todo el gasto está a cargo de las comunas interesadas, salvo cuando hay que realizar trabajos nuevos o de mejoramiento, en cuyo caso el Estado concurre con el 30 % y la provincia interesada con el 10 %.

Para las tres primeras clases, los gastos se distribuyen en la forma siguiente: 50 % a cargo de la provincia en que está ubicado el puerto, con el concurso de las otras provincias interesadas, disposición que se rige por decreto real; 50 % a cargo de la comuna en que está situado el puerto, con el concurso de las demás comunas interesadas, disposición regida de la misma manera.

La repartición entre las comunas interesadas se verifica tomando en consideración los siguientes factores: el monto de las contribuciones directas anuales pagadas por la comuna, la población de la misma; la distancia entre el puerto y la comuna por vía férrea; la distancia por vía ordinaria, y el máximo del valor de una y otra de estas distancias. Los mismos factores se toman en consideración para la distribución entre las provincias.

Los trabajos de mejoramiento y conservación de los puertos de las tres primeras clases, se ejecutan por el Estado.

Las tarifas percibidas por los puertos, no contienen ninguna disposición especial que merezca mencionarse.

Consorcio de Génova.—Este consorcio está constituído por el Estado, las provincias de Génova, Turín, Milán, Alejandría, Génova con su barrio Sanpierdarena, las Cámaras de Comercio de Génova, Turín y Milán, la Administración de los ferrocarriles del puerto y los obreros del mismo.

Los representantes de estos diversos cuerpos alcanzan a 24, de los cuales diez tienen nombramiento del Estado y dos de los obreros. Dos veces en el año, el Consorcio debe reunirse en Asamblea; durante el intervalo que media entre estas reuniones, la gestión permanece confiada a un comité de 11 miembros, entre los que deben figurar seis de los que tienen nombramiento del Estado y uno de ellos debe ser el presidente.

Es el Consorcio el que hace ejecutar los trabajos y tiene la dirección del puerto; él dispone de las rentas del puerto y de una asignación de un millón que le procura el Estado.

Tiene a su cargo toda la gestión financiera, impone y percibe las tarifas, tiene la facultad de contratar empréstitos, etc. El Estado le sirve, como queda dicho, con una subvención de un millón de francos, aumentada en diez mil francos por cada fracción de cincuenta mil toneladas, cuando el movimiento comercial pasa de cinco millones de toneladas. (En 1903 superó los cinco millones en más de seiscientas cincuenta mil toneladas).

La intervención del Estado en los negocios del Consorcio autónomo, se juzga, por lo demás, como excesiva, en Italia; además, se le reprocha extrema parcialidad en favor de los obreros.

Francia.—En Francia, todos los puertos y establecimientos marítimos se construyen y explotan por el Estado. Sólo existen raras excepciones a esta regla general, de entre las cuales citaremos las siguientes: la concesión de los diques de Lazaret y Arenc, en Marse-

lla y la de un puente suspendido en Pauillac. Los diques de Marsella habían sido construídos por el Estado, en tanto que el puente suspendido ha debido construírlo a sus expensas la sociedad de Pauillac.

El servicio de puentes y calzadas está a cargo, exclusivamente, de la construcción y conservación de las obras marítimas.

El servicio de policía, y dirección y movimiento de los puertos, depende de los oficiales y Gobernadores marítimos (maîtres des ports), cuyo personal se ha organizado por diversos decretos supremos. Un Reglamento de policía, de carácter general, dictado por el Gobierno, puede ser adicionado por los Gobernadores con disposiciones especiales adecuadas a los establecimientos marítimos de su dependencia, conservando, en todo caso, las disposiciones matrices de conjunto.

Las vías férreas establecidas sobre los malecones o muelles de los puertos, también han sido objeto de reglamentación general. De la misma manera, lo han sido el trasporte de materias peligrosas y la conservación de petróleo y otras sustancias inflamables.

Antes el Estado intervenía sólo en los gastos de construcción y conservación de los puertos; pero se han introducido considerables modificaciones.

Ellas consisten principalmente en haber exigido el concurso de las corporaciones directamente interesadas en los trabajos emprendidos, es decir, las Cámaras de Comercio, las ciudades y los departamentos.

Estos cuerpos constituídos desempeñaban primeramente un papel intermediario: tenían la facultad de contratar empréstitos en la forma y condiciones establecidas en la ley especial que para ello los autorizaba. Las sumas que por este medio lograban reunir, las ponían a disposición del Estado, en forma de avances.

Desde ese momento, el Estado, sobre quien recaía en definitiva la obligación de cancelar la deuda, se hacía cargo de su servicio y amortización.

En los últimos años, este sistema ha sido abandonado: los interesados aportan su concurso al Estado en forma más positiva y eficaz, pues deben concurrir con la mitad de los fondos necesarios para los gastos que se proyectan, sin que el Estado conserve la obligación de

reembolsarlos. Además, si el costo real sobrepasa de la suma prevista en la ley declarativa de utilidad pública, el exceso o complemento quedará enteramente a cargo de los departamentos, provincias o Cámaras de Comercio.

A muchas, y al parecer muy fundadas críticas, ha dado origen la incorporación de los intermediarios, representados por las Cámaras de Comercio, ciudades, etc., cuya intervención ha resultado, en la práctica, costosa. Pero debe considerarse que las sumas a cargo de la Cámara de Comercio, se reembolsan con el establecimiento de derechos especiales de peaje, es decir, en definitiva, por los que se sirven del puerto y no por los contribuyentes de toda la República.

Por otra parte, se ha obtenido lo que se deseaba, a saber: que los interesados, puestos en la situación de pagar directamente una fuerte proporción de las tarifas liberatrices del trabajo, se convierten en parcos y prudentes y no los emprenden con ánimo ligero.

La utilería, su instalación y explotación, son, con frecuencia, objeto de concesiones especiales a los departamentos, a las ciudades, a los particulares y, de preferencia, a las Cámaras de Comercio.

Los departamentos y las ciudades hacen figurar en sus presupuestos los gastos correspondientes, y en cuanto a las Cámaras de Comercio, como queda dicho, obtienen las facultades de imponer tarifas especiales, estrictamente limitadas al reembolso de los empréstitos que han debido contratar para la ejecución de las obras, sin que les sea permitido realizar ninguna clase de utilidades.

Así es como las Cámaras de Comercio instalan y explotan las instalaciones respectivas, grúas, instrumentos de carenaje, diques y demás establecimientos necesarios para las faenas marítimas; a veces, también, las líneas férreas, como en Nantes, donde su uso es gratuito, o el alumbrado, como en Burdeos.

A veces, se da a las Cámaras de Comercio la condición de concesionarias de los trabajos públicos, o encargadas de los servicios públicos, principalmente de los que interesan a los puertos marítimos o a los ríos y canales o lagos navegables de su circunscripción.

Por lo que respecta a las Compañías de ferrocarriles, en general, son ellas las que establecen las vías férreas de los puertos situados dentro de su respectiva red.

En La Palice terminan los ferrocarriles del Estado, y a él ha incumbido la instalación de las líneas de los malecones, en tanto que en Marsella esta obligación ha recaído sobre la Cámara de Comercio.

Se piensa, y se piensa con razón, que la organización administrativa tiene una influencia preponderante en la prosperidad de los puertos. El régimen de la marina mercante está estrechamente vinculado a esta prosperidad, aunque existan, en Francia como en Chile y en otras partes, puertos que casi son exclusivamente visitados por embarcaciones extranjeras.

Como lo hemos visto, en Alemania, una *enérgica concentración* ha dado un impulso vigoroso a las cosas marítimas. ¿Qué pasa, en este sentido, en Francia? Media docena de Ministerios tienen que intervenir y que ocuparse en los puertos y en la marina mercante. La adopción de la más insignificante medida necesita tramitación de años. Y ello, sin contar con el celo de las reparticiones administrativas y con los conflictos de atribuciones.

«En el Ministerio de Obras Públicas, hay una sección de puertos marítimos; en el Ministerio de Comercio, otra, que tiene entre sus atribuciones la preparación de las leyes y decretos sobre marina mercante; en el Ministerio de Finanzas encontramos tres secciones: una que, entre otras mil cosas, se ocupa de la navegación, del corretaje y de las primas; otra que está a cargo de la estadística de la marina mercante, y la última que se llama pomposamente sección de puertos y costas; del Ministerio del Interior depende el servicio de sanidad marítima, y como si todo esto fuera insuficiente, del Ministerio de Marina depende el formidable servicio que se atreve a llamarse la Dirección de la Marina Mercante.»

Dentro de esta multiplicidad extraordinaria de autoridades, no se requiere, ciertamente, muy vivaz imaginación, para suponer cuán lenta y engorrosa se hará, fatalmente, la más modesta tramitación necesaria y relacionada con las obras de puertos. Como ejemplo, el

autor que seguimos en estas materias (De Cordemoy) cita el de los trabajos en el puerto de Havre, cuyo antepuerto y esclusas, se propusieron en 1882; la ley respectiva se promulgó en 1895, y, en 1909, los trabajos estaban todavía lejos de terminarse y se proseguían con una lentitud desesperante.

Entre nosotros es costumbre quejarse de la lentitud en la tramitación administrativa de cualquier naturaleza. No falta para ello razón. Tenemos un sistema desesperante de papeleo y de oficinismo, heredado de aquél que Larra ridiculiza en su notable artículo de costumbres «Vuelva Vd. mañana». Sirva, sin embargo, a nuestro consuelo, mísero consuelo, por otra parte, el ejemplo trascrito, y recordemos que las cuestiones portuarias se han concentrado en el Ministerio de Hacienda, que oportunamente se sustrajeron de la Dirección General de Obras Públicas, y que se han colocado bajo la tuición de una Comisión especial, llamada de Puertos, organizada y dirigida con discreción e inteligencia innegables.

La comprobación de la inferioridad de los puertos franceses, con relación a los puertos extranjeros, ha dado origen a diversos proyectos de reorganización administrativa y de explotación. Se ha propuesto el sistema inglés. Pero se ha tropezado con una grave dificultad: los puertos franceses, por su propia naturaleza, son de mucho más costosa instalación y mantenimiento que los puertos de Inglaterra, sin perjuicio de que la mentalidad de uno y otro pueblo es esencialmente diversa: en tanto que el inglés lo remite todo a la formidable iniciativa individual o privada, el francés, como el chileno, lo espera todo de la paternal iniciativa del Gobierno.

En Estados Unidos de Norte América, el régimen portuario es distinto de los regímenes europeos, sólo tiene semejanzas con el régimen inglés. Desde luego, se trata de una federación de Estados, cada uno de los cuales conserva una perfecta soberanía para el manejo de sus cuestiones particulares, y además, las playas del mar i sus aguas, no constituyen un bien nacional de uso público, sino que pertenecen al propietario de la tierra vecina. Son, en consecuencia, estos propietarios los que,

unidos en sociedad o de su propia cuenta, construyen muelles, malecones, diques, etc., y proceden a las instalaciones, organización, administración y explotación de los puertos. El Gobierno federal, o el Gobierno del Estado respectivo, sólo interviene en las cuestiones de índole y reglamentación generales: salubridad, policía, aduanas, etc. (1).

***

Hemos dado a conocer el régimen general portuario de los principales países. Nos resta por conocer un pequeño resumen de conjunto.

Hélo aquí.

En Inglaterra y en Estados Unidos de Norte América, nos encontramos con el régimen de la libertad y con una variedad considerable de sistemas de explotación. En Francia y España, predomina el régimen de la explotación por cuenta del Estado, quien es, al mismo tiempo, el que subviene a los gastos. En ambos países este sistema tiende a modificarse y al reemplazo por el de la intervención del Municipio, el Departamento y la Provincia formando un sistema mixto. Régimen igualmente mixto, es el de Bélgica y el de Italia; pero en estos dos países, la intervención del Estado se ha hecho más y más indirecta, y la acción local, más y más interesada, enérgica y activa. En Holanda y en Alemania, el régimen es casi independiente del Gobierno central, y los trabajos de mejoramiento, conservación y explotación, corren casi directamente de cuenta de las Municipalidades, con intervención de la provincia o del Estado. El Consorcio de Génova, y la organización de Barcelona, imitada por Bilbao, forman un régimen semejante al de Hamburgo, Bremen y Rotterdam.

Como conclusión general, podríamos llegar a la siguiente: los puertos más prósperos y mejor administrados, son aquéllos en que se ha dado mayor impulso e independencia a la dirección y administración por las autoridades locales, y de entre ellos, a nuestro juicio, Rotterdam, Hamburgo, Génova y Barcelona.

(1) Los datos que preceden han sido tomados de la obra de De Cordemoy, «Explotation de Ports Maritimes», París, 1909, capítulos I, II y III.

Cabría preguntarse, ahora, cuál de estos sistemas sería el de mejor aplicación a nuestro país.

No es ésta una cuestión de poco monto que pueda resolverse por simple impresión y con ánimo ligero, bajo la presión de los halagadores resultados obtenidos por otros países. No puede, discretamente, prescindirse de tomar en debida consideración ciertos factores puramente nacionales, como el de nuestra organización institucional y, muy especialmente, el de nuestra tradición.

No hemos alcanzado el alto espíritu de iniciativa individual, de libertad y de capitalismo de Inglaterra y de Estados Unidos; tampoco hemos descendido a la multiplicidad de autoridades que intervienen en Francia y en Londres en la construcción, conservación y explotación de los puertos. Carecemos, por otra parte, de verdaderas tradiciones locales. No debemos olvidar que Hamburgo, Génova y Barcelona, tienen la configuración histórica de Estados o nacionalidades independientes, cuyo vigoroso espíritu de regionalismo el tiempo ha sido impotente para debilitar.

El self Gobernement no ha podido ofrecer, en esos puertos, mayores dificultades; por el contrario, ha podido presentar y presenta un ejemplo de perfección extraordinaria.

Nosotros vivimos habituados a la intervención del Gobierno central en todas o casi todas las actividades nacionales. Nuestras obras portuarias se han emprendido, se prosiguen y se llevarán a término bajo la dirección y costo exclusivo del Fisco. Nuestro régimen comunal es insuficiente y efímero. Carecemos de la organización provincial de Italia, Francia y España, ni tenemos el Condado de Inglaterra.

En tales condiciones, ¿cómo prescindir de una organización en que el Gobierno del Estado tenga la alta dirección en la construcción, organización y explotación de sus puertos?

¿Podrían entregarse estas actividades a la provincia, organismo que entre nosotros carece de caracteres y existencia propios? ¿Podrían entregarse a la Municipalidad, que no ha concurrido con un centavo a la construcción de las obras pertinentes y que no puede dispo

ner de recursos con que hacerlo? ¿Convendría darle participación a las Cámaras de Comercio y a los armadores? ¿Deberán continuar administrados directamente por el Gobierno, por una sola mano centralizadora, por intermedio de la Comisión de Puertos?

He ahí una serie de interrogaciones cuya respuesta no daremos como definitiva, sino que la sometemos a las conclusiones de quienes deban resolverlas.

Si las Cámaras de Comercio hubieren concurrido con alguna cifra a los gastos, si los armadores hubieren hecho o hicieren otro tanto, justo sería entregarles una parte de la administración y vigilancia sobre la administración e inversión de aquellos recursos que hubieren destinado a estas obras. Pero, en tanto que esto no haya ocurrido, ¿es razonable que el Estado entregue a instituciones privadas, entre nosotros de escasa responsabilidad, la administración de este considerable patrimonio?

Nuestro juicio, sin ser contrario, en teoría, a la intervención de estos organismos, lo es, en el hecho, en el estado actual de nuestros puertos que, todo, absolutamente todo, lo deben a la iniciativa y a los recursos del Estado. Salvo los muelles y pequeños malecones construídos por las casas importadoras y en cuya explotación obtienen fuertes utilidades, lo demás, los trabajos de aliento, los que ocasionan formidables desembolsos, han corrido y corren de cuenta del Estado.

Naturalmente, no obstante lo dicho, que un representante del alto comercio designado por la Cámara de Comercio del puerto respectivo, que un representante de los armadores designados por éstos, que un representante del respectivo Municipio, que el Intendente de la provincia o el Gobernador del departamento, pueden y deben figurar con ventaja en el Consejo de Administración; pero sin que el Gobierno se desprenda, por ello, de la dirección y resolución de las materias que se relacionen con estos intereses, a lo menos, por todo el tiempo en que sea el único en subvenir a los gastos, y por todo el tiempo en que la explotación deba rendir la utilidad necesaria para la amortización y servicio de intereses de los empréstitos que se han debido contratar para la realización de las obras portuarias.

La Comisión de Puertos debe ampliarse en su composición, no mantenerla limitada al personal técnico encargado de los planos, construcción y vigilancia, sino extenderla al personal comercial, especialmente capacitado para la administración de los puertos del Estado, y dársele existencia legal.

Nos hemos ocupado ya de los caminos, que forman parte de las vías de comunicación terrestres. En el capítulo siguiente, nos ocuparemos de los ferrocarriles, que pertenecen a los medios de trasporte de la misma índole. Puertos, canales, navegación en general, pertenecen o forman parte de los medios de trasporte por las vías de comunicación acuática.

«Si se tratara de establecer una comparación entre los medios de trasporte marítimo y los medios de trasporte terrestre, dice De Cordemoy, no sería difícil, toda vez que tienen puntos de semejanzas y puntos de diferencias.

«Unos y otros, trasportes terrestres o trasportes marítimos, emplean para las mercaderías órganos semejantes, se componen de una parte que sirve para unir los dos puntos entre los cuales se efectúa el movimiento, y de otra que recibe los objetos y los distribuye.

«En tierra, la primera parte es la vía con su material rodante, y la segunda, la estación. En mar, son los navíos y el puerto.

«Una y otra parte necesitan mejoramientos paralelos; pero esos mejoramientos presentan grandes diferencias.

«En tierra la vía es inmutable: el ancho o trocha adoptada en un principio no puede ser modificada, porque el cambio exigiría la reracción total e inmediata de todas las líneas del ferrocarril, hipótesis inadmisible. Solamente un nuevo medio de trasporte podrá, en las edades futuras, remediar la insuficiencia de las vías actuales.

«Se ha llegado hasta a rehacer ferrocarriles de gran rendimiento, gracias a su ancha trocha, como el Great Western de Inglaterra, porque los wagones de las otras líneas no podrían servirse de él. Los países que poseen

vías anchas (Rusia, España) han sufrido desde este punto de vista, considerables desagrados.

«La estación es siempre fácil de agrandar, mediante fuertes gastos, sin duda; pero admisibles. Las de París y la de Londres, han sido aumentadas.

«Para el mar, el problema se presenta en forma diferente, podríamos decir, contraria. El navío adopta cada día crecientes dimensiones. Es la estación de mar, el puerto, lo que se hace difícil mantener a la altura de la situación. A lo menos, su mejoramiento exige considerables sumas.» (Págs. 5 y 6).

Capítulo Séptimo

El patrimonio productivo por creación

SEGUNDA PARTE

Ferrocarriles

§ XXXV. Noticia general y opiniones de los tratadistas.—§ XXXVI. Disposiciones legales de carácter general sobre construcción y explotación de ferrocarriles. Ley de policía de ferrocarriles y otras leyes.—§ XXXVII. Desarrollo de los ferrocarriles de Chile. *a*). Ferrocarriles construídos por concesión a empresas o empresarios particulares y adquiridos posteriormente por el Estado. *b*). Ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como principal accionista, y cuyas acciones extrañas adquirió más tarde. *c*). Ferrocarriles construídos directamente por el Estado, generalmente bajo la forma de contratos a precio alzado, adjudicados en propuestas públicas y ocasionalmente por administración. *d*). Ferrocarriles construídos por empresas particulares en la forma de concesión con garantía de un interés, sobre el capital invertido, por el Estado, durante algún tiempo. *e*). Ferrocarriles construídos por empresas particulares, mediante la forma de concesión, pero sin garantía del Estado.—§ XXXVIII. Diversas leyes de administración de los ferrocarriles del Estado. *a*). Leyes de 5 de Septiembre de 1863 y de 10 de Junio de 1864. *b*). Ley de 4 de Enero de 1884. *c*). Ley 2,846, de 26 de Enero de 1914. Crítica de la ley en vigor. Resultado económico de la explotación de los ferrocarriles del Estado. Reformas que debieran introducirse en la ley 2,846.—§ XXXIX.—Leyes sociales en favor de los empleados de los ferrocarriles del Estado.—§ XL. Observaciones generales sobre la explotación por el Estado de su red de ferrocarriles.

§ XXXV.—Noticia general y opiniones de los tratadistas.

En materia de ferrocarriles, se notan dos tendencias perfectamente marcadas en los países más prósperos de la tierra: Inglaterra, Estados Unidos de Norte América, Argentina y otros, han seguido el camino de la construcción y explotación por empresas privadas; Alemania, Rusia, Bélgica, Chile y otros, el camino contrario. En Francia coexiste el régimen de explotación

por el Estado con el de las concesiones; en Suiza, en Austria y en Italia, se ha seguido el ejemplo de Alemania, principalmente de Prusia, en donde el Estado tiende incontestablemente a atribuirse el monopolio absoluto de los ferrocarriles. En Norruega, en Serbia y en Australia, pertenecen en su totalidad al Estado, y Rumania los readquirió en 1885. Es interesante dejar constancia de que Inglaterra, en donde ha prevalecido el sistema liberal de la libre concurrencia, como en Estados Unidos de Norte América, tenga, no obstante, en su extenso y valioso dominio de la India, dilatadas líneas de *ferrocarriles de su propiedad*, ferrocarriles que, en 1905, alcanzaban a 45,526 kilómetros en explotación.

*
* *

Las dos tendencias que acabamos de señalar han sido materia de vivas controversias entre los economistas y entre los financistas. El criterio, sin embargo, parece definitivamente uniformado en favor del monopolio del Estado sobre esta industria.

P. Leroy-Beaulieu lo trata con cierta ligereza, apenas le dedica tres páginas (99 a 103), en las cuales resume sus conceptos para concluír pronunciándose en contra de la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado, por razones de carácter político y social que sintetiza así: «No se debe recargar al Estado con excesivas responsabilidades, y no es conveniente aumentar de una manera indefinida el número de sus empleados». (Tomo I, págs. 100 y 101).

Estos dos argumentos han sido rebatidos: el recargo de las responsabilidades del Estado, es consecuencia fatal y necesaria del crecimiento incesante y progresivo de sus obligaciones; consecuencia inmediata de lo anterior es el aumento de sus empleados, y aunque no haya en ello conveniencia, siempre será menos peligroso un gran tren de empleados al servicio del Estado que un gran tren de empleados al servicio de un particular o de empresas particulares.

***

Wagner sustenta la opinión francamente opuesta a la de Leroy-Beaulieu, y dice: «El juicio es, en general, *favorable a los ferrocarriles del Estado*. En nuestro entender, es verosímil que el porvenir les pertenezca». (Tomo I, pág. 442). A continuación analiza con prolijidad todas las argumentaciones de la controversia a que hemos aludido, y estudia la materia en un espacio de cien páginas (442 a 542 del tomo I) y desde los puntos de vista políticos o sociales y económicos de «la colocación que los ferrocarriles ocupan en la circulación y de la colocación del Estado en relación, también, con la circulación», deriva su pronunciamiento en favor de los ferrocarriles del Estado. He aquí uno de sus argumentos: «En la controversia relativa a los ferrocarriles privados y a los ferrocarriles del Estado, la cuestión está mal planteada, y es necesario, ante todo, rectificarla. La oscura expresión «ferrocarriles privados» ha proporcionado a sus partidarios la oportunidad de argumentar, también en esta cuestión, con las razones usuales de la superioridad «natural» y «probada por la experiencia» de la explotación «industrial» privada sobre la del Estado. Sin embargo, y en este caso principalmente, esas razones que, por lo demás, se generalizan a menudo demasiado, no convienen ni están aplicadas con propiedad al caso en cuestión. Y ello porque lo que se llama ferrocarriles privados, no son verdaderas empresas *privadas* en el sentido corriente de la palabra, es decir, poseídas y administradas por uno o varios individuos particulares; por el contrario, pertenecen a *grandes sociedades capitalistas con fines de lucro*, y son administradas por ellas. La cuestión debe situarse, pues, no entre *ferrocarriles del Estado* o *ferrocarriles privados*, sino entre ferrocarriles *del Estado* o de *sociedades capitalistas* (anónimas).

«Esta rectificación hace desaparecer de golpe muchas argumentaciones favorables a los ferrocarriles particulares y, naturalmente, desfavorables a los ferrocarriles del Estado.» (Tomo I, págs. 445 y 446).

Ni es nuestro ánimo, ni el espacio y proporciones de este trabajo lo permiten, seguir a Wagner en sus poderosos razonamientos en favor de los ferrocarriles del

Estado. Creemos que lo trascrito basta para formarse el concepto de sus conclusiones.

***

Grazziani dedica a los ferrocarriles las páginas 235 a 244 de su obra, y llega a las mismas conclusiones de Wagner, pronunciándose en favor de los ferrocarriles como empresas del Estado. «El natural monopolio de los ferrocarriles, dice, hace indispensable la empresa pública; ella sola puede responder a los fines ya dichos con la organización de un plan de construcciones y con un ejercicio apropiado a las exigencias de la vida social». (Pág. 239).

***

Jèze se ocupa de los ferrocarriles en las páginas 599 a 609, y llega, como los dos autores precedentes, a pronunciarse en favor de la explotación de los ferrocarriles por el Estado. «Hubo un tiempo, dice, en que la explotación de los ferrocarriles bajo la administración del Estado, fué un problema muy discutido. En muchos países, en la mayor parte, la discusión ha terminado; la administración del Estado es aceptada por acuerdo casi unánime». Luego agrega: «Los argumentos decisivos en favor de una explotación monopolizada por el Estado, bajo su administración, deben extraerse del rol social de las empresas de trasporte por ferrocarriles y de las necesidades sociales que tienen por objeto satisfacer. Los Estados civilizados necesitan una red ferroviaria que cubra todo el territorio, que movilice todas las regiones del territorio, a ricos y a pobres, según un plan preconcebido y tomando en consideración todos los intereses generales del país: agrícolas, comerciales, militares, comunicaciones internacionales, etc. He ahí el hecho primordial concerniente a una red ferroviaria. Hay todavía otro: hay un interés nacional en que la explotación de los servicios se haga con *orden, seguridad, a precio moderado*, en las mejores condiciones de *rapidez*, de *comodidad*, de *exactitud*, de *igualdad* entre las diversas clases de individuos. Y concluye: es ventajoso hacer de los ferroca-

rriles una explotación *única y monopolizada*; es la condición indispensable para que haya centralización, coordinación de esfuerzos, sencillez de explotación y disminución de gastos... Sólo los agentes del Estado pueden preparar un programa coordinado, un plan de red ferroviaria determinado por el interés general». (Págs. 599 y 560).

***

Pierson, por su parte, dice: «Es necesario distinguir la creación de una empresa y su explotación. El Estado construye ferrocarriles en obsequio del bienestar general; pero en su explotación persigue otro fin: tiene por objeto proveer a la necesidad del Tesoro. Es posible que así sea, respondemos; pero entonces no se habrá logrado el objeto de la vía férrea, a menos que el interés de la sociedad sea, por casualidad, idéntico al del Fisco. La construcción de las vías férreas en vista de la prosperidad pública, tienen, como lógica consecuencia, su explotación en el interés general. Si así no ocurre, se ha abandonado el plan que se había pre-establecido». (Págs. 25 y 26).

***

De Greef, estudia esta cuestión con interés muy acentuado y con suma claridad, entre las págs. 59 y 76. Destruye con estadísticas, los argumentos en contra de la explotación por el Estado, y concluye estableciendo que, ni el costo de explotación, ni la mayor suma y frecuencia de los accidentes, ni el rendimiento económico de los ferrocarriles explotados por el Estado—los cargos más severos y al parecer más sólidos que se habían acumulado en contra de este régimen de explotación—resisten a un análisis científico, a la demostración práctica de las estadísticas.

El cuadro siguiente (pág. 65) demuestra cómo, en diversos países y con treinta años de diferencia, se ha acentuado el concepto de la construcción, readquisición, estatitación, en una palabra, de las empresas ferroviarias. En él se establece la proporción de la red

de cada Estado, en el conjunto de la red total, en las dos épocas que se comparan.

Estados	1870	1900
Alemania.....	46.1 %	92.6 %
Austria.....	0.2 %	42.7 %
Hungría.....	10.2 %	44.8 %
Rusia.....	10.2 %	59.5 %
Bélgica.....	30.0 %	88.5 %

Con todo, De Greef no se pronuncia en el sentido de que sólo el Estado deba ser dueño de los ferrocarriles. A este respecto, tiene señalado interés el párrafo siguiente: «Todas las vías de comunicación, ferrocarriles, caminos, canales, ferrocarriles vecinales, tranvías, etc., no son, por lo demás, y no deben ser exclusivamente del Estado; son de interés *más o menos* general; pueden ser propiedades comunales, inter-comunales, provinciales; por otra parte, podrían ser también propiedades internacionales, y constituír así, una de las bases del Estado internacional futuro. Las grandes vías internacionales y aún mundiales existentes, deberían, con sus territorios, ser neutralizadas y pertenecer a este Estado superior, cuya constitución efectiva se impone al lado y por encima de las nacionalidades actuales». (Pág. 76).

*
* *

Particularmente interesante es y debe ser para nosotros, la opinión de Nitti, quien se coloca dentro de las condiciones de su país, y desde el punto de vista de sus conveniencias analiza el problema ferroviario. Las semejanzas entre Italia y Chile son muy conocidas, y lo que para uno de ellos se diga y resuelva en materia de trasportes, principalmente, interesa, con toda seguridad, al otro. Ambos tienen configuración geográfica parecida: muy largos (Chile mucho más) muy angostos, y con territorio montañoso y accidentado casi en toda su extensión.

Sigamos, pues, con atención, a Nitti.

«La cuestión de los ferrocarriles, los sistemas de construcción y explotación de las líneas férreas, han sido objeto de estudios innumerables... Se han construí-

do en el mundo entero, 800,000 kilómetros de líneas férreas: se ha recurrido, en todos los países, a los sistemas de construcción más diferentes y a los medios de explotación más variados... Según las más recientes estadísticas, Europa poseía, a fines de 1900, los siguientes kilómetros de ferrocarriles: 285,524; América, 402,703; Africa, 18,467; Asia, 60,725, y Oceanía, 18,732. Estados Unidos solos, tienen más ferrocarriles que toda la Europa. Trabajo gigantesco que no ha podido realizarse sin grandes sacrificios por una parte, sin inmensos gastos por otra. Ninguna guerra ha muerto tantos soldados como cuesta en individuos la construcción de los ferrocarriles: el ejercicio mismo de esta industria, presenta toda una serie de riesgos y un gran número de accidentes. Los doscientos ochenta y cinco mil kilómetros de líneas férreas construídos en Europa hasta 1900, han costado más de doscientos millares de francos. Se puede calcular que hasta aquí se han gastado, en la sola Europa, en construcciones de ferrocarriles, comprendidas las redes secundarias, mucho más de doscientos cincuenta millares. Ninguna empresa en el mundo ha exigido tan inmenso empleo de capitales; es una trasformación de una grandeza sin precedentes.

«La vía, el vehículo y la fuerza motriz, que son, como lo dice Engel, los tres elementos técnicos de todo medio de trasporte, todos tres, han cambiado, sobre todo en los trasportes por tierra. Las vías férreas suponen inevitablemente un monopolio; no se puede abandonar su construcción o su explotación a sociedades privadas sin someterlas a reglamentos inspirados en el interés general. Desde el punto de vista de la construcción, es claro que la industria privada sólo se interesaría por las líneas de gran producción y dejaría de mano las de producción inferior. A diferencia de los trasportes por mar, en donde la ruta está abierta para todos, sin que haya habido necesidad de trazarla ni de hacer gasto alguno para mantenerla, los monopolios no tienen ninguna razón de ser, y sólo pueden llegar a existir en forma muy restringida, en cambio, los grandes trasportes por tierra tienden todos a tomar la forma de monopolio. Las más poderosas compañías de navegación a menudo se ven obligadas a emplear todos sus esfuerzos para re-

sistir la concurrencia de los veleros que se sirven de una fuerza motriz natural, casi gratuita. No ocurre lo mismo con los trasportes en tierra, en donde la vía se construye con grandes gastos y en donde la concurrencia de los pequeños con los grandes, no es con frecuencia posible; principalmente en los países de gran densidad es muy raro que al lado de una línea férrea nazca otra.

«El Estado puede establecer por sí mismo sus redes ferroviarias. Es un hecho que se produce sin inconveniente. No se puede, sin embargo, afirmar que las instalaciones hechas directamente por el Estado sean las más costosas... La legislación de los ferrocarriles es muy variada. En algunos países las construcciones son hechas por el Estado; en otros, son concedidas a compañías o empresas privadas. En algunos países las construcciones ferroviarias han sido generalmente sometidas a reglamentos muy rigurosos y subordinadas todas a un criterio de utilidad general. Es muy difícil, en una materia como la que se relaciona con las líneas férreas, decir cuál es el sistema preferible. Cada país se encuentra en condiciones muy diferentes y cada uno tiene sus instituciones propias. Se puede notar, sin embargo, que en los países de población densa, y en los cuales se puede prever que los ferrocarriles adquirirán cada vez mayor importancia, el Estado tiende a construír por su cuenta las líneas de interés general...

«Los ferrocarriles ¿deben ser explotados por el Estado o por grandes compañías? Hé ahí un problema muy discutido y para el cual es muy difícil presentar reglas absolutas. En algunos países, como en Bélgica o en Prusia, la explotación de los ferrocarriles por el Estado ha sido probada; en otros, tal vez, ni podría ensayársela sin peligro. De todas maneras, la cuestión se estudia siempre desde el punto de vista de las conveniencias prácticas.

«Se puede aconsejar sin escrúpulos la explotación del Estado, allí donde el tráfico se hace en las condiciones más ventajosas: la Bélgica, por ejemplo, país plano, donde el carbón se produce en gran parte en el mismo lugar, donde el comercio de tránsito es floreciente y en condiciones favorables a la explotación por el Estado;

la Prusia se encuentra en condiciones análogas; el Austria Hungría, en condiciones que no difieren mucho.

«Los ferrocarriles, en ciertos países, producen un rendimiento considerable; en otros, un rendimiento mínimo. En Europa algunos Estados han podido construír grandes redes sin sacrificio notable: es el caso de Alemania. Colocada en el centro de toda la Europa, con abundante producción de hulla y de fierro, con inmensas superficies planas, sus instalaciones han costado muy poco, menos por la habilidad de los hombres que por consecuencia de las circunstancias favorables. Ahora bien, si la instalación ha sido fácil, más fácil es la explotación allí donde las materias primas son menos caras y donde existe un inmenso comercio de tránsito. Entre todos los países de Europa, la Italia es la que ha construído sus ferrocarriles en condiciones más difíciles. En efecto, careciendo casi completamente de hulla y de fierro, la Italia es el país cuya superficie es más accidentada y las montañas más extensas. Las construcciones han sido generalmente costosas: la explotación es también difícil y costosa. Además, dada la configuración alargada del país, las distancias son importantes y el comercio de tránsito no es posible.»

Tratando las tarifas de ferrocarriles, dice:

«El sistema no puede ser único para todos los países: varía según las circunstancias. El ideal, a medida que los ferrocarriles tienden a tomar la forma y el carácter de los monopolios, sería la tarifa *única*; pero el carácter de los servicios de los ferrocarriles, no permite todavía, en ningún país, semejante reforma... Los ingleses, en muchos ferrocarriles, usan las tarifas *proporcionales* (según las cuales el precio de costo del servicio público se reparte según el monto de las unidades de consumo; por ejemplo: si la tarifa es siempre proporcionada, la tonelada kilómetro de la mercadería será proporcional); en otros países se usan las tarifas *diferenciales* (que son aquéllas en que el precio varía según la utilidad de consumo, y en general, siguiendo una escala decreciente, por ejemplo, si con la tarifa proporcional una mercadería que recorre mil kilómetros debe pagar diez veces más que una mercadería que recorre cien kilómetros,

con la tarifa diferencial pagará ocho o nueve veces más solamente); en otros, en fin, se han introducido las tarifas *graduadas* (son, casi siempre, decrecientes también, tienen algo de común con la tarifa diferencial, no son proporcionadas al número de unidades conseguidas; las hay cuando el precio varía no para cada unidad, sino para cada grupo de unidades de consumo. Por ejemplo, una tonelada paga un peso por la tonelada kilómetro, pero este precio no aumenta sino de diez en diez, de veinte en veinte, de cincuenta en cincuenta o de cien en cien kilómetros). En Hungría se ha introducido la tarifa de *zona* que distingue entre el tráfico local hasta los veinte kilómetros y el tráfico lejano. El tráfico local comprende dos grados que corresponden a la primera y segunda estación, contadas desde el punto de partida. El tráfico a larga distancia está dividido en catorce zonas, con tarifas distintas para cada una de ellas. La tarifa por zona se basa sobre la tarifa graduada, según la cual las tarifas unitarias disminuyen más allá de ciertas distancias.

«La tarifa *rusa*, a su vez, ha sido combinada en forma de conceder una especie de prima a los largos viajes. Por ejemplo, el precio de boleto de tercera clase se ha fijado según la tarifa siguiente: hasta 170 *verstas* (una versta igual, 1,067 mts.) se paga un *kopeck* 4,375 (un kopeck igual francos 0.04); de 160 a 300 verstas, el precio de las primeras 160 verstas, más 7 kopecks por 10 verstas suplementarias; de 301 a 326 verstas, 24 kopecks más que para las 300. Entonces solamente comienzan las zonas. Después de 325 verstas, hay siete zonas de 25 verstas, cada una de veinte kopecks, después, 7 de 30 verstas, 8 de 45, 14 de 40, siempre de veinte kopecks. Por fin, un número indefinido de zonas de 50 kopecks.

«Desde algunos años se manifiesta un gran movimiento en el sentido de transformar los sistemas de tracción de las vías férreas: la sustitución del vapor por la electricidad...

«Esta transformación tendrá por efecto el impulsar al Estado, en muchos países, a explotar los ferrocarriles por su cuenta. Las grandes caídas de agua que producen las fuerzas, son, generalmente, en mayor o menor gra-

do, propiedad colectiva. Cuando el motor sea la electricidad y no el vapor, y el precio de producción de las unidades de consumo, tomadas aisladamente, no sufra variación notable por efecto de la distancia, entonces, nuevas causas estimularán la transformación de las tarifas proporcionales, primero en diferenciales, y graduadas después, finalmente, a través de las dilatadas zonas, en tarifas uniformes.» (Véase Nitti, págs. 286 a 297).

§ XXXVI.—Disposiciones legales de carácter general sobre construcción y explotación de ferrocarriles.—Ley de policía de ferrocarriles.

Consideraremos ahora la situación especial de los ferrocarriles de nuestro país, en donde el problema tiene caracteres excepcionales de interés público y financiero.

Daremos, en primer término las disposiciones legales que rigen la materia bajo su aspecto general, y nos ocuparemos a continuación de la construcción y desenvolvimiento de nuestros ferrocarriles a través de las leyes que han otorgado el privilegio o la concesión de construcción, hayan sido ellos particulares, o adquiridos después por el Estado, o construídos directamente por éste, y de su importancia en el conjunto de nuestras finanzas.

La primera disposición de carácter general sobre estas cuestiones (toda vez que para la construcción de un ferrocarril aparece como trámite indispensable la adquisición de terrenos o bienes que pueden pertenecer a particulares) la encontramos en el núm. 5.° del art. 10 (12) de nuestra Constitución Política, que dice: «La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 5.° La inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades, y sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la *utilidad del Estado, calificada por una ley*, exija el uso o enajenación de alguna; lo que tendrá lugar dándose previa-

mente al dueño la indemnización que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos».

En cumplimiento de la disposición constitucional trascrita, se dictó el decreto-ley de 14 de Agosto de 1838 (Anguita, Tomo I, pág. 312) en que se dispone que la expropiación por causa de utilidad pública, calificada ésta con todos los requisitos y solemnidades que exige la formación de las leyes, no podrá llevarse a cabo sin decreto de la autoridad judicial, a petición de la parte a quien conviniere, si no hubiere mediado avenimiento entre los interesados sobre el valor de la especie, declarándose como competente al juez de mayor cuantía del lugar en que se encuentren los bienes de que se trata. Los interesados designarán, cada uno un perito, y un tercero de común acuerdo; si el acuerdo no se produjere respecto del tercero, lo designará el juez, debiendo recaer su designación en persona de notoria buena reputación, pero no pudiendo designarse para estas funciones a los empleados públicos o personas que perciban emolumentos del Gobierno o de algún establecimiento nacional o municipal, salvo acuerdo de las partes. Declarado por el juez el legítimo valor de la especie, con arreglo a la tasación, decretará que el precio se cubra por el comprador, y sin su previo y entero cubierto, no le mandará dar posesión de la especie, a no ser que mediare expreso consentimiento del propietario.

La ley de 18 de Junio de 1857 (Anguita, tomo II, págs. 40 y 41) estableció las condiciones bajo las cuales debería llevarse a cabo la *expropiación de los terrenos necesarios para la construcción de ferrocarriles*. He aquí el procedimiento: los terrenos cuya ocupación sea necesaria, serán declarados de utilidad pública por una ley; desde la promulgación de la ley, los terrenos se convierten en denunciables y se podrán solicitar del intendente de la provincia. El intendente nombrará, en el acto, una comisión de tres hombres buenos, vecinos de la propiedad denunciada, quienes, reuniéndose sin excusa el día y hora que se les designe, bajo apercibimiento de doscientos pesos de multa si no asistieren, harán la estimación del terreno de que se trata y de los daños y per-

juicios que se causaren al propietario, sin consideración a las ventajas que le dé o haya dado el camino. El pronunciamiento se hará por mayoría, y si no la hubiere, se dará como tasación el término medio de las tres apreciaciones individuales. Esta tasación se pondrá inmediatamente en conocimiento del propietario, o, en su ausencia o resistencia para recibirla, se consignará en poder de un tesorero fiscal, y, acto continuo, la empresa del ferrocarril o su representante, será puesta en posesión del terreno. Los procedimientos de la Intendencia no podrán suspenderse por ningún recurso, y, si en el plazo de veinte días no se reclamare de la tasación, se tendrá irrevocablemente por buena. La reclamación del interesado sólo podrá hacerse dentro de los mencionados veinte días siguientes a la tasación de los hombres buenos, ante el juez ordinario respectivo, proponiendo en el mismo escrito de reclamación la persona de su perito, y éste, con el perito designado por la parte reclamada y un tercero en discordia, si la hubiere, harán la tasación circunstanciada y minuciosa del terreno reclamado. El juicio se someterá al procedimiento sumario. Presentado el justiprecio por los terrenos designados ante el juez ordinario, se dará posesión a la empresa, previo el pago del precio directamente al propietario, o por consignación, sin perjuicio de que continúen ventilándose los reclamos pendientes. Las apelaciones en estos juicios, sólo se concederán en el efecto devolutivo.

El Código de Procedimiento Civil, en el inciso 1.º de su artículo final, derogó las disposiciones de la ley precedente, sustituyéndolas por las del Título XVI del Libro IV que establecen: que, autorizada la expropiación en la forma prescrita por la Constitución, será competente el juez letrado dentro de cuya jurisdicción se encuentren los bienes que se han de expropiar, para conocer de la expropiación, no pudiendo proceder sino a solicitud escrita del que la solicite, a citar a un comparendo al propietario de los bienes, a efecto de designar los peritos que hagan la justipreciación ordenada por la Constitución (art. 1090). El comparendo se verificará aún con la inconcurrencia del dueño de los bienes que se solicita expropiar, y cada parte designará un perito, debiendo hacerse la designación de un tercero de común

acuerdo, o por el juez si no lo hubiere, correspondiendo al mismo funcionario la designación del perito propietario si éste no hubiere concurrido (art. 1091). Los tres peritos se reunirán, bajo apercibimiento de doscientos pesos de multa por inasistencia, el día y hora que designe el tribunal, y procederán a verificar la tasación circunstanciada de los bienes que se trata de expropiar, de los daños y perjuicios que la expropiación causare al propietario, sin considerar, para este avalúo, el mayor valor que pudieren adquirir los bienes expropiados en razón de las obras que en ellos se ejecutaren con motivo de la expropiación (art. 1092). Si la tasación de los tres peritos o de dos de ellos, fuere idéntica, esa tasación se aceptará como el valor de los bienes; si fueren diferentes las tres tasaciones, se aceptará como definitivo el valor promediado de las tres, salvo que hubiere entre ellas mucha diferencia, en cuyo caso el tribunal podrá modificar prudencialmente su valor (art. 1093). Declarado por el tribunal el valor de los bienes y perjuicios, la declaración se hará publicar por medio de avisos en un periódico del departamento o, si no lo hubiere, en uno de la cabecera de la provincia; en caso contrario, se fijarán carteles, durante quince días, en la puerta del tribunal, a fin de que los terceros interesados o perjudicados puedan solicitar las medidas precautorias que les interesaren, sea por juicios pendientes o por existencia de hipotecas u otros gravámenes sobre los bienes de cuya expropiación se trata, situaciones, ambas, que no enervarán el procedimiento especial de la expropiación, y cuyas reclamaciones se tratarán como incidentes, en cuadernos separados y, sin perjuicio del derecho que en definitiva corresponda a los terceros, el expropiante podrá hacer el pago directamente al propietario, o por consignación, una vez vencidos los plazos de publicidad o de fijación de carteles, y se pondrá inmediatamente al expropiante en posesión de los bienes, por orden del tribunal, si fueren muebles, o se mandará otorgar, dentro del segundo día, la respectiva escritura, si fueren inmuebles, debiendo firmarla el juez mismo si el propietario se negare a hacerlo o estuviere ausente (arts. 1094, 1098 y 1099). Las notificaciones se harán por cédulas; la apelación sólo se concederá en el

efecto devolutivo, y en segunda instancia podrá hacerse nueva tasación pericial conforme al procedimiento ya expresado (arts. 1095, 1096 y 1097). Las gestiones para reclamar de la expropiación prescriben seis meses después de la promulgación de la ley que las autoriza a excepción de los casos en que la misma ley disponga otra cosa (art. 1100).

Este Código, promulgado el 28 de Agosto de 1902, quitó las atribuciones a los Intendentes, las concentró todas en el Poder Judicial; suprimió la condición de hombres buenos y las incompatibilidades; dilató los plazos de reclamación y prescripción del derecho de reclamo, e hizo, en general, más lento y prolijo el procedimiento.

Las leyes de 15 de Marzo de 1887 (Anguita, tomo III, pág. 10), y de 31 de Julio de 1896, núm. 369 (Anguita, tomo III, pág. 367), declararon de utilidad pública los terrenos necesarios para regularizar las líneas férreas del Estado o ensanchar sus paraderos o estaciones, debiendo llevarse a cabo las expropiaciones en un plazo de cinco años. La segunda es sólo una prórroga, por el mismo plazo, de la primera. La ley núm. 1,670, de 22 de Agosto de 1904 (Anguita, tomo IV, pág. 65), declaró de utilidad pública los terrenos necesarios para la construcción, defensa y accesorios de los puentes de los ferrocarriles del Estado, debiendo hacerse las expropiaciones dentro de un plazo de diez años. La ley núm. 1,998, de 26 de Agosto de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 169), declaró de utilidad pública los terrenos necesarios para regularizar las líneas férreas, para la construcción de doble vía, de nuevas estaciones o paraderos y para el ensanche de las existentes, como, asimismo, de las aguadas y canteras necesarias para la explotación, trabajos de obras nuevas y conservación de la vía. La ley regiría por diez años.

La ley de 6 de Agosto de 1862 (Anguita, tomo, II, págs. 135 a 141), llamada comúnmente *Ley de Policía de Ferrocarriles*, contiene las disposiciones de previsión, de orden, de fiscalización, de vigilancia y de seguridad so-

bre los ferrocarriles en general, pertenezcan ellos al Estado o a particulares. Dividida en tres títulos, contiene un total de 83 artículos.

En ella se declara que todos los ferrocarriles están sujetos a las prescripciones legales relativas a los caminos públicos, cuya ley fundamental, vigente en la fecha de promulgación de la que nos ocupa, era la de 17 de Diciembre de 1842, analizada en el § XXVII, en todo lo que no sea contrario a los derechos legales del o de los empresarios que lo construyeren. En su carácter de vías públicas, gozarán de todas las servidumbres sobre los fundos colindantes para los efectos de la construcción, reparación o conservación de la vía y sus dependencias, o para mantener expedito y libre el tránsito sobre ella. Prohibe especialmente: introducirse o estacionarse en la vía, ocuparla con animales, depósitos de carga u otros objetos, o embarazar de cualquier manera el tránsito de los trenes; a menos de 20 metros de distancia de la línea no será permitido, en los terrenos colindantes, abrir zanjas, hacer excavaciones, explotar canteras o minas, hacer represas, estanques, o pozos u obras semejantes que puedan perjudicar la solidez de la vía; ni construír edificios de paja o de material combustible si el ferrocarril fuese servido por locomotoras, ni hacer depósitos de materias inflamables o combustibles; a menos de cinco metros se prohibe levantar edificios o fachadas con más de cinco metros de alto sobre los muros o cierros, o dar a los muros o cierros salida sobre la vía, salvo permiso de la autoridad para los fundos que el ferrocarril partiere, o hacer acopio de frutos, material de construcción u otros objetos; a menos de dos metros de la vía se prohibe construír muros o cierros, y en todo caso hacerlos de materias o sustancias inflamables; a menos de doce metros, hacer plantaciones de árboles, ni explotar los que hubiere plantados, sin permiso de la autoridad administrativa con audiencia de la empresa; las demás plantaciones y cultivos no podrán hacerse en perjuicio de los cierros u obras de la empresa; no obstante las prohibiciones trascritas, podrán hacerse depósitos de materias inflamables o de materiales u objetos destinados a un uso inmediato, siempre que su

acumulación no los alce sobre la altura del terraplén y sin responsabilidad para la empresa en caso que se incendiaren por causa del servicio del ferrocarril. Aún podrá autorizarse el depósito de frutos o materiales a menos distancia de cinco metros de la vía por resolución del Gobernador, con anuencia de la empresa y por un plazo limitado, toda vez que no ocasionen embarazo al servicio del ferrocarril, y que las sustancias no sean inflamables. Las infracciones de las disposiciones precedentes se castigan con multa de cinco a cien pesos y se obligará a la destrucción de las obras ejecutadas o comenzadas en plazo perentorio, pudiendo hacerlo la misma empresa bajo la responsabilidad de costo y daño de los que las hubieren ejecutado. Dispone, a continuación, la manera de medir las distancias, horizontalmente, desde el medio del pozo o zanja de la vía, las circunstancias que podrán autorizar la disminución de esas distancias, la obligación de la empresa de hacer los cierros con acuerdo del Presidente de la República y los casos en que podrá prescindirse de hacerlos con acuerdo del Consejo de Estado. Dispone, igualmente, la obligación de mantener barreras especiales allí donde la vía esté cruzada por caminos carreteros y las condiciones en que deben construírse los puentes sobre los ríos navegables o sobre los canales de regadío, esteros o ríos no navegables, en todo caso, en forma que no embaracen el libre curso de las aguas y de la navegación. Se faculta al Intendente de la provincia para conminar a la empresa al cumplimiento de las disposiciones precedentes bajo apercibimiento de multa de cincuenta a trescientos pesos, multa que podrá ser doblada en caso de incumplimiento, y sin intervención del mismo funcionario, no podrá construírse la obra necesaria para el paso de un canal de regadío por el ferrocarril construído ya, y a él corresponde también tomar las medidas de seguridad para la vía, previo informe de ingeniero.

Las disposiciones del título II, se relacionan con la explotación de los ferrocarriles y las facultades del Presidente de la República para intervenir, por vía de inspección y vigilancia, en el cumplimiento, por parte de la empresa, de todas las obligaciones que la ley le impone, cuales son: las de *mantener en buen estado de servicio*

la vía y dependencias, de manera que la circulación sea siempre fácil y segura; de *proveerla de todos los elementos necesarios para hacer el servicio de trasporte en proporción a la actividad ordinaria de las comunicaciones entre los diversos pueblos que ligare, y mantener guarda-vías en los cambios, cruzamientos de vías y barreras.* Los Intendentes de las provincias por donde corriere el ferrocarril y el Presidente de la República, tienen las facultades de inspección de la vía y del material, de apremio para que se hagan las reparaciones con ocasión de accidentes, para que se reconozcan las máquinas i carros, nuevos o reparados, que deban ponerse en servicio, para que se retiren del mismo los que no ofrezcan garantías de seguridad, para que se reponga el material destruído o excluído dentro de un plazo prudencial, y para obligar a la empresa a verificar las reparaciones y mejoras bajo la imposición de multas de un mil a cinco mil pesos, o bajo fianza equivalente al tercio del monto del material o de las reparaciones, pudiendo emprenderse las obras por terceros, mediante propuestas públicas y a expensas de la empresa con un diez por ciento de utilidad para el licitador que obtenga la propuesta. El mismo título dispone las obligaciones de la empresa con relación al mantenimiento de líneas telegráficas para su servicio, a la conservación de los itinerarios establecidos, a la marcha y velocidad de los trenes, según su clase, debiendo justificar las alteraciones que sufrieren, y poner en conocimiento del Gobierno las medidas de precaución que adoptare para el buen servicio allí donde hubiere mayor peligro, la velocidad máxima de los diversos trenes en las distintas secciones de la vía, el tiempo que habrá de emplearse en cada viaje, la composición de los trenes, pudiendo el Gobierno, en todos estos casos, introducir las modificaciones que estimare convenir a la seguridad y mejor servicio. El orden del servicio y los itinerarios establecidos no podrán alterarse sino trascurridos ocho días después de anunciado al público y comunicado al Intendente de la provincia. Las disposiciones siguientes tratan de las obligaciones de la empresa, sometida al derecho común en su calidad de empresa de trasporte y sus responsabilidades con relación a los pasajeros y la carga;

clasifica esta última, dispone cuál tiene preferencia, cuál puede solicitar su remisión en trenes de mayor velocidad y desde qué momento empieza la responsabilidad de la empresa; dispone, igualmente, quiénes pueden viajar gratuitamente, quiénes por la mitad del precio de pasajes (tropas), qué efectos debe conducir gratuitamente (correos), y cuáles por mitad de fletes (armas o pertrechos de guerra), a quiénes no debe admitirse en los trenes de pasajeros (ebrios), y qué efectos deben excluírse de los mismos trenes (armas cargadas, explosivos); las obligaciones sobre los objetos olvidados en las salas de espera o en los trenes y cuyos dueños se ignoren, las de los conductores de trenes, las de los jefes de las estaciones, las que incumben a la empresa en caso de accidente, la obligación de dictar reglamentos de explotación y someterlos a la aprobación del Gobierno, y la de entregarle bajo la responsabilidad de éste, en caso de conmoción interior o de invasión extranjera, el uso de los ferrocarriles abonando a la empresa la cantidad que correspondiere tomando como base para el avalúo el término medio de lo que hubiere producido el camino durante los últimos seis meses.

El título III, se ocupa de los delitos o faltas contra la seguridad del tráfico de los ferrocarriles. Al efecto hace la clasificación de las faltas y delitos y señala para cada caso la pena correspondiente según el daño causado en los bienes o en la vida de la empresa o de las personas, sea por gentes extrañas al servicio, sea por empleados de la misma empresa. En el mismo título se determinan las atribuciones especiales de los jefes de las estaciones y de los conductores de los trenes y demás empleados encargados de velar por la seguridad del tráfico. La policía del orden interior y la de los trenes en marcha se sujetará a un reglamento especial, aprobado por el Presidente de la República y con acuerdo del Consejo de Estado, siendo la facultad del Presidente de la República designar empleados que velen por el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la empresa para la seguridad y regularidad del servicio.

La ley de 3 de Agosto de 1876 (Anguita, tomo II, pág. 407), estableció que en los procesos criminales que

se siguieren por homicidio, hurto, robo, incendio o accidente de ferrocarriles, tanto los jueces de primera instancia, como los de los tribunales superiores, podrían apreciar la prueba con entera libertad, y *absolver o condenar según creyeren en conciencia* que el reo es inocente o culpable del delito que se le imputa. Estableció, por otra parte, para esta clase de delitos, penas más severas que las que les asignaba el Código Penal.

El Código de Procedimiento Penal, promulgado por ley de 12 de Junio de 1906, en su título final, derogó: «Todas las disposiciones que actualmente rigen en cuanto contengan reglas de procedimiento penal para los tribunales de derecho común», y en su art. 484 dispuso: «Nadie puede ser condenado por delito sino cuando el tribunal que lo juzgue haya adquirido, por los medios de prueba legal la convicción que realmente se ha cometido un hecho punible y de que en él ha correspondido al reo una participación culpable y penada por la ley».

Según esto, ha quedado en vigor la agravación de las penas; pero fué derogada la apreciación en conciencia de la culpa, derogación que muchos han deplorado; pero que, a nuestro juicio, si algún mal hay en ello, ese mal no es otro que el de no haber hecho extensivas las disposiciones del Código de Procedimiento Penal a toda clase de juicios criminales. No se avienen con el espíritu de una democracia las supervivencias de reglas especiales para determinados delitos que se sustraen en su conocimiento de los tribunales ordinarios.

Disposiciones de carácter general relacionadas, también, con los ferrocarriles, encontramos en las leyes siguientes:

Ley de 26 de Enero de 1888 (Anguita, tomo III, págs. 65 y 66) creó la Dirección General de Obras Públicas encargada de estudiar, ejecutar y vigilar todos los trabajos públicos que se emprendan en el país por el Gobierno o por particulares por cuenta del Gobierno. Corresponde a esta Dirección, entre otras facultades, art. 2.º, «El conocimiento de todo lo relativo: 1.º a las comunicaciones terrestres, fluviales y marítimas» y se dividirá en cuatro secciones de las cuales la primera,

(art. 3.º) se designa con el nombre de sección «de *ferrocarriles* y telégrafos *en estudio y construcción*».

La ley 1,860, de 19 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, págs. 125 y 126), modificó la planta de empleados de la Dirección General de Obras Públicas sin alterar sus disposiciones fundamentales; pero creando en su art. 2.º y con el número tercero la «Inspección General de Ferrocarriles en construcción y estudio». Por último, la ley 2,767, de 28 de Enero de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 476 y 477), introdujo, con el carácter de transitorias, modificaciones en el personal y sus sueldos.

La ley de 22 de Diciembre de 1891, sobre organización y atribuciones de las Municipalidades (Anguita, tomo III, págs. 194 a 207), en su título IV, que trata de las atribuciones de las Municipalidades, entre otras cosas, dispone: «8.º Autorizar, bajo ciertas condiciones o reglas, la colocación en toda vía, o lugar de uso público, de rieles,... determinando particularmente respecto de los *ferrocarriles que ocupen o crucen vías públicas*, en los declives, los pasos a nivel, inferiores o por viaductos, las barreras y señales, la velocidad y demás medidas que deban adoptarse para evitar atropellos u otros accidentes contra la seguridad de las personas». Esta disposición fué mantenida en su texto literal, en el art. 26 (25) de la ley 2,960, de 18 de Diciembre de 1914, ya citada, y con el mismo núm. 8.º

Las leyes números 1,180, de 20 de Enero de 1899 (Anguita, tomo III, pág. 456), y 1,949, de 24 de Junio de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 157), disponen: la primera, que el salitre, el guano y los abonos artificiales, sean trasportados por los ferrocarriles del Estado, por mitad de precio de tarifas, y la segunda, que los pescados y mariscos que se trasporten por las empresas de ferrocarriles del Estado deberán considerarse como mercaderías de cuarta clase para los efectos del cobro de fletes. Estas dos leyes son de protección, la primera a la agricultura, y la segunda, a la pesquería.

En cuanto a los ferrocarriles particulares, su super-

vigilancia, condición de las concesiones e impuestos especiales a que están sometidas las concesiones mismas, nos encontramos con las leyes siguientes:

La ley núm. 2,613, de 17 de Enero de 1912 (Anguita, tomo IV, pág. 405), creó el Ministerio de Ferrocarriles, correspondiéndole conocer en la vigilancia, conforme a las leyes y decretos del Gobierno, en la construcción y explotación de los ferrocarriles particulares, en conformidad a las disposiciones de la ley de 21 de Junio de 1887 (Anguita, tomo IV, págs. 15 a 19), que reorganizó los Ministerios, en el núm. 5.º de su art. 8.º La ley 2,613, dejó, pues, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, y de la Dirección General de Obras Públicas, lo relacionado con los ferrocarriles del Estado en construcción o en estudio. Por otra parte, esta ley determinó las facultades y atribuciones del Director General de los ferrocarriles del Estado «en tanto que se dictaba la ley que debía reorganizar sus servicios», colocando en sus manos las amplias atribuciones que la ley del año 1884 daba al Director y al Consejo reunidos.

La ley de 28 de Agosto de 1886, citada en el párrafo XXX, puso término y previno muchas situaciones odiosas que se presentaron y pudieron haberse repetido para la República.

El decreto-ley núm. 347, de 12 de Marzo de 1910 (Anguita, tomo IV, págs. 299 a 303), en su número 68 dispuso: «Las solicitudes en que se recabe autorización para construír ferrocarriles sin garantía del Estado, llevarán estampillas de cincuenta pesos, y cuando la autorización se solicita con esa garantía, llevarán estampillas de cien pesos. La ley núm. 3,296, de 21 de Septiembre de 1917 (Anguita, tomo V, pág. 553), dobló el impuesto anterior. La ley núm. 3,482, de 4 de Febrero de 1919 (Echeverría, tomo IX, págs. 122 a 131), en su art. 5.º, núm. 21 elevó este impuesto a quinientos y mil pesos, respectivamente, en el decreto que autorice la construcción de ferrocarriles sin o con garantía del Estado. La ley que precede tenía efecto por sólo diez y ocho meses, y fué prorrogada por ley núm. 3,638, de 4 de Agosto de 1920

(Echeverría, tomo IX, págs. 213 y 214), y por la ley núm. 3,715, de 31 de Diciembre de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 259), y por último, establecida definitivamente por la ley núm. 3,733, de 23 de Febrero de 1921 (Echeverría, tomo IX, págs. 269 a 279), en cuyo artículo 7.° y bajo el número 21 se mantiene esta disposición en la misma forma y monto antes indicado.

§ **XXXVII.—Desarrollo de los ferrocarriles de Chile.** *a*). **Ferrocarriles construídos por concesión a empresas o empresarios particulares y adquiridos posteriormente por el Estado.** *b*). **Ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como principal accionista, y cuyas acciones extrañas adquirió mas tarde.** *c*). **Ferrocarriles construídos directamente por el Estado, generalmente bajo la forma de contratos a precio alzado, adjudicados en propuestas públicas y ocasionalmen-**

Pasemos ahora al estudio particular de los ferrocarriles de nuestro país y sigámoslos a través de las autorizaciones legislativas que han autorizado su construcción, a fin de darnos cuenta de su desarrollo, de su importancia económica, sean fiscales o particulares, y con relación a los primeros, estudiemos, también, su organización, los diferentes regímenes administrativos que se han practicado y la necesidad de darles una organización definitiva más acomodada a los principios de la explotación comercial de esta clase de empresas del Estado, sin perder de vista el interés general que siempre se encuentra vinculado a empresas de esta índole.

En Chile los ferrocarriles de propiedad del Estado alcanzan una longitud de 6.089,268 mts. y lo invertido en ellos hasta el 31 de Diciembre de 1920 en los ferrocarriles en explotación y hasta el 31 de Diciembre de 1921 en los en construcción, alcanza a la cifra de 478.967,722 pesos oro de 18 peniques (1). A esto debe agregarse, dato que no hemos obtenido, las inversiones que la em-

(1) El dato de las inversiones realizadas el año 1921 en los ferrocarriles en construcción, lo debemos a la Memoria de la Dirección General de Obras Públicas correspondiente a este año.

te por administración. *d*). **Ferrocarriles construídos por empresas particulares en la forma de concesión con garantía de un interés, sobre el capital invertido, por el Estado y durante algún tiempo.** *e*). **Ferrocarriles construídos por empresas particulares mediante la forma de concesion, pero sin garantía del Estado.**

presa haya podido realizar con el producido que los empréstitos contratados en conformidad a las leyes núms. 3,718, de 17 de Enero de 1,921, y 3,738 de 25 de Febrero del mismo año (Echeverría, tomo IX, págs. 259 y 283, respectivamente), y cuyo monto ha debido aproximarse a los cinco millones de libras esterlinas, o, en otros términos, un aumento en los desembolsos del Estado para su red ferroviaria, de 68.000,000 de pesos oro de 18 peniques, con lo que su costo subirá a 546.967,722 pesos oro de 18 d. Si a esto agregamos que en los veinte años primeros del siglo en curso la explotación de los ferrocarriles, descontadas las utilidades obtenidas desde el año 1880 inclusive, ha llegado a la cifra de 67.154,286 pesos de 18 d, se encontrará justificada la extensión y detalles de este capítulo. La extensa y valiosa red de ferrocarriles del Estado tiene una influencia considerable sobre la Hacienda Pública y sobre las finanzas generales de nuestro país.

Veamos, en primer término, cómo se ha formado y construído esa red. El procedimiento ha sido diverso, y podemos señalar los modos siguientes: *a*). *Ferrocarriles construídos por concesión a empresarios o empresas particulares y adquiridos después por el Estado* (en los primeros tiempos las concesiones tomaban el nombre de privilegios y solían asumir los caracteres de la exclusividad); *b*). *Ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como principal accionista y cuyas acciones extrañas adquirió más tarde*; *c*). *Ferrocarriles construídos directamente por el Estado, generalmente bajo la forma de contratos a precio alzado adjudicados en propuestas públicas*; *y, ocasionalmente, por administración*; *d*). *Ferrocarriles construídos por empresas particulares en la forma de concesión, con garantía de un interés,*

sobre el capital invertido, por el Estado y durante algún tiempo; y *e*). *Ferrocarriles construídos por empresas particulares mediante la forma de concesión, pero sin garantía del Estado*. Estas dos últimas variedades permanecen en poder de los concesionarios casi sin excepción.

***

a). *Ferrocarriles construídos por concesión a empresas o empresarios particulares y adquiridos posteriormente por el Estado.*—El primer ferrocarril que se construyó en Chile, que lo fué también el primero en Sud América y aún del hemisferio austral, fué el de Caldera a Copiapó.

La ley de 9 de Noviembre de 1848 (Anguita, tomo I, págs. 504 y 505), concedió a don Juan Mouat, el privilegio exclusivo, por cinco años, para construir un camino ferrocarril entre la ciudad de Copiapó y el puerto vecino de ella que el Gobierno designara. La construcción debía empezar dentro del año y medio siguiente a la fijación del puerto antedicho, y debiendo estar concluído dentro del plazo por el cual se otorgaba el privilegio. Los terrenos fiscales o municipales, para la formación de la vía y edificios correspondientes, le eran cedidos gratuitamente, y los terrenos de particulares, previa declaración de utilidad pública, por ley, deberían ser pagados por el concesionario. Se liberaba del pago de los derechos de importación al material, incluso el combustible, que fuere necesario para la conservación del ferrocarril y se eximió a la empresa y los bienes de su propiedad, destinados a sus servicios, de todo impuesto fiscal o municipal. La empresa contraía la obligación de conducir graciosamente la correspondencia entre uno y otro de sus extremos. La misma ley estableció las tarifas de pasajeros y de carga, estipulando que las tropas de línea, los pertrechos y bagajes que quisiera enviar el Gobierno, pagarían la mitad de las tarifas fijadas para los particulares. Se eximía de cargos militares y concejiles a los empleados de la empresa y se le otorgaban los mismos privilegios que confieren al Gobierno, en la explotación de caminos, para los efectos de surtirse de

aguas, tierras, y demás materiales para construcción y conservación del ferrocarril, las leyes de la República. Se estableció la condición de que la empresa debía radicarse en Chile, fuese en Valparaíso, Copiapó u otro punto de la República.

Por ley de 20 de Noviembre de 1849 (Anguita, tomo I, págs. 516 y 517) se declaró a Caldera el puerto de término a que se refiere la ley anterior, y se le dió el carácter de puerto mayor como lo establecía la misma ley. Se introdujeron algunas modificaciones en la ley del 48, siendo la principal la autorización a la compañía para fijar sus tarifas, una vez concluídas sus instalaciones, a su libre arbitrio por el espacio de diez años. Trascurrido ese plazo, el Gobierno se reservaba el derecho de interceder en la fijación de esas tarifas, bajo la condición de que la renta líquida de la empresa no fuera menor de un quince por ciento anual sobre los capitales en ella invertidos en la vía y en las acciones. Por decreto de 20 de Noviembre de 1852, se le concedió autorización para construír el ferrocarril de Copiapó a Tres Puntas, concesión que fué prorrogada por ley de 20 de Agosto de 1857 (Anguita, tomo II, pág. 45), por el término de tres años. Por ley de 7 de Septiembre de 1860 (Anguita, tomo II, pág. 91), se prorrogó nuevamente el plazo por otros tres años. La misma empresa construyó los ferrocarriles de Copiapo a Paballón, de Pabellón a San Antonio, de Pabellón a Chañarcillo y de Copiapó a Puquios. Por ley núm. 2,411, de 11 de Septiembre de 1910 (Anguita, tomo IV, pág. 323), se autorizó la adquisición por el Estado de la red de ferrocarriles pertenecientes a la Compañía del Ferrocarril de Copiapó, con sus instalaciones y estaciones anexas, por una suma que no excediere de £ 275,000, que se pagarían en bonos de la deuda pública cotizados a la par, con 4 1/2 % de interés y 1/2 % de amortización acumulativa anual.

Bajo procedimientos y concesiones en todo semejantes, se construyeron los ferrocarriles, que más tarde fueron adquiridos por el Estado, de Coquimbo a La Serena, ley de 14 de Diciembre de 1855 (Anguita, tomo II, pág. 24), ferrocarril primitivamente de sangre y que debía

extenderse, por medio de ramales, a las quebradas de Martínez y de Maitencillo, al mineral de Tambillo y al puerto de Tongoy. La ley de 4 de Noviembre de 1860 (Anguita, tomo II, págs. 98 y 99), autorizó la construcción del ferrocarril de Tongoy a Ovalle. Por leyes de 20 de Agosto de 1857 (Anguita, tomo II, pág. 45), y de 19 de Octubre de 1861 (Anguita, tomo II, págs. 130 y 131), se prorrogó el plazo para la construcción de estos ferrocarriles. La ley de 6 de Septiembre de 1865 (Anguita, tomo II, pág. 204), concedió a la misma empresa privilegio para construír el ferrocarril de Tongoy al mineral de Tamaya. Por ley de 11 de Diciembre de 1873 (Anguita, tomo II, págs. 335 y 336), se concedió a don Carlos Lambert, privilegio para la construcción y explotación de un ferrocarril a vapor entre La Serena y Vicuña o Elqui, cuyo plazo primitivo de dos años para la construcción, fué prorrogado por otro tiempo igual, por la ley de 23 de Junio de 1875 (Anguita, tomo II, pág. 373). Por ley de 31 de Agosto de 1882 (Anguita, tomo II, pág. 520), se concedió a la Sociedad del Ferrocarril de Elqui, privilejio para la construcción y explotación del ferrocarril de La Serena a Rivadavia; este privilegio fué ampliado por un año, por ley de 22 de Agosto de 1884 (Anguita, tomo II, pág. 610) y por ley de 6 de Agosto de 1886 (Anguita, tomo II, págs. 657 y 658), se amplió nuevamente el plazo hasta completar un total de seis años. La ley de 6 de Agosto de 1887 (Anguita, tomo III, págs. 30 y 31), concedió la liberación de derechos de aduana a los materiales necesarios para la conservación y explotación de los ferrocarriles de Coquimbo, Tongoy, Carrizal y Cerro Blanco. La ley núm. 169, de 22 de Enero de 1894 (Anguita, tomo III, pág. 304), concedió autorización para prolongar el ferrocarril de Tongoy, desde la estación de Cerrillos hasta Trapiche. Por último, la ley 336, de 28 de Enero de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 349), aprobó el contrato en cuya virtud se adquirieron por el Estado los ferrocarriles enumerados a excepción del de Tongoy a Trapiche con su ramal de Tamaya, en las condiciones establecidas en el decreto de 7 de Enero de 1895. La ley núm. 1,257, de 21 de Agosto de 1899 (Anguita, tomo III, pág. 472), autorizó la emisión de bonos por la cantidad de

£ 260,080, en reemplazo de la emisión autorizada por la ley núm. 336, con el interés del 4 1/2 % y el 1/2 % de amortización anual, para atender al pago de los ferrocarriles adquiridos. La ley núm. 1,436, de 19 de Enero de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 521), autorizó el pago de gastos realizados en la prosecución del ferrocarril de La Serena a Rivadavia. Finalmente la ley 1,471, de 19 de Agosto de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 531), autorizó la inversión hasta de 385,000 pesos, en adquirir el ferrocarril de Tongoy a Trapiche con el ramal de Tamaya.

Los demás ferrocarriles de las provincias de Atacama, Antofagasta, Tarapacá, algunos de Aconcagua y de Tacna, y otros de las provincias de O'Higgins, Concepción y Arauco, salvo el longitudinal, el de Iquique a Pintados y el de Arica a La Paz, se han construído, también, bajo la forma de concesiones. Entre ellos, el de Caleta Buena a Negreiros, que, adquirido por el Estado, fué dado en arrendamiento, por cuarenta años, a la Compañía Salitrera de «Agua Santa». (No aparece ni en la colección de Anguita, ni en la de Echeverría, la ley que autorizó al Ejecutivo para hacer esta adquisición. Es de presumir que la autorización se haya dado por Ley de Presupuestos). La ley que autorizó la construcción de este ferrocarril, tiene fecha 8 de Agosto de 1893, y el núm. 74 (Anguita, tomo III, pág. 268). Y la ley por que se aprueba el contrato de arrendamiento, tiene el núm. 3,239 y lleva la fecha 14 de Febrero de 1917. (Anguita, tomo V, pág. 535).

*
* *

b). Ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como principal accionista y cuyas acciones extrañas adquirió más tarde.—Al grupo de los ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como accionista, pertenecen el de Santiago a Valparaíso y el de Santiago al Sur, que alcanzó hasta San Fernando.

Por ley de 27 de Agosto de 1851 (Anguita, tomo I, torizó la formación de una sociedad en

que el Gobierno podía tomar hasta dos millones de pesos ($ 2.000,000.00), para la construcción del ferrocarril entre Santiago y Valparaíso. La sociedad quedaría establecida cuando se hubieren reunido dos millones de pesos suscritos por particulares. El voto del Gobierno en la sociedad no podría exceder al de la cuarta parte de los accionistas presentes al tomarse el acuerdo. Se concedía a la compañía el uso de los terrenos fiscales o municipales para la formación de la vía y se declaró libres del impuesto de alcabala los terrenos que la compañía adquiriese para el mismo objeto, y de todo derecho fiscal o municipal, a su material rodante, de construcción y de edificios, herramientas y aún para las pastas y valores que enviara al extranjero para la adquisición de esos objetos. Se declararon de utilidad pública los terrenos particulares que el ferrocarril y sus oficinas necesitaren adquirir, y se estableció que el Presidente de la República podía dar principio a los trabajos, sin esperar la formación de la sociedad, con los dos millones de pesos que se le autorizaba para invertir.

Por ley de 28 de Septiembre de 1858 (Anguita, tomo II, págs. 77 y 78), se autorizó al Presidente de la República para adquirir de los accionistas particulares, por el plazo de seis meses, las acciones que quisiesen vender, pagando por cada una de ellas la cantidad que se hubiere erogado. Se le facultó, igualmente, para que, una vez adquiridas todas las acciones por el Estado, enajenara en pública subasta los enseres y propiedades que no necesitare la empresa. Por ley de 5 de Noviembre de 1860 (Anguita, tomo II, pág. 94), se amplió por diez meses el plazo de seis concedido por la ley anterior, al Presidente de la República para la adquisición de las acciones de los particulares en la empresa constructora del mismo ferrocarril. Y por ley de 30 de Septiembre de 1862 (Anguita, tomo II, pág. 145), se autorizó nuevamente al Presidente de la República, por seis meses, para adquirir las acciones que aún permaneciesen en poder de los particulares. Por último, la ley de 8 de Mayo de 1863 (Anguita, tomo II, pág. 150), autorizó por el término de dos meses, al Ejecutivo, para adquirir, por cuenta del Estado, las acciones que aún quedasen en poder de particulares.

Por ley de 24 de Agosto de 1855, (Anguita, tomo II, pág. 9) se autorizó al Presidente de la República para tomar en la Compañía del Ferrocarril del Sur, acciones hasta por la cantidad de un millón de pesos, facultándosele para ampliar esta suma en el caso en que, concluído el ferrocarril entre Santiago y Rancagua, no hubiere medio ni recurso alguno para completar el capital de tres millones de pesos de la sociedad, y también en el caso en que el capital indicado no fuere suficiente para completar la obra. Esta ley, como todas las de concesión sucesivas, repite las ventajas y garantías otorgadas por las que autorizaron la construcción de los ferrocarriles de Copiapó a Caldera y de Santiago a Valparaíso, con ligeras variaciones, entre otras, la de facultar a la empresa para fijar sus tarifas, a su arbitrio, por treinta y cinco años, no pudiendo alterarlas sino después de un año y seis meses de aviso.

Por ley de 5 de Noviembre de 1857 (Anguita, tomo II, págs. 48 y 49), se autorizó al Presidente de la República para anticipar a la empresa hasta la cantidad de doscientos mil pesos, y por ley de igual fecha, se autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta siete millones de pesos que se aplicarían exclusivamente a la construcción de los ferrocarriles de Santiago a Valparaíso y de Santiago al Sur, debiendo invertirse en el primero, cinco, y en el segundo, dos millones de pesos. Por ley de 26 de Diciembre de 1866 (Anguita, tomo II, pág. 157), se autorizó al Presidente de la República para garantir las obligaciones de la Empresa del ferrocarril del Sur hasta por la suma de $ 560,000, a fin de consolidar su deuda flotante y concluír el cierro de la línea.

Por ley de 20 de Agosto de 1873 (Anguita, tomo II, pág. 325), se aprobaron las bases de compra-venta, por el Estado como adquirente, de las acciones que poseían los particulares en el ferrocarril del Sur, suma que se pagaría con $ 1.255,000 en bonos del Tesoro Público con el 6% de interés y 2% de amortización anuales, y con los derechos que correspondían al Estado en el ferrocarril Urbano de Santiago.

***

c). *Ferrocarriles construídos directamente por el Estado, generalmente bajo la forma de contratos a precio alzado, adjudicados en propuestas públicas, y, ocasionalmente por administración.*—El Estado ha construído directamente, y por su cuenta, pero en la forma de contratos otorgados en propuestas públicas, aunque para la construcción de algunos de ellos había otorgado anteriormente concesiones a empresarios o a empresas particulares, los ferrocarriles siguientes: de Llay Llay a San Felipe y Los Andes, en cumplimiento de las leyes de 7 de Septiembre de 1864 (Anguita, tomo II, pág. 166) y de 14 de Diciembre de 1866 (Anguita, tomo II, pág. 225); de San Fernando a Curicó, ley de 23 de Noviembre de 1865 (Anguita, tomo II, pág. 208); de San Fernando a La Palmilla, ley de 15 de Enero de 1870 (Anguita, tomo II, pág. 261); de Curicó a Chillán, ley de 30 de Septiembre de 1871 (Anguita, tomo II, pág. 273); de Curicó a Angol con ramal a Los Angeles, ley de 26 de Diciembre de 1872 (Anguita, tomo II, pág. 317) y ley de 16 de Enero de 1878 (Anguita, tomo II, págs. 428 y 429)—esta ley autorizó la contratación de empréstito para proseguir las obras del ferrocarril en referencia;—de Pelequén a Peumo, de Coigüe a Mulchén, de Angol a Traiguén i de Renaico a Victoria, ley de 20 de Enero de 1883 (Anguita, tomo II, pág. 336); de Victoria a Osorno y Valdivia, de Coigüe a Mulchén, de Tomé a un punto de la línea central—Rucapequén—debiendo pasar ese ferrocarril o algún ramal por Cauquenes y Quirihue, de Talca a Constitución, de Palmilla a Alcones, de Pelequén a Peumo, de Santiago a Melipilla, de La Calera a La Ligua y Cabildo, de Salamanca a Illapel y Los Vilos, de Vallenar a Huasco, de Ovalle a San Marcos, de la estación del Mercado Central en Santiago a Barnechea o El Peñón, para cuyas construcciones se autorizaba la contratación de un empréstito que produjera hasta tres millones de libras esterlinas, ley de 20 de Enero de 1888 (Anguita, tomo III, pág. 57); de Talca a San Clemente, ley núm. 1,244, de 2 de Agosto de 1899 (Anguita, tomo III,

pág. 473); de Papudo a Rayado, ley 1,455, de 19 de Enero de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 521); de Paloma a San Marcos, de Cabildo a Petorca y de Curicó a Hualañé, ley núm. 1,480, de 16 de Septiembre de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 533); de Alcones a Pichilemu, de Temuco a Carahue y de La Serena a Rivadavia, ley núm. 1,587, de 7 de Enero de 1903 (Anguita, tomo IV, pág. 37); de Osorno a Puerto Montt, ley 1,893, de 12 de Diciembre de 1906 (Anguita, tomo IV, pág. 139); de Ancud a Castro, ley núm. 2,022, de 2 de Septiembre de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 173); de Ligua a Papudo y Arica, de Curicó a Llico y del Arbol a Pichilemu, ley 2,081 de 23 de Enero de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 227). Por esta última ley se autorizó el arrendamiento de las líneas férreas fiscales comprendidas entre Ligua y Chañaral a la empresa constructora (Sindicato Howard) sin limitación; pero por ley 2,505, de 28 de Junio de 1911 (Anguita, tomo IV, pág. 355) se declaró que la autorización de arrendamiento no regía con la red de ferrocarriles de Copiapó. Por la misma ley se fijó para la construcción de las obras un valor máximo de £ 7.500,000 que se pagarían con una amortización acumulativa que no bajase de un medio por ciento anual, y en tanto que la amortización total no se hubiese realizado, los contratistas explotarían de su propia cuenta el ferrocarril con tarifas fijadas por el Gobierno, el cual garantizaba a la empresa constructora un interés de 5 % anual sobre el monto del capital invertido. Por ley núm. 2,959, de 15 de Diciembre de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 145) el Estado se hizo cargo de la explotación de la sección Sur del ferrocarril longitudinal, comprendida entre la Calera y Pueblo Hundido (trescientos kilómetros al Norte de Copiapó) por haberse negado la empresa constructora a continuarla a sus expensas y bajo su responsabilidad. Por ley núm. 3,052, de 5 de Enero de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 255) se declaró que la sección de Calera a Cabildo de los ferrocarriles del Estado pasaría a formar parte de la red de los ferrocarriles del Norte mientras éstos permanecían bajo la administración del Estado e independientes de la empresa. Posteriormente se entregó su administración al Consejo de Administración y a la Dirección General de los Ferroca-

rriles del Estado, por Decreto Supremo núm. 276, de 21 de Julio de 1916, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1.º de la ley núm. 2,846, de 26 de Enero de 1914.

Por el Tratado de Paz de 20 de Octubre de 1904 entre Chile y Bolivia, el Gobierno de Chile tomó a su cargo la construcción del ferrocarril internacional de Arica a La Paz. La ley 1,699, de 15 de Septiembre del mismo año (Anguita, tomo IV, pág. 70) había autorizado ya los estudios definitivos del mencionado ferrocarril. La ley 1,843, de 21 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, pág. 131) declaró la utilidad pública de los terrenos necesarios para la vía y estaciones, y liberó de derechos de importación algunos artículos y materiales necesarios para la construcción del ferrocarril de Arica a Bolivia, como, asimismo, de impuestos fiscales y municipales. Por ley 1,813 de la misma fecha de la anterior (Anguita, tomo IV, págs. 131 y 132) se autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta £ 2.200,000, para la construcción de las obras de este ferrocarril, y por ley núm. 2,090, de 10 de Febrero de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 228) se autorizó la contratación de un nuevo empréstito por £ 3.000,000 y la emisión de £ 2.000,000 en vales de tesorería—éstos se cancelarían con el empréstito de los tres millones, una vez colocado—para las mismas obras. Por ley 3,001, de 1.º de Marzo de 1915 (Anguita, tomo V, pág. 230) se dispuso de fondos producidos por este ferrocarril para diversos objetos, entre ellos para estudiar el ferrocarril de Arica a Zapiga, no obstante este beneficio, por ley núm. 3,319, de 26 de Septiembre de 1917 (Anguita, tomo V, pág. 560) el Gobierno hubo de acudir en su auxilio facilitándole 1.200,000 pesos oro de 18 d para adquisición de material, suma que fué aumentada en 214,387.25 pesos de 18 d por ley núm. 3,521, de 19 de Julio de 1919 (Echeverría, tomo IX, pág. 151).

También se han construído o se construyen por cuenta del Estado los siguientes ferrocarriles: de Rucapequén a Tomé y de Púa a Cura-Cautín, ley núm. 1,228, de 7 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, pág. 101); de Chillán a las Termas, ley núm. 2,218, de 7 de Septiem-

bre de 1909 (Anguita, tomo IV, págs. 266 y 267); de Linares a Colbún, ley núm. 2,225, de 22 de Noviembre de 1909 (Anguita, tomo IV, pág. 274) y ley núm. 3,276, de 28 de Agosto de 1917 (Echeverría, tomo IX, págs. 17 y 18); de San Felipe a Putaendo, ley núm. 2,241, de 15 de Enero de 1910 (Anguita, tomo IV, pág. 280); de Rancagua a Doñihue, ley 2,412, de 7 de Septiembre de 1910 (Anguita, tomo IV, pág. 323); de Cajón a Llaima, ley núm. 2,909, de 29 de Julio de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 126); de Iquique a Pintados, leyes núms. 2,949, de 21 de Noviembre de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 139), núm. 3,031, de 4 de Septiembre de 1915 (Anguita, tomo V, págs. 242 y 243), y ley núm. 3,200, de 22 de Enero de 1917 (Anguita, tomo V, págs. 511 a 513); de Traiguén a un punto de la línea central (Púa), ley núm. 2,985, de 11 de Febrero de 1915 (Anguita, tomo V, págs. 192 y 193); de Confluencia a Tomé y Perco, ley núm. 3,033, de 6 de Noviembre de 1915 (Anguita, tomo V, pág. 246).

Los ferrocarriles de San Antonio a Cartagena, de Los Angeles a Santa Bárbara, de Freire a Cunco, de Paine a Talagante y la prolongación de algunos otros, han sido autorizados por Ley de Presupuestos, años 1918 a 1921 inclusives, y el plan de obras públicas formado con ocasión de la ley núm. 3,738, de 25 de Febrero de 1921 (Echeverría, tomo IX, pág. 283) consultó fondos para las diversas obras ferroviarias en construcción.

*
* *

d). Ferrocarriles construídos por empresas particulares en la forma de concesión con garantía por parte del Estado, de un interés sobre el capital invertido y durante algún tiempo.—De entre los ferrocarriles construídos bajo la forma de concesión con garantía de interés por el Estado, citaremos: el ferrocarril transandino por el Juncal, que fué autorizado para su construcción por concesión hecha a «Clark y Cía.» por ley de 13 de Noviembre de 1874 (Anguita, tomo II, págs. 369 a 371) con garantía de un 7 % sobre un capital fijo de 3 millones de pesos, y por espacio de 20 años. El Gobierno concedió, además, las franquicias habituales, y se reservó el derecho de intervenir

en la fijación de las tarifas. Se estableció que los empleados del Gobierno que viajaren en comisión, pagarían la mitad de las tarifas establecidas para el público. El plazo para llevar a cabo la construcción, fué de cinco años, pudiendo ser prorrogado por dos más. Por ley de 14 de Mayo de 1887 (Anguita, tomo III, págs. 13 y 14) se autorizó a don Juan Clark para la realización de esta obra dentro de un plazo de cinco años. La garantía se disminuyó al 5 %, pero sobre un cambio fijo de 36 d el peso y por todo el capital que efectivamente se invirtiera, siempre que el total no excediera de 5.000,000 de pesos de 36 d, no pudiendo hacerse efectiva la garantía, sino una vez terminada la línea y por un espacio de 20 años, contados desde la fecha en que la línea se entregase al tráfico. Por ley núm. 1,588, de 14 de Febrero de 1903 (Anguita, tomo IV, págs. 39 a 41) se autorizó al Presidente de la República para contratar la construcción de este ferrocarril bajo condiciones análogas a las fijadas en las dos leyes precitadas, y se estableció que el capital garantizado no podría exceder de £ 1.500,000, con el 5 % de interés anual durante 20 años; se dividió la línea, para los efectos del pago de la garantía, en tres secciones: de Los Andes a Juncal, de Juncal a El Portillo, y de aquí hasta el empalme con la línea que parte de Mendoza a la cordillera.

Otro caso análogo presenta el ferrocarril de Concepción a Los Ríos de Curanilahue, que pasa por Coronel, Lota y Laraquete. Por ley de 23 de Octubre de 1884 (Anguita, tomo II, págs. 624 a 625) se concedió a don Gustavo Lenz permiso para construír una línea de ferrocarril desde la ciudad de Concepción hasta Los Ríos de Curanilahue. En el art. 5.° se dispuso una garantía en favor del concesionario, asegurándole un interés de 5 % anual sobre el capital invertido, para cuyo cálculo se estimaría la utilidad en el 40 % del rendimiento bruto durante los diez primeros años de vigencia de la garantía, y en 45 % los restantes. El plazo de la garantía era de 20 años, al cambio fijo de 36 d y apreciado en $ 30,000 cada kilómetro de línea que el concesionario entregare al público. El producto líquido que excediere del 5 % se reembolsaría al Estado. El Presidente de la Repúbli-

ca tendría derecho a intervenir en la fijación de las tarifas; la línea debería ser construída de la misma trocha que las líneas del Estado y quedar terminada en el plazo de tres años y medio. Se le otorgaban las franquicias acostumbradas a los concesionarios en materia de exención de derechos de internación a los materiales, de uso de terrenos fiscales o municipales, y se declaraban de utilidad pública los terrenos de particulares que hubiere necesidad de adquirir. Por ley de 17 de Enero de 1890 (Anguita, tomo III, pág. 111) se le amplió el plazo por tres meses. Por ley núm. 898, de 20 de Enero de 1897 (Anguita, tomo III, pág. 375) se mandó pagar, por garantías, a la compañía constructora, £ 15,000.

En condiciones análogas, y bajo garantías en todo semejantes, se otorgó la concesión para construír el ferrocarril de Lebu a Los Sauces, que debía pasar por Cañete, a don Gervasio Alarcón; ley núm. 2,137, de 29 de Octubre de 1908 (Anguita, tomo IV, págs. 242 y 243). Esta concesión fué prorrogada; las construcciones las inició una compañía inglesa a la cual el señor Alarcón transfirió sus derechos, y el plazo para terminar las obras expiró sin que ellas hubieren sido concluídas. En esta situación se ofreció en venta la parte construída y el material, al Gobierno. La adquisición no encontró oportuna acogida en el Congreso, y una empresa particular, la Compañía Carbonífera de Arauco, lo adquirió para sí. El Gobierno ha solicitado, últimamente, por segunda vez, autorización del Congreso para hacer su adquisición.

* * *

e). *Ferrocarriles construídos por empresas particulares, mediante la forma de concesión, pero sin garantía del Estado.*—Como tipo de los ferrocarriles construídos por concesión del Estado y sin garantía de interés sobre los capitales invertidos, citaremos la concesión otorgada a don Noram Walker para la construcción del ferrocarril de Chuquicamata hasta un punto entre los kilómetros 250 y 260 del ferrocarril de Antofagasta a Bolivia, ley núm. 1,346, de 30 de Julio de 1900 (Anguita, tomo III, pág. 497). Se le concedió el uso gratuito de los te-

rrenos fiscales necesarios para la vía y estaciones, se declararon de utilidad pública los terrenos de particulares que hubiere necesidad de adquirir, debiendo, los planos i tarifas, someterse a la aprobación del Presidente de la República.

En circunstancias semejantes está la concesión hecha a la sociedad The Braden Cooper para la construcción del ferrocarril de Rancagua al mineral del Teniente, la que fué autorizada por la ley núm. 1,923, de 30 de Enero de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 150 y 151). Las condiciones son análogas a las de la concesión anterior.

Los ferrocarriles de la provincia de Antofagasta se encuentran en las mismas condiciones: la ley de 1.º de Febrero de 1888 (Anguita, tomo III, págs. 73 y 74), otorgó a la Compañía Huanchaca de Bolivia concesión para prolongar su ferrocarril, y contiene la novedad de que los terrenos fiscales se le ceden *mediante justa compensación*.

La ley de 13 de Enero de 1882 (Anguita, tomo II, págs. 514 y 515) concedió a don Juan Basterrica, don Juan C. Vera y don Francisco J. Miranda, permiso para construír el ferrocarril de Antofagasta a Aguas Blancas, y esta ley contiene la disposición de que el Gobierno intervendrá en la fijación de las tarifas sólo en el caso de que el 45% del producto bruto de las entradas exceda del 12% del capital invertido. La concesión se hizo por treinta años. No habiéndose cumplido las condiciones de la concesión, por ley núm. 168, de 22 de Enero de 1894 (Anguita, tomo III, pág. 304), se hizo la misma concesión a don Carlos A. Watters para construír el ferrocarril de Antofagasta a Aguas Blancas con ramales para este distrito salitrero, *contrayendo el concesionario la obligación de vender al Estado el ferrocarril y sus instalaciones, cuando éste lo exigiere con aviso anticipado de un año*, y a justa tasación de peritos, designados uno por el Presidente de la República y otro por el concesionario, y en caso de discordia, un tercero por la Corte de Apelaciones.

El ferrocarril de Tocopilla al Toco se construyó por concesión hecha a don E. Squire, bajo las condiciones corrientes; ley de 20 de Enero de 1888 (Anguita, tomo III, pág. 58) reservándose el derecho de intervenir en la fijación de las tarifas al Presidente de la República.

Por ley de 14 de Noviembre de 1878 (Anguita, tomo II, pág. 457) se autorizó al Ejecutivo para hacer los estudios y otorgar la concesión para la construcción de un ferrocarril de Taltal y Blanco Encalada a las salitreras del interior. Esto dió origen a la formación de la Compañía del Ferrocarril de Taltal, que tomó a su cargo y construyó este ferrocarril. Por ley de 17 de Agosto de 1887 (Anguita, tomo III, pág. 34) se autorizó a la mencionada Compañía para prolongar su ferrocarril hasta Cachinal. La ley de 18 de Enero de 1890 (Anguita, tomo III, pág. 112) autorizó a la misma Compañía para unir por ferrocarril la estación de Las Conchas con la oficina salitrera Santa Luisa, y a la Compañía Santa Luisa Limitada, le concedió el derecho para construír diversos ramales que deberían unir las oficinas «Guillermo Matta», «Santa Catalina del Norte», «Lautaro» y «Chilena Española», debiendo pasar por la pampa «Calleja».

Por ley núm. 18, de 2 de Febrero de 1893 (Anguita, tomo III, págs. 254 y 255) se concedió a don Daniel Oliva autorización para construír un ferrocarril que uniera la oficina salitrera «Atacama», de su propiedad, con el desvío del ferrocarril de Taltal, llamado Refresco.

Todas estas concesiones son sin garantías y en las leyes respectivas se declara la utilidad pública de los terrenos de propiedad particular, la intervención del Presidente de la República en la aprobación de planos y tarifas; en algunas se cede gratuitamente el uso de los terrenos del Estado o de las Municipalidades; aunque no en todas, también se otorgan las concesiones por las cuales se eximen del pago de derechos de internación a los materiales, y de contribuciones. La última de las concesiones citadas, no tiene ninguna de estas ventajas.

Entre los ferrocarriles construídos por concesión en la provincia de Antofagasta, hace verdadera excep-

ción el de la Compañía de Ferrocarril y Salitres de Antofagasta, cuya prolongación hacia Bolivia fué autorizada por el Gobierno de Chile con garantía del 6 % sobre un capital de $ 3.472,000 y por el espacio de 20 años a contar desde el día que entregare al tráfico una extensión de 120 kilómetros. Las tarifas serían fijadas con acuerdo del Presidente de la República, y el Estado se reservó el derecho de intervenir en la contabilidad. Además, se le otorgaron todas las otras ventajas que hemos visto en otras leyes. Ley de 17 de Enero de 1884 (Anguita, tomo II, págs. 601 y 602).

Los ferrocarriles salitreros de la provincia de Tarapacá, en su mayor parte, son el fruto de concesiones hechas por el Gobierno del Perú, a excepción del de Agua Santa, de que ya nos hemos ocupado, y de los construídos por la Chile Nitrate Comp. Ltd.

Hay en el país algunos ferrocarriles de menor importancia construídos por particulares. No es nuestro propósito hacer la nómina general de los ferrocarriles de Chile.

NOTA.—En nuestro deseo de proporcionar datos de la mayor exactitud en los cuadros que siguen, los buscamos primeramente en el Anuario de la Dirección General de Estadística; pero hubimos de desistir de guiarnos por sus informaciones, a lo menos en esta materia, por haber encontrado en el Anuario algunos errores repetidos en varios años consecutivos, y de tal manera que saltan a la vista, como el que se relaciona con el rendimiento de los ferrocarriles del Estado el año 1895, en que, habiendo una entrada de 12.816,808 y una salida de 12.642,016, da como pérdida del año la cifra de 425,208, en lugar de una utilidad de 174,792 pesos. Se nota que no hay, siquiera, coincidencia en las cifras. Otro tanto nos ha ocurrido al considerar la tasación de los ferrocarriles del Estado. El Anuario da los precios en moneda corriente, los varía de un año a otro y esto nos ha parecido de manifiesta insuficiencia. Hemos debido acudir a la Sección de Estadística del Ministerio de los Ferrocarriles, y aunque no damos sus datos como definitivos, en razón de no haberse llevado a término, por la comisión designada al efecto, la tasación de los ferrocarriles del Estado, los datos que aquí hemos recogido nos han parecido, en todo caso, más conformes con la realidad que los del Anuario Estadístico. Cosa análoga podemos decir acerca de los datos que hemos insertado sobre el rendimiento del impuesto al salitre: hemos dado la preferencia a los que nos han proporcionado la Superintendencia de Aduanas y la Dirección General de Contabilidad, éstos publicados en la última memoria del Ministerio de Hacienda, que son la primera mano, y cuyos datos están en desacuerdo con los publicados por el Anuario Estadístico, habiéndonos parecido, estos últimos, exagerados, principalmente si se considera el rendimiento de este impuesto el año 1918 y otros, en que no guarda proporción la cantidad de salitre exportado y el monto del impuesto.

Cuadro V.—Red de Ferrocarriles de Chile

A.—Ferrocarriles del Estado

Nombre	Kilómetros	Valor en oro de 18 d
Administrados por la Dirección General, conforme a la ley 2,846		
Red central Norte, de Calera a Pueblo Hundido y ramales	1,786.750	88.179,291
Red central Sur, de Puerto (en Valparaíso) a Puerto Montt y ramales, inclusos Púa a Traiguén, San Antonio a Cartagena y Ancud a Castro	2,775.910	284.998,928
Administrados por los Ministerios		
Ministerio de Ferrocarriles: de Arica a La Paz, sección chilena (206.350 Klmts.) y sección boliviana (233.150)	439.500	47.214,605
Ministerio de Obras Públicas: de Limares a Colbún y material	34.000	1.515,186
Ministerio de la Guerra: de Puente Alto al Volcán	61.940	2.800,552
Administrados por empresas particulares		
Arrendado a la Compañía Salitrera Agua Santa, de Caleta Buena a Negreiros	79.260	2.409,551
En explotación por la Compañía de Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia, Longitudinal Norte, de Pueblo Hundido a Pintados	709.000	41.080,108
Ferrocarriles en construcción: sumas invertidas hasta el 31 de Diciembre de 1921.		
De Iquique a Pintados	128.828	5.074.183
De Paine a Talagante	25.662	2.540,974
De Larraín Alcalde a Pichilemu	10.320	1.133,066
De Los Angeles a Santa Bárbara	40.000	242,324
De Freire a Cuneo	58.100	1.778,954
Suma total	6,089.268	478.967,722

*
* *

B.—Ferrocarriles Particulares

En este cuadro aparecen sin valorización los ferrocarriles de Miraje a Vergara, propiedad de la Compañía de Salitres de Antofagasta y destinado al servicio particular de la explotación de sus salitreras; de Pampa a San Antonio, propiedad de la Compañía Domeyko y destinado, como el anterior, al trasporte de caliches; otro tanto ocurre con el ferrocarril de las minas de Lota y Coronel, destinado, a su vez, a los servicios especiales de los yacimientos carboníferos que explota la Compañía respectiva; estos ferrocarriles tienen carácter de provisorios y, según las necesidades, cambian de colocación y los hay aún de diversas trochas en las mismas propiedades, como ocurre en los de Lota y Coronel. En cuanto a los ferrocarriles de El Barquito a Chañaral y de Pueblo Hundido a Potrerillos, aunque se ha terminado el tendido de rieles, no están todavía entregados al público, y no se conoce su costo definitivo. Tampoco hemos podido obtener datos exactos respecto a los ferrocarriles de Santiago a Pudahuel y de General Cruz a Pemuco, por cuya causa nos limitamos a dar una apreciación aproximada. Los demás datos los debemos a la Sección Estadística del Ministerio de Ferrocarriles, y el capital o precios corresponde a la tasación del año de 1918.

Ferrocarriles	Kilómetros	Valor en oro de 18 d
De Arica a Tacna	62.000	6.649,750
De Junín a Reducto y ramales	89.000	10.853 885
De Carmen a Huaras y ramales, sección de propiedad de la Cía. de Salitres «Agua Santa»	68.180	7.364,964
De Iquique a Pisagua y ramales	536.740	53.146,230
De Tocopilla a El Toco	151.800	13.799,867
De Antofagasta a Ollagüe y ramales, sección chilena	894.460	74.495,336
De Caleta Coloso a Aguas Blancas	222.130	17.733,333
Red de Taltal	288.960	23.707,403

Ferrocarriles	Kilómetros	Valor en oro de 18 d
Caldera a Algarrobo	39.000	200,000
Carrizal a Cerro Blanco y ramales	191.000	1.750,223
Caleta Cruz Grande al Tofo	24.540	4.552,676
Trasandino por el Juncal	70.550	22.377,114
Del Llano de Maipo	22.000	1.287,000
Eléctrico de Santiago a San Bernardo	18.000	1.281,155
Rancagua a El Teniente	72.000	4.842,929
Trasandino por Antuco	76.000	2.943,669
Eléctrico de Concepción a Talcahuano	30.870	4.147,080
Concepción a Penco	17.280	1.093,120
Concepción a Curanilahue, incluso las propiedades de la Cía.	98.590	13.709,427
De Punta Arenas a mina Loreto	8.500	159,960
Trasandino por San Martín	40.000	789,000
Santiago a Pudahuel	17.000	100,000
General Cruz a Pemuco	25.300	400,000
De Lebu a Los Sauces	44.000	3.800,772
De Miraje a Vergara	8.500	
De Pampa a San Antonio	34.000	
De Lota y Coronel	19.000	
De Caleta El Barquito a Chañaral y Pueblo Hundido a Potrerillos, de la Cía. Minera de Potrerillos	95.000	
Suma total	3,264.010	271.184,893

En longitud pertenecen al Estado, en números redondos, el 65 % de los Ferrocarriles de Chile, y a los particulares, el 35 %.

§ **XXXVIII.—Diversas leyes de administración de los ferrocarriles del Estado:** *a*). **Leyes de 5 de Septiembre de 1863 y de 10 de Junio de 1864.** *b*). **Ley de 4 de Enero de 1884.** *c*). **Ley núm. 2,846, de 26 de Enero de**

La administración de los ferrocarriles de propiedad del Estado, ha sido, sobre todo en los últimos veinte años, materia de numerosos estudios y diversas medidas, a causa, principalmente, de que, a partir del primer año del siglo en curso, los ferrocarriles han dejado cuantiosas pérdidas en su explotación, como se verá más adelante.

Veamos, brevemente, cuáles han sido las disposiciones sobre administración de estos ferrocarriles en

1914 *d*). Crítica de la ley en vigor. Resultado económico de la explotación de los ferrocarriles del Estado. Reformas que debieran introducirse en la ley núm. 2,845.

el pasado y cuáles son las disposiciones en vigencia.

***

a). *Leyes de 5 de Septiembre de 1893 y de 10 de Junio de 1864.*— Por ley de 5 de Septiembre de 1863 (Anguita, tomo II, pág. 152) se autorizó la organización provisional de los servicios del ferrocarril entre Santiago y Valparaíso, y por ley de 10 de Junio de 1864 (Anguita, tomo II, págs. 159 y 160) se organizó la administración definitiva del referido ferrocarril en conformidad a las disposiciones que a continuación se resumen:

Ejercería la administración un Superintendente—bajo la dirección superior del Gobierno—a quien correspondería cuidar de la conservación de la vía y del material, dirigir e inspeccionar la explotación; disponer de los fondos para la conservación, reparación y explotación; ejecutar o proponer las mejoras que conviniere introducir. El Superintendente sería el representante judicial en los actos o contratos concernientes a la Empresa; pero no podría enajenar ni obligar las propiedades o derechos pertenecientes al ferrocarril, ni transigir ni sujetar a compromisos las reclamaciones o litigios en que fuere parte. Sin embargo, con autorización del Presidente de la República, podría enajenar, en remate, materiales, útiles que no tuvieren uso, y aún, someter a compromiso o transigír los litigios cuya cuantía no excediere de un mil pesos, y, con autorización del Gobierno, aquéllos que, excediendo de un mil pesos, no pasaren de cinco mil. Los gastos de conservación y del servicio serían ordenados por el Superintendente según bases dictadas por el Supremo Gobierno, a quien deberían someterse hasta los gastos imprevistos, salvo aquéllos de urgencia que no excedieren de dos mil pesos. Las adquisiciones de útiles, materiales o artículos de consumo, deberían hacerse mediante propuestas públicas, pero podría omitirse el trámite de la propuesta cuando debieran hacerse adquisiciones fuera del país, o cuando su

compra no pudiera sujetarse a este procedimiento, o bien, cuando la cantidad de material por adquirirse no excediere de lo necesario para el consumo de quince días.

La contabilidad correría a cargo de una oficina central, con un contador por jefe. A ella le estaría encomendada la centralización de las cuentas de todas las oficinas que intervinieren en la recaudación o inversión de fondos, y hacer enterar, diariamente, en la Caja Central, todas las cantidades percibidas por los jefes de estación o boleteros.

Se creaba el cargo de ingeniero de la vía y el de ingeniero de materiales y de explotación; este último sería el jefe de la maestranza. Uno y otro deberían ser oídos por el Superintendente para la formación de itinerarios y otros detalles. Superintendente, jefe de la Contaduría, ingeniero de la vía y jefe de la maestranza, serían nombrados por el Presidente de la República; el secretario y los demás empleados, a propuesta del Superintendente.

Los ingresos disponibles, después de deducidos los gastos, se debían depositar semanalmente, a lo menos, en la Tesorería General (Santiago) o en la Tesorería Fiscal de Valparaíso.

Las tarifas serían fijadas por el Presidente de la República: las de pasajeros por seis meses y las de carga por un año, pudiendo ser prorrogadas o modificadas; pero a condición de que las modificaciones fuesen publicadas, a lo menos, con sesenta días de anticipación.

***

b). *Ley de 4 de Enero de* 1884.—Por ley de 4 de Enero de 1884 (Anguita, tomo II, págs. 568 a 577) se dispuso una nueva forma de administración de los ferrocarriles del Estado. Esta ley se divide en nueve Títulos.

El Título I se ocupa de la administración general, y dispone que ella será ejercida, bajo la dirección superior del Gobierno, por un Director General asistido por un Consejo Directivo. Divide la administración en cuatro secciones o departamentos, a saber: de explotación o

conducción y trasporte; de la vía y edificios; del material de tracción y maestranza, y de la contabilidad. Cada departamento estaría dirigido por su respectivo Director, debiendo ser ingenieros los directores de la vía y edificios, y el de material de tracción y maestranza. El Director General sería nombrado por el Presidente de la República, por el término de diez años, pudiendo ser reelegido, y los directores de los departamentos, por el mismo Presidente de la República, pero a propuesta del Director General, con acuerdo del Consejo. Al Presidente de la República se le reservaba la facultad de poder *contratar* a los jefes ingenieros. A los directores de departamentos se les confiaba la facultad de proponer, por intermedio del Director General, al Gobierno, los nombramientos del personal que la misma ley creaba con fijación de sueldos, y contratar a los demás empleados dentro de las condiciones que estableciese el Reglamento respectivo; les otorgaba, igualmente, la facultad de separar, con acuerdo del Director General, a los empleados a contrata y pedir la separación, por causas calificadas, de los que tuvieren nombramiento supremo. En caso de siniestro, cualquiera de los directores de departamento quedaba facultado para adoptar todas las medidas necesarias, y todo el personal cuyos servicios fueren útiles, le quedaba sometido para esos efectos, sin distinción del departamento a que perteneciese. A cada Director le quedaba especialmente encomendada la formación del presupuesto de su departamento, la inversión del mismo y la rendición de cuentas. Se establecía que en su carácter de empresa industrial, los ferrocarriles del Estado tendrían su domicilio en Santiago; pero se mantenía la jurisdicción del juez del respectivo departamento para los efectos de los reclamos por pérdidas, deterioros de mercaderías remitidas, o por daños o perjuicios provenientes de accidentes, debiendo dirigirse la demanda contra el respectivo jefe de estación, sin perjuicio de la facultad de la Dirección para designar un apoderado especial. Se reservaba al Presidente de la República el derecho de hacer practicar visitas de inspección, cuando lo estimare conveniente y por lo menos una vez cada tres años, debiendo ella recaer, principalmente, sobre el cumplimiento de las disposiciones en

vigor, sobre el personal, sobre la seguridad y puntualidad del servicio, sobre el estado de la vía, edificios, talleres, etc., y sobre si los gastos se hacían con la debida moderación y economía. Los inspectores informarían por escrito, propondrían las medidas que estimaren convenientes, pero no podrían tomar medidas ni adoptar resoluciones que pudieren alterar el orden establecido.

El Título II contenía las atribuciones concernientes al Director General, a quien se encomendaba la representación judicial y extra-judicial de la Empresa, pudiendo celebrar todos los actos de administración y contratos relativos a los ferrocarriles que administraba, siendo de su incumbencia la dirección e inspección de todo el servicio, el velar por el cumplimiento de las disposiciones en vigor, procurar que la fianza de los empleados que debieran rendirla estuviere vigente, y fuese suficiente; deslindar y definir las obligaciones y funciones de los diferentes empleados y mantener entre ellos el orden y la disciplina, y preparar los negocios de que hubiere de ocuparse el Consejo de Administración. En caso de ausencia o imposibilidad, debería ser subrogado, a lo menos durante el tiempo que el puesto permaneciere acéfalo por no haberle designado reemplazante el Presidente de la República, por el director de departamento que el Consejo designara. Se creaba el puesto de secretario abogado de la Dirección General, con las funciones de secretario del Consejo.

El Título III se ocupaba del Consejo Directivo, que se formaría por el Director General, los directores de los departamentos y tres consejeros que el Presidente de la República nombraría cada dos años. Las sesiones se celebrarían con la necesaria frecuencia, pero tendrían especial citación, de todos sus miembros, aquéllas en que debiera proponerse al Presidente de la República el nombramiento de algún director, la que no podría celebrarse sin la presencia del Ministro del Interior, quien presidiría las sesiones cada vez que concurriere a ellas. El Consejo conocería: de los reglamentos; de las tarifas y de los itinerarios; de la planta de empleados, principalmente de las condiciones y servicios que deberían prestar los que no estuvieren consultados por la ley; del presupuesto; de los proyectos de nuevas obras; de las

adquisiciones de equipo; de las modificaciones en la explotación que impusieren nuevos gastos; de la creación o supresión de estaciones o paraderos, y sus acuerdos sólo surtirían efecto cuando hubieren sido aprobados por el Presidente de la República. Al mismo Consejo correspondería: provocar, por las causas que se enumeraban, la separación de empleados, determinar qué empleados requerirían fianza y detallar las atribuciones o deberes de los mismos; acordar las indemnizaciones extra-judiciales, cuando no excedieren de un mil pesos, y cuando el monto de lo reclamado fuere superior, solicitar la aprobación de los respectivos acuerdos por el Presidente de la República; prestar su acuerdo para todo gasto extraordinario, siempre que estuviere consultado en el presupuesto, y si el gasto excediere de dos mil pesos, someterlo a la aprobación del Presidente de la República; distribuír el equipo en las diversas líneas; acordar la enajenación del material que se hubiere inutilizado; hacer practicar visitas de inspección por alguno de sus miembros; los acuerdos del Consejo que importaren gastos superiores a dos mil pesos, deberían ser aprobados y autorizados por el Gobierno, salvo aquéllos que fueren ocasionados por siniestros o accidentes, los cuales podrían verificarse por orden del Director General, aún cuando sobrepasaren de esa cifra, pero debiendo dar cuenta al Consejo y al Gobierno. El Consejo debería tomar cuenta, periódicamente, de las existencias y confrontarlas con el estado que de ellas debería llevarse en la oficina central, y el Director le sometería, mensualmente, un estado de las entradas y gastos habidos en el ferrocarril, durante el mes anterior, presentándose separadamente las entradas de pasajes de las entradas por transportes habidas en cada estación, debiendo adoptar, según fuere este estado o las consecuencias que de él fluyeren, las medidas convenientes.

Los Títulos IV, V, VI y VII tratan de las atribuciones respectivas de los jefes de los departamentos de explotación o trasporte, de la vía y edificios, de tracción y maestranzas y de contabilidad. Al primero de estos departamentos, pertenecerían los jefes de estación, mayordomos, boleteros y demás empleados de las esta-

ciones, como asimismo los del servicio de telégrafos; secundarían en sus funciones al administrador, los inspectores de trasporte. Al segundo de los departamentos pertenecerían los ingenieros de la vía y los demás empleados que prestaren sus servicios ordinarios en la policía de conservación y vigilancia de la línea, y en la ejecución de los trabajos de carácter ordinario que en ella se llevaren a cabo. Al tercer departamento pertenecerían tres ingenieros auxiliares, los maquinistas y fogoneros y todos los empleados de las maestranzas y de la sección del material de tracción. Al cuarto departamento pertenecerían cuatro contadores, un cajero central, dos cajeros pagadores, un guarda-almacén general y los oficiales auxiliares necesarios al servicio. Al personal taxativamente indicado, se le daba existencia legal.

El Título VIII contenía las disposiciones relativas a las adquisiciones de útiles o materiales i artículos de consumo, prescribiendo la propuesta pública como norma, repitiendo, en general, las disposiciones de la ley de 10 de Junio de 1864, respecto a los casos de urgencia o de imposibilidad de sujetarse a esta norma, en cuyo caso debería mediar acuerdo del Consejo y aprobación del Gobierno. El mismo Título contenía las disposiciones relacionadas con la enajenación del material en desuso o excluído del servicio, prescribiendo la subasta pública como norma general, salvo los casos en que ella ofreciere graves dificultades, en cuya circunstancia el Director, autorizado por el Consejo, podría proceder a la enajenación en venta privada, cuando la tasación practicada por los ingenieros de la Empresa no hubiere designado a las especies un valor superior a un mil pesos, pero si excediere de esa suma, el acuerdo del Consejo debería ser ratificado por el Gobierno. Los avisos en que se solicitaren propuestas y los de subastas, se debían publicar en el *Diario Oficial*. Por último, el mismo título disponía que la carga y los pasajeros, a quienquiera que perteneciere o quienesquiera que fuesen, deberían someterse a las tarifas generales y a las condiciones comunes a todos los que se sirvieren de la Empresa, salvo las personas que expresamente se exceptuaban. Disponía que las tarifas no podrían ser aumentadas sino con previo aviso al público, a lo menos con seis

meses de anticipación, y contenía las disposiciones relativas a la carga de poca duración, para los efectos de su retiro, al bodegaje de la carga que no se retirare después de dos días de su llegada, y al remate de la que permaneciere sin ser reclamada por el destinatario dentro de los seis meses siguientes a su llegada al lugar de su destino, previas las formalidades de los avisos, al cabo de un mes, en los lugares de origen y de llegada de la carga o en el más próximo de alguno de ellos; el producto del remate se depositaría en arcas fiscales, después de deducir los gastos, y si no fuere reclamado en cinco años, pasaría, en definitiva, a beneficio del Fisco.

El Título IX contenía las disposiciones relacionadas con los sueldos, con los empleados de planta y a contrata, las indemnizaciones por accidentes, las atribuciones y responsabilidades de los empleados, quienes deberían rendir fianza, las gratificaciones que percibirían los empleados de planta que quedaren cesantes, las jubilaciones, las licencias y subrogaciones, y establecía que los directores, tanto General como de los departamentos, tendrían las calidades de jefes de oficina para los efectos de su remoción, salvo los de los departamentos de material y tracción cuando prestaren sus servicios en calidad de contratados.

La ley núm. 1,933, de 8 de Febrero de 1907 (Anguita, tomo IV, pág. 155) autorizó al Presidente de la República para que, dentro de un plazo de seis meses, dictara los reglamentos necesarios para la reorganización provisoria de los servicios de la Empresa, en tanto se dictaba la ley que los organizaría en definitiva, estableciéndose, entre tanto, que la Dirección de la Empresa sería ejercitada por un ingeniero especialista en ferrocarriles, al cual se le fijaba una renta máxima de £ 2,400. Suspendió los efectos de la disposición por la cual la ley de 1884 declara jefe de oficina al Director General y a los directores de departamentos para los efectos de su remoción.

Los decretos con fuerza de ley, números 705 y 1,992, de 1.º de Abril y 31 de Julio de 1907, llenaron las atri-

buciones que esta ley confería al Presidente de la República.

***

c). *Ley núm. 2,846, de 26 de Enero de* 1914.—Esta lei dió a los ferrocarriles del Estado su organización actual.

Se divide en seis Títulos.

El Título I trata de «La Administración de los Ferrocarriles». En él se establece que la Administración será ejercida, bajo la supervigilancia del Gobierno, por un Consejo de Administración, un Director General y administradores de zonas, a cuyo efecto se autoriza la división de la red en zonas, por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Administración. La supervigilancia corresponderá al Ministro de los Ferrocarriles, no ya al Ministro del Interior, en virtud de lo dispuesto en la ley núm. 2,613, de 17 de Enero de 1912 (Anguita, tomo IV, pág. 405) que creó este departamento de Estado, con las facultades de inspección que establecía la ley precedentemente analizada. La disposición fundamental de este Título, y de esta ley, consiste en establecer que *los Ferrocarriles del Estado constituirán una división especial de la Administración Pública, con personalidad jurídica propia*, y como empresa de trasporte, están sometidos a las leyes generales que rijen esta clase de empresas. Reproduce las disposiciones sobre domicilio y sobre jurisdicción, introduciendo como elemento nuevo la representación de la Empresa por los administradores de zonas, sin perjuicio de la representación que incumbe a los jefes de estaciones y al Director General para los efectos, con relación a este último, de nombrar apoderados especiales.

El Título II se ocupa «Del Consejo de Administración», que será formado por el Director General, dos consejeros nombrados por el Presidente de la República por un período de dos años, dos elegidos por la Cámara de Diputados y dos por la Cámara de Senadores, por períodos de tres años y en votación acumulativa. El cargo de consejero es gratuito, y todos ellos podrán ser reelegidos. El Ministro de Ferrocarriles presidirá las

sesiones; en caso de su inasistencia, las presidirá el Director General, y, a falta de éste, el consejero que se designe al efecto. Perderán su cargo los consejeros que, sin causa calificada, faltaren a más de la quinta parte de las sesiones del año o a cuatro sesiones consecutivas; por resolución motivada, el Presidente de la República podrá exonerar de su cargo a cualquier consejero, y su reemplazo, cualquiera que sea la causa por que se produzca la vacante, corresponderá al Presidente de la República o a la Cámara que lo hubiere designado. Se establece la incompatibilidad para el desempeño de las funciones de Consejero para toda persona que tenga contratos de obras públicas o de aprovisionamiento con el Estado, o que pertenezca a sociedades que negocien en esas materias; por último, se aplicarán a los consejeros las responsabilidades civiles de los mandatarios. Se reproducen las disposiciones de la citada ley de 1884, sobre facultades y atribuciones del Consejo, ampliadas en el sentido de que podrá tomar acuerdos válidos sobre sumas mucho mayores, hasta diez mil pesos, debiendo someter a la aprobación del Presidente de la República las que excedieren de esta cifra, en las transacciones o indemnizaciones. Serán de nombramiento del Gobierno, a propuesta del Consejo, los administradores de departamentos de la Dirección General y de zonas y el inspector general de los ferrocarriles aislados, y serán contratados a propuesta del Director, por el Consejo, los demás altos empleados de la Empresa.

El Título III se ocupa «De la dirección del Servicio», que estará a cargo de un Director General, asistido por los jefes de departamentos y los administradores de zonas. La Dirección General se divide en cinco departamentos, a saber: transportes, vía y obras, tracción y maestranza, materiales, almacenes y contabilidad. Los jefes de los tres primeros departamentos deberán ser técnicos, y cada uno de los cinco jefes deberá hacer las veces de secretario del Director General en su respectivo departamento. El Director General, que se nombra por seis años, puede ser reelegido, y para los efectos de su remoción, se le considera como jefe de oficina. Lo subrogará en su ausencia o imposibilidad, el jefe de

departamento que el Consejo designe. Sus atribuciones, obligaciones y responsabilidades, son semejantes a las que asigna al mismo cargo la ley de 1884, citada, con más amplitud en las sumas que puede invertir bajo su exclusiva resolución: adquirir materiales urgentes o imprevistos hasta por cinco mil pesos, someter a compromiso litigios cuya cuantía no exceda de un mil pesos y acordar indemnizaciones extra-judiciales hasta por dos mil pesos por pérdidas, deterioros, etc. Se establece que antes del 1.º de Abril de cada año deberá someter a la aprobación del Consejo, y remitir al Gobierno la memoria de la gestión del año anterior, como, igualmente, formalizar la cuenta anual de la gestión para someterla a la aprobación del Consejo y a la consideración y juzgamiento del Tribunal de Cuentas. Las facultades y atribuciones de los jefes de departamentos, son en todo análogas a las que les asignaba la ley de 1884. Son nuevas las atribuciones de los administradores de zonas, creados por esta ley, y pueden resumirse brevemente, diciendo que sus facultades y atribuciones son, en sus zonas respectivas, las del Director General sobre toda la red, y a quien representan e informan sobre todas las medidas y resoluciones de conveniencia para el mejor servicio, seguridad y aprovechamiento del mismo. Les incumbe, especialmente, llevar los siguientes estados: del kilometraje; material rodante; consumo de carbón, hilachas i lubricantes; de las reparaciones y cambios de material; del estado de materiales en almacenes, y de las cantidades de los mismos recibidas y consumidas, igualmente del carbón y del equipo; nómina del personal de su zona; detalles de las entradas, y enviarlos mensualmente al Director General con una memoria sobre el movimiento del mes y los trabajos de obras nuevas.

El Título IV trata «De los empleados» y los divide en doce grados, fijando los sueldos de cada grado. Se faculta la contratación de técnicos especialistas con remuneraciones especiales fijadas por el Consejo de Administración a propuesta del Director General y sometidas a la aprobación del Presidente de la República. Se establecen los procedimientos para los ascensos, nombramientos, licencias, aumentos quinquenales en las rentas o sueldos de los empleados, las indemnizaciones por ac-

cidentes, las distinciones entre empleados de planta, a contrata y a jornal, las jubilaciones, la cuota con que deben concurrir a la formación del fondo de retiro de la Caja de Retiro y Previsión Social, sus obligaciones, responsabilidades y calidades para incorporarse al servicio.

El Título V trata «Del capital y de la contabilidad» y dispone que la contabilidad será llevada independientemente de las otras ramas de la administración pública, y de modo que pueda, en cualquier momento, conocerse la situación financiera de la Empresa, la que deberá atender, con sus propias entradas, a los gastos ordinarios de la administración y administrar como peculio propio, en conformidad a la ley, los sobrantes que puedan producirle sus balances anuales. Su presupuesto será independiente del Presupuesto Anual de la Nación, y deberá ser presentado, en el mes de Septiembre de cada año, por el Consejo de Administración, al Presidente de la República, acompañado del presupuesto de las obras nuevas que sea necesario construír en el año, con la indicación de los fondos, si los hubiere, y el cálculo o estimación del resultado que pueda arrojar el balance de ganancias y pérdidas del mismo año. El Presidente de la República enviará al Congreso Nacional, el 15 de Octubre, los referidos documentos con un mensaje explicativo y el proyecto de ley aprobatorio del presupuesto de gastos, de obras y de adquisiciones, todo lo cual será sometido al informe de la Comisión Mixta de Presupuestos, la cual deberá discutirlo de preferencia a objeto de que su despacho y promulgación pueda hacerse antes del 10 de Diciembre de cada año. Si así no ocurriere, se faculta para dejar vigente el presupuesto del año anterior, en tanto que se despacha el del año respectivo. La imputación de los gastos será sometida al juicio del Tribunal de Cuentas, como todos los de la Administración Pública, y el Tribunal deberá mantener en la Empresa una comisión permanente de inspección. Los empréstitos que el Estado contrate en servicio de la Empresa, serán de cargo de ésta; el producto líquido de sus entradas queda afecto en primer lugar al servicio de estas deudas, y se cargará a la cuenta de ganancias y pérdidas, y si hubiere excedente, el 20% se destinará a la formación de un fondo de reserva espe-

cial, en cuenta separada del activo de los ferrocarriles y se invertirá en los valores que el Consejo de Administración, con la aprobación del Presidente de la República determine, hasta que haya alcanzado, con sus intereses capitalizados, la suma de cincuenta millones de pesos oro de diez y ocho peniques. Del ochenta por ciento restante de dicho excedente, el veinte por ciento se destinará a gratificaciones del personal, en la forma y proporción que se indica y que detallará el Reglamento respectivo; el sobrante del indicado ochenta por ciento, y una vez que se hubiere completado el fondo de reserva, también el veinte por ciento destinado a su formación, se invertirá en obras de mejoramiento, de fomento, de ampliación de servicios en condiciones de poder llegar a la rebaja de las tarifas de pasajeros y de carga de la Empresa, cuando sus entradas fueren suficientes para atender debidamente todos sus servicios y su normal desenvolvimiento. Los fondos de reserva podrán ser aplicados, en caso de insuficientes entradas, al servicio de intereses y amortización de las deudas. Las disposiciones siguientes se refieren a la contabilidad, a las facultades de este departamento sobre objeción de gastos decretados por la Dirección, y al derecho de insistencia de ésta, con aprobación del Consejo; prohibe toda inversión que no haya sido autorizada por la ley, y todo anticipo de sueldos; establece qué empleados deben rendir fianza para el desempeño de sus funciones, y la sumisión de las cuentas a la aprobación del Tribunal de Cuentas, como, asimismo, la presentación en el mes de Febrero, al Presidente de la República, del balance general de la Empresa, el de ganancias y pérdidas, una memoria explicativa de las operaciones realizadas, los anexos y los cuadros estadísticos con todos los datos necesarios para formarse un juicio completo sobre el tráfico, sobre el resultado económico de las tarifas, sobre el consumo total o parcial de carbón por locomotora, por carro, por tren y por kilómetro, sobre el kilometraje de pasajeros y de carga y del material rodante, sobre la explotación completa de los ferrocarriles, durante el año en comparación con los años anteriores, y en general los demás datos que indique el Reglamento respectivo.

El Título VI contiene las «Disposiciones diversas»

y trata especialmente de las adquisiciones, enajenaciones, de la forma previa del pago de los trasportes, de quiénes tienen pasaje libre, de la formación del inventario de la Empresa y de la moneda en que cobrará sus servicios. En cuanto a las adquisiciones, señala como norma la propuesta pública, y en cuanto a las enajenaciones, la licitación en subasta pública, salvo casos de apremio y tratándose de cantidades de poco monto; los contratistas deberán, en todo caso, constituír la garantía que el Consejo estime conveniente. En general, estas disposiciones se asemejan a las de la ley de 1884. Se derogan las leyes de 4 de Enero de 1884, de 8 de Febrero de 1907, y los decretos con fuerza de ley de 1.º de Abril y 31 de Julio de 1907. En el artículo transitorio se dispone la situación en que queda el personal en servicio, la facción de inventario de los bienes de la Empresa, la liquidación de las cuentas de la misma con relación al 31 de Diciembre de 1913, y las imputaciones o abonos que deben hacerse a capital, a fondo de explotación y a deudas por pagar.

Por ley núm. 2,867, de 29 de Enero de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 49) se adelantó la vigencia de la ley anterior, para los efectos de la designación de los consejeros.

Por ley núm. 2,967, de 2 de Enero de 1915 (Anguita, tomo V, págs. 153 y 154) en su art. 2.º, se autorizó a la Dirección General para que, de acuerdo con el Consejo de Administración, pudiera excederse en los ítems de gastos.

La ley núm. 3,090, de 11 de Abril de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 452) derogó las disposiciones de los incisos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º y 8.º del art. 38 de la ley de 26 de Enero de 1914, que se referían a la distribución del sobrante de entradas de la Empresa, cuando lo hubiere, después del servicio y amortización de las deudas y de la cantidad que debería aplicarse a fondos de reserva, dejándose, sólo, vigente, esta disposición.

Por ley núm. 3,332, de 15 de Diciembre de 1917

(Anguita, tomo V, págs. 565 y 566) se dispuso que el transporte de los inspectores de prisiones, jefes y oficiales del cuerpo de gendarmería de las mismas, que viajaren en comisión de servicio, se cargarían al Ministerio de Justicia, según tarifas, con un 50 % de rebaja.

***

d). Crítica de la ley en vigor. Resultado económico de la explotación de los Ferrocarriles del Estado. Reformas que debieran introducirse en la ley núm. 2,846.— Si se trata de establecer un somero parangón entre las diferentes organizaciones que se han dado a los Ferrocarriles del Estado, no será difícil percibir que no ha habido grandes diferencias de fondo en el contenido de las leyes que en orden cronológico acabamos de analizar. Cada una de ellas ha correspondido al crecimiento y desarrollo de las líneas fiscales y a las exigencias del tiempo.

La reforma más trascendental es la introducida por la ley en vigor: *la organización de los Ferrocarriles del Estado como una empresa autónoma, con personalidad jurídica propia.*

Esta reforma ha sido un ensayo, y por sus resultados hasta la fecha, un ensayo lamentable.

Si hemos de buscar las causas del fracaso, no incurriremos en el error de quererlas encontrar, en su totalidad, en defectos de la misma ley: la situación anormal por que hemos atravesado, la naturaleza y la estructura de nuestra red ferroviaria, su desmesurada longitud, la falta de elementos complementarios de explotación, como lo serían una flota de transportes y la instalación de los accesorios que la técnica ha introducido como indispensables, las fluctuaciones constantes de nuestros cambios internacionales para una empresa de la magnitud de los Ferrocarriles del Estado, obligada fatalmente a invertir decenas y decenas de millones de pesos en artículos de importación, son elementos que obran de consuno y determinan las pérdidas considerables que sus balances han arrojado en diez y seis de los últimos veinte años.

Las palabras de Nitti para los ferrocarriles de su patria, tienen perfecta aplicación entre nosotros: la construcción de nuestra red ha sido costosa y su explotación lo es más aún. Verdad que tenemos inmensos yacimientos de fierro y de hulla; pero de nada, o casi de nada, nos sirve esta circunstancia favorable: no producimos fierro y todo el material de este metal o de acero para nuestros ferrocarriles, nos viene elaborado de Europa o de Estados Unidos de Norte América; producimos carbón, pero su precio ha sido muy alto, a veces superior al importado, y la producción insuficiente para el abastecimiento de las necesidades nacionales. Agréguese a ello la circunstancia verdaderamente extraña del tráfico por nuestros ferrocarriles: de Valparaíso a Puerto Montt, una sola línea con mil trescientos kilómetros aproximadamente, los trenes corren vacíos o casi vacíos, para regresar cargados de Sur a Norte; en ningún ferrocarril del mundo ocurre esta extraña anomalía: esta enorme pérdida de tiempo, esta imposibilidad de mejor aprovechamiento del material rodante, y si a ello se suma la circunstancia de que la mayor parte de los productos que se acarrean de Sur a Norte son de escaso valor y de gran volumen, maderas, ganado, cereales, papas, artículos que no pueden soportar fletes altos, unido todo ello al natural aislamiento de nuestro país en el continente, su escasa población, la imposibilidad de la percepción de fletes por mercaderías o pasajeros de tránsito, el pequeño tráfico y el débil comercio entre las regiones apartadas, se encontrarán ampliamente confirmadas nuestras apreciaciones.

Con todo, aparte de esas razones naturales o de hecho que dificultan y encarecen la explotación de nuestros ferrocarriles, no podemos desconocer que su administración ha carecido de eficiencia y que en ello tiene responsabilidad de importancia la ley misma que organizó sus servicios. La creación de un Consejo de Administración, no es, en sí misma, una medida desacertada; pero la creación de un Consejo político, con seis personas designadas con el criterio político de las Cámaras y del Gobierno, no es sólo un error de nuestra idiosincrasia criolla, sino un atentado contra los buenos principios

del ejercicio del comercio, sea por las colectividades, sea por los individuos. A nadie se le ocurriría, en caso de grave enfermedad, hacerse ver por un ingeniero, y nadie, que desee hacer instalaciones de poderosas maquinarias, tratará de entregarle el trabajo a un cirujano; pero nosotros, con criterio práctico insuperable, hemos entregado a agricultores, abogados, médicos y hasta ingenieros, la administración de nuestros ferrocarriles fiscales, porque la ley del año 1914 estimó que las Cámaras políticas, que el Poder Ejecutivo, también político, disponían de la mayor capacidad para administrar, mediante delegaciones especiales por ellos designadas, con el mayor acierto, esta vasta Empresa ferroviaria. Y como si este prodigioso descubrimiento no se hubiese considerado suficientemente eficaz bajo su forma prístina de consejo político, se creó un Consejo de Administración esencialmente irresponsable (sólo se le sanciona con la vaga responsabilidad de los mandatarios) y para que esta responsabilidad no tenga jamás aplicación, se estableció que los consejeros desempeñarán gratuitamente sus elevadas funciones. Se han derogado disposiciones de esta ley que comportaban un alto interés práctico para su diligente y cuidadosa administración: disposiciones que interesaban al personal en el mayor rendimiento de la Empresa, haciéndolo participar en las utilidades, y que, además, disponían la manera de invertir precisa y taxativamente las rentas que la Empresa pudiera obtener sobre sus gastos. Esas prudentes disposiciones fueron derogadas por la ley número 3,090; pero no se cuidó de atacar el defecto fundamental allí donde este defecto residía precisa y notoriamente: el Consejo de Administración político, irresponsable y con servicios gratuitos, es una monstruosidad comercial, y mientras subsista, persistirán muchos desaciertos y muchos errores, los que, sumados a las causas naturales indicadas, continuarán precipitando a nuestra valiosa Empresa ferroviaria en un abismo sin fondo y perturbando con sus fracasos, cada vez en condiciones más peligrosas, las finanzas del Estado.

Hay que reconocer un fuerte amor a la cosa pública, una dosis de la más alta y buena voluntad, una abnegación indiscutible en todos los respetables caballeros que han aceptado el cargo honorífico de consejeros

de esta Empresa; pero hay que reconocer también que, hasta hoy, a excepción de muy pocos, no han dado prueba alguna de eficiencia; y no ha podido ser de otra manera: están fuera de su centro natural, en actividades que les han sido ajenas durante la casi totalidad de su vida. No bastan las buenas disposiciones, ni la excelente voluntad, ni el generoso desprendimiento, ni la reconocida honorabilidad, ni el acendrado patriotismo para alcanzar éxito en materias que, aparte de serles casi totalmente desconocidas, llevan consigo mismas una considerable complejidad.

El Consejo creado por la ley de 1884 era menos malo que el Consejo creado por la ley vigente; siquiera allí formaban parte de él los administradores de los diversos departamentos de la Empresa, quienes, unidos al Director, constituían la mayoría sobre los tres representantes del Presidente de la República. Menos mal hubiera sido, aunque un mal en todo caso, si se hubieran precisado las calidades necesarias para el desempeño eficiente de las funciones de consejero; semejante disposición habría sido útil, pero no se consignó en la ley.

A nuestro juicio, *los directores de los diversos departamentos, debidamente rentados y severamente responsabilizados, bajo la dirección centralizadora y unificadora del Director General, todos ellos con nombramiento directo del Supremo Gobierno, previo concurso estricto de capacidad y competencia, son, por la misma índole de sus funciones, los miembros naturales del Consejo de Administración de la Empresa; ciertamente, sin perjuicio de las facultades de inspección y fiscalización del Presidente de la República.*

El cuadro de las entradas y gastos de la Empresa durante los años 1880 y 1920, que viene a continuación, importa la confirmación plena de nuestras observaciones precedentes. Hasta el año 1899, inclusive, todos los balances anuales cerraron con saldo favorable, habiendo alcanzado la utilidad total a 38.106,860 pesos oro de 18 d. Más tarde, produjeron utilidades los años

1903,1904,1905, 1915, 1916 y 1917, con un rendimiento de 12.098,862 pesos oro de 18 d que, sumados a la cifra anterior, representan una utilidad total de 50.204,862 pesos oro de 18 d. Pero esta utilidad, moderada y discreta, ha sido totalmente absorbida por los años que han dejado pérdida y aún excedida. Diez y seis años de pérdidas, pues no contamos las del año último que acrecientan esta cifra, suman 117.359,148 pesos oro de 18 d. Si de ellos se restan las utilidades, se llega a la conclusión de que hasta 1920, los Ferrocarriles del Estado han perdido, en su explotación, la cantidad de 67.154,286 pesos oro de 18 d.

Podría argüirse que estas pérdidas se encuentran compensadas con creces por el mayor valor adquirido por los bienes de la Empresa y por la forma en que los ferrocarriles han concurrido al desenvolvimiento de la riqueza pública; pero ello no basta, sobre todo si se toma en consideración que los déficits se acentúan acumulados en los últimos años, como una marea creciente, formidable y amenazadora.

Cuadro VI.—Resultado económico de la explotación de los ferrocarriles del Estado en los últimos 41 años, en pesos de 18 d.

Años	Entradas	Gastos	Utilidad	Pérdida
1880 ..	6.711,302	3.617,317	3.093,985	...
1881 ..	7.594,903	4.465,212	3.129,691	...
1882 ..	9.879,115	5.740,842	4.138,273	...
1883...	10.800,120	8.614,405	2.185,715	...
1884 ..	10.590,475	6.264,034	4.326,441	...
1885...	8.382,902	7.332,672	1.050,230	...
1886 ..	8.555,127	5.355,562	3.199,565	...
1887 ..	8.642,469	5.712,878	2.929,591	...
1888 ..	9.975,014	7.641,900	2.333,114	...
1889 ..	11.895,367	10.199,950	1.695,417	...
1890...	11.339,147	9.295,693	2.043,454	...
1891...	10.609,015	8.723,872	1.885,143	...
1892...	10.107,360	9.536,831	570,529	...
1893 ..	10.526,231	8.070,001	2.456,230	...
1894...	8.857,235	8.153,205	704,030	...
1895 ..	12.816,808	12.642,016	174,792	...
1896...	13.557,536	12.645,303	912,233	...
1897...	13.259,607	12.878,248	381,359	...
1898...	11.973,247	11.145.394	827,853	...
1899 ..	11.276,627	11.207,412	69,215	...
1900...	13.948,049	14.855,740	...	907,691
1901...	14.658,972	16.809,991	...	2.151,019
1902 ..	14.254,910	14.594,573	..	339,663
1903...	17.344,362	16.118,132	1.226,230	...
1904...	17.786,616	16.890,246	896,370	...
1905...	18.513,910	18.025,701	488,209	..
1906...	19.809,311	22.647,664	...	2.838,353
1907...	22.913,400	37.438,088	...	14.524,688
1908...	24.057,717	35.192,650	...	11.134,933
1909 ..	28.249,995	35.175,973	...	6.925,978
1910...	30.084,161	36.364,327	..	6.280,166
1911...	32.357,281	39.718,026	...	7.360,745
1912...	36.840,290	42.591,436	...	5.751,146
1913 ..	38.282,921	48.780,460	..	10.497 539
1614...	32.294,253	38.703,114	...	6.408,861
1915...	37.386,332	32.647,990	4.738,342	...
1916...	44.231,416	40.544,067	3.687,349	...
1917...	52.032,500	50.970,998	1.061,502	...
1918 ..	75.972,158	85.096,523	...	9.124,365
1919...	63.911,986	77.767,809	..	13.855,823
1920...	76.347,357	95.605,535	...	19.258,178
Sumas:	918.627,504	985.791,790	50.204,862	117.359,148

§ **XXXIX.—Leyes sociales en favor de los empleados de los Ferrocarriles del Estado.**

En cuanto a la organización de los Ferrocarriles del Estado, desde el punto de vista de la previsión social y resguardo del futuro económico de su personal de empleados, nos encontramos con las siguientes leyes:

La ley núm. 2,498, de 1.º de Febrero de 1911 (Anguita, tomo IV, págs. 251 y 252) creó la *Caja de Ahorros para los empleados de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado*, debiendo ingresar a ella, como imponentes, los empleados de planta y a contrata y los empleados a jornal que en la misma ley se determinan. Los fondos de la Caja se formarían: con el cinco por ciento del sueldo o gratificación de los empleados; con la primera diferencia de sueldo mensual de los empleados ascendidos; con la parte de sueldo del mes que los empleados que fallecieren dejaren de percibir; con la parte de sueldo que se descontare a los empleados en caso de licencia por enfermedad; con las multas que se impusieren a los empleados por falta en el servicio; con el producto de avisos en las estaciones; con los jornales insolutos no reclamados, y con el uno y medio por mil de las entradas de la Empresa.

Las imposiciones que se hicieren en la Caja darían derecho a las acumulaciones de los recursos que dejamos indicados y a los intereses que hubiesen producido; pero las imposiciones que hicieren los empleados a jornal y las de los demás empleados que excedieren del cinco por ciento de sus respectivos sueldos, sólo darían derecho a ser retiradas en cualquier tiempo con un interés de seis por ciento anual.

Los fondos de la Caja deberían invertirse en títulos de la deuda del Estado o en bonos de la Caja de Crédito Hipotecario o en adquisiciones de propiedades raíces para transferirlas a los imponentes que lo solicitaren en las condiciones que debería disponer el Reglamento respectivo.

Se declaró inembargable el haber de cada imponente y sólo se podría retirar este haber cuando el empleado respectivo dejare de pertenecer a la Empresa o

cuando la Caja se lo entregare para la adquisición de una propiedad raíz. En caso de muerte, el haber pasaría a sus herederos. Los empleados que fueren separados del servicio por causas que afectaren a su honradez o que hubieren ocasionado daños a la Empresa, sólo podrían retirar de la Caja las sumas que se les hubiesen descontado de sus sueldos, más un interés de seis por ciento anual.

La administración de la Caja se compondría de un Administrador, nombrado por el Presidente de la República; y de un Consejo compuesto del Director General de los Ferrocarriles, del Administrador de la Segunda Sección de la Red Central, y de tres miembros elegidos por el Presidente de la República: uno entre los jefes de servicios y dos entre los empleados a contrata. Estos durarían tres años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos; el cargo de consejero sería gratuito. Los demás empleados que necesitare la Caja, deberían ser nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Administrador, y sus sueldos se pagarían con fondos de la misma Caja.

Los empleados de planta y a contrata que a la fecha de la promulgación de la ley tuvieren diez o más años de servicios en los Ferrocarriles del Estado y que se imposibilitaren absolutamente para el trabajo a causa de enfermedad calificada, podrían ser jubilados con una pensión de tantas cuarenta-avas partes del setenta y cinco por ciento del sueldo que tuvieren a la fecha de la promulgación de la ley, como años hubieren servido hasta la misma fecha. Los empleados a jornal enumerados en la ley, podrían jubilar en las mismas condiciones, pero tomando como base el cincuenta por ciento de sus sueldos respectivos. Los operarios de las Maestranzas que completaren treinta años de servicios a la Empresa y que hubieren cumplido sesenta y cinco años de edad, o que se encontraren imposibilitados para el trabajo, tendrían derecho a jubilar con una pensión del cincuenta por ciento del sueldo de que gozaren. El tiempo, para los empleados a jornal, se computaría a lo menos con doscientos cincuenta días de trabajo ordinario en cada año. Los empleados que se imposibilitaren para el desempeño de

sus empleos por causa de accidentes ocurridos en el servicio o durante el cumplimiento de sus deberes, jubilarían con sueldo íntegro. Los empleados que, por accidentes del servicio, recibieren heridas o contusiones que los imposibilitaren para continuar en el ejercicio de sus cargos, tendrían derecho a sueldo íntegro durante su curación, siempre que ésta no excediere de seis meses; pero si excediere de este plazo, podrían retener sus empleos por otros seis meses, sin goce de sueldo. Si un empleado falleciere por accidente de ferrocarril, en actos de servicio, su viuda, hijos legítimos y madre viuda, tendrían derecho, durante diez años, con arreglo a la Ley de Montepío Militar, a una pensión equivalente a la cuarta parte del sueldo de que gozaba el empleado fallecido.

Los sueldos de que habla esta ley, comprenden, en general, las remuneraciones extraordinarias o aumentos de que, por cualquier motivo, disfrutare el empleado; pero los sueldos por los cuales se reconocía el derecho a jubilación, sólo comprendían el sueldo de base asignado al empleo y los aumentos bienales establecidos por los reglamentos en vigencia en la fecha de promulgación de la ley.

Por ley núm. 3,074, de 29 de Marzo de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 434) se hicieron extensivas las disposiciones de la ley núm. 2,498 a los ferrocarriles de Arica a La Paz y Red Central Norte, a cuyo efecto se creó en la Caja de Ahorros de la Empresa una sección especial, con contabilidad separada, para los empleados de estos ferrocarriles. Se cambió la denominación anterior por la de *Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado*. Se aumentó el personal del Consejo con la persona de un empleado del Ministerio de Ferrocarriles, nombrado por el Presidente de la República. Se declaró que, para los efectos de la jubilación, se computarían los años de servicio prestados en cualquier ferrocarril del Estado y que las pensiones de jubilación o montepío, que en conformidad a la ley se concedieren, serían pagadas con cargo al presupuesto del ferrocarril a que pertenecieren los agraciados.

La ley núm. 3,138, de 28 de Octubre de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 472) destinó la suma de un millón ochenta mil quinientos treinta y dos pesos, noventa y cinco centavos ($ 1.080,532.95) para formar el capital de una Caja de Retiro para los empleados a jornal.

La ley núm. 3,379, de 10 de Mayo de 1918 (Anguita, tomo V, págs. 586 a 591) que es la ley en vigor, con el nombre de *Caja de Retiros y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado*, reorganizó y mejoró substancialmente la ley del año 1911, estableciendo, para sus efectos, que se entienden por Ferrocarriles del Estado, *todas las vías ferroviarias de propiedad fiscal*, cualesquiera que sean la forma o condiciones en que se administre, y se consideran como empleados de estas empresas, los de planta y a contrata; los a jornal y los operarios de tracción, maestranza y otros talleres, siempre que tengan, a lo menos, un año de permanencia en la Empresa, y los demás empleados, operarios y trabajadores no comprendidos en algunas de estas categorías, que voluntariamente se sometan al régimen obligatorio de imposiciones de la Caja.

Se amplió el concepto primitivo de la Caja, de simple institución de ahorros, en institución de previsión social, estableciéndose, entre sus objetos, el de difundir y estimular el ahorro voluntario y la previsión social en forma de pensiones, seguros, etc., y fomentar el desarrollo de instituciones o sociedades que tiendan al mejoramiento de la condición moral, intelectual, social y económica de los empleados y sus familias. Podrán ser imponentes obligatorios y a la vez voluntarios de la Caja, todos los empleados de los Ferrocarriles del Estado.

Los fondos de retiro y previsión social se formarán, como en el caso de la ley de 1911, aumentados con una subvención anual de los Ferrocarriles del Estado, equivalente al cinco por ciento de los sueldos o jornales y gratificaciones que se paguen durante el año, y con los intereses que la totalidad de estos fondos produzcan. Estableció la manera de formar el fondo de retiro y de previsión social y los medios para la difusión del ahorro voluntario, cuyo manejo se hará con independencia del

fondo de retiros, y se formará con los siguientes ingresos: con el producto bruto de la contribución que erogue el personal y la Empresa para asistencia médica, no pudiendo ser la erogación de la Empresa inferior a las erogaciones sumadas del personal; con las multas que se impongan a los empleados por faltas en el servicio; con los sueldos o jornales insolutos no reclamados dentro del plazo de prescripción especial de dos años; con la parte de sueldos o jornales que se descuenten a los empleados en caso de licencia o de enfermedad (estas tres partidas fueron desglosadas del fondo de retiro al cual se las asignaba la ley 2,498); con el uno por mil de las entradas brutas del tráfico que arrojen los balances de las respectivas empresas; con los subsidios extraordinarios que se consulten anualmente en los presupuestos de las diferentes empresas o en el Presupuesto General de la Nación; con las donaciones, legados u otras asignaciones que se instituyan en favor de la Caja, a cuyo efecto se le otorga personalidad jurídica; con las cantidades que, según esta ley, acrezcan el fondo de previsión social, y con los frutos e intereses de los recursos y arbitrios precedentes.

Sobre las imposiciones voluntarias, la Caja abonará un interés mínimo de un cinco por ciento anual, siempre que los depósitos hayan permanecido treinta días en la Caja. En caso de fallecimiento del imponente, el fondo de ahorro podrá ser retirado por sus herederos, en conformidad a las disposiciones generales del Código Civil sobre sucesión por causa de muerte.

Además se encuentran las disposiciones precisas y detalladas respecto a la liquidación anticipada del fondo de retiro, a la formación de un fondo de reserva para el cual se destinará el veinte por ciento del fondo de previsión hasta completar la suma que determinará el Presidente de la República, y a la aplicación del saldo de los balances en objetos especificados. Establece, también detalladamente, las disposiciones para el reembolso del haber del fondo de retiro de los empleados; amplía el Consejo de Administración con el Sub-secretario del Ministerio de Ferrocarriles y eleva a seis los consejeros designados por el Presidente de la República, debiendo ser

ellos, dos empleados de planta, dos empleados a contrata y dos empleados a jornal. Mantiene la declaración de inembargabilidad de los haberes de los imponentes y la hace extensiva a las rentas que produzcan y a los sueldos y pensiones de que trata esta ley. Declara exentas de contribuciones la porción correspondiente a hipotecas de las propiedades adquiridas por intermedio de esta Caja y establece que las pensiones se pagarán con un cinco por ciento de descuento, con cuya retención de 5 % se formará al pensionado una cuenta especial de ahorro. Los empleados de la Caja tendrán los mismos derechos que los empleados de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado. Establece el derecho a la jubilación con sueldo íntegro en favor de los empleados que por causa de accidentes del servicio y en cumplimiento de su deber, se imposibiliten absolutamente para el desempeño de sus empleos. Mantiene la disposición que permite el goce de sueldo por seis meses a los empleados que sufran heridas o contusiones por accidentes en actos del servicio, y si la curación dura más de seis meses, los faculta para la conservación del empleo por otros seis meses, sin derecho a sueldo, o para acogerse a los beneficios que en general confiere la Ley de Accidentes del Trabajo.

La misma facultad de acogerse a las disposiciones de la mencionada Ley de Accidentes, confiere a los deudos de los empleados que fallezcan por accidentes del servicio. Por lo demás, respecto a jubilaciones, computación de sueldos, base y manera de computar los años para los empleados a jornal, mantiene las disposiciones de la lei 2,498.

En cuanto a los empleados de las empresas privadas, no se han promulgado aún las leyes que resguarden sus intereses, si bien hay diversos proyectos sometidos a la consideración del Congreso Nacional. Hoy por hoy, sólo se encuentran favorecidos los que caen como víctimas de accidentes, por que pueden acogerse a las disposiciones de la ley núm. 3,170, de 27 de Diciembre de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 494 a 497).

§ **XL. — Observaciones generales sobre la explotación por el Estado de su red de Ferrocarriles.**

En las páginas que preceden, hemos dejado constancia de las disposiciones vigentes de carácter general, que dicen relación con la situación legal de las empresas ferroviarias en nuestro país, sean de propiedad privada, sean del Estado. Hemos consignado las atribuciones del Gobierno sobre todas ellas; los requisitos que se han de llenar para su construcción, explotación y servicios; las responsabilidades que les incumben en su condición de empresas de transportes; las autoridades que están encargadas de su supervigilancia directa e inmediata; cuándo y cómo debe intervenir el Ejecutivo en la fijación de las tarifas; cuándo y cómo el Estado puede tomar bajo su dirección, y bajo qué restricciones, los ferrocarriles particulares, y cuáles son las disposiciones que rigen en favor del personal de los empleados de las diferentes empresas, principalmente de las empresas del Estado.

Todo esto marca un vasto conjunto de disposiciones legislativas y administrativas que revelan la atención preferente con que esta clase de negocios se ha contemplado y seguido en Chile, y el acentuado propósito, manifestado reiterada y sucesivamente, de garantizar, al mismo tiempo que el capital invertido en estas costosas empresas y su legítima utilidad, el interés general del país, propendiendo al desarrollo de su comercio y al fomento de la riqueza pública.

En cuanto se relaciona con la utilidad que deben arrojar estas empresas en su explotación, y con referencia a las del Estado, la doctrina predominante sobre la materia, puede reducirse a los términos siguientes: *el Estado construye, administra y explota ferrocarriles, no con el propósito de convertirlos en fuente de recursos, sino, y principalmente, con el de contribuír a la prosperidad general.* El motivo por que los particulares emprenden esta clase de obras, es diametralmente el contrario: ellos *persiguen primordialmente el lucro, la realización de utilidades.*

Sentado este principio, cabe, sin embargo, preguntarse: ¿Hasta dónde puede extenderse el sacrificio del

Estado en su propósito de realizar la prosperidad general por medio de la construcción de ferrocarriles y su explotación? La respuesta no puede ser otra que la siguiente: *los servicios deben costearse*, rendir lo suficiente para pagar el capital invertido mediante una justa amortización, para su mejoramiento y para sus gastos de explotación y conservación.

Las pérdidas de explotación que suelen y pueden acaecer aún en las empresas privadas, deben ser evitadas en tanto cuanto ello sea posible: están fuera de toda previsión, e importan un nuevo sacrificio de total eventualidad, un gravamen que recae sobre la generalidad de los contribuyentes y en el solo beneficio de una porción limitada de los mismos; en suma, una injusticia social y una perturbación financiera.

En cuanto a las utilidades de la explotación, y dado el fin que el Estado persigue con estas obras, su aplicación no debe ser otra que la que, con todo acierto, había señalado la ley de 1914: formación de un fondo de reserva aplicable a las eventualidades de pérdidas; mejoramiento de los servicios; abaratamiento de las tarifas; debería agregarse: pago de intereses y amortización del capital invertido.

El caso de Prusia y Bélgica, en donde la explotación de los ferrocarriles por el Estado ofrece todas las ventajas señaladas por Nitti y en donde la utilidad que esta explotación reporta al Estado constituye una porción considerable del Presupuesto General de la Nación, es verdaderamente excepcional. Los veinte años comprendidos entre 1882 y 1902, reportaron, para Prusia, una utilidad global de 6,083.000,000 de marcos, sin deducción de intereses ni amortización; y el año 1905, los mismos ferrocarriles dejaron un excedente de entradas sobre los gastos, ascendente a 600.000,000 de marcos. En Bélgica, la utilidad ascendió a 2.777,900 francos en 1840; subió el año 1860 a 15.400,000; en 1880 excedió de 45 millones; en 1900 superó los 68 millones, y en 1904 alcanzó a 94.376,418 francos.

De Greef, el autor que sustenta las tesis más avan-

zadas sobre esta materia, dice: «El Estado no debe necesariamente extraer una utilidad neta de sus ferrocarriles; puede explotarlos a precio de costo y aún con pérdida; mejor todavía si los explotara gratuitamente. Este problema de la explotación gratuita se planteará seguramente en el porvenir. Los caminos ordinarios, ¿no son ya, generalmente, de uso gratuito en todas partes, a pesar de los considerables gastos de construcción y de mantenimiento que importan? Sin embargo, en régimen capitalista y aún en régimen mixto, *se puede admitir que el Estado obtenga interés del capital invertido en esos ferrocarriles por todo el tiempo durante el cual, él, a su vez, pague interés por el capital tomado en préstamo para la construcción y dotación de la línea*». (Pág. 71).

Podría agregarse que, aunque el capital no haya sido obtenido en préstamo, el Estado debe obtener lo suficiente para su amortización e interés. Se trata, en verdad, de crear un servicio de utilidad general; pero, en todo caso, habrá siempre una porción del territorio, y en consecuencia de los ciudadanos, a quienes no alcanza el beneficio, y quienes, con todo, habrán contribuído a esta prosperidad general y particular de ciertas y determinadas regiones, de ciertos y determinados habitantes. Además que, la recuperación de esos capitales por parte del Estado, puede significarle la posibilidad de su inversión en obras análogas en otras regiones del territorio.

La explotación de los Ferrocarriles del Estado entre nosotros, principalmente en los años corridos del presente siglo, ha sido desgraciada en sus resultantes económicas: las gruesas pérdidas que arrojan sus balances, han hecho meditar a mucha gente, y han generado numerosas concepciones para salvar estas dificultades. Entre esas ideas, sobresalen las de los que propician la enajenación; los partidarios del arrendamiento, y los que sustentan que los Ferrocarriles del Estado deben organizarse en forma de sociedad anónima en que el Fisco se reserve la calidad del mayor accionista. Estas, y otras muchas, han salido a luz en los últimos tiempos.

La idea de la enajenación lisa y llana, no ha pren-

dido; parece resueltamente desechada, acaso por su misma temeridad. Sus adversarios dicen, con razón, que ello importaría desprenderse con ánimo demasiado ligero de este valioso patrimonio y despojar de su concurso a las generaciones venideras.

En cuanto a la segunda, se arguye en su favor que una administración interesada, acuciosa de sus intereses, hará una mejor explotación y un mejor servicio, y dispondrá de la libertad suficiente para reducir el personal a la justa proporción de las verdaderas necesidades compatibles con el buen servicio, sustrayéndola a las influencias perturbadoras de la política y de los políticos. No carece de apariencias de solidez este argumento; acaso se realizaría en la práctica; pero el Estado, al proceder al arrendamiento de su red de ferrocarriles, se desprendería del control directo de este servicio; enajenaría la facultad que sólo él puede ejercitar, de influír, por medio de las tarifas, en la formación del cauce nivelador de los productos nacionales, principalmente de aquellos de primera necesidad. A este respecto, De Greff dice: «Por medio de los ferrocarriles, el Estado, si no es el dueño absoluto del mercado, a lo menos, no es ya su esclavo, y lo será tanto menos, cuanto más se aproxime él mismo a la posesión del monopolio, para mejor influenciar el mercado.» (Pág. 71).

Si ha habido, y no negaremos que los hay de magnitud, errores en las administraciones de los Ferrocarriles del Estado, búsquese la reparación de estos errores con atento y prolijo estudio, con observación metódica e inteligente, sin torpes vanidades que ahogan toda buena iniciativa, y se llegará, seguramente, a establecer el punto del equilibrio necesario entre los intereses nacionales, el buen servicio, las entradas i los gastos de la Empresa.

Las tarifas mismas, revisadas y aplicadas en conformidad a los principios de la experiencia, no deben someterse a alzas inmoderadas y continuas, que las convierten en prohibitivas para muchos artículos y que en todo caso perturban y dañan en forma inesperada al comercio y a la Empresa misma. Hemos citado el caso de las tarifas de zona, aplicadas en Rusia. Cuando estas

tarifas se aplicaron por primera vez, se presupuestó una pérdida de veinticinco millones de francos para el primer año, y ¿cuál no sería la sorpresa al comprobarse que no solamente no habían ocasionado pérdida alguna, sino que habían reportado una no despreciable utilidad? La tarifa baja fomenta el tráfico, la tarifa demasiado alta, principalmente para aquellos objetos de transporte de escaso valor, desvía el rumbo, aleja la mercadería de los ferrocarriles, y se traduce en un resultado diametralmente opuesto al que se perseguía con su elevación. Es el caso del comerciante: gana más, vende más (da varias veces vuelta a su capital) el que vende más barato que aquél que desea obtener de una sóla vez elevada utilidad.

Nuestra Empresa no puede transportar, actualmente, ganado, maderas, leña, papas y otros productos, sino a distancias muy cortas; porque a distancias largas los fletes importan tal recargo en los precios que el mercado consumidor no puede resistir tan duro gravamen. Así se ha visto realizado el fenómeno curioso de que los ganaderos y comerciantes en abastos, prefieran movilizar sus ganados por tierra, en la forma de lentos y mortificantes arreos, que enflaquecen y disminuyen de peso a los animales, para no recargar en proporciones inusitadas el precio de la carne. El procedimiento que han adoptado, que importa un torpe retroceso a tiempos que parecían idos para siempre, les compensa, sin embargo, y les deja mayor margen de utilidad que si los transportaran por los Ferrocarriles del Estado.

No podemos detenernos a un análisis minucioso de las tarifas en vigor en nuestra empresa. Señalaremos, sólo, el hecho de que han sido elevadas con extraordinaria frecuencia, y que sus continuas alzas importan, en veinte años, haberlas elevado en más de cuatro veces su valor.

Como dato especial de curiosidad, citaremos el siguiente: el transporte de una vaca, de un caballo o de un buey, a una distancia intermedia dentro de los cien kilómetros, en carros rejas, sucios, ordinarios y de bajo costo, importa casi el doble de lo que, por la misma distancia, paga, en carro de primera clase, un suntuoso hacendado. Esto, como muestra, da prueba de la falta ab-

soluta de criterio con que se han aumentado y fijado las tarifas en vigor. Y este caso, y muchos otros análogos, nos llevan a la conclusión de que el Gobierno no ha debido desprenderse de su facultad de fijar él las tarifas, naturalmente, asesorado por la Dirección de la Empresa. La autonomía de la administración, la lleva, fatalmente, a extremos como el que hemos señalado, guiada por el respetable propósito de salvar su responsabilidad.

Con todo, insistimos, si el Estado sólo se ha desprendido aparentemente de la explotación de su red de ferrocarriles, ¿qué ocurriría si los entregara a la sórdida avidez de empresas privadas? Probablemente, comprendiendo mejor sus intereses, se esmerarían en hacer un servicio de apariencias mejores, acaso bajarían algunas tarifas, concedemos que, tal vez, llegarían a producir un servicio más barato; pero caeríamos, tarde o temprano (la experiencia de otros países así lo enseña) en la tiranía odiosa de formidables empresas con elementos suficientes para hacer sentir en todos los ramos de la administración influencias incontrastables, dañinas y peligrosas; se les habría entregado el control y la autoridad de más de veinte mil empleados, a sueldo o a jornal, de veinte mil electores que pueden influír desastrosamente en las contiendas electorales con fines encubiertos y tenebrosos. Es esto mismo lo que en Estados Unidos y en Argentina se reprocha a las grandes empresas ferroviarias. No anhelemos para nosotros el retrogradar a un estado de que otros pugnan por salir y emanciparse.

La idea de convertir nuestros Ferrocarriles del Estado en una sociedad anónima con el Fisco como primer accionista, es sólo una atenuación de las otras dos; no contempla, sobre ellas, ventaja alguna y tiene la agravante de haber sido experimentada, como queda expuesto, para los casos de construcción y explotación de los ferrocarriles de Santiago a Valparaíso y de Santiago al Sur (hasta San Fernando) sin éxito alguno lisonjero.

La explotación de los Ferrocarriles del Estado es, hoy por hoy, onerosa para Chile. Entre las causas principales de sus pérdidas, encontramos la incorporación

a la explotación por el Estado del Ferrocarril Longitudinal Norte (de Calera a Pueblo Hundido). Su costo de construcción fué muy elevado; tiene gradientes, túneles, curvas y dificultades de todo orden que recargan considerablemente el costo de explotación; aparte de todo esto, recorre extensiones considerables de páramos y despoblados, de terrenos áridos e improductivos; regiones en donde el abatimiento de la minería ha tornado en pueblos muertos los que antes eran prósperos y risueños; pero esto no es ni puede ser eterno: los mercados de minerales mejorarán algún día, quizá más pronto de lo que pueda pensarse; se reanudará la vida en los pueblos deprimidos; volverá la circulación de la riqueza estacionada y con ello la circulación humana; los campos producirán ganado, trigo, heno, papas, lanas, tabaco, metales las minas; mejorarán y se aproximarán los mercados de consumo, habrá carga abundante y pasajeros sin cuento para este mismo ferrocarril tan decaído.

Por esto, a pesar de las dificultades de explotación y de su elevado costo, pensamos que el Estado no debe desprenderse de este valioso patrimonio, ni enajenarlo en todo o en parte, ni arrendarlo; tampoco nos seduce la errada concepción de que deba convertirse en fuente de recursos para el erario; basta su concurrencia positiva al fomento de la riqueza nacional y una moderada utilidad para la amortización del capital invertido; pero en todo caso debe procurarse que provea con sus propias entradas a la totalidad de sus gastos. La electrificación de la red, una administración juiciosa, atinada, prudente, hasta severa, y el crecimiento de la productibilidad nacional y de la población, acción lenta, pero absolutamente segura del tiempo, realizarán, por sí solas, el resto de esta obra, que parece, en el estado actual, algo sorprendente y maravilloso.

Concluiremos con las siguientes oportunas palabras de De Greef: «En todo caso, las concesiones de ferrocarriles deben ser siempre temporales, a plazo fijo, salvo renovación, y de manera que el Estado llegue a ser su propietario, de pleno derecho, en el plazo establecido». Eso, en cuanto a los ferrocarriles construídos por empresas particulares. Que en cuanto a su apropia-

ción y explotación por el Estado, la tendencia es general en ese sentido, dice, salvo en Inglaterra y en Estados Unidos, «países que no forman excepción, sino porque, precisamente, gozan, desde el punto de vista capitalista, de ciertas superioridades geográficas y económicas que permiten al capital invocar el principio de la libertad y de la libre concurrencia, con ocasión de que, *en ese régimen, el capital es el triunfador de hecho y él mismo se sustrae a los principios que invoca en su favor*». (Págs. 70 y 71).

«Debemos anotar, agrega, que en el hecho, para los ferrocarriles, los canales y los ríos navegables, los correos y telégrafos, la concurrencia no existe; cuando ella se realiza momentáneamente, las compañías, después de una lucha o sin ella, tienden a fusionarse o a convertirse en monopolios; si no hay fusión, hay el aplastamiento de la una por la otra, y la que permanece victoriosa, se enriquece a expensas del público y con los despojos de la vencida. La libertad absoluta es imposible y nefasta. En Estados Unidos se ha visto a compañías de ferrocarriles ir hasta el establecimiento de tarifas diferentes para el transporte de los mismos productos industriales, coaligándose con una u otra de las firmas industriales concurrentes, por ejemplo, en la industria del petróleo. Eso es aún mucho más fácil y censurable cuando el principal accionista de la firma o trust favorecido lo es igualmente del ferrocarril. El Gobierno de los Estados Unidos se debate actualmente contra esta piratería de los multimillonarios filántropos.

«Sin hablar del interés militar o exterior del Estado, la propiedad colectiva de las vías de comunicación, comporta la *seguridad económica interior*; sólo el Estado, termina, puede establecer una explotación uniforme y racional de esas vías». (Págs. 71 y 72).

Capítulo Octavo

El patrimonio productivo por creación

TERCERA PARTE

Otras empresas del Estado

§ XLI. Consideraciones generales.—§ XLII. Empresas menores del Estado. Su justificación.—§ XLIII. El Estado Impresor. *A*. Imprentas nacionales. *B*. Oficina de Especies Valoradas.—§ XLIV. Fábricas y Maestranzas del Ejército. Consideraciones sobre la guerra.

§ XLI.—Consideraciones generales. Además de las grandes empresas a que nos hemos referido en los capítulos precedentes, las actividades industriales del Estado suelen emplearse, y con frecuencia se ocupan con no escasas ventajas, en muchas otras y de muy variada índole y naturaleza. Rara vez tienen como objetivo el lucro inmediato, si bien suelen tener el de la defensa de los intereses de la comunidad o de la sociedad, principalmente cuando se trata de reprimir los desmanes en que incurren, movidos por la sórdida avidez de utilidades, la industria y el comercio de los particulares. Con todo, y en general, sus miras son más elevadas, y el resarcimiento de sus desvelos, sacrificios e inversiones actuales, lo difiere para tiempos apartados y lo somete a todas las emergencias de las eventualidades futuras. Su divisa, como se ha expresado ya, es la *prosperidad general*. A obtenerla tienden de preferencia sus esfuerzos. Las actividades del Estado que educa gratuitamente y que, en la instrucción invierte ingentes sumas cada año, no son, ciertamente, las mismas en su móvil y en su objetivo que las del o de los particulares: aquél provee a una necesidad colectiva, el engrandecimiento cultural del

Estado que habrá de traducirse más tarde en un engrandecimiento material, por la capacitación de sus habitantes para la victoria en la lucha por la existencia; éste atiende de preferencia a fines inmediatos, cuando no de lucro—queremos colocarnos en el caso menos frecuente en la iniciativa privada—de propaganda de doctrinas, de formación de catecúmenos, de expansión religiosa o de adoctrinamiento de sus prosélitos políticos.

Conformándose a estos principios generales, y bajo las condiciones a veces de una simple sub-conciencia legislativa y administrativa, el Estado crea escuelas-talleres, de artes y oficios, profesionales, agrícolas, de minería y de comercio, con caracteres, algunas, de establecimientos industriales y a veces hasta con rendimiento de beneficios pecuniarios. Empero, en todo caso, y aunque esto último ocurra, su fin primordial se mantiene en pleno vigor y no es otro que el de la cultura general.

En otros casos, el Estado organiza criaderos de árboles, hace plantaciones de árboles frutales o forestales, cultivo de plantas industriales, y enseña gratuitamente sus atenciones y cuidados, proporciona a precio de costo los ejemplares nuevos o las semillas para su propagación. Otras veces instala criaderos de aves domésticas o de animales, establece pisciculturas i ostriculturas i va fomentando por todas partes el empleo y el mejor medio de extraer utilidad de las fuentes de riqueza que pueden convivir con el hombre sin que éste se haya percatado de su existencia, o apenas si haya sido capaz de extraerles un provecho mezquino por vía rutinaria.

La viticultura, la vinicultura, la fabricación de levaduras especiales para la fermentación, la apicultura, la vaca lechera y sus industrias derivadas, etc., todas ellas en instalaciones modelos, son objeto de la atención particular del Estado con fines exclusivos de fomento, de preparación de los habitantes del país para el mejor aprovechamiento de la tierra, de sus recursos y productos, llevando como invariable divisa el enriquecimiento general, el cual, en acción recíproca, se convertirá más tarde en enriquecimiento del Estado y le restituirá ciento por uno en consideraciones y respeto de las naciones, en abundancia de recursos materiales, en suma, en un

conjunto de valores que le darán fuerza y vigor ecorómicos.

Otras veces, las Empresas del Estado obedecen a objetivos y a razones de carácter casi privado, y en su aplicación tienen más acentuado el aspecto que mejor sienta a las actividades individuales o privadas. Las actividades propias de sus funciones de persona internacional, suelen imponer al Estado la obligacion de ocultar o guardar ciertas y determinadas medidas, de mantener en reserva ciertas y determinadas resoluciones, de ocultar a miradas indiscretas o a la curiosidad penetrante de sus enemigos o adversarios, ciertos inventos o secretos de cuyo aprovechamiento teme y recela. De ahí que se vea en la obligacion de entregarlos exclusivamente a la discreción y responsabilidad de funcionarios de su especial y señalada confianza. Cuños para la amonedación de metales, timbres y papeles especiales para la emisión de billetes, vales, bonos o estampillas, secretos de fabricación de explosivos o de máquinas de guerra, caen dentro de este grupo.

Leroy-Beaulieu, dice: «El Estado tiene a veces un dominio industrial, y aún un dominio financiero». (Tomo I, pág. 93). «La Prusia es el ejemplo más sobresaliente de esta organización», agrega.

Con efecto, tanto la Rusia Imperial como la Prusia, habían alcanzado una organización patrimonial muy avanzada. El último de estos Estados, sólo de sus Empresas patrimoniales secundarias, minas, salinas y usinas metalúrgicas, extraía más de veinte millones de marcos anualmente entre los años 1899 y 1906 inclusives (1). Francia, el Japón, Austria, Italia, los países Escandinavos, Suiza, Bélgica y Holanda, han seguido y siguen por los mismos rumbos. Inglaterra y Estados Unidos de Norte América permanecen fieles a su política tradicional de absoluto liberalismo, no sin valiosas y respe-

(1)

Años	Renta neta en Ms.	Años	Renta neta en Ms.
1899	20.800,000	1903	24.800,000
1900	23.800,000	1904	21.500,000
1901	33.000,000	1905	20.700,000
1902	29.400,000	1906	20.500,000

(De Greef, pág. 57)

tables corrientes de opinión que querrían cambiar de rumbos. Así se ha visto en Inglaterra un movimiento muy intenso en favor de la expropiación por causa de utilidad pública y explotación por el Estado de los yacimientos de carbón. En todo caso, la situación de estos países, principalmente Estados Unidos, difiere sustancialmente de casi todos los Estados de la tierra. «Los Estados Unidos son, dice Nitti, tan grandes como un continente, se encuentran situados entre dos océanos, tienen una vasta red de corrientes de aguas y éstas se encuentran ventajosamente distribuídas, tienen la mayor producción de carbón de piedra y de fierro, inmensas llanuras y enormes caídas de agua, con lo que dan ocasión a la verdadera concurrencia». (Pág. 291). Con todo, y a pesar de su adhesión al liberalismo tradicional, uno y otro Estado, movidos por las necesidades apremiantes de la guerra, se vieron forzados a montar fábricas y usinas para la producción de material bélico, y se han visto en la obligación de transformarlas y adaptarlas a la vida de las industrias de la paz después de haber terminado la guerra que originó su creación. Por este modo, se han convertido, aunque por causas extraordinarias, en Estados industriales.

«Con el carácter de *explotaciones industriales modelos*, conserva Francia las fábricas de porcelanas de Sèvres y de tapicerías de los Gobelinos. Su origen se remonta a los tiempos de Colbert, quien se propuso dar un gran impulso a las manufacturas del Estado. Esas explotaciones subsisten aún, pero sin ningún carácter financiero; las rentas que producen son insignificantes.» (Jèze, pág. 564).

§ XLII.—Empresas menores del Estado. Su justificación. M. Leroy-Beaulieu reconoce que hay ciertos objetos que, dentro de la mediocridad universal de las fortunas modernas, sólo el Estado se encuentra en condiciones de adquirir y aún de producir. Así se explica que los Estados modernos se hayan convertido en fabricantes y aún en impresores. No obstante que, en su sentir, los respectivos establecimientos deben ser considerados como museos o como escuelas, pues ante la Ciencia de las

Finanzas, como él la entiende, no encuentran otra justificación que la que pueden encontrar las granjas modelos o las escuelas de agricultura. (Tomo I, pág. 94).

La opinión del señor Leroy-Beaulieu preinserta, es la simple acentuación de su juicio acerca del Estado empresario, concepción a que es contrario en todos sus aspectos, grandes y pequeños. Para este economista y financista, las funciones del Estado son en esencia las de su antigua concepción: el Estado policía, el Estado militar, el Estado internacional y judicial, y, con ciertas reservas, el Estado docente. No obstante, durante su vida y ante sus ojos, las funciones del Estado se han intensificado en forma y de manera sorprendentes, convirtiéndose cada vez más en el *Estado social*. A la suma considerable de atenciones y responsabilidades que el Estado asume cada vez en proporción más significativa, corresponde la necesidad en que se encuentra de aumentar sus ingresos por diversos medios, sean ellos los impuestos, sean los recursos que puedan suministrarle los servicios y aprovisionamiento sobre los cuales asume el monopolio. Son estas funciones de carácter social, en provecho e interés de la comunidad, las que el señor Leroy-Beaulieu no toma en la debida consideración. De ahí que las condene en atención, sólo, a que no reportan al Estado utilidades inmediatas y apreciables.

Para Wagner, esta clase de establecimientos o empresas del Estado, pueden tener tres objetivos diversos, por más que a veces un solo establecimiento puede perseguir simultáneamente los tres diferentes objetivos; ellos son: *uno puramente financiero, tendiente a colocar a disposición del Estado una renta neta, en vista de las necesidades propiamente dichas del Estado; otro, económico nacional, adecuado a los intereses de la producción, en tanto que sirven de establecimientos modelos y tienen como fin introducir en el país ramas nuevas de la industria, y un tercero que consiste en satisfacer ciertas necesidades que tiene el Estado de ciertos y determinados bienes materiales*. En todo caso, a su juicio, no debe aconsejarse el reemplazo de la industria privada por la industria del Estado desde el punto de vista financiero, sino por excep-

ción. «Dada la contabilidad un poco irracional de las fábricas del Estado, no es siempre posible indicar el monto efectivo del capital invertido y, por consiguiente, tampoco es posible indicar el verdadero producto neto proporcional». (Tomo I, pág. 421).

Wagner, a nuestro entender, está en lo justo, y en su caracterización de esta clase de dominios o empresas, a la expresión precisa une la claridad del concepto. Como él, pensamos que el reemplazo de la industria privada por la industria del Estado no es siempre recomendable. Pero no podemos, con todo, olvidar, que la industria, en sus comienzos *perfectamente privada, familiar*, o de *un empresario*, se ha convertido más y más en la industria de la *empresa, la sociedad anónima*, con lo que se ha acercado mucho a la forma del Estado. Su *gestión ha dejado de ser la obra directa del empresario o del industrial*, para *quedar en manos de los directorios*, delegatarios de los asociados, quienes, a su vez, manteniendo la alta dirección, *delegan la administración directa en los gerentes*. Verdad que directores y gerentes son, por regla general, accionistas y, en consecuencia, interesados en la buena marcha de la empresa. En tanto, los gerentes o directores de las empresas del Estado, tienen la condición de funcionarios, con renta fija, sin mayor interés en la acertada gestión ni en las utilidades del negocio, industria o empresa. Y este es, en concepto nuestro, el punto de principal diferencia entre la administración de la empresa del Estado y la empresa privada. Todavía es perfectamente cierta la observación de Wagner en cuanto a la contabilidad de las fábricas del Estado. No es fácil saber, siquiera, el monto real del costo de las instalaciones, y los sueldos de sus empleados aparecen en el presupuesto general del Estado casi sin relación de ningún género con la fábrica o empresa en que prestan sus servicios. El punto de conjunción entre la empresa o sociedad industrial anónima, queda señalado; creemos que fácilmente se desprende, de lo dicho, el punto de divergencia. La acentuación en las semejanzas, y la aproximación en las diferencias, darían como segura resultante, un Estado empresario o industrial, fabricante o comerciante tan afortunado como la sociedad anónima.

De lo expuesto se desprende que no hay razón fundamental para prescribir la absoluta abstinencia del Estado de las funciones de industrial; lo que se requiere es incorporar a las prácticas institucionales procedimientos que se apartan grandemente de la rigidez de las pragmáticas sentadas por la legislación como postulados inconmovibles. ¿Por qué el Estado no ha de poder designar directorios, consejos o gerentes en condiciones de interesados en la fructífera gestión de los negocios encomendados a su versación o experiencia? Las legislaciones se debaten penosamente dentro de marcos de hierro. Pero, esos marcos mismos, oxidados por el tiempo, se reblandecen lentamente, y no tardará la época en que se les vea ceder el paso a nuevas concepciones más en armonía con la evolución social y con las crecientes exigencias del mundo moderno.

§ XLIII.—El Estado impresor. *A*. Imprentas nacionales. *B*. Oficina de Especies Valoradas.

Jèze, sobre estas empresas, dice: «Esta explotación por el Estado puede justificarse, sea por las necesidades de la administración (numerosos impresos administrativos y a veces confidenciales) sea por la necesidad de una imprenta segura para la impresión de títulos de valor y papel moneda, sea, en fin, por la necesidad de tener colecciones de caracteres tipográficos que la industria privada no podría poseer, y sin los cuales ciertas impresiones serían imposibles. Por otra parte, agrega, es muy vivamente atacada por los individualistas, quienes le reprochan el que sirvan para hacer, con el dinero de los contribuyentes, una competencia ruinosa a la industria privada; que sean una fuente de gastos para el Tesoro (explotación con pérdidas) y que produzcan perturbaciones en la industria privada por los salarios elevados que pagan a los obreros, salarios que son reclamados, a la vez, por los obreros de las demás industrias similares». (Págs. 566 y 567).

La situación en nuestro país escapa, en gran parte, a las consideraciones anteriores de Jèze. Las imprentas nacionales, que en ningún caso son museos ni coleccio-

nes de caracteres tipográficos de valor, pueden reducirse a las siguientes: Imprenta Nacional del Diario Oficial, Imprenta del Ministerio de la Guerra, Imprenta del Estado Mayor General, Imprenta de las Fábricas y Maestranzas del Ejército, Imprenta de la Dirección General de la Armada, Imprenta de la Dirección General de Impuestos Internos, Imprenta de la Prefectura de Policía de Santiago e Imprenta de la Penitenciaría de Santiago, de las cuales nos ocuparemos a continuación.

Por lo que respecta a la objeción que Jèze presenta como de los individualistas, ella no solamente la formulan con relación a las imprentas del Estado, sino que la aplican a todas las empresas que el Estado ejerce en concurrencia con las empresas o industrias privadas. Por otra parte, pensamos como De Greef: «En realidad, jamás ha existido, y no existirá, sin duda, jamás, ni individualismo ni socialismo absolutos». (Pág. 33).

La Imprenta Nacional del Diario Oficial, como su nombre lo indica, ha debido tener su origen en la necesidad de dar a este Diario una imprenta propia que le asegure la regularidad de su publicación. Sabida es la importancia que tiene entre nosotros la publicación mencionada, importancia que la tiene casi en todos los Estados en donde existe una publicación análoga: en él ven la luz pública, con caracteres de autenticidad, las leyes que el Ejecutivo promulga, los reglamentos que dicta para la debida aplicación y cumplimiento de aquéllas y demás resoluciones de carácter general, sin perjuicio de los informes emanados de autoridad competente cuya publicación se dispone, y de las actuaciones o notificaciones judiciales que los Códigos establecen que deban hacerse en este Diario, v. gr.: la notificación por avisos a que se refiere el inciso tercero del art. 57 del Código de Procedimiento Civil, y la citación al desaparecido a que se refiere el núm. 2 del art. 81 del Código Civil. Una medida de elemental prudencia aconseja el mantenimiento de esta publicación bajo la vigilancia y dirección inmediatas del Gobierno, y ése ha debido ser el móvil que originó la creación de esta imprenta. No obstante, cualquiera que haya sido la idea original o el motivo bien intencionado de esta resolución, en la práctica se encuentra

completamente desvirtuado, desde el momento mismo en que se ha entregado a un concesionario la explotación de este bien nacional, y en el propio beneficio del concesionario, sin ventaja alguna para el Estado. Por el contrario, ejercita una especie de monopolio de favoritismo en las publicaciones oficiales en su solo y exclusivo provecho, toda vez que ahí se imprimen numerosas de estas publicaciones, aparte del *Diario Oficial*, como los proyectos de presupuestos, boletines con los informes de las Comisiones de las Cámaras, circulares de los Ministerios, etc., etc.

Las imprentas del *Ministerio de la Guerra, del Estado Mayor General, de las Fábricas y Maestranzas del Ejército, de la Dirección General de la Armada, de la Dirección General de Impuestos Internos y de la Prefectura de la Policía de Santiago*, tienen una explicación de índole más restringida: no trabajan para el público, no concurren con la industria privada ni entran con ella en competencia: satisfacen objetos exclusivos del orden interno de las reparticiones a que sirven. Corresponden, en consecuencia, al tercero de los objetivos señalados por Wagner. Boletines, circulares, órdenes del día, decretos, reglamentos y ordenanzas, son las publicaciones de que se ocupan estas imprentas.

La *Imprenta de la Penitenciaría de Santiago* obedece a otros fines: el principal de ellos es el de dar trabajo a los reos y proporcionarles, al mismo tiempo, la ocasión de aprender un oficio honesto y remunerativo. Es casi un establecimiento de enseñanza industrial para determinados alumnos, quienes, a su vez, perciben salarios que les permiten, como se ha visto en diversas ocasiones, salir de la calidad deprimente de reos a la vida de la libertad, con un capital en dinero efectivo, ganado con el propio esfuerzo, y con una capacidad adquirida para emprender la lucha por la existencia en condiciones ventajosas.

Esta Imprenta trabaja para el público; pero el Estado no ha perseguido ni persigue con ella la realización de utilidades apreciables que acrecienten ordinariamente sus ingresos. Algunos piensan, sin embargo, que debe

producir utilidades. Al disentir de este criterio, debemos anotar con claridad que no nos parece propio perseguir, en un establecimiento de esta índole, como objetivo de su fundación, la realización de utilidades que incrementen los ingresos del Estado. Pero es, sí, aceptable, que las obtenga y que se apliquen al perfeccionamiento y desarrollo de sus instalaciones, a la amortización del capital invertido, al mejoramiento de la situación del personal ocupado en ella y al de los reos mismos que son sus operarios, y a la formación de un fondo de reserva para eventualidades y para aprovisionamiento oportuno de materiales. Todo esto, naturalmente, después de haber producido la amortización del capital inicial invertido por el Estado en su fundación. Si por sobre todo esto queda todavía un margen apreciable de utilidades que puedan ingresar en arcas fiscales, quiere decir que el mercado de los trabajos de impresión se ha cotizado a precios demasiado altos con relación al de costo, en perjuicio de la cultura general, interesada en el bajo precio de las impresiones. Es de todo punto de mira evidente que un establecimiento como el que nos ocupa, puede producir más barato que cualquier establecimiento similar de la industria privada: tiene a su favor los gastos de local que no se toman en consideración, la ausencia de las huelgas y los bajos salarios, toda vez que sus operarios, los reos, no tienen gastos especiales de alimentación, salvo casos extraordinarios, ni de asistencia médica, ni farmacéutica ni de habitación. Sus emolumentos se distribuyen en proporcionar algunos recursos a la familia, cuando la tienen, en el vestuario y en la formación de su fondo personal de ahorro. La «Gaceta de los Tribunales de Justicia», el «Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno», la «Colección de Leyes por orden numérico» del Consejo de Estado, las Memorias anuales de algunos Ministerios, los Mensajes, también anuales, del Presidente de la República y otras publicaciones oficiales, se imprimen de preferencia en esta imprenta.

*
* *

B. Oficina de Especies Valoradas.—La ley núm. 3,371, de 10 de Mayo de 1918 (Anguita, tomo V, págs.

583 y 584) dió su organización legal a la Oficina de Especies Valoradas. En su art. 1.º se dispone que estarán a su cargo: «La fabricación de billetes fiscales y de las Especies Valoradas con destino al cobro y servicios de los impuestos públicos y reparto de los utensilios de escritorio destinados a las oficinas fiscales».

Dos son, pues, sus actividades esenciales. Aquí nos ocuparemos de la primera. No dejaremos, con todo, de anotar que aparece como una gran incongruencia esa disposición que acumula en este servicio la impresión de billetes y demás especies valoradas conjuntamente con el reparto de utensilios a las oficinas públicas.

La ley dió existencia permanente al establecimiento de fabricación de las indicadas especies. Pero su origen es anterior, pues venía funcionando desde años atrás, en virtud de su organización autorizada e iniciada por los decretos números 1,271 i 3,068, de 5 de Mayo y 27 de Octubre de 1913; números 741, de 28 de Marzo de 1914 y número 451, de 31 de Mayo de 1915. Debido a esta previsión, hubo medios de satisfacer las exigencias crecientes del servicio de los nuevos impuestos creados por diversas leyes.

«Los establecimientos de especies valoradas, como el que se ha construído en el país, son contados en el mundo. Solamente tienen este género de talleres aquellas naciones de mayor adelanto fabril e industrial; y esto explica las serias dificultades que hay que vencer, especialmente las que se refieren al personal, cuya selección es delicadísima.

«La Fábrica inició sus funciones en la misma época en que se desarrollaba la guerra europea, la cual originó perturbaciones de todo orden en el comecio y en la industria mundial. Para conseguir el material necesario para la elaboración, aún a precios excepcionalmente altos y de calidad deficiente, ha habido que hacer grandes esfuerzos...

«Aumentadas las exigencias de suministro con los nuevos impuestos creados en los últimos años, con el incremento en el impuesto del tabaco y las recientes leyes sobre timbres, estampillas, etc., que han aumentado considerablemente el consumo de especies, resulta un

conjunto de necesidades que, sin embargo, el establecimiento ha podido satisfacer.

«La organización del servicio se va cimentando de día en día en forma tal, que el Reglamento recientemente dictado para la ejecución de la ley que crea el servicio, no es otra cosa que la traducción fiel de lo que habrá establecido y en marcha ya en la fábrica». Así se expresaba el Ministro de Hacienda en su Memoria del año 1919 (págs. CCCXVII y CCCXVIII) respecto de este establecimiento.

La ley núm. 3,504, de 20 de Febrero de 1919 (Echeverría, tomo IX, pág. 144) autorizó la inversión de £ 20,000 en la adquisición de las instalaciones complementarias del establecimiento fiscal de especies valoradas.

Estas nuevas instalaciones tenían por objeto «dotar al establecimiento de las máquinas que le faltaban para la elaboración de bonos hipotecarios, preparación del papel sellado y repuestos indispensables para evitar toda paralización en la fabricación de especies valoradas requeribles para la percepción de los diversos impuestos», agrega la Memoria citada.

«Hay que felicitarse, termina el Ministro, de la implantación en el país de una fábrica que podrá satisfacer ampliamente las mayores exigencias de nuestro servicio tributario y comercial, y con positiva economía respecto de los gastos que hubiera demandado la misma provisión traída del extranjero» (pág. CCCXIX).

Esta oficina tampoco entra en competencia con la industria privada; los billetes de curso forzoso del Estado, los bonos del mismo y de empréstitos especiales, como los de regadío, de edificación escolar, de algunas Municipalidades y otros, los vales de Tesorería, las estampillas de correo, judiciales y de impuesto, las fajas para cobro del impuesto al tabaco, cigarros y cigarrillos, para los naipes y licores embotellados, el papel sellado para el uso de los Tribunales de Justicia y los bonos especiales de la Caja de Crédito Hipotecario y de los Bancos que se dedican al mismo género de negocios, son los objetos que se pueden imprimir en el establecimien-

to de que nos ocupamos, sin perjuicio de que sus ampliaciones y el mejor conocimiento de la calidad de sus trabajos, puedan permitir que el público, Bancos, Cajas de Ahorros y otras instituciones, lo prefieran, en el futuro, para la impresión de títulos o documentos especiales del carácter y condición de los mencionados.

Desde su fundación, esta Oficina ha proporcionado al Fisco severas economías. Sólo el año 1917, con relación a los encargos que antes se hacían al extranjero, la diferencia a favor del Estado fué de $ 116,748.02. Esto ocurría antes de llevarse a cabo las nuevas instalaciones.

Hay la convicción, demostrada por la práctica y la experiencia, de que el Estado se reembolsará en breve plazo de las sumas invertidas en las instalaciones de esta fábrica.

Nuestro régimen de curso forzoso de papel moneda, impone la obligación de emitir continuamente billetes del Estado para reemplazar aquéllos que se destruyen con demasiada frecuencia por el uso. Este solo reemplazo, sin perjuicio de las especies valoradas propiamente dichas, imponía antes cuantiosos desembolsos, por cuanto era menester imprimir los billetes fuera del país, como igualmente las demás especies a que hemos hecho referencia. Sólo los billetes encargados el año 1914, último en que se solicitaron de la industria extranjera, costaron $ 664,665.65 oro de 18 d.

En abono de la creación de esta oficina, conviene todavía dejar establecido que ella entraña las ventajas considerables que comporta el hecho de mantener bajo custodia responsable el secreto de los timbres, clichées, marcas de agua y demás detalles de la impresión del papel moneda, por desgracia para nuestro país, ya en dilatada circulación forzosa.

La capacidad productora de este establecimiento, era, en 1920, la siguiente:

Billetes fiscales	10.870,000	piezas
Estampillas postales	66.000,000	»
Estampillas de Impuestos	19.190,000	»
Fajas, Impuesto de Tabacos	180.000,000	
Fajas, Impuesto a las Cervezas y Licores	160.000,000	»

Como queda de manifiesto, las ventajas señaladas por Jèze en sus dos primeras consideraciones, y la indicada por Wagner en la tercera de las suyas, se cumplen plenamente en las empresas del Estado que dejamos analizadas. Sólo dos de ellas ejercen el libre comercio o la libre industria: la Imprenta Nacional, entregada por mal entendida complacencia en concesión a un particular, y la Imprenta de la Penitenciaría de Santiago, que subviene con sus entradas a sus propios gastos y que arroja, a veces, utilidades de no escasa consideración relativamente al valor de sus instalaciones.

* * *

En la Penitenciaría de Santiago, y en otros establecimientos penales de la República, existen instalaciones fiscales destinadas a diversas industrias, principalmente talleres de mecánica y de carpintería. Al lado de estas instalaciones fiscales, se encuentran concesiones a particulares que se dedican, por ej., en la Penitenciaría de Santiago, a la fabricación de calzado, de sillas y atalajes, de escobas, de tacos para zapatos, de jabón, etc. En el Presidio encontramos panadería, ebanistería, ferretería, fabricación de escobas y de ladrillos de composición, explotados por concesionarios particulares que pagan al Estado una cuota fija por cada obrero que trabaja en el respectivo taller. Situación análoga se produce en la Penitenciaría de Talca. Nuestro país no ha entrado aún por los regímenes penales de otras naciones más adelantadas; pero se inclina francamente a convertir sus prisiones en establecimientos industriales, procurando, a la par que la reforma del penado, la conversión del mismo en ciudadano útil a la sociedad y al Estado. En las Escuelas Correccionales de niños y de mujeres, se presentan instalaciones destinadas a los mismos fines indicados, proporcionándoles trabajos adecuados a sus facultades.

Especial mención merecen los talleres de mecánica, y principalmente el de carpintería de la Penitenciaría de Santiago. Este taller se dedica de preferencia a la fabricación de mobiliario escolar, cooperando así a la producción más barata de estos elementos indispensables

en la instrucción pública. En los últimos años se han instalado, también, fábricas de tinta y de tiza. Aunque estos talleres no han alcanzado el desarrollo apetecible para el doble objeto que con ellos se persigue, cuales son el de educación y reformación de delincuentes y el abastecimiento a precios moderados de los útiles escolares que deben producir, su existencia se justifica por las mismas razones con que hemos justificado los demás talleres de los establecimientos penales. El valor de las instalaciones de los talleres de mecánica y de tiza, asciende a la suma de $ 138,529.63

El cuadro siguiente muestra el valor de las instalaciones de que nos hemos ocupado en este párrafo:

	Moneda cor.	Oro de 18 d
Imprenta Nacional.....	$ 80,000.00	
Imprenta del Ministerio de Guerra.....	100,000.00	
Imprenta del Estado Mayor General.....	150,000.00	
Imprenta de las Fábricas y Maestranzas del Ejército.....	80,000.00	
Imprenta de la Dirección General de la Armada.	105,835.00	
Imprenta de la Dirección General de Impuestos Internos.....	10,000.00	
Imprenta de la Prefectura de Policía de Santiago.....	15,00.00	
Imprenta de la Penitenciaría de Santiago.....	188,758.00	
Talleres de Mecánica y de fabricación de tiza (Penitenciaría)..,.....	138,629.63	
Oficina de Especies Valoradas.....		$ 1,048,081.33
Sumas.....	$ 868,214.63	$ 1.048,081.33

§ **XLIV.—Fábricas y Maestranzas del Ejército. Consideraciones sobre la guerra.**

Pocos son los países que no han acrecentado su patrimonio con instalaciones industriales adecuadas a la producción de explosivos y armamentos destinados a la defensa nacional. El nuestro no se ha sustraído a este movimiento universal.

La guerra mundial de 1914 demostró al país la conveniencia de ponerse a cubierto de toda posible sorpresa. Las primeras potencias industriales del mundo tomaron parte en aquella conflagración y hasta las más poderosas hubieron de recurrir a la improvisación de fábricas y usinas ultra potentes destinadas a la producción de material bélico, sin perjuicio de proveerse en el extranjero de cuanto le era posible obtener. Estados Unidos de Norte América, Japón y España hicieron pingües utilidades con sólo este comercio, no obstante la figuración de los dos primeros como beligerantes.

Algunos países producen directamente armamentos y máquinas de guerra, municiones, pólvora y explosivos. Otros, que no tenían industrias perfeccionadas, apenas han podido dedicarse, en estas actividades, a la reparación de las armas, rifles, cañones y demás, dañados por el uso, sea en los ejercicios a que con frecuencia se les destina durante la paz (maniobras, tiro de combate) sea en la aplicación constante y forzada a que se les destina durante la guerra. En esta materia, nuestro país ha sido, hasta hace poco—y en algunos materiales tendrá, desgraciadamente, que seguirlo siendo por mucho tiempo más—una factoría de las industrias alemanas, francesas, inglesas y americanas del Norte. Con todo, y bajo ciertos aspectos, el Estado ha hecho esfuerzos poderosos para emanciparse de esta sujeción que le imponía tributos formidables en favor de los industriales de otras nacionalidades.

En dos etapas bien caracterizadas puede dividirse el desarrollo de nuestros establecimientos destinados a los fines que venimos indicando. La primera corresponde a la antigua Fábrica de Cartuchos, capacitada para la reparación de armamento menor y algunos detalles del armamento mayor, proyectiles para el armamento menor y carros de bagajes; la segunda, corres-

ponde a las actuales Fábricas y Maestranzas del Ejército, que se encontrarán, pronto, en condiciones, no sólo de reparar armamentos de toda clase, sino de producir algunos y de abastecer a un gran Ejército de municiones, obuses, granadas y explosivos.

La creación de la primera Fábrica de Cartuchos no tuvo su origen en leyes especiales que consultaran fondos destinados taxativamente a este objeto. Las necesidades emanadas de la guerra de 1879 le dieron origen. Muchos de los armamentos menores usados en las severas campañas de nuestro Ejército contra sus dos adversarios, fueron reparados en esta Fábrica. Las leyes anuales de presupuestos han consultado los fondos necesarios para su mantenimiento.

La primera ley especial en que aparece mencionada la *Fábrica de Cartuchos* lleva el número 340 y la fecha 8 de Febrero de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 350). Por ella se reconoce derecho a pensión a los asignatarios forzosos de los trabajadores y a la viuda del mayordomo, J. Meléndez, que perecieron en las explosiones de la Fábrica de Cartuchos acaecidas el 9 de Marzo de 1894 y el 8 de Mayo de 1895.

La ley número 1,066, de 31 de Agosto de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 431) autorizó la inversión hasta de cien mil pesos en la adquisición de maquinarias y cierros de la Fábrica de Cartuchos.

Por ley número 1,318, de 3 de Enero de 1900 (Anguita, tomo III, pág. 490) se autorizó la inversión de $ 21,470.36 en obras de defensa de los terrenos vecinos de esta Fábrica, a fin de evitar las inundaciones que en ellos pudieran ocurrir por desbordes del Zanjón de la Aguada.

El 16 de Enero de 1901 se promulgó la ley número 1,434 (Anguita, tomo III, pág. 519) por la cual se autorizó la inversión de $ 83,510 oro de 18 d en una instalación eléctrica destinada a mover la maquinaria de la Fábrica de Cartuchos y *Maestranza del Ejército*, y proveer de alumbrado eléctrico al mismo establecimiento y además al Parque General, Cuartel de Artillería y Es-

cuela Militar, pudiendo proporcionarlo también a la Penitenciaría de Santiago.

La ley número 2,876, de 9 de Febrero de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 57) autorizó la inversión hasta de $ 300,000 en la ejecución de los trabajos de alcantarillado de diversos cuarteles de Antofagasta, Santiago, Curicó y Chillán. Entre los establecimientos que deberían recibir estas instalaciones, figuraba expresamente la Fábrica de Cartuchos.

* * *

La segunda etapa en el desarrollo de estas Fábricas, puede contarse a partir de 1917 y de la ley 3,240, de 6 de Junio del mismo año. Desde esa fecha se han hecho inversiones de consideración y se ha capacitado la Fábrica para la ejecución de trabajos de mucho mayor aliento que los que podía realizar hasta entonces.

La mencionada ley 3,240 autorizó al Presidente de la República para invertir en lo siguiente, las cantidades que se expresan:

	Moneda corriente	Oro de 18 d
1. En maquinarias para la fabricación de municiones £ 300,000.....		$ 4.000,000
2.° En maquinarias y materiales para la fabricación de calzado.....	$ 600,000	
3.° En ensanchar la fábrica de municiones.....	1.000,000	
Cantidad autorizada.....	$ 1.600,000	$ 4.000,000

La ley núm. 3,440, de 27 de Noviembre de 1918, autorizó la inversión de 150,000 pesos moneda corriente, en la terminación de los trabajos de construcción

del edificio destinado a las instalaciones de la nueva fábrica de municiones de infantería.

De los fondos autorizados por las dos leyes precedentes se han invertido:

Moneda corriente	Oro de 18 d
$ 1.748 468.68	3.921,891.44

Con cargo a la ley 3,465, de 31 de Diciembre de 1918, se han hecho las siguientes inversiones en oro de 18 d.

Construcción de la planta eléctrica y edificios para la fábrica de municiones de artillería	$ 613,333.33
En la construcción de los edificios para la fábrica de municiones	158,240.00
En ensanchar los edificios en que se instalará la fábrica de armamentos	334,467.25
En la construcción de caminos interiores en la fábrica de fusiles	52,641.96
En la construcción de los edificios de la fábrica de municiones de artillería	200,000.00
Suma	$ 1.358,682.54
Agregando las cifras anteriores	$ 3.921,891.44

tenemos:

Oro de 18 d	$ 5.280,573.98
y moneda corriente	$ 1.748,468.68

Con los datos incompletos que preceden, no es posible darse una cuenta exacta del valor de las Fábricas y Maestranzas del Ejército de nuestro país. Cálculos que no parecen exagerados, lo hacen subir a la suma de veinte millones de pesos.

Según la última Memoria del Director del Material de Guerra, los trabajos realizados por estas Fábricas y Maestranzas el año 1921, son los que se especifican en los dos cuadros siguientes:

Cuadro VII.—Resumen del año 1921 de los trabajos sin cargo ejecutados por las diversas secciones

SECCIONES	Cantidad de órdenes	Material	Obra de mano	Recargos	TOTAL
Oficinas de la Dirección del Material	.....	.....	$ 12,568.15	.....	$ 12,568.15
Oficinas Inspección de Fábricas	12	.....	23,462.70	.....	23,462.70
Armamento Menor	1,485	$ 116,856.34	239,179.82	$ 63,711.69	419,747.85
Armamento Mayor y Tren.	706	189,119.25	234,099.00	68,219.19	491,437.44
Munición de Infantería	468	50,373.45	127,226.25	62,433.80	240,033.50
Artificios	109	8,630.93	14,435.48	5,171.85	28,238.26
Almacenes	251	31,637.27	121,487.75	8,108.74	161,233.76
Construcciones	40	452,605.49	179,949.46	.....	632,554.95
Adquirido en el Comercio	.....	57,992.33	.....	.....	57,992.33
Sumas	3,071	$ 907,215.06	$ 952,408.61	$ 207,645.27	$ 2.067,268.94

Santiago, 31 de Diciembre de 1921.

Cuadro VIII.—Resumen del año 1921 del ítem trabajos con cargo para particulares y para la venta en el Almacén de Exportación

SECCIONES	Cantidad de órdenes	VALOR COSTO DE FABRICACION				PRODUCCION		
		Material	Obra de mano	Recargos G. J.	TOTAL	Percibido del interesado	Ganancia	% de utilidad
Armamento menor	1,938	$ 44,546.11	$ 70,109.05	$ 27,814.96	$ 142,472.12	$ 167,283.50	$ 24,811.38	17.415%
Armamento mayor y Tren	1,058	69,381.40	46,524.44	18,690.92	134,596.76	150,212.27	15,615.51	11.601 »
Munición de Infantería	316	99,844.29	46,810.05	38,083.42	184,737.76	243,098.35	58,360.59	31.592 »
Artificios	62	1,823.49	1,175.08	553.30	3,551.87	4,576.94	1,025.07	28.260 »
Almacenes	16	2,278.33	2,877.35	80.35	5,236.03	5,249.27	13.24	0.252 »
Sumas	3,390	$ 217,875.62	$ 167,495.97	$ 85,222.95	$ 470,594.54	$ 570,420.33	$ 99,825.79	212.125%

Santiago, 31 de Diciembre de 1921.

*
* *

Consideraciones sobre la guerra.—Como queda dicho, las necesidades de la guerra obligaron a algunos Estados a montar precipitadamente enormes fábricas destinadas a la producción de material bélico: en algunos se transformaban y habilitaban para este objeto fábricas destinadas a producir artefactos muy diversos. De este esfuerzo gigantesco, mucho quedó a medio camino, debido a que el término de la guerra los sorprendió en pleno despliegue de actividades constructivas para su prosecución por mucho mayor tiempo. La situación, sin embargo, no los ha amedrentado, ni inducido a vacilaciones siquiera. Inmediatamente de suspendidas las hostilidades, se apresuraron a emprender la transformación de esas fábricas y a convertirlas, de elementos destinados a producir la destrucción y el aniquilamiento de los enemigos, en productoras eficientes de artículos de uso y consumo mundial durante la paz.

Ese es el caso, también, de nuestras Fábricas y Maestranzas del Ejército: con muy acertado criterio, en nuestro entender, se las está aplicando a la industria fabril de consumo general, extrayéndole provecho práctico para las actividades de la paz, sin perjuicio de conservarles su capacidad productora de los materiales que fueron la causa de su adquisición e instalación.

Los tiempos de la guerra no han pasado todavía; pero deberán pasar. Las más portentosas máquinas de destrucción han cedido su sitio a inventos nuevos de menor valor y de aspecto y condiciones menos imponentes, pero de una eficacia destructora jamás soñada en otros tiempos. Una escuadrilla de aeronaves, una escuadrilla de submarinos, resultan de mayor potencia que una escuadra de jigantescos acorazados o que una inmensa fortaleza dotada de todo el poder de los más poderosos cañones de sitio o del más intrincado laberinto de comunicaciones subterráneas o de cúpulas blindadas. Y el ingenio humano se aguza más y más en su carrera loca de producir cada vez artefactos más feroces por su mortífera eficacia. Así, a las armas que parecen, en un momento dado de la vida de la humanidad, insupera-

bles, se las reemplaza luego por otras que, a su turno, las destruyen i pulverizan en breves instantes. Nada ha superado a la inventiva humana en el terreno de la destrucción: desde la honda, el arco, la maza, la lanza, la catapulta, hasta el tanque, el avión y el submarino de guerra, hay una incontable escala de armas y máquinas destinadas a la destrucción del hombre por el hombre.

No puede decirse que la guerra haya sido siempre estéril; pero al conjunto de la humanidad y a su desenvolvimiento, seguramente le ha sido más perjudicial que benéfica. Las riquezas más fabulosas que es dable concebir a la imaginación más excitada por la pasión febril del oro, han sido destruídas y aniquiladas al paso desolador de la guerra. Sólo la última conflagración europea consumió sobre mil trescientos millares por el solo capítulo del aumento de las deudas de los Estados europeos. Si esto no es la mayor locura de la especie humana, no sabríamos cuál otra podría disputarle la primacía.

Con todo, mientras la mentalidad humana no haya alcanzado el perfeccionamiento superior que la conduzca al convencimiento, a la persuación y a la resolución de abolir para siempre la guerra; mientras las diferencias entre los hombres y entre los Estados no se resuelvan en conformidad a los principios de la justicia; mientras las relaciones entre los unos y los otros no se ajusten a las normas de las recíprocas consideraciones cimentadas en el respeto mutuo, en la tolerancia y en el derecho, habremos de estar siempre prevenidos, habrán de temerse siempre el estallido horrendo de las armas, los choques sangrientos y abominables que los hombres han usado y usan como medio de dirimir sus desacuerdos, o de satisfacer sus grotescas ambiciones los caudillos retrógrados o visionarios.

La serenidad y la reflexión, jamás han sido el patrimonio de las muchedumbres. Manadas amorfas, inconscientes, sin orientación definida, versátiles y tornadizas, son igualmente aptas para moverse al impulso de los más nobles como de los más ruines sentimientos. La verdad como el absurdo, expresados con audacia, con violencia, hasta con desvergüenza, siempre que se les presente bajo formas seductoras, endulzadas con un poco de halago a las pasiones en ese momento y en la

multitud dominantes, los entusiasma hasta el delirio, los empuja y los mueve como autómatas. El concepto más inverosímil, la más deforme noticia, la mentira más estrafalaria, el más estupendo de los absurdos, se pueden arrojar en medio de una muchedumbre sobreexcitada, en la confianza absoluta de que en ella estallará como una descarga eléctrica, que la dominará, sea por el terror, sea por el coraje, que la tornará en juguete loco del destino y que transformará en valientes a los más viles y cobardes bajo el imperio del entusiasmo morboso y corrosivo de la multitud envenenada.

El sentimiento patrio, el sentimiento religioso, el sentimiento político, mezcla de ambos, en sus exageraciones conducen al fanatismo; igualmente fanáticos son los asesinos de Jaurés, de Enrique IV y de Ferrer, como los de Cánovas del Castillo, de Carnot y de los Romanoff. La pereza del espíritu humano es de tal modo poderosa, que al lado de cada uno que piensa hay millares que permanecen inertes; al lado de cada uno que manda, greyes inmensas que obedecen y siguen. Y ésos, los activos, los que piensan, los que saben lo que hacen, son los que maduran friamente sus proyectos aviesos y torcidos: reflexionan con toda calma y serenidad sus planes, coordinan sus detalles, combinan las consecuencias, preparan el terreno y se determinan a la acción poniendo en movimiento a la masa inconsciente en el momento propicio y oportuno. He ahí a los grandes culpables: los que empujan a los demás, víctimas, éstos, casi siempre de impulsos generosos y nobles sentimientos, a los hórridos campos de batalla, a las sangrientas hecatombes de las barricadas, trincheras y fortalezas. Esa ha sido casi siempre la preparación, el antecedente del estallido de la guerra o de la revolución. Casi siempre hay uno o más culpables, uno o más promotores del movimiento, uno o más causantes inmediatos, uno o más encargados de aplicar el fuego a la tea incendiaria.

No podemos negar que encontramos lícito el alzarse en contra del tirano, el levantarse en cuerpo para repeler la invasión. El patriotismo es un sentimiento de tan pura y limpia prosapia, como el sentimiento de la familia, y uno y otro se ennoblecen con el sacrificio. Em-

pero, bien mirado, esta concesión no atenúa nuestro concepto sobre la responsabilidad: ella recae sobre el opresor o sobre el invasor, sobre quienes provocan estas horripilantes carnicerías humanas, sea arrebatando al pueblo una porción de sus derechos, cercenándole sus atributos, cohartándole sus libertades, entorpeciendo el libre curso de su desenvolvimiento mediante el uso de expedientes dilatorios para obstruír y detener la realización de sus justas aspiraciones; sea agrediendo al Estado vecino o remoto para arrebatarle el patrimonio de sus antepasados, las tierras de sus mayores, las riquezas acumuladas por el esfuerzo perseverante y la economía de sus súbditos, o por simple vanidad de preeminencia.

En la guerra contra el extranjero, sólo la defensa puesta al servicio del poderoso instinto de la propia conservación o del patrimonio moral de la humanidad, encuentra justificación a nuestros ojos; en la revolución, sólo el alzarse en armas en resguardo de las conquistas morales, culturales y legales, del derecho a la vida y al progreso de la colectividad cuando cualquiera de ellos se encuentran oprimidos por determinado poder o autoridad, lícita o ilícitamente constituída. Con todo, y en tanto que haya recursos, medios que poner en acción, derechos que poder ejercitar libremente, amistosas intervenciones que mover, no habrá quien, con sereno juicio y dueño de sí mismo, no condene la precipitación culpable de arrojar a una porción de ciudadanos en contra de otra porción de ciudadanos, a un Estado en contra de otro Estado. Los cultivadores del odio y los que lo siembran, deben ser mirados como engendros deleznables, concebidos en hora fatídica y venidos al mundo como abortos de la naturaleza.

El hombre debe respeto, consideración y piedad al hombre, su igual, su hermano. Si la naturaleza, cruelmente aristocrática, ha sido desigual y despiadada con los unos, bondadosa y pródiga con los otros, el deber de los últimos es el de ayudar a subir, de levantar a aquéllos, y el deber de aquéllos el de esforzarse por subir, por alcanzar el nivel de éstos. El más elevado sentimiento de confraternidad humana, no es el que tiende a derribar a los de arriba para nivelar a todos a flor de

tierra, nó, sino el que tiende a levantar a los de abajo para nivelarlos a todos por lo alto. La estructura del hombre es su símbolo: erguido, vertical, mira hacia arriba, hacia la luz que de allá procede; los cuadrúpedos y los reptiles, de mirada horizontal o inclinada, miran hacia abajo; el ideal del hombre está en la cumbre, el de las bestias en el fango.

La extirpación de la guerra es el más ferviente anhelo de la humanidad que piensa no sólo en sus horrores, sino en el daño permanente que ocasiona a los pueblos: sus mejores energías, sus hijos más granados, sus fuerzas económicas, allí se agotan y se consumen en un encadenamiento sin fin de gastos forzados por la necesidad imperiosa de mantenerse siempre listo y siempre alerta en previsión de las acechanzas de los enemigos.

Que todos concurran al trabajo, que todos produzcan, que todos se levanten; días de holgura para todos y no días de dolor para todos son las concepciones más bellas de la cooperación y de la solidaridad humanas, y hacia ello, en su propio beneficio financiero, debe propender el Estado con esfuerzo perseverante, con clara y luminosa visión de un porvenir más justo, con mayor suma de felicidad en torno del hombre ennoblecido con su esfuerzo dignificador.

Capítulo Noveno

Las Empresas del Estado en monopolio

§ XLV. Definiciones. Noticia histórica sobre los monopolios.—§ XLVI. Opiniones de los tratadistas.—§ XLVII. Diversas clases de monopolios.

§ XLV.—Definiciones. Noticia histórica sobre los monopolios.

Monopolio: «Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, o de otra causa cualquiera. —Convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio». Así define los monopolios el Diccionario de la Real Academia Española.

«La palabra monopolio, derivada de dos voces griegas, significa, según su etimología, *venta reservada a uno solo*; pero en Economía Política, tiene más amplitud, expresando la posesión de un solo individuo, o por determinada clase de individuos, de la facultad de suministrar una especie también determinada de objetos o de servicios. De aquí que el monopolio represente siempre una restricción de la oferta i la demanda, un obstáculo que detiene, y aún en ocasiones, impide la libre concurrencia en el mercado». Dice, con mayor latitud, el Diccionario Enciclopédico Hispano Americano.

El régimen de los monopolios ha sufrido cambios de consideración a través de los tiempos y de los Estados.

La noción más corriente sobre este sistema de explotación o de comercio, es aquélla de un servicio, negocio, industria o empresa entregado a la exclusividad de su explotación por cuenta del Estado, la provincia, el municipio, o un empresario o empresa particular, es-

tos dos últimos, mediante circunstancias de hecho o como consecuencia de concesiones o privilegios otorgados por la autoridad competente. Esta concepción, por lo demás, coincide con las definiciones transcritas.

Los monopolios han existido en todos los tiempos, en los países organizados, por más que la escuela liberal individualista les haya hecho ridículas muecas de repulsión. Los faraones ejercitaban, por su cuenta, el monopolio en la venta del trigo que se producía en el feraz valle del Nilo, cereal de que eran grandes acaparadores; los fenicios y más tarde los cartagineses, ejercieron verdaderos monopolios comerciales sobre los pueblos del Mediterráneo; pero esta clase de monopolios no tiene los caracteres de los que hoy concebimos como tales; pertenecen, más propiamente, a la categoría de las hejemonías comerciales, semejantes a la que Inglaterra ha ejercido durante la mayor parte de la pasada centuria sobre el comercio marítimo de transportes.

Los romanos practicaron el monopolio de la sal.

Las concesiones del papado al rey de España, primero y al de Portugal, más tarde, sobre las tierras que descubrieran y conquistaran; las concesiones del rey de España a los armadores del puerto de Cádiz; las de Francia a la Compañía de las Indias; las limitaciones del comercio en las colonias españolas en favor exclusivo de los peninsulares, ¿qué otra cosa eran, sino monopolios, en la verdadera acepción del concepto?

Especies son, también, de monopolios, el ejercido por la misma Inglaterra con las tinturas extraídas de las cortezas y hojas de las plantas que poblaban los portentosos bosques de la India, antes de la fabricación de las anilinas artificiales; el ejercido por Italia con los azufres, por el Perú con los guanos, antes de 1879, y el que ha ejercido nuestro país con el salitre, con anterioridad a la producción artificial de esta sal o de sales semejantes. La naturaleza había colocado estos productos al alcance inmediato y exclusivo de un Estado, el cual, por obra ajena a su voluntad, se encontraba en situación privilegiada como único productor y vendedor de un artículo de universal consumo.

§ XLVI.—Opiniones de los tratadistas.

«En el caso de productos como el guano, que no son la obra del hombre, y en donde su tarea consiste únicamente en recogerlo, que no están, por lo demás, dispersos, sino, al contrario, concentrados en un espacio determinado en donde todo cultivo y toda industria están ausentes, es claro que no puede haber duda alguna sobre el papel del Estado. Hace bien en reservarse esas riquezas naturales, en sacar de ellas la renta más elevada posible, lo que es el medio de impedir las exacciones, sea que las explote por sí mismo, sea que las arriende: porque, en general, es mejor para el Estado arrendar una industria monopolizada a una Compañía, que ejercerla él mismo. Un país que tuviere el privilegio de poseer yacimientos excepcionales, como el guano, *cometería una locura no confiriendo al Estado la propiedad de esas riquezas, y no haciendo de ellas una fuente importante de sus rentas públicas*». (Leroy-Beaulieu, tomo I, pág. 95).

Esta opinión del señor Leroy-Beaulieu tiene señalada importancia, si se considera su aversión permanente a todo lo que signifique entregar al Estado el ejercicio de actividades industriales, comerciales y aún monopolios. Es singular, sin embargo, que para evitar las exacciones, aconseje que el Estado debe sacar de los monopolios que propicia, *las rentas más elevadas posibles*, como si una exacción dejara de serlo, porque es el Estado y no el particular quien la aprovecha.

«No tenemos la menor tendencia a apoyar los monopolios, ni a provocar su creación. Pensamos, sin embargo, que el monopolio de una materia como el tabaco es el mejor medio de sacar de esta sustancia un beneficio fiscal considerable», agrega el mismo autor. (Tomo I, págs. 93 y 94).

Fiel a la escuela liberal individualista, el señor Leroy-Beaulieu, no puede, a pesar de sus esfuerzos, excusarse de estas pequeñas transacciones con las ideas de las escuelas socialistas, y encubriendo su pensamiento bajo el prisma de la utilidad fiscal, acepta y hasta insinúa monopolios después de formular su profesion de fé de serles hostil.

«Nadie niega que el correo debe ser un servicio pú-

blico. Se estima al Estado más imparcial, más regular, más escrupuloso aún, que a una compañía para la organización de un servicio tan importante. El de correos es, por otra parte, un servicio de organización muy sencilla: algunas reglas uniformes, bien aplicadas, severamente controladas, bastan para que funcione a satisfacción general. Para los telégrafos se ha llegado a la misma conclusión, aunque se encuentran todavía partidarios de la organización de los telégrafos por compañías particulares, caso en que se encuentran las compañías de cables submarinos». (Tomo I, pág. 100, del mismo autor).

Estas expresiones del economista francés, importan una señalada concesión en favor de las teorías de sus adversarios. Ello indica que los hechos que examina y de cuya elocuente presencia no ha podido sustraerse, son, para su espíritu, superiores a la intransigencia de escuela.

***

«La monopolización por el Estado del comercio y de las industrias ha sufrido variaciones notables. En la edad media, los monopolios eran muy usados como procedimiento financiero, pues entonces el *impuesto* era muy difícil de percibir. La multiplicidad de los monopolios, las trabas a que sometían la actividad de los individuos, el desprecio casi absoluto a toda consideración, excepto a la pecuniaria, con que esos monopolios eran establecidos y explotados por las antiguas monarquías, explican la viva reacción que se produjo a fines del siglo XVIII contra el sistema de las *regalías*, y la hostilidad que los economistas ortodojos no han cesado de manifestarle.

«Hoy por hoy, muchos encuentran excesiva esta reacción. No conviene condenar en block los monopolios del Estado. Deben examinarse separadamente para cada caso en particular.

«Hay, por lo demás, en la actualidad, monopolios que están fuera de toda controversia: correos, moneda, (ferrocarriles en Alemania) ciertos monopolios exclusi-

vamente financieros (el del tabaco, por ejemplo). Por otra parte, y muy principalmente, es necesario observar que hay explotaciones que tienden al monopolio de hecho, sea que estén en manos de grandes sociedades o del Estado. Son ellas las explotaciones que exigen grandes capitales y que satisfacen necesidades generales de la colectividad. Ahora bien, para esas explotaciones, como está en el interés general que las prestaciones sean suministradas a *todos* los individuos y en las *mejores* condiciones posibles, la intervención de los poderes públicos en la explotación por los particulares de esos monopolios de hecho se hace inevitable. La opinión pública reclama esa intervención. Los agentes del Estado se aprovecharán de la primera oportunidad—autorización de ocupar el dominio público—o, aún, no esperarán autorización especial ni ocasión para estipular condiciones dentro de las cuales deberá hacerse la explotación a fin de que el público esté protegido en contra del monopolio: fijación de tarifas en interés del público; condiciones bajo las cuales la prestación deberá proporcionarse al público, etc. En todos esos casos, se está en el camino del monopolio del Estado.

«Por otra parte, una explotación monopolizada por el Estado, puede, según las épocas, cambiar de carácter, pasar de una a otra categoría de monopolio: convertirse de fiscal en mixto y de mixto en puramente administrativo. La regalía del servicio de correos, es el más notable ejemplo de esta evolución.

«Esta evolución se opera bajo diversas influencias: necesidades de dinero, desarrollo del sistema de los impuestos propiamente dichos. Principalmente con el *progreso de las instituciones democráticas*, las clases pobres, políticamente las más fuertes, se sirven de sus fuerzas políticas, como siempre lo han hecho las clases políticamente más fuertes, para mejorar su condición económica. Ellas exigen que la explotación sea principalmente administrativa. La consecuencia inmediata es la reducción de las tarifas, la prestación de los servicios a precios de costo y aún a precio inferior al de costo; ejemplos: correos, ferrocarriles del Estado. Bien entendido due esta transformación no se realiza sin las protestas qe las clases poseedoras, a las cuales es necesario recu-

rrir para cubrir el déficit voluntariamente establecido por el procedimiento del impuesto. Así ha ocurrido, y así ocurrirá, probablemente, siempre. Como quiera que sea, es una de las razones de la oposición que actualmente ejercen las clases acomodadas francesas en contra del desarrollo de las explotaciones comerciales e industriales del Estado. Esta ya no es una cuestión financiera, sino una cuestión constitucional, es decir, una cuestión de equilibrio de fuerzas políticas.» (Jèze, págs. 562 a 564).

Con claridad y en síntesis, deja planteada el señor Jèze, la evolución de los monopolios del Estado, y, en parte, su historia a partir de la edad media.

*
* *

Wagner precisa así el carácter de los monopolios: «El Estado ejerce una función industrial solamente y por sobre todo, por *razones financieras*. Trata de obtener una renta más considerable que la que podría alcanzar en la concurrencia económica privada. Con ese objeto, goza de ciertos *privilegios que excluyen total o parcialmente a los demás* (*monopolios, monopolios fiscales, regalías*). Este sistema es el que permite obtener semejante *excedente*. Este excedente constituye un *verdadero impuesto*». (Tomo I, pág. 339).

En pocas oportunidades hemos encontrado en este autor una afirmación como la que precede, a nuestro juicio, atrasada, al juzgar los monopolios financieros como impuestos indirectos. El mismo concepto les merecen a Leroy-Beaulieu y a Nitti. Nuestra manera de apreciarlos coincide con la que dejamos trascrita del señor Jèze y con la que insertamos más adelante, del señor De Greef, cuyos razonamientos nos parecen concluyentes.

*
* *

Nitti se coloca, en general, dentro de la concepción moderna de los monopolios del Estado, y son de particular interés sus consideraciones:

«Los monopolios de que se encarga el Estado, dice, o que él concede bajo su control, conciernen en general: 1.º a las industrias que por causa de policía o de buen orden no son adecuadas para la explotación por particulares; así, la acuñación y emisión de monedas, los correos, los telégrafos, etc.; 2.º las industrias que no son susceptibles de concurrencia, o bien, en las cuales la concurrencia sólo contribuye a elevar el precio, en lugar de bajarlo; 3.º industrias que responden a necesidades elementales y que, como consecuencia de su sencillez, pueden ser monopolizadas y constituír una fuerte rama de los ingresos, como ocurre en ciertas regiones con el tabaco y el alcohol, etc. *Las últimas industrias constituyen los monopolios fiscales; de ellos nos ocuparemos en el capítulo de los impuestos indirectos, ya que no tienen otro objeto que el de asegurar una renta financiera.* Pero los monopolios de la primera y de la segunda categoría no tienen como objeto el asegurar una renta, a lo menos, no es su fin principal. De todas maneras, son, a menudo, onerosos: así la acuñación de moneda es, casi en todas partes, onerosa. Los correos, en algunos países, como en Estados Unidos, ocasionan grandes pérdidas al Estado. De los monopolios determinados por causas de policía o de buen orden, bien podríamos no profundizar las causas, tan evidentes son ellas; los mismos escritores liberales, no tienen, a menudo, dificultad alguna para reconocerlos. Así, nadie tiene nada que objetar, salvo opiniones aisladas, a la acuñación de monedas como función del Estado, a que los correos sean administrados por el Estado. Por el contrario, los monopolios de la segunda categoría, suscitan aún antipatías muy vivas.

«El tiempo no está todavía lejano, cuando se sostenía que todo monopolio era condenable por su propia naturaleza, cuando Bastiat explicaba las diferencias de desenvolvimiento entre la Inglaterra y la España, la Toscana y los Estados Pontificios, basándose en la ausencia de monopolios entre los ingleses y los toscanos y el gran número de monopolios entre los españoles y los romanos. Al contrario, actualmente el número de servicios públicos y de los reconocidos como de utilidad pública, *tiende a crecer con bastante rapidez.*

«La razón de este hecho no es arbitraria; depende de las razones de existencia de las sociedades modernas. Por otra parte, los términos concurrencia (competencia) y monopolio, no tienen sino muy rara vez el significado absoluto que antes se les atribuía.

«Con efecto, de día en día la producción es y se hace más fácil, la abundancia de los productos similares más frecuente; no resulta verdadero que el monopolio corresponda siempre o en la mayor parte de los casos a precios elevados. *No existe*, como se ha demostrado tantas veces, *ni concurrencia absoluta, ni monopolio absoluto*; la competencia se produce no solamente entre mercaderías idénticas sino entre mercaderías de calidades diferentes. Por lo demás, si es verdad que en el régimen de la concurrencia o competencia, los precios tienden a coincidir con el precio de producción, es verdad también que es el precio de producción el que se eleva. Dos grandes almacenes de novedades que gastan cada uno un millón en la publicidad, gravan en total sus precios de costo en dos millones, que el monopolista economizaría totalmente o en gran parte. Se presentan muchos casos en que el sistema de monopolio parece preferible al de la concurrencia, como principalmente cuando el monopolista persigue, no la utilidad más considerable, sino la satisfacción de una necesidad colectiva extendiendo lo más posible el concurso de un servicio determinado; por lo demás, eso no puede ocurrir sino cuando el detentador del monopolio no es un simple particular.

«En ciertos casos, la concurrencia no es posible o es sencillamente perjudicial. En una ciudad en que hay una distribución de agua, no puede hacerse otra. En una calle por donde corre un tranvía, no es posible instalar otra línea de tranvías. Así ocurre con muchas industrias que se refieren, en general, a las comunicaciones y a los transportes, al alumbrado, a los aprovisionamientos de agua potable. Esas industrias tienden, por su naturaleza, a transformarse en monopolios; exigen capitales importantes y responden a necesidades de utilidad general. En estos casos el Estado y las autoridades locales interesadas intervienen como tutores del interés colectivo, tanto en las concesiones como en la determi-

nación de las tarifas, cuando no ejercen la industria bajo el régimen del monopolio.

«En muchos casos, la concurrencia es peligrosa a la colectividad. Supongamos que en una misma ciudad tres sociedades ejerzan la industria del gas. La hipótesis se aparta un poco de la realidad, puesto que allí donde existe una sociedad no se formará otra, sino que con mucha dificultad. En Italia, 133 ciudades tienen alumbrado a gas; sólo una tiene dos sociedades para su producción. Pues, en la misma calle en que la primera ha colocado sus cañerías, la segunda y la tercera sociedades deberán colocar otras cañerías, aún cuando la primera por sí sola fuese suficiente al abastecimiento de las necesidades de todo el consumo. El trabajo de canalización, a su turno, es más costoso. De este modo se multiplican, sin utilidad alguna para el consumidor, o, más propiamente, en desventaja suya, puesto que el precio de costo se eleva por el alza de los gastos de instalación. De manera que, en todos los casos en que un servicio puede ser satisfecho por una sola empresa, la creación de una nueva sólo representa para la sociedad una pérdida de riqueza. Si un acueducto basta para el consumo de una ciudad, un segundo acueducto importa para la sociedad una pérdida neta; si una línea telegráfica transmite todos los telegramas, una segunda línea es una pérdida; si una vía férrea basta al tráfico, la creación de una segunda vía es una pérdida; si una cañería de gas existe en una calle, una segunda y una tercera son una pérdida. Supongamos, todavía, que una sociedad de ferrocarriles, concesionaria exclusiva de una línea, quiera obtener ventajas de su posición privilegiada y aumentar sus beneficios al 10 % en lugar del 4, ó 5 ó 7 %, como es el que se obtiene en la mayor parte de las industrias. Si la vía férrea ha costado doscientos millones y da un rendimiento bruto de cuarenta millones, suponiendo que veinte de ellos representen los gastos de gestación y de administración, veinte constituyen el beneficio neto, es decir, que el capital empleado gana 10 %. Pero la mayoría de las industrias rinden un 5 o un 6 %. Nuevos capitales pueden pensar en emplearse en una nueva línea que haga competencia a la anterior.

Es natural que esta nueva línea cueste más. Por regla general, se puede sostener que quienquiera que haya hecho la primera instalación, ha escogido la mejor vía y los medios menos costosos. Supongamos, pues, que ella cueste doscientos cincuenta millones: es imposible que arruine a la antigua de un solo golpe, porque, aunque paralela a la otra, debe luchar siempre con la tradición, con las costumbres, con la clientela. Supongamos, sin embargo, que la nueva línea reste a la antigua la mitad de sus negocios y que, atravesando regiones un poco distintas, adquiera nuevos clientes. Ahora bien, si obtiene veinticinco millones de entrada bruta, es decir, veinte millones tomados a la línea antigua, y su beneficio no es sino la mitad, la línea nueva, que ha costado doscientos cincuenta millones, dará apenas un cinco por ciento a sus accionistas. Resumiendo: dará menos de lo que ordinariamente producen las industrias. En todo esto se puede hacer notar todavía que el interés de la población está comprometido: una porción considerable del capital circulante se ha convertido en capital fijo, a pura pérdida, y el alimento de muchas industrias ha faltado.

«Si hay en un país cien vías férreas, cien fábricas de tejidos, otras cien de productos químicos, muy bien pueden surgir otras sin perjuicio y aún con ventajas. Un pequeño crecimiento en los consumos y una pequeña disminución en las fábricas existentes, pueden permitir prosperar a otras nuevas y hacerles una útil competencia, forzándolas a perfeccionar sus métodos de producción. Pero algunas industrias no pueden encontrar, en presencia de ellas, una concurrencia sin inconvenientes ni otras sin pérdidas. *En este caso, el Estado y los poderes locales ejercen directamente esas industrias o las hacen ejercer en monopolio bajo su vigilancia, estableciéndoles tarifas y reglamentando, en consecuencia, los precios de cada servicio.*

«Hay, como lo hemos visto, ciertas empresas que tienen un carácter de utilidad pública y que, por razones de policía y de buen orden, son generalmente regidas por el Estado; otras no pueden tener concurrencia y su explotación no es siquiera posible sin concesiones especiales del Estado; por ejemplo, los ferrocarriles. Nin-

guna compañía de ferrocarriles podría construír una línea con un buen resultado probable a través de numerosas propiedades particulares si leyes y concesiones especiales no interviniesen. Todavía: allí donde existe una línea férrea, no se puede establecer a menudo una segunda. Como consecuencia de esto, las industrias de la primera categoría se ejercen, en general, directamente por el Estado, porque se sostiene que *no conviene arrendar empresas que tienen un verdadero carácter público.* En cuanto a las otras, si el Estado no las ejerce, las mantiene, por lo menos, bajo su control y se reserva el derecho de intervenir en la fijación de las tarifas.» (Págs. 257 a 262 i 264).

Los párrafos que preceden, revelan que el señor Nitti tiene el más claro concepto acerca de los monopolios, sus causas, su naturaleza y sus funciones, de cómo se produce, en orden a las necesidades de la vida moderna, y por natural y lógica evolución, la intervención de los poderes públicos y de los poderes locales en el control de ciertas empresas privadas, y de cómo se llega, por el mismo camino, al monopolio de esos servicios, por el Estado o por la corporación autónoma. Es, en consecuencia, extraña su adhesión al viejo concepto de Leroy-Beaulieu y de Wagner, al considerar los monopolios fiscales como simples impuestos.

* * *

«El dominio privado del Estado comprende: *b*). ciertos monopolios explotados por administración directa del Estado o arrendados por éste a particulares o a grupos de particulares: tabacos, pólvora, fósforos, alcohol, correos, ferrocarriles, acuñación de monedas, etc.

«Se puede hacer una categoría aparte bajo el nombre de derechos *regalistas*, comprendiendo en ellos la emisión de billetes de Banco, sea que ese derecho de emisión pertenezca todavía a un Banco de Estado, sea que en un sistema de Bancos libres el Estado se haya reservado la emisión, sea que ese derecho haya sido concedido por él, como en Francia y en Bélgica, a sociedades privadas mediante ciertas compensaciones,

Bajo todos estos aspectos, los Estados no se encuentran en situaciones uniformes; el dominio privado del Estado, no es, sin embargo, arbitrario.

«Equivocadamente M. Paul Leroy-Beaulieu considera los monopolios como formas de impuestos, fundándose en que el Estado no se encuentra en competencia con los particulares y que por lo mismo él fija el precio de sus productos y de sus servicios como para los tabacos y para los correos. Primeramente, aún para los monopolios más absolutos, el Estado debe conservar en la fijación de sus precios ciertos límites que no pueden exceder sin reducir el consumo de sus productos o el uso de sus servicios; en segundo lugar, aún en el caso del monopolio del carbón, por ejemplo, no se colocaría un Estado particular al abrigo de la concurrencia extranjera, a menos que estableciera un sistema prohibitivo o un riguroso proteccionismo, y aún entonces, la arbitrariedad del Estado encontraría un poderoso freno en la resistencia a consumirlo por parte de los particulares y de todas las industrias que dependan del carbón; pero de las cuales el carbón mismo depende a su turno.

«*Los monopolios no constituyen, pues, un impuesto. Ellos derivan su origen y su justificación de otras consideraciones, sean naturales, sean sociales, o aún, simplemente históricas; ellos pueden, todavía, no ser creados sino en vista de un fin moral.* No son un impuesto; pero forman parte de los recursos del Estado. Su producto puede figurar anualmente en el presupuesto de ingresos ordinarios del Estado; pero, en general, su existencia resulta de leyes orgánicas cuya duración es indeterminada (acuñación de monedas) o cuya duración está limitada a períodos más o menos extensos. (De Greef, págs. 45 y 46).

Como lo hemos insinuado más arriba, nos parece justo el razonamiento del señor De Greef, y hemos contemplado desde el comienzo de este trabajo, en la clasificación de los ingresos del Estado, los monopolios en la categoría de los patrimonios, y en ningún momento en la de los impuestos, como los señores Leroy-Beaulieu, Wagner y Nitti consideran los monopolios fiscales.

§ XLVII.—Diversas clases de monopolios.

«Hay diversas maneras de clasificar los monopolios:

«1.º Si se considera la *persona* que posee el monopolio, se distinguen monopolios *públicos* y monopolios *privados*: los primeros pertenecen al Estado o a las comunas; los segundos, a los particulares.

«2.º Desde el punto de vista del origen, se distinguen, primeramente, los monopolios *legales* y los que resultan del juego de las fuerzas *económicas*; estos últimos reciben con frecuencia la denominación de monopolios *naturales*. Es más conveniente, nos parece, dividirlos en *naturales* y *artificiales*: los monopolios naturales serían los que se establecen sin necesidad de que haya intervenido previamente *entente* de ninguna especie, y los monopolios artificiales, los que han nacido en virtud de una entente previa, celebrada entre dos o varios particulares.

«Los monopolios económicos, así los llamaremos, pueden dividirse de otra manera todavía.

«Hay monopolios cuyo objeto es la *posesión* de una determinada clase de bienes. Se tendría un monopolio de esta especie, por ejemplo, si se fuere propietario de todas las minas que producen un mismo metal.

«Hay monopolios económicos, por lo demás, que se deben a la *superioridad económica* del monopolista o de los monopolistas, superioridad que les ha permitido eliminar a sus rivales o impedido que sus rivales puedan levantarse en contra de ellos. Esta superioridad, por lo demás, puede proceder en sí misma de causas muy variadas.

«3.º Hay monopolios que se extienden al mundo entero, y que se pueden llamar monopolios *mundiales*, y los hay que son *regionales* o *locales*.

«Hay monopolios de tal naturaleza, que el monopolista no tiene por qué temer, cualquiera que sea el precio que fije a sus productos, que puedan surgir competidores, y hay otros que sólo subsisten en tanto que el monopolista mantiene sus precios por debajo de cierto nivel. En este caso se puede hablar de monopolios *perfectos* o *absolutos* y de monopolios *imperfectos* o *relativos*. (A. Landry, págs. 280 y 281).

*
* *

«En cuanto a lo que concierne a los monopolios que forman parte del *dominio*, hay que distinguir los monopolios *absolutos* y los monopolios *parciales*, los monopolios *naturales* y los monopolios *artificiales*. Estos últimos se dividen, a la vez, en monopolios de *utilidad general* y monopolios *fiscales*. Con todo, esos caracteres no son absolutos, sus fronteras se confunden a menudo las unas con las otras.

«Desde el punto de vista del interés general o fiscal, los monopolios se determinan, ya por su origen natural, ya por su carácter social; sin embargo, los monopolios naturales, como el de la tierra, por ejemplo, sólo revisten el carácter de monopolios en ciertas condiciones sociales; en realidad, sólo hay monopolios sociales.» (De Greef, pág. 45).

*
* *

«Por medio de los monopolios el Estado trata de alcanzar uno de los tres objetivos siguientes: 1.º ganar mucho dinero (punto de vista financiero); 2.º satisfacer, en la mejor forma posible, un interés general; por ejemplo, proporcionar una prestación en las condiciones de mayor seguridad, facilidad, igualdad y perfección, haciéndola accesible a todos los individuos, o mejor todavía, reduciendo los peligros de una explotación; 3.º ganar dinero, dando satisfacción a un interés general.

«Se puede, en consecuencia, distinguir tres especies de explotaciones industriales o comerciales monopolizadas por el Estado.

«1.º *Los monopolios exclusivamente financieros.* En este caso el monopolio toma el sitio propio de un impuesto. Algunos estiman que en tales circunstancias, el monopolio no es otra cosa que *una forma del impuesto*. Tales son: en Francia, los tabacos y los fósforos; en Austria, el tabaco y la sal, etc.

«*Esta situación (carácter de impuesto) es, por otra parte, discutible; el elemento imperio, que es un elemento esencial del impuesto ¿no falta en este caso?*

«2.º Los monopolios *principalmente administrativos*, con un fin de control, de supervigilancia o de proporcionar las mayores facilidades a la prestación y en los cuales el punto de mira de la renta *es completamente secundario*. Ej.: acuñación de monedas, pólvoras, salitres, correos, telégrafos y teléfonos, Bancos, etc.

«3.º Los monopolios mixtos, a la vez *administrativos* y *financieros*. Ej.: En Austria y en Italia, la lotería (ideas de ganancia y policía del juego); en Suiza y en Rusia, el alcohol (ideas de ganancia y de salud pública, lucha contra el alcoholismo). En muchos países, los ferrocarriles.» (Jèze, págs. 360 y 361).

Como se desprende de lo que hemos expuesto en el párrafo XXI, la clasificación que hemos adoptado es la que precede, de M. Jèze. Se refiere ella a los monopolios exclusivamente fiscales y reune los caracteres de precisión y claridad, elementos siempre útiles y ventajosos en toda clasificación. No quiere ello significar que la clasificación de M. Landry no sea buena; por el contrario, es más completa, ni que la del señor De Greef no corresponda a la división usual en los tratadistas sobre esta clase y forma de explotaciones industriales o comerciales; una y otra son más generales, pero salen del riguroso marco de los monopolios del Estado o de los poderes locales autónomos, que son materia de la Ciencia de las Finanzas en sentido estricto.

Capítulo Décimo

Los monopolios administrativos

PRIMERA PARTE

Correos

§ XLVIII. Características de este monopolio. Su justificación.—§ XLIX. Consideraciones generales sobre el desarrollo de las tarifas de correos.—§ L. Nuestra legislación sobre tarifas postales. Ordenanzas de correos.—§ LI. Convenciones internacionales sobre servicio postal.—§ LII. Leyes sobre dirección y organización de este servicio.—§ LIII. Resultado económico de esta explotación.—§ LIV. Opiniones de M. Gastón Jèze sobre este monopolio y los servicios telegráficos y telefónicos.

§ XLVIII.—Características de este monopolio. Su justifcación. Como queda de manifiesto en los párrafos precedentes, os monopolios administrativos son los que menos objeciones han provocado de parte de los economistas de la escuela liberal. No hay entre ellos quien no reconozca la ventaja que reporta al público o que proporciona a la colectividad la dirección y explotación por cuenta del Estado de servicios como el de correos y telégrafos, y el mantenimiento, con caracteres de tradición histórica, de la acuñación de monedas como facultad exclusiva del Estado.

De entre estos monopolios cuyas características se han establecido, el de correos y la acuñación de monedas se mantienen como función del Estado en casi todos los países de la tierra, incluyendo entre ellos a Inglaterra y a Estados Unidos de Norte América, esencialmente liberales individualistas. Los telégrafos son, también, un servicio monopolizado por el Estado en casi todos los países, a excepción de Estados Unidos y de

Chile (según ha quedado ya establecido en el párrafo XXXIII).

Los cables submarinos y el nuevo invento de la telegrafía inalámbrica, escapan, en parte todavía, a la monopolización por el Estado; pero se tiende a someterlos a este régimen de explotación. En cuanto a los ferrocarriles, según lo hemos visto en el capítulo VII, y en consideración al interés general que a su explotación se encuentra vinculado, se tiende, también, a su monopolización por el Estado.

***

En nuestro país el de correos es un servicio que se hace bajo la forma de monopolio del Estado.

«Existen algunos servicios públicos, como los caminos ordinarios, cuyo cuidado no puede dejarse a la industria privada; otros, de los cuales se encarga la colectividad por razones de orden o de seguridad, como la amonedación; otros que, teniendo un carácter especial, como el correo y el telégrafo, no pueden, *porque tienden necesariamente al monopolio, ver asegurados económicamente sus servicios sino por el Estado*; otros que tienen todavía un carácter más incierto. Las razones en cuya virtud los servicios postales y telegráficos son siempre dirigidos por el Estado en los países civilizados actuales, no necesitan una amplia exposición; son razones de buen orden, de exactitud, de seguridad. La transmisión de la palabra escrita por medio del correo o del telégrafo, debe estar garantizada contra todo posible abuso. El secreto postal y telegráfico está, sin duda, mejor guardado por los empleados responsables del Estado que por compañías particulares interesadas más o menos directamente en objetivos de especulación. La naturaleza misma de esos servicios los hace inclinarse hacia el monopolio; en ningún país civilizado, monopolios como el correo y el telégrafo, que interesan a la vida entera de la nación, se han abandonado en manos de sociedades privadas. Así sucede casi en todas partes en cuanto a los telégrafos en el interior de cada nación; en algunos países los teléfonos están también bajo la ad-

ministración directa del Estado. La importancia de estas empresas públicas se hace cada vez mayor, con el aumento de los cambios, con la multiplicación de las relaciones internacionales, con el desarrollo de todas las formas de la actividad económica.

«Hace apenas un siglo, escribir una carta constituía un verdadero acontecimiento en cada familia; el estilo epistolar era cuidado de tal manera que cuando se publican cartas antiguas encontramos en ellas una idea de la lentitud y de la gravedad con que eran generalmente concebidas... El Estado, por motivos de universalidad, de buen orden y de regularidad, ha asumido, pues, la carga del servicio postal bajo la forma de monopolio en todos los países civilizados.

«Ahora, el correo es por sobre todo un servicio económico social en el sentido de que, no obstante la utilidad que reporta casi en todas partes, el Estado no ha establecido este monopolio como medio de obtener de él una utilidad. El servicio postal es, por su naturaleza, un monopolio; responde a una necesidad muy sentida en la gran masa de la población. En fin, el Estado procura el bajo costo con mucha mayor seguridad de lo que podría hacerlo la industria privada. La verdadera organización de los correos sólo data de algunos siglos; su organización bajo la forma actual es un hecho moderno, más aún, ha sido en el siglo XIX cuando los correos han alcanzado el enorme desarrollo que tienen en nuestros días. Primeramente el correo sólo se preocupaba del transporte de la correspondencia; el transporte de valores se ha hecho mucho más tarde.» (Nitti, págs. 274 a 276).

***

La autorizada opinión del maestro napolitano, nos ahorra la digresión de nuestra propia cosecha; no por aparentar originalidad vamos a apropiarnos de lo que a otro pertenece. Nos limitamos a hacer nuestras las observaciones de Nitti y sus datos preinsertos.

§ XLIX.—Consideraciones generales sobre el desarrollo de las tarifas de correos.

En los primeros tiempos, las tarifas de correos se encontraban subordinadas a dos condiciones principales: el peso de la carta o encomienda postal y la distancia que debería recorrer. Fácilmente se comprende cuán engorroso resultaría, dada la concepción que de este servicio se tiene en nuestros tiempos, un sistema de tarifas de correos sometidas a una escala de distancias, tanto más variada y tanto más variable cuanto mayor desarrollo y latitudes alcanzaba el servicio.

A principios del siglo XIX nació el papel postal timbrado, antecedente de las tarjetas postales que tan extraordinaria boga han alcanzado en nuestros días. Más importante que esta reforma, que dió origen al sello o timbre de correos, fué la supresión de las escalas de distancias introducida en Inglaterra hacia el año 1838. El efecto de esta medida, primeramente adoptada como un simple ensayo, se hizo notar inmediatamente y sus consecuencias posteriores han sido las convenciones postales internacionales que dieron nacimiento a la *Unión Postal Universal*, fundada en 1874, y en virtud de sus acuerdos, se ha constituído un solo territorio para el intercambio recíproco de correspondencias entre los correos de los países adherentes.

La adhesión de Chile a esta Unión Postal Universal, fué sancionada sucesivamente por diversas leyes, y habiendo concurrido al Congreso Postal de Roma (1906) los acuerdos celebrados por los representantes de Chile fueron aprobados por la ley núm. 2,047, que entró en vigor el 1.º de Octubre de 1907. La Convención aprobada por esta ley se celebró y estipuló, con la condición de ser sometida a la aprobación de los poderes públicos de nuestro país y de los demás pactantes, en Roma el 26 de Mayo de 1906. (Anguita, tomo IV, págs. 183 a 214) (1).

(1) Este tratado comprende:

I. La Convención Postal Universal ajustada entre Chile, Alemania y los protectorados alemanes, los Estados Unidos de América y sus posesiones insulares, la República Argentina, Austria Hungría, Bélgica Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, el Imperio de China, la República de Colombia, el Estado independiente del Congo, el Imperio de Corea, la República de Costa-Rica, Creta, la República de Cuba, Di-

§ L.— Nuestra legislación sobre tarifas postales. Ordenanzas de correos.

La primera disposición sobre correos que encontramos en nuestra legislación, data del 8 de Octubre de 1811 (Anguita, tomo I, pág. 29) y fué motivada por el deseo de aumentar las rentas del *exhausto Erario*. Su disposi-

---

namarca y las Colonias Danesas, la República Dominicana, Egipto, el Ecuador, España y las colonias españolas, el Imperio de Etiopía, Francia, Argelia, las colonias y protectorados franceses de Indo-China y del conjunto de las demás colonias francesas, Gran Bretaña y las diversas colonias británicas, la India Británica, el Commonwealth de Australia, el Canadá, Nueva Zelanda, las colonias británicas del Africa del Sur, Grecia, Guatemala, República de Haití, la República de Honduras, Hungría, Italia y las colonias italianas, Japón, la República de Liberia, Luxemburgo, Méjico, Montenegro, Nicaragua, Noruega, la República de Panamá, Paraguay, los Países Bajos, las colonias neerlandesas, el Perú, Persia, Portugal y las colonias portuguesas, Rumania, Rusia, Salvador, Servia, el Reino de Siam, Suecia, Suiza, la Regencia de Túnez, Turquía, Uruguay y los Estados Unidos de Venezuela.

II. Un Protocolo final.

III. Un tratado relativo al cambio de cartas y cajas con valor declarado, en el cual participan solamente los siguientes países: Chile, Alemania y los protectorados alemanes, Argentina, Austria, Bélgica, Bosnia, Brasil, Bulgaria, Colombia, Dinamarca y las colonias dinamarquesas, Egipto, España, Francia, Argelia y protectorados franceses de Indo-China y el conjunto de las otras colonias francesas, Gran Bretaña, India Británica, Grecia, Guatemala, Hungría, Italia y colonias italianas, Japón, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Indias Holandesas, Portugal y colonias purtuguesas, Rumania, Rusia, Servia, Suecia, Suiza, Tunicia y Turquía.

IV. Un Protocolo final relacionado con el tratado precedente.

V. Un tratado relativo al servicio de giros postales en el cual participan casi los mismos países que convinieron el tratado del número III.

VI. Un protocolo final con relación al Tratado anterior.

VII. Una Convención concerniente al cambio de encomiendas postales, también entre los países concurrentes a los dos Tratados.

VIII. Un protocolo final con relación a la Convención anterior.

IX. Un Tratado concerniente al servicio de cobranzas, en el que sólo participan los siguientes países: Chile, Alemania y los protectorados alemanes, Austria-Hungría, Bélgica, Creta, Dinamarca, Egipto, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, las Indias neerlandesas, Portugal y colonias portuguesas, Rumania, Suecia, Suiza, Túnez y Turquía.

X. Un Tratado concerniente a la introducción de libretas de identidad en el tráfico postal internacional, al cual concurren: Chile, la República Argentina, Bulgaria, Egipto, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Méjico, Portugal y las colonias portuguesas, Rumania, Suiza, Túnez Turquía y los Estados Unidos de Venezuela;

XI. Un Tratado concerniente a la intervención del correo en las suscripciones a diarios y publicaciones periódicas, celebrado entre Chile, Alemania y los protectorados alemanes, la República Argentina, Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, la República de Colombia, Dinamarca

ción consiste en establecer un aumento de medio real en el porte de la correspondencia, impresos, etc., etc.

El decreto de 25 de Junio de 1818 (Anguita, tomo I, pág. 50) dispuso con suma liberalidad la exención

---

Egipto, Grecia, Italia, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, los Países Bajos, Portugal y las colonias portuguesas, Rumania, Servia, Suecia, Suiza, Turquía y el Uruguay.

El artículo 1.° de la Unión Postal Universal, dispone: «Los países entre los cuales se celebra la presente Convención, así como los que se adhieran a ella posteriormente forman, bajo la denominación de UNION POSTAL UNIVERSAL, *un solo territorio postal*, para el cambio recíproco de correspondencia entre sus Oficinas de Correos.» En los artículos siguientes se especifican los envíos a que se aplica la CONVENCION (cartas, tarjetas postales sencillas y con respuesta pagada, impresos de todas clases, papeles de negocios y muestras de mercaderías originarias de uno de los países de la UNION y destinadas a otros de estos países); el transporte de los despachos entre los países limítrofes y las condiciones a que quedan sujetos en cuanto a derechos de tránsito (se pagará un derecho, si el tránsito es por tierra, de un franco cincuenta céntimos por kilógramo de cartas o tarjetas postales, y veinte céntimos por kilógramo de otros objetos, si la distancia recorrida no excede de tres mil kilómetros; estos derechos se duplican si la distancia excede de tres mil kilómetros y no alcanza a más de seis mil; el impuesto básico se triplica cuando la distancia recorrida excede de seis mil y no pasa de nueve mil kilómetros, y se cuadruplica cuando la distancia recorrida excede de nueve mil kilómetros. Si el recorrido fuere por mar, los precios indicados para el recorrido terrestre se estiman por millas marítimas y el derecho de transporte es un poco más elevado). Para la correspondencia que se cambia a descubierto entre dos administraciones, se pagará, como gasto de tránsito, lo siguiente: cartas, seis céntimos la pieza; tarjetas postales y otros objetos, 2 1/2 céntimos la pieza (tarifa que no se aplica a los servicios extraordinarios, que serán, por su parte, objeto de convenios especiales); queda exenta de todo pago de derechos de tránsito, la correspondencia oficial que se cambie entre diversas administraciones de Correos de los países pactantes, y la correspondencia que se relacione con los prisioneros de guerra, sea por informaciones que a ellos se refieran, sea su propia correspondencia, sea la de los beligerantes internados en país neutral, que se asimilan a los prisioneros de guerra. A continuación se establece el porte o condiciones generales aplicables a los envíos: para las cartas, 25 céntimos en caso de franqueo y el doble en caso contrario, por cada carta que no pese más de veinte gramos, y quince céntimos en caso de franqueo y el doble en caso contrario por cada peso de veinte gramos o fracción de veinte gramos en que exceda el primer peso indicado; para las tarjetas postales, diez céntimos por cada tarjeta sencilla en caso de franqueo, o por cada una de las dos partes de la tarjeta con respuesta pagada, y el doble en caso contrario; por los impresos, papeles de negocio o muestras de mercaderías, cinco céntimos en cada objeto o paquete que lleve una dirección particular y por cada peso de cincuenta gramos o fracción inferior a ésta, siempre que el objeto o paquete no contenga ninguna carta o anotación manuscrita con carácter de correspondencia actual y personal; el porte de los papeles de negocio no será menor de veinticinco céntimos por envío y el de las muestras no

de derechos de porte a los impresos, a fin «de remover todos los obstáculos que se oponen a la fácil adquisición de los libros, panfletos y papeles públicos, así nacionales como extranjeros», como decía el Director Supremo, O'Higgins.

El Senado-Consulto de 13 de Noviembre de 1818 (Anguita, tomo I, pág. 61) estableció las tarifas a que debía someterse el porte de correspondencia y suprimió el recargo adicional establecido por la citada disposición de 1811. En general, las tarifas eran muy altas, siendo la menor de 25 centavos (dos reales) por carta sencilla, alcanzando a sesenta y dos centavos y medio (cinco reales) cuando el peso llegaba a una onza, y hasta ochenta y siete centavos y medio (siete reales) la dirigida a las provincias de Buenos Aires y demás Unidas. Lo elevado de estas tarifas, se justifica por las considerables dificultades que era necesario vencer para efectuar un servicio con apariencias, siquiera, de regularidad.

El 4 de Abril de 1835 se promulgó por ley la pri-

---

lo será de diez céntimos; se establecen los casos y los recargos a que este derecho de porte queda sometido; se especifican las condiciones que han de reunir los paquetes de muestras de mercaderías, con prohibición de incluir en ellos objetos de valor y con limitación a trescientos cincuenta gramos en el peso y treinta centímetros en el largo por veinte en el ancho y diez en el espesor; igualmente limita las dimensiones de los paquetes de papeles de negocios y de impresos que no podrán exceder de dos kilógramos en el peso ni alcanzar por ninguno de sus lados una dimensión mayor de cuarenta y cinco centímetros. A continuación se ocupa: de los objetos certificados, avisos de recepción y petición de datos; de los envíos contra reembolso, de la responsabilidad con respecto a envíos certificados; del retiro de correspondencias, de la modificación de dirección o de las condiciones de envío; de la fijación de portes en moneda distinta del franco; del franqueo de envíos (cupones respuestas, franquicias de porte, etc.); asignación de los portes; envíos por expreso; expedición, rezagos; cambios de despachos cerrados con buques de guerra; prohibiciones; relaciones con países extraños a la UNION; estampillas falsificadas; servicios sujetos a tratados particulares; reglamentos de ejecución, arreglos especiales entre administraciones; legislación interna; uniones restringidas; oficina internacional; litigios que deban solucionarse por arbitraje; adhesiones a la CONVENCION; Congresos y Conferencias; proposiciones en el intervalo de las reuniones; protectorados y colonias en la UNION y duración de la CONVENCION (regirá por tiempo indeterminado; pero cada parte contratante tiene el derecho de retirarse de la UNION mediante un aviso dado por su Gobierno al de la Confederación Suiza con un año de anticipación).

mera Ordenanza de Correos (Anguita, tomo I, págs. 250 y 251). En esta Ordenanza se mantienen los precios de franqueo establecidos en el Senado-Consulto de 1818 y se establecen los franqueos para la correspondencia ultramarina, que se fijan en tres reales cuando el peso alcanza a una onza con un recargo de un real por cada media onza de exceso o fracción. (Una onza equivale en peso a 287 decígramos y fracción).

La ley de 29 de Noviembre de 1843 (Anguita, tomo I, pág. 413) autorizó al Ejecutivo para modificar la Ordenanza anteriormente citada, por el término de un año. Por ley de 25 de Enero de 1845 (Anguita, tomo I, pág. 463) se prorrogó el plazo de la ley precedente por un nuevo período de un año.

Por ley de 20 de Octubre de 1852 (Anguita, tomo I, págs. 604 y 605) se fijó la tarifa de las cartas y de los impresos. Las cartas deberían pagar: de un punto a otro de la República y por los correos terrestres: *cinco centavos* cuando su peso no excediere de noventa decígramos; *diez centavos*, cuando su peso fluctuare entre los noventay los ciento cuarenta i cuatro decígramos; *veinte centavos*, cuando su peso fluctuare entre ciento cuarenta y doscientos ochenta y ocho decígramos, y *veinte centavos* por cada onza (288 decígramos) las que excedieren de una onza; las que vinieren por mar de países extranjeros, pagarían un recargo de *cinco centavos* por cada una; las cartas que se colocasen en el correo francas de porte, pagarían *doblada* la tarifa. Los sellos serían expedidos por el Presidente de la República. Se expedirían libres de franqueo o de porte: la correspondencia dirigida al Presidente de la República; la correspondencia oficial dirigida a los Presidentes de ambas Cámaras; la dirigida a los Ministros Secretarios del Despacho; la oficial dirigida a los Intendentes, Comandantes Generales de Armas, Gobernadores departamentales o de plazas, o la que éstos dirigieren; la particular dirigida a los funcionarios expresados en el inciso anterior, desde puntos comprendidos en el territorio de su gobierno; la oficial de la Comandancia General de Marina; la oficial de la Tesorería General de San-

tiago y Principal de Concepción y la Factoría General; la oficial de la Renta General de Correos, con los demás administradores, y la de éstos con ella; la oficial de la Oficina de Estadística, Contaduría Mayor e Inspección General del Ejército y Guardias Cívicas; la oficial de los Tribunales y Juzgados Civiles, Eclesiásticos, Militares y de Comercio; los expedientes de las causas criminales, aquéllos en que las partes estuviesen declaradas por pobres, y los que en cada provincia remitiesen para su resolución al Juez de Letras, cualquiera que fuese su naturaleza, y la de los Obispos dentro de los límites de su respectiva diócesis. Las condiciones para la remisión de diarios o periódicos, eran: *un centavo* por número si se franquearen previamente y *dos centavos* en caso contrario; los folletos, revistas o cuadernos impresos, *un centavo* por cada onza de peso o fracción que llegase a media onza y *el doble* si no fueren previamente franqueados. Se prohibía la admisión de paquetes impresos con un peso superior a tres libras o que estuviesen encuadernados en tapa firme, salvo que se tratase de documentos oficiales remitidos a algún establecimiento o funcionario para el servicio público. La conducción de muestras, por medio del correo, se haría a razón de *un real* la libra. Se establecían las multas y sanciones para los empleados del servicio y funcionarios públicos que violasen las disposiciones de la ley o que concediesen a extraños el uso de timbres de libre porte.

La ley de 8 de Agosto de 1853 (Anguita, tomo I, pág. 613) estableció la tarifa a que se someterían las cartas que circularan entre Chile y la República Argentina, por tierra, fijándola en *diez centavos* para las que pesaran menos de nueve gramos; *veinte centavos* para las que pesaran más de nueve gramos y menos de 14.4 gramos, y *cuarenta centavos* para las que pesaran más de 14.4 y no excedieran de 28.8 gramos. Se recargaría en *cuarenta centavos* por cada onza (28.8 gramos) la carta que en peso excediese de una onza.

La ley de 16 de Agosto de 1854 (Anguita, tomo I,

pág. 624) creó el cargo de Director General de Correos, cuyas atribuciones y obligaciones fijó, estableciéndole un sueldo anual de tres mil pesos y un sobresueldo para los casos en que se ausentare a practicar la inspección del servicio fuera de la capital.

La ley de 5 de Octubre de 1855 (Anguita, tomo II, págs. 18 y 19) fijó los sueldos de los administradores de correos y *autorizó* al Presidente de la República para que dictara la Ordenanza a que deberían sujetarse en el desempeño de sus funciones el Director General de Correos, los administradores y demás empleados del ramo, como igualmente para reglamentar la correspondencia marítima, modificando los portes establecidos sin subirlos, según lo exigiere el sistema de moneda vigente. La autorización se concedía por el plazo de un año.

Por Decreto de 22 de Febrero de 1858 (Anguita, tomo II, págs. 56 a 73) se dió cumplimiento a la facultad otorgada por la ley anterior, dictándose, por el Presidente de la República, la *Ordenanza General de Correos*. Esta *Ordenanza* está dividida en XII títulos y contiene un total de 200 artículos. El título I, trata de la organización del ramo de correos; el II, del Director General de Correos; el III, de los administradores y demás empleados; el IV, de las oficinas en general; el V, del servicio interior de oficina; el VI, del porte de la correspondencia; el VII, de la exención de porte; el VIII, de las estampas de franqueo; el IX, de la correspondencia muerta; el X, del transporte de la correspondencia; el XI, de la contabilidad y el XII, contiene las disposiciones varias.

Inoficioso nos parece entrar en la consideración detallada de las disposiciones de esta *Ordenanza*. Tiene interés, sin embargo, el dejar establecido que sus disposiciones forman parte todavía, salvo insignificantes modificaciones, de la organización actual de los servicios de correos de nuestro país.

Por ley de 3 de Octubre de 1863 (Anguita, tomo II, pág. 154) se declaró libre de porte la correspon-

dencia oficial de la Inspección General de Instrucción Primaria.

La ley de 14 de Septiembre de 1864 (Anguita, tomo II, pág. 168) declaró exento de porte el servicio de correos para la conducción de impresos que fueren remitidos de un punto a otro de la República.

Por ley de 21 de Diciembre de 1868 (Anguita, tomo II, pág. 247) se autorizó al Presidente de la República para ratificar la Convención Postal celebrada en el Ecuador el 1.º de Septiembre de 1866.

El 19 de Noviembre de 1874 se promulgó la ley que fijó el franqueo de la correspondencia (Anguita, tomo II, págs. 370 a 372). Puede decirse que esta ley fijó las normas definitivas sobre el franqueo de la correspondencia en nuestro país, no obstante las variaciones que más tarde se han introducido y cuyo fin principal ha sido el de aumentar las tarifas fijadas por esta ley. Las normas que aquí se disponen son, en síntesis:

Las cartas ordinarias que se dirijan de un departamento a otro de la República, por tierra o por mar, pagarán los siguientes portes: las que pesen hasta quince gramos inclusive, *cinco centavos*; las que pesen de quince a treinta, *diez centavos*; las que pesen de treinta a cincuenta, *quince centavos*; las que pesen de cincuenta a cien, *veinte centavos*; las que excedan de este último peso, pagarán *cinco centavos más* por cada cincuenta gramos o fracción. (Art. 3.º).

Las cartas ordinarias que se dirijan de un punto a otro de un mismo departamento, pagarán el porte que sigue: las que pesen hasta quince gramos inclusive, *dos centavos*; las que pesen de quince a treinta, *cinco centavos*; las que pesen de treinta a cincuenta, *diez centavos*; las que pasen de cincuenta y alcancen a ciento, *quince centavos*; las que excedan de este último peso, pagarán *cinco centavos más* por cada cincuenta gramos o fracción. (Art. 4.º).

Las cartas de los países extranjeros que lleguen sin el franqueo competente de Chile, y las que se despa-

chen para los mismos países, pagarán *diez centavos* por cada quince gramos o fracción. (Art. 5.º).

Las cartas tarjetas para el interior de la República serán del valor de *dos centavos* y para los países extranjeros, de *cinco centavos*. Para que puedan acogerse a los beneficios precedentes, las cartas deben ser de las emitidas por el Estado; que el anverso no contenga otra escritura que la dirección; que la comunicación no sea de carácter obsceno ni inmoral, y que se depositen en el correo sin sobre. Las que falten a la condición de moralidad serán detenidas y las que no llenaren las demás, se franquearán como cartas. (Art. 6.º).

Las muestras que giren entre un punto y otro de la República, pagarán *cinco centavos* por cada cincuenta gramos o fracción. Las que se despachen o lleguen del extranjero, pagarán *ocho centavos*. Las muestras deberán carecer de valor real y se depositarán en el correo en cierros que permitan reconocer su contenido. Cuando el reconocimiento fuere imposible, se franquearán como cartas. No se dará curso a las que pesen más de un kilógramo ni a las que tengan una dimensión mayor de treinta centímetros por cualquiera de sus lados. Tampoco se dará curso a las muestras de objetos cortantes, inflamables, de vidrio o demasiado duras, ni a las que contengan líquidos, o que por su naturaleza puedan perjudicar la correspondencia. (Art. 7.º).

Las cartas circulares, las tarjetas de visita y demás impresos que no estén destinados a la luz pública sino a individuos determinados, pagarán *un centavo* por cada ejemplar. *Circularán libres de porte las publicaciones periódicas* que salgan a luz en pliego suelto de la forma común de diario. Los folletos, libros, obras que se publiquen por entrega y las obras impresas, litografías, papeles de música, etc., correrán *libres* si su peso no excede de cincuenta gramos; en caso de exceso, pagarán *un centavo* por cada cincuenta gramos o fracción. Las mismas publicaciones del extranjero o las que se envíen fuera del país, pagarán un porte *doble* del anterior. Los expedientes judiciales, hasta cien gramos, pagarán *quince centavos*. Los que excedan de este peso, un sobreprecio de *dos centavos* por cada cincuenta gramos o fracción de exceso. Los impresos exentos o

no de porte que contengan alguna comunicación manuscrita o que se depositen en el correo asegurados y forrados de manera que no puedan contarse ni ser inspeccionados, adeudarán el porte de carta. El máximo de peso de los paquetes será de cinco kilógramos y el de su dimensión igual al de las muestras. (Art. 8.º).

La correspondencia que se deposite en los buzones sin franquear o insuficientemente franqueada, se multará con el porte doble del que le corresponda. No se dará curso a la correspondencia sin franqueo o insuficientemente franqueada con destino al extranjero. (Art.9.º).

La correspondencia en tránsito que llegue sin el franqueo necesario de Chile, para los países a que no debe enviarse libre de porte en virtud de Convenciones postales, se entregará a la persona que legítimamente la reclame, después de satisfacer los derechos que adeude. (Art. 10).

Se prohibe remitir dentro de la correspondencia, monedas, letras al portador, billetes de Banco, joyas u objetos de valor. Las piezas que los contengan, quedarán retenidas en el correo y el interesado no podrá retirarlas sino después de pagar la multa de un peso por cada quince gramos o fracción y de justificar plenamente que es su verdadero dueño. (Art. 11).

Correrá libre de porte la correspondencia de las siguientes autoridades y funcionarios públicos cuando se la dirijan entre sí bajo sello oficial: la del Presidente de la República y del Consejo de Estado; la de las Secretarías de ambas Cámaras Legislativas y de la Comisión Conservadora; la de los Ministros de Estado; la de los Intendentes y Gobernadores departamentales; la que los subdelegados remitan a las autoridades superiores y la oficial que se dirijan entre sí; la del Director General de Correos, la de los administradores y encargados de estafetas que se remitan entre sí por asuntos del servicio; la del Inspector General de Telégrafos; la de los jefes de la Oficina de Estadística; la de los Agentes Diplomáticos de la República acreditados en el extranjero y la de los Agentes Diplomáticos extranjeros acreditados en la República y que dirijan a las autoridades chilenas; la de los Tribunales de Justicia y Juzgados Civiles, Criminales y de Comercio; la de los Obispos, Goberna-

dores Esclesiásticos, Provisores y Vicarios Generales; la del Rector de la Universidad; la del Inspector General de Escuelas; la del Contador mayor; la del Director de Contabilidad General; la del Factor General del Estanco; la de los Superintendentes de Aduanas y de la Casa de Moneda; la de los Inspectores Generales del Ejército y de la Guardia Nacional; la de los Comandantes de Armas, Gobernadores de plaza y jefes de divisiones militares; la del Comandante General de Marina, Gobernadores y Subdelegados Marítimos; la del Comandante General de la Escuadra y estaciones navales; la del Inspector de Faros; la de los empleados y comisionados en el servicio público que fuere declarada libre por el Supremo Gobierno. (Art. 12).

Se conducirá franca la correspondencia particular que sigue: la del Presidente de la República y la de los Ministros de Estado; la de los Intendentes y Gobernadores departamentales dentro del territorio de su mando; la de los Obispos dentro de su diócesis; la de la Colonia de Magallanes; la de los países que gocen de este privilegio por convenciones postales; los expedientes seguidos de oficio, los civiles, entre partes declaradas pobres y los de cualesquiera clases que se dirijan a los Juzgados de Letras por los jueces de su jurisdicción; los impresos oficiales y las pruebas de imprenta que no tengan otras indicaciones manuscritas que los signos y notas usuales de corrección. (Art. 13).

Puede conducirse libremente por los particulares: la correspondencia exenta de porte y la debidamente franqueada cuyas estampillas hayan sido inutilizadas por alguna oficina de correos: la que gire entre dos puntos de la República en que no haya correos establecidos; las cartas de recomendación personal que lleven por sí mismos los interesados, con tal que vayan abiertas y los impresos y muestras de todas clases. (Art. 14).

El derecho de certificación será de diez centavos por cada cincuenta gramos o fracción, además del que corresponde por fracción, pero las oficinas no cobrarán en ningún caso más de cincuenta centavos por razón de certificados. Podrá certificarse cualquiera clase de correspondencia que se lleve al correo con ese objeto. Sólo se darán certificados para los lugares en

que existen establecidas administraciones o estafetas y para los países con que se hayan celebrado Convenciones postales. (Art. 15).

Los buques mercantes que partan de los puertos de la República, conducirán, para aquéllos en que deban tocar, la correspondencia que les entregue la autoridad marítima. De ella dará recibo el capitán o el contador que la tome a su cargo. (Art. 16).

Los administradores de correos de los puertos, abonarán al buque conductor, *diez centavos* por cada cincuenta gramos de peso de la correspondencia epistolar para el extranjero que hubieren mandado poner a su bordo. (Art. 17).

Esta ley derogó todas las disposiciones legales que le fueren contrarias.

La ley núm. 2,579, de 6 de Diciembre de 1911 (Anguita, tomo IV, págs. 375 y 376) modificó algunas de las tarifas de correos fijadas por la ley anterior, aquéllas que se referían al costo de los servicios en el interior del país, costo que, en general, dobló. Esta ley dispuso que el Presidente de la República podría promulgar conjuntamente la ley modificada con las condiciones introducidas en ella.

Consecuencia de esta autorización fué el decreto-ley núm. 182, de 16 de Enero de 1912 (Anguita, tomo IV, págs. 403 a 405). Las modificaciones afectaban sólo a los arts. 3.º, 4.º, 6.º, 7.º y 8.º, que pasaron a quedar en la siguiente forma:

Art. 3.º Las cartas ordinarias que se dirijan de un departamento a otro de la República, pagarán *diez centavos* por los primeros veinte gramos y *cinco centavos más* por cada veinte gramos o fracción de gramos.

Art. 4.º Las cartas ordinarias que se dirijan dentro de un departamento, pagarán *cuatro centavos* por los primeros veinte gramos y *dos centavos* por cada veinte gramos o fracción de exceso.

Art. 6.º Las tarjetas postales para el interior de la República, pagarán *cuatro centavos*, y *dos centavos* las destinadas a circular impresas. Para que estas cartas gocen del porte señalado en el inciso que precede,

se requiere: 1.º que sean de las emitidas por el Estado, etc., etc. (lo demás se repite).

Art. 7.º Las muestran que giren entre un punto y otro de la República, pagarán *diez centavos* por cada cincuenta gramos o fracción. (El resto del artículo se mantiene; pero con la tarifa correspondiente).

Art. 8.º Las cartas circulares, las tarjetas de visita y demás impresos que no estén destinados a la luz pública, sino a individuos determinados, pagarán *dos centavos* por cada ejemplar. (El resto del artículo se conserva, pero la tarifa se dobla).

*
* *

Para el transporte marítimo de la correspondencia, Chile ha celebrado contratos con diversas compañías de Vapores, como los autorizados por la leyes:

De 31 de Enero de 1887 (Anguita, tomo III, pág. 4) con la Compañía de Navegación por Vapor en el Pacífico;

De 6 de Febrero de 1888 (Anguita, tomo III, págs. 71 a 72) con la Compañía Sudamericana de Vapores;

De 2 de Enero de 1894 (Anguita, tomo III, págs. 292 a 293) con la Compañía Inglesa de Vapores.

§ **LI.—Convenciones internacionales sobre servicio postal.** Además de la aprobación de los Convenios y Convenciones citados y de la adhesión de nuestro país a la *Unión Postal Universal*, Chile se halla vinculado con algunas naciones por los siguientes Convenios postales:

Por ley de 29 de Enero de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 483) se autorizó al Presidente de la República para adherirse a la *Convencion Universal de Correos* celebrada en París el 1.º de Enero de 1878.

La ley promulgada el 21 de Junio de 1888 (Anguita, tomo II, pág. 74) aceptó las modificaciones intro-

ducidas en la *Convencion Universal de Correos* por el Congreso Postal de Lisboa.

Por la ley núm. 47, de Julio de 1893 (Anguita, tomo III, págs. 263 y 264) se aprobó la *Convención Universal de Correos* y las reformas introducidas por el Congreso Postal celebrado en Viena en 1891 y a los cuales Chile se había adherido el año anterior.

La ley núm. 899, de 21 de Enero de 1897 (Anguita, tomo III, pág. 375) aprobó la Convención celebrada entre Chile y Gran Bretaña, sobre encomiendas postales, en Santiago, el 2 de Junio de 1896.

La ley núm. 941 (Anguita tomo III, pág. 393) aprobó la Convención suscrita entre Chile y Bolivia sobre el servicio de encomiendas postales.

Por la ley núm. 1,093, de 7 de Octubre de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 436) se aprobó la Convención y Reglamento sobre giros postales, suscritos entre Chile y Estados Unidos en Wáshington, el 12 de Agosto de 1897.

La ley 1,157, de 31 de Diciembre de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 451) aprobó la Convención y Reglamentos acordados en el Congreso de la *Unión Postal Universal* celebrado en Wáshington el año 1897.

La ley núm. 1,198, de 2 de Febrero de 1899 (Anguita, tomo III, pág. 461) aprobó la Convención Postal entre Chile y los Estados Unidos de América, ajustada en Wáshington el 6 de Diciembre de 1898.

Por ley núm. 2,595, de 9 de Enero de 1912 (Anguita, tomo IV, págs. 380 a 399) se aprobaron la Convención y Reglamentos acordados en el Congreso Postal Continental Sudamericano de Montevideo, suscritos el 2 de Febrero de 1911 y ratificados el 2 de Enero de 1912. La misma ley aprobó los Convenios parciales celebrados por nuestro país con los demás de la América del Sur, en el mismo Congreso, sobre los servicios de gi-

ros y de encomiendas postales; en el primero de estos Convenios, no interviene la República Argentina.

La ley núm. 3,289, de 16 de Mayo de 1918 (Anguita, tomo V, págs. 592 y 593) aprobó la Convención sobre intercambio directo de encomiendas postales celebrada entre Brasil y Chile y suscrita en Río Janeiro el 22 de Junio de 1916.

§ LII.—Leyes sobre dirección y organización de este servicio.

La organización de nuestros ervicio de correos, como la casi totalidad de los servicios públicos del país, ha sufrido un desarrollo rápido y sin sujeción a leyes de carácter permanente. La Ley Anual de Presupuestos ha sido el refugio maternal para el desenvolvimiento de muchas de nuestras reparticiones públicas. Los correos no han escapado, ciertamente, a este sistema atolondrado e incierto.

No siempre, sin embargo, se ha seguido este procedimiento fácil y rutinario: se encuentran en nuestra legislación algunos servicios de este ramo creados por leyes de carácter permanente.

La ley núm. 2,213, de 7 de Septiembre de 1909 (Anguita, tomo V, pág. 266) autorizó la emisión de estampillas de ahorro y su venta en las oficinas públicas, entre éstas, los correos.

Esta facultad de venta de las estampillas de ahorro, fué mantenida por la ley núm. 2,356, de 22 de Agosto de 1910 (Anguita, tomo IV, págs. 315 a 316).

La ley de 29 de Diciembre de 1852 (Anguita, tomo I, pág. 608) creó algunos empleos en la oficina de correos de Valparaíso.

La ley de 5 de Octubre de 1855 (Anguita tomo II, págs. 18 y 19) estableció los sueldos de los administradores de correos.

La ley de 18 de Octubre de 1870 (Anguita, tomo

II, págs. 264 y 265) fijó los sueldos del personal de esta repartición.

La ley de 9 de Noviembre de 1875 (Anguita, tomo II, págs. 392 y 393) fijó la planta, sueldos, gratificaciones y jubilaciones de los empleados de la Dirección General de Correos y de las administraciones de Santiago y de Valparaíso.

La ley de 2 de Febrero de 1892 (Anguita, tomo III, págs. 215 y 216) fijó los sueldos de los Directores Generales de Correos y Telégrafos.

La ley de 29 de Diciembre de 1892 (Anguita, tomo III, págs. 238 y 239) fijó los emolumentos que podrían percibir los administradores de correos que no disfrutaban de sueldos.

La ley núm. 1,757, de 2 de Septiembre de 1905 (Anguita, tomo IV, pág. 89) aumentó en un 40 y un 30 por ciento los sueldos de los empleados de Correos y de Telégrafos, según residieren en las provincias del extremo Norte y en el territorio de Magallanes, o en las demás provincias del país.

La ley núm. 2,594, de 2 de Enero de 1912 (Anguita, tomo IV, pág. 380) aumentó a veinte mil pesos el sueldo del Director General de Correos y subió en un cuarenta por ciento los sueldos de que disfrutaba el personal del servicio, declarando que estos sueldos serían incompatibles con el goce de toda otra gratificación o asignación fiscal.

La ley núm. 3,383, de 24 de Mayo de 1918 (Anguita, tomo V, pág. 611) aumentó los sueldos de algunos jefes del servicio de la Dirección General.

La ley núm. 3,619, de 14 de Marzo de 1920 (Echeverría, tomo IX, págs. 192 a 194) dió su actual organización a este servicio, fusionándolo bajo una sola Dirección con el de Telégrafos y Teléfonos, aumentó los sueldos del personal de empleados y fijó para éstos un sistema de categorías más justo y más acomodado a una

concepción moderna de la organización de los servicios públicos.

§ **LIII.—Resultado económico de esta explotación.** El desarrollo de nuestro servicio de correos, ha seguido un curso paralelo al de los demás servicios públicos, y su proporción con el analfabetismo y la cultura general del país permiten concluír que el número de piezas que circulan por nuestros servicios postales no es proporcionado a la población; pero sí a su cultura, y que con la implantación de la instrucción primaria obligatoria, al cabo de pocos años se habrá de notar un desarrollo muy intenso en el intercambio de comunicaciones postales de todo orden.

Los datos que insertamos a continuación, tomados del Anuario Estadístico, vol. III, correspondiente al año 1920, arrojan alguna luz sobre el desarrollo alcanzado por nuestros servicios postales, su personal, las piezas movilizadas, su rendimiento y su costo.

En 1920 funcionaron las siguientes oficinas postales:

Administraciones principales	25
Administraciones secundarias	99
Agencias postales	540
Agencias postales unidas al Telégrafo	199
Oficinas ambulantes	102
Oficinas en el Extranjero	1
Total de Oficinas	966

El personal ocupado en este servicio, el mismo año, ascendía:

Hombres	1,801
Mujeres	725
Total	2,526

La correspondencia despachada, con su rendimiento, fué:

Para el interior

	Núm. de piezas	Valor en $ m/c.
Correspondencia franqueada.	35.386,953	4.011,766
» multada....	436,952	60,291
Libre de porte.....	63.326,092	....
Totales.....	99.149,997	4.072,057

Para el extranjero

	Núm. de piezas	Valor en $ m/c.
Correspondencia franqueada.	4.874,032	1.451,836
» multada....	137,449	....
Libre de porte.....	331,513	....
Totales.....	5.342,994	1.451,836

Totales generales

	Núm. de piezas	Valor en $ m/c.
Correspondencia franqueada.	40.260,985	5.463,602
» multada.....	574,401	60,291
Libre de porte.....	63.657,605	....
Totales.....	104.492,991	5.523,893

Giros postales despachados el año 1920:

Giros interiores:	*Emitidos*		*Pagados*
	Núm. de giros	Valor en $ m/c.	Valor en $ m/c.
	394,800	24.091,634	24.248,229

Giros internacionales:	*Emitidos*		*Pagados*
	Núm. de giros	Valor en $ m/c.	Valor en $ m/c.
	6,223	293,232	134,253

Totales de giros:	*Emitidos*		*Pagados*
		Valor en $ m/c.	Valor en $ m/c.
	401,023	24.384,866	24.382,582

Las entradas y los gastos de nuestro servicio de correos en el quinquenio 1916–1920, ha sido la que se ve en el siguiente cuadro:

Años	Entradas $ m/c.	Gastos $ m/c.	Ganancias $ m/c.	Pérdidas $ m/c.
1916	4.993,452	5.223,574	.....	230,122
1917	5.497,340	5.235,969	261,371	.....
1918	5.639,897	5.253,283	386,614	.....
1919	5.456,282	5.331,616	124,666	.....
1920	6.552,605	8.029,296	.....	1.476,691
			772,651	1.706,813

Las sumas que preceden nos dan como total de pérdidas en el quinquenio: $ m/c. 934,162.

Según la Memoria del Director General del servicio, correspondiente a 1921, el resultado financiero de ese año, en el ramo de correos y telégrafos, fué el siguiente:

Gastos $ m/c.	Entradas $ m/c.	Déficit $ m/c.
15.682,305.03	10.812,978.08	4.869,326.95

No debemos aspirar a que este servicio provea de ingresos al Estado con grandes excesos sobre su costo. Pero, como se puntualiza en las observaciones que siguen, debe, en el peor de los casos, proveer a la totalidad de sus gastos, como es la realidad y ocurre en casi todos los países, a excepción de Estados Unidos y del nuestro.

§ LIV.—Opiniones de M. Gastón Jèze, sobre este monopolio y los servicios telegráficos y telefónicos.

M. Gastón Jèze ha puntualizado y discurrido acerca de los diversos problemas que suscitan los servicios de *correos, telégrafos* y *teléfonos*, con la admirable lucidez y precisión que se verá en las líneas siguientes, que reproducimos en su integridad, por no haber podido resistir a la tentación de darlas a conocer en su forma original:

«El servicio de correos, de telégrafos y de teléfonos suscita cinco cuestiones principales: 1.º *Esta explotación ¿debe ser un servicio del Estado?* 2.º *¿Debe ser un monopolio?* 3.º *¿Según qué principios deberá hacerse la explotación: deberá ser o nó fiscal?* 4.º *¿En conformidad a qué ideas deberán establecerse las tarifas?* 5.º *Las rentas y gastos del servicio, ¿deberán confundirse con las rentas y gastos públicos, o bien, deberá existir una gestión financiera independiente?*

«El problema se coloca en los mismos términos para los tres servicios, correos, telégrafos y teléfonos, por más que en todos los países no se hayan adoptado iguales soluciones. Hay, con efecto, países en que la regalía del Estado se ha establecido solamente para los correos (Estados Unidos), otros en los cuales la regalía existe para los correos y telégrafos, pero no para los teléfonos (Inglaterra), otros en los cuales existe para los tres servicios (Francia, Alemania y la mayor parte de los países civilizados).

«I. *Discusión teórica.*—1.º *El servicio de correos, telégrafos y teléfonos, ¿debe ser una explotación pública regida por el Estado mismo?* (administración directa).—Este punto no ofrece la menor duda en nuestros días, a lo menos en cuanto concierne al servicio postal de cartas y de diarios. *a*). Es un servicio de utilidad general que interesa a todo el país y no solamente a ciertas localidades. Si el servicio de correos se dejase a cargo de una empresa privada, ciertas porciones del territorio—las de escaso movimiento—se dejarían, ciertamente, abandonadas. Los individuos padecerían las consecuencias e igualmente el Tesoro, porque el desarrollo de la prosperidad general estimulado por el desenvolvimiento de los medios de comunicación tiene como consecuencia el au-

mento en el rendimiento de los impuestos. *b*). *El secreto de la correspondencia* estará mucho más seguro en una explotación del Estado, esto es todavía más necesario para la *correspondencia oficial*; tiene importancia el que ella sea transmitida por un servicio público y no por una empresa privada. *c*). En nuestros tiempos, en que el tráfico internacional es muy intenso y las correspondientes comunicaciones están muy desarrolladas, el Estado se encuentra en mucho mejor situación para *celebrar tratados internacionales*, que una empresa privada, tratados que tengan por objeto el servicio postal internacional. *d*). El servicio postal explotado por el Estado, alcanzará una *unidad* que no podría obtenerse si él fuera explotado por una empresa privada, y esta unidad de organización permite obtener un servicio *más esparcido, más regular y menos costoso*. *e*). La explotación postal es relativamente *sencilla*; puede ser dirigida según reglas uniformes en el territorio; es muy adecuada para una explotación pública. *f*). La explotación del Estado permitirá modificar fácilmente, según las épocas y sus necesidades, siguiendo las ideas dominantes acerca de la función social del correo, el principio directriz según el cual deba hacerse la explotación: monopolio fiscal o monopolio administrativo.

«Tales son las principales razones que pueden hacerse valer en favor de la *explotación de los correos por el Estado* y de su *explotación directa*. Estos argumentos pesan de la misma manera cuando se les aplica a los telégrafos y a los teléfonos. Igualmente, parecen decisivos si se les aplica a los *cables telegráficos submarinos*; la experiencia enseña que el monopolio de hecho de las empresas privadas y los acuerdos entre ellas, conducen al público a pagar precios exagerados; eso daña considerablemente la correspondencia telegráfica.

«2.º *Los servicios de correos, telégrafos y teléfonos, ¿deben organizarse como monopolios? ¿Deben organizarse en la forma de regalía?*—También en este caso la respuesta afirmativa no es dudosa. *a*). Merced al monopolio, el gran número de la correspondencia permitirá asegurar la rapidez, la seguridad y el bajo costo del

servicio. *b*). No es admisible que el Estado asegure el servicio con grandes expensas en las regiones pobres y de escaso movimiento y soporte la competencia de empresas privadas en aquellas regiones del territorio en que el tráfico es intenso y lucrativo el negocio.

«Todos estos argumentos se encuentran reforzados en lo que concierne a los telégrafos y a los teléfonos, con la idea de que uno y otro, a lo menos en sus servicios por medio de alambres, necesitan *pasar sobre las vías públicas*, necesitan *expropiaciones*. Esa operación se facilita grandemente con el monopolio del Estado.

«Por lo demás, los argumentos no tienen igual fuerza para todos los objetos del servicio postal. El monopolio se justifica completamente para las *cartas* y para los *diarios*. Para los demás transportes, la concurrencia se concibe. Con frecuencia, el monopolio se establecerá con carácter de general, en atención a la sencillez del servicio, y porque, en el hecho, de todas maneras habrá monopolio.

«3.º *¿Según qué principios directrices deberá hacerse la explotación de los correos, telégrafos y teléfonos?*—Se distinguen tres grandes sistemas: *a*). Hacer rendir al monopolio los mayores beneficios posibles (*explotación fiscal, regalia financiera*). *b*). Hacer funcionar el servicio a *precio de costo* o con un *beneficio mui moderado*. *c*). Hacer funcionar el servicio *gratuitamente o casi gratuitamente*.

«El sistema del servicio gratuito no ha sido aún preconizado seriamente. Eso conduciría a hacer pesar el servicio sobre los impuestos jenerales. Ahora bien, las diferentes clases sociales de la población no están, desde el punto de vista de las ventajas que obtienen los servicios de correos, telégrafos y teléfonos, en pié de igualdad; muy por el contrario: ello es evidente para el telégrafo y el teléfono, que se emplean principalmente por los industriales, los comerciantes y los particulares acomodados. Eso mismo es verdad, aún, para el correo.

«El sistema de la *regalia financiera* prevaleció por mucho tiempo. Hoy día se encuentra generalmente abandonado. *a*). El entrava el desarrollo de las corres-

pondencias, y, por consiguiente, perturba el desarrollo intelectual y moral del país. *b*). Es un hecho experimentado que el número de la correspondencia se encuentra en razón inversa de la elevación de las tarifas postales y que a toda reducción de ella corresponde un aumento de correspondencias. Por otra parte, la prosperidad comercial e industrial de un país se encuentra estrechamente ligada a la facilidad de las comunicaciones; en consecuencia, el rendimiento de los impuestos sufre un contragolpe con toda variación que se produzca en esta prosperidad comercial o industrial. La elevación de las tarifas postales, tiene, pues, como consecuencia, la disminución en el rendimiento general de los impuestos; a la inversa, la disminución de esas tarifas postales, lleva como corolario la elevación de ese rendimiento. Por lo tanto, hacer del servicio de correos una regalía financiera, es lo mismo que matar la gallina de los huevos de oro.

«Por todas estas razones, se admite en general que, en circunstancias normales, las rentas de los servicios postal, telegráfico y telefónico deben cubrir los gastos del servicio. Con todo, hay aún en esto distinciones que hacer entre los correos, los telégrafos y los teléfonos, en razón siempre de las clases de la población a que sirven y que los aprovechan. Para el servicio postal, se reconoce, en general, que no se deben procurar beneficios; algunos aún aceptan que debe funcionar con pérdida, es decir, *que los gastos sean cubiertos en parte por los impuestos generales*, con tal que la pérdida sea el mínimo.

«Por el contrario, el servicio *telegráfico*, y más aún, el servicio *telefónico*, que aprovechan a las clases acomodadas, no sólo deben cubrir sus gastos, sino producir un beneficio. Esto, por lo demás, permitirá desarrollar y mejorar el servicio.

«En la determinación de los gastos del servicio, será necesario comprender, no tan sólo los gastos de explotación, propiamente dichos, sino, aún, el interés del capital invertido y la amortización de ese capital. Esto tiene señalada importancia en cuanto concierne a los telégrafos y teléfonos.

«4.° *¿Sobre qué bases deberán calcularse las tari-*

fas?—Eso dependerá, desde luego, del principio directriz del servicio: si se trata de una regalía financiera o de una explotación administrativa. Supongamos que el concepto directriz es el de una explotación administrativa. En tal caso, se encuentran tres sistemas principales: *a*). *tarifa graduada*; *b*). *tarifa por zonas*, y *c*). *tarifa uniforme*.

«*a*). *Tarifa graduada*.—Para ésta se toma en consideración la distancia, y si se trata de correos, el peso o el valor de los objetos transportados.

«*b*). *Tarifa de zonas*.—Es una variedad de la tarifa graduada; pero ella no se somete tan estrechamente a las distancias.

«*c*). *Tarifa uniforme*.—En ésta se hace abstracción de la distancia, y también, *en gran parte*, pero no absolutamente, del peso. Bien entendido, con todo, que en el sistema de tarifa uniforme en materia telegráfica o telefónica, se toman en consideración la extensión del telegrama y la duración de la comunicación.

«De una manera general, en nuestros días, se han adoptado las ideas desarrolladas por el inglés Rowland Hill en 1837.

«En otros términos, dado que los gastos de mantenimiento (recepción y distribución de cartas y telegramas, la acción de dar la comunicación en el servicio telefónico) son sensiblemente las mismas, cualquiera que sea la distancia recorrida, las tarifas deben hacer abstracción de la distancia. Con mayor razón es esto posible en los transportes postales cuando el Estado explota por sí mismo los ferrocarriles o cuando con las compañías ferroviarias ha estipulado ventajas para el transporte de correspondencia. Lo mismo habrá de decirse para los servicios telegráfico y telefónico, el día en que el capital de las primitivas instalaciones se encuentre amortizado. Por otra parte, la uniformidad de las tarifas lleva consigo una gran simplificación en los servicios, y, en consecuencia, una gran economía de gastos.

«Para obtener la modicidad en los gastos de manipulaciones y como resultado consiguiente, de las tarifas, conviene desterrar los *créditos de tarifas* y reunir

los servicios postales, telegráficos y telefónicos en las mismas oficinas.

«En fin, se podrán reducir considerablemente los gastos de percepción reduciendo la responsabilidad de la administración.

«Permitir al remitente que no franquee su correspondencia y dejar su pago a cargo del destinatario, no sólo significa obligar a la administración a efectuar por sí misma la percepción, sino que importa lentitudes y gastos (responsabilidad pecuniaria de los agentes, contabilidad) sino también el exponer a la administración que ha verificado el servicio a no ser pagada por el destinatario. El *franqueo anticipado* es, pues, una condición esencial de la modicidad de las tarifas. Declarar que el Estado será pecuniariamente responsable de todos los errores cometidos en el servicio de las correspondencias, tendrá como lógica consecuencia la de elevar los gastos generales del servicio y, consecutivamente, las tarifas. Vale más una tarifa reducida, *sin responsabilidad*, que una tarifa general elevada, *con responsabilidad*. El Estado podrá consentir, sin embargo, a petición expresa del remitente y mediante una comisión más elevada, en aceptar las responsabilidades pecuniarias del servicio.

«A fin de evitar los fraudes y a fin, también, de conocer mejor el resultado financiero de la explotación, es deseable la supresión de *todas las franquicias*. Rowland Hill veía, en la supresión de las franquicias, una de las ideas capitales sobre la materia.

«5.º *Las rentas y los gastos del servicio, ¿deberán confundirse con las rentas y gastos públicos? O bien, ¿deberá existir una gestión financiera independiente?* —Bastará con indicar la cuestión. Ella no es especial al servicio de correos. Se puede plantear para todas las explotaciones públicas industriales.

«Parece, sin embargo, que los argumentos en favor de la explotación financiera tengan todavía mayor valor con relación a los servicios postales. El mejoramiento del servicio es indispensable, y la aplicación de los beneficios a ese perfeccionamiento, parece completamente justificada.

«En resumen, llegamos a las conclusiones siguien-

tes: servicio público del Estado y explotación por el Estado (monopolio); explotación en el sentido de un servicio proporcionado al público y no en sentido fiscal; tarifas moderadas y uniformes, independientemente de las distancias, con franqueo anticipado, supresión radical de las franquicias y tal vez especialización financiera del servicio.

«Lo que es verdad para la correspondencia en el interior del país, lo es también para la correspondencia internacional». (Págs. 577 a 583).

La solidez de esta argumentación de M. Jèze nos ahorra todo comentario. Excusable se hace la extensión de la cita en mérito de su valor intrínseco. Nuestro trabajo podrá aparecer menos original; pero nadie podrá negarle la honrada sinceridad con que está desarrollado.

Es muy de desear que estas ideas encuentren acogida favorable entre nosotros y que las tarifas de correos y de telégrafos del Estado, y en general estos servicios, se acomoden a ellas. Habría apreciable ventaja, desde luego, en aplicar al servicio, en el interior, de la correspondencia, la tarifa uniforme: nada justifica la diferente tarifa para el servicio dentro de un departamento en relación con la que se ha fijado para la provincia o para el resto del país.

Capítulo Undécimo

Los monopolios administrativos

SEGUNDA PARTE

Acuñación de monedas y emisión de billetes

§ LV. Acuñación de monedas y emisión de billetes. Noticia general.—§ LVI. Nuestra legislación monetaria.—§ LVII. Diversas leyes sobre acuñación de monedas de oro, plata, cobre y níquel.—§ LVIII. Diversas leyes sobre emisión de billetes. Bancos de emisión. Sus privilegios.—§ LIX. Emisiones fiscales de papel moneda de curso forzoso.—§ LX. Ley de conversión metálica y leyes que han sido su consecuencia.—§ LXI. Algunas observaciones generales.—§ LXII. Datos estadísticos: *a*). Sobre circulación de moneda fiduciaria; *b*). Sobre acuñación de moneda metálica; *c*). Sobre fluctuaciones del cambio internacional; *d*). Sobre las deudas y compromisos del Estado.

§ LV.—Acuñación de monedas y emisión de billetes. Noticia general. Esta materia se presenta, desde luego, bajo dos aspectos: la *moneda metálica*, con valor representativo intrínseco, y la *moneda papel*, con valor representativo convencional, pero sin valor intrínseco. No nos corresponde, en este libro, ocuparnos de la moneda. Su estudio es materia propia de la Economía Política. Tampoco nos ocuparemos en este capítulo, de los Bancos de Estado ni de los Bancos privilegiados, a los cuales dedicaremos la atención necesaria más adelante. En este capítulo tiene su cabida y propio sitio el *monopolio del Estado en materia monetaria*, ora se trate de moneda metálica, ora de moneda papel, billete de curso forzoso autorizado, garantido o de propiedad del Estado. No obstante, en consideración a ventajas de otro orden, acumularemos en este capítulo toda nuestra legislación relacionada con estas materias.

«Dejemos constancia, dice Jèze, de que, en los países civilizados, el Estado se ha reservado el *monopolio de la acuñación y sello de la moneda*. Este monopolio se justifica fácilmente por la necesidad de dar *garantía pública* a las monedas, sin cuya garantía, la moneda carecería de una de sus cualidades esenciales: la certidumbre y la exactitud. Se admite igualmente que el Estado debe acuñar por sí mismo la moneda (administración directa): no debe confiar esta acuñación a empresas privadas sometidas a su control; la garantía pública, en efecto, sólo puede ser otorgada a la moneda que sale de los talleres nacionales. Secundariamente, cuando hay una tolerancia de acuñación de cuyo trabajo puede resultar un beneficio, vale más que sea el Tesoro Público quien lo aprovecha. En consecuencia, se admite, en general, el *monopolio de la acuñación de monedas*.

«Con motivo de la acuñación de lingotes, el Estado percibe a veces una pequeña remuneración que corresponde a los gastos de la operación.

«Los beneficios del monopolio de la acuñación, cuando existe, y los beneficios de la emisión de monedas de vellón, son ampliamente absorbidos por los gastos que impone la refacción de las monedas desgastadas por el uso, expensas que, por asentimiento unánime, deben ser soportadas por el Estado en interés de la misma circulación de la moneda. (Jèze, págs. 569 y 570).

***

«La acuñación y la emisión de la moneda se consideran, en la mayoría de los países, como parte integrante de las funciones del Estado: se las mira como un atributo de su soberanía. Es cierto que la evolución histórica en las sociedades progresistas ha tendido permanentemente a socializar la acuñación y la emisión de las monedas, y es algo extraordinario que el gran sociólogo evolucionista, H. Spencer, haya podido arribar a la conclusión de la libertad absoluta de la acuñación en favor de todos los individuos; esta aberración sólo puede explicarse por su *parti-pris* individualista. He demostrado, por lo demás, que son precisamente los ór-

ganos de la circulación económica los primeros que tienden a socializarse en la forma más completa posible en razón de su sencillez y de la generalidad superior de sus funciones

«La acuñación y emisión de toda moneda debe ser un monopolio colectivo en el interés general; aún la emisión de billetes concedida en muchos países a Bancos privilegiados, llamados, sin embargo, nacionales, no debe ser considerada sino como una deplorable concesión hecha por el Estado a las clases actualmente dirigentes, a los intereses particulares de estos últimos. (De Greef, pág. 58).

***

«Es de toda evidencia necesario asegurar el funcionamiento regular del sistema monetario, llave de todos los cambios, y, por lo mismo, de mucha importancia para la producción y distribución de las riquezas. Nada es más perjudicial que las perturbaciones monetarias, que embarazan todos los cambios y que crean dificultades considerables a la producción misma de la riqueza.» (Nitti, págs. 264 y 265).

El mismo autor establece el hecho histórico de que antes de la amonedación propiamente tal, era necesario pesar la moneda, que las compra-ventas no se hacían de otro modo en la Roma antigua, que el metal se pesa todavía en la China, que este sistema se prestaba a una serie de dificultades; que antes de aparecer la moneda de Estado, algunas familias la acuñaron. «Pero que, desde hace miles de años, el Estado ha asumido por todas partes el servicio de la acuñación de la moneda. La libre circulación sin control, llevaría consigo una gran complicación en los cambios, y la moneda, como instrumento de cambios, como denominador de valores, tiene funciones demasiado importantes para permanecer exenta de todo control». (Nitti, pág. 265).

«El problema de la gratuidad de la acuñación, ha sido muy debatido: algunos economistas ingleses sostuvieron su gratuidad; pero otros del mismo país y de Francia, demostraron que «no solamente era admisible una tarifa de amonedación, por regla general, sino que el no

admitirla era causa de graves inconvenientes y casi siempre de la desaparición de la mejor moneda». Hay ordinariamente, y casi por todas partes, tarifas muy reducidas de amonedación, y no puede ser de otra manera, puesto que estas tarifas representan o deben representar sólo los gastos. La amonedación es, en todas partes, una administración directa del Estado y está generalmente abandonado el uso de confiarla, aún bajo su control inmediato, a empresas privadas». (Nitti, págs. 265 y 266).

Ocioso nos parece continuar la cita de autores sobre esta materia acerca de la cual se nota en ellos una completa uniformidad. Excusado nos sea, en consecuencia, expresar nuestro juicio que no hace sino coincidir con esas opiniones.

§LVI.—Nuestra legislación monetaria. Pasaremos a considerar, en seguida, nuestra legislación monetaria, nutrida y varia, llena de perplejidades y de un extremo a otro, falta de rumbos y de fijeza. Para su mejor comprensión y estudio, la dividiremos en cuatro grupos: en el primero, nos ocuparemos del ejercicio por el Estado de la acuñación de monedas metálicas, cuyo monopolio ha mantenido con singular persistencia, a excepción, en este grupo, del período que llamaremos de la Conversión Metálica, con sus leyes correspondientes y sus prórrogas indefinidas, materia a la cual dedicaremos el tercer párrafo, para acomodarnos un poco más al orden cronológico en que se han sucedido las materias respectivas, dejando el segundo para las emisiones de papel moneda desde su aparición hasta el retiro definitivo a los Bancos de la facultad emisora, y asignando el último lugar a las emisiones fiscales de papel moneda, materia que aparece, por otra parte, en los últimos veinticuatro años, a lo menos, muy directamente relacionada con las disposiciones que se refieren a la Conversión Metálica y sus postergaciones.

Algunas de estas materias podrían aparecer con toda propiedad en un capítulo siguiente, en donde se trata de los *Bancos privilegiados* y de los *Bancos de Estado*, tales son las que se relacionan con las emisiones banca-

rias y los privilegios que los Bancos de emisión obtuvieron un tiempo en nuestro país, y la Oficina, primero y la Caja de Emisión, después; pero nos ha parecido más propio anotarlas todas en este Capítulo a fin de que se las pueda apreciar con mayor facilidad en una presentación de conjunto, acumuladas y continuas las materias de una misma naturaleza, con lo que se proporciona al lector la oportunidad de considerarlas y apreciarlas sin distraer sucesivamente su atención con fenómenos de índole análoga, que hacen la impresión de ser fenómenos diversos por la circunstancia de presentársele en diferentes capítulos y sujetársele a distintos comentarios (1).

§ LVII.—Diversas leyes sobre acuñación de monedas de oro, plata, cobre y níquel.

Cuando nuestro país salió, por la voluntad y esfuerzo de sus hijos, del estado de servidumbre, quedó en el ánimo de las gentes un extraño, pero justificado sentimiento, que inducía con fervor a preocuparse de borrar hasta las huellas mas insignificantes de los recuerdos de la madre patria.

La moneda no escapó, ciertamente, de esta clase de manifestaciones.

Hé aquí la primera disposición que dice relación con las monedas, adoptada por nuestro país tan pronto como rompió las cadenas de la esclavitud: se refiere al sello (cuño) y lleva la fecha 9 de Junio de 1817 (Anguita, tomo I, pág. 45): «En una época en que los augustos emblemas de la libertad se ven por todas partes sustituídos a la execrable imagen de los antiguos déspotas, sería un absurdo extraordinario que nuestra moneda conservase ese infame busto de la usurpación personificada. La posteridad se escandalizaría y juzgaría, aca-

(1) Habíamos acumulado ya nuestro material para este trabajo, cuando la gentileza de su autor puso en nuestras manos el libro «El Sistema Monetario y la Organización Bancaria de Chile», en que las mismas materias de que pasamos a ocuparnos, aparecen extensamente consideradas, aunque con otros propósitos y desde otros puntos de mira. A quienes quieran informarse de estas cuestiones con mayor prolijidad y tomar conocimiento de la autorizada opinión de uno de nuestros más justamente prestigiosos economistas, recomendamos la obra citada de don Guillermo Subercaseaux.

so, que la cobardía o la irreflexión mantuvieron esos monumentos degradantes en los días de la independencia. Consiguiente a estos principios, se declara que en lo sucesivo nuestra moneda de plata tendrá por el anverso el nuevo sello del Gobierno: encima de la estrella, una tarjeta con esta inscripción: *Libertad*; y alrededor, esta: *Unión y Fuerza*; bajo la columna, el año. Por el reverso presentará un volcán y encima una corona de laurel en cuyo centro se pondrá el valor y alrededor, *Chile Independiente*. Debajo del cerro, *Santiago*.

«La codicia española llevará a su pesar por todas partes el símbolo representativo de nuestras riquezas, la majestad del pueblo chileno y constante resolución de los americanos.

«El que de cualquier modo violase o rehusase la nueva moneda, será castigado como traidor a la Patria, con todo el rigor que las leyes caducas imponían a los defraudadores del siglo de los sangrientos reyes de conquista.»

El rencor que reproduce este documento, tiene todas las manifestaciones del profundo odio con que se miraba, en aquellos días, cuanto decía relación con España.

La disposición transcrita, es la primera, en orden cronológico, que procuró dar a la moneda metálica, limitándose a la de plata, cuño e inscripciones propias de la nueva nacionalidad. Pero la que primero fijó estas cuestiones para las diversas monedas metálicas, fué:

La ley de 24 de Octubre de 1834 (Anguita, tomo I, pág. 248) que estableció los tipos, la proporción de fino y las inscripciones de las monedas de oro, plata y cobre, y su valor representativo y real.

Las monedas de oro serían de cuatro tipos: *doblón* (16 pesos), *medio doblón* (8 pesos), *cuarto doblón* (4 pesos) y *escudo* (2 pesos). El dobión se formaría extrayendo del *marco de oro* (1) ocho y medio doblones. Las demás monedas tendrían la cantidad proporcional de oro,

(1) El marco de oro representaba justo el peso de media libra, y, teniendo ésta 460 gramos, al marco correspondían 230 gramos. El doblón debía tener, en consecuencia, el peso en oro de 27 gramos 588 diez miligramos.

en relación con su valor y con el que se fijaba al doblón.

La ley de la moneda de oro sería de 20 quilates (1).

El tipo de la moneda de oro, sería: por el anverso, el escudo completo de las armas de la República, circulado de la inscripción: *República de Chile*, con el año de la amonedación y en cifras el año en que fuere hecha. Por el reverso tendría un libro que representaría el de la Constitución y una mano puesta sobre él con el lema *Igualdad ante la ley*, las iniciales de los ensayadores, la ley intrínseca del metal y la cifra de su división.

Respecto de las monedas de plata, se dispuso que las habría de seis tipos o valores, denominadas: *reales de a ocho* (pesos), *reales de a cuatro, reales de a dos, reales, medios reales y cuartillos*. El peso de los reales de a ocho sería igual al de los doblones y el de las demás monedas de plata, proporcional a éste y a su valor. La ley de la moneda de plata sería de diez dineros y veinte granos (2).

En el concepto de la ley que nos ocupa, la moneda de plata de a ocho, tenía un valor de *272 maravedís* (3),

---

(1) El quilate era la cantidad relativa o proporcional que servía para determinar la cantidad del oro que representaba la vigésima cuarta parte de cualquier cantidad de este metal. Por ejemplo: decimos que una pieza o barra de oro tiene veintidós quilates cuando en cada veinticuatro partes de ella hay dos de otras materias y veintidós de oro puro.

(2) Grano, peso que equivale a muy cerca de cinco centigramos en el oro y en la plata. Los plateros dividen el marco de uno y otro metal, como sigue: el de oro, en cincuenta *castellanos*, el castellano en ocho *tomines*, y el tomín en doce *granos*; para la plata, el marco lo dividen en ocho *onzas*, la onza en ocho *ochavas* y la ochava en setenta y cinco granos. De donde se concluye que de uno y de otro metal, el marco tiene 4,800 granos.

(3) Maravedí: voz introducida en España por los árabes, en el siglo XI. En el siglo XII, los hubo que recibían muy variadas designaciones: *buenos, blancos, morenos, prietos, viejos, alfonsíes, burgaleses y cobreños*. El valor real y positivo de cada una de estas monedas no ha podido determinarse, a pesar de los esfuerzos de los anticuarios, ni su correspondencia con las monedas que hoy se conoce. Se pone aún en duda su existencia misma. Bajo muchos aspectos, parece haberse tratado de una moneda imaginaria, así, con relación al marco, moneda de peso fijo y conocido de ocho onzas de plata, el maravedí representó en tiempos de don Alfonso el Sabio, un valor de 130 maravedís; en el de don Alfonso XI, 125; en el de don Enrique II, 200; en el de don Juan I, 250; en el de don Enrique III, 500; en el de don Juan II, 1,000; en el de don Enrique IV, 2,500; en el de los Reyes Católicos, 2,210, y en el de don Fernando VII, 5,440. No es difícil deducir de lo anterior, que el valor de esta moneda no fué precisado ni fijado, o que los cambios con relación a él sufrían grandes alteraciones.

y las demás el valor proporcional correspondiente a su peso. El sello de la moneda de plata sería: por el anverso, el Escudo de Armas de la República sin soportes, circulado de un ramo de laurel y la inscripción siguiente: *República de Chile*, el año de la amonedación y el nombre abreviado de la ciudad en que fuere hecha. Por el reverso tendría un cóndor despedazando cadenas, con el lema: *Por la Razón o la Fuerza*, las iniciales de los ensayadores, la ley intrínseca del metal y la cifra de su división.

Como las monedas cuya acuñación se autorizaba por esta ley eran iguales en valor y peso a las que hasta esa fecha se habían usado en la República, éstas serían admitidas y circularían con el mismo valor en los cambios.

Respecto a las monedas de cobre, las dividía en monedas de *uno* y de *medio* centavo. El centavo debería pesar diez adarmes, y el medio centavo la mitad. Una y otra moneda deberían ser de cobre refinado puro. Cien centavos, o doscientos medios centavos, tendrían el valor de un peso de plata. Las monedas de cobre deberían llevar en el anverso, la estrella central del Escudo de Armas, con la inscripción: *República de Chile* y el año en que se amonedaran. Por el reverso, la expresión de su valor y un ramo de laurel en forma circular y el lema *Economía es Riqueza*. La emisión se limitó a treinta mil pesos en monedas de cobre, debiendo hacerse la mitad en centavos y la otra mitad en medios centavos.

La ley de 6 de Septiembre de 1836 (Anguita, tomo I, pág. 262) atribuyó a las monedas de uno y medio centavos, amonedadas con los pesos de diez y cinco adarmes respectivamente, el valor de ochavos y medios ochavos de real, precio o valor de equivalencia a que debían recibirse en el mercado y en las Tesorerías del Estado.

La ley de 24 de Noviembre de 1838 (Anguita, tomo I, pág. 316) fijó a los pesos fuertes (reales de a ocho) en relación con el cambio internacional, un premio de 6 1/4%, premio con el cual deberían ser entregados y recibidos en las Tesorerías del Estado, en tanto que

su valor no sufriere alteraciones, que si las sufriera, el Gobierno proveería lo conveniente.

La ley de 17 de Enero de 1839 (Anguita, tomo I, pág. 317) modificó el cuño de las monedas de oro en la forma siguiente: en el anverso, los adornos introducidos en el huemul y dibujos del escudo; y en el reverso se imprimiría una estatua y los trofeos representativos de la República, cuya mano derecha debería descansar en el libro de la Constitución colocado sobre un pedestal.

La ley de 16 de Diciembre de 1841 (Anguita, tomo I, pág. 358) creó una Junta Económica encargada de conocer en los recursos sobre abonos de mermas y responsabilidades del fundidor mayor de la Casa de Moneda.

La ley de 18 de Agosto de 1843 (Anguita, tomo I, pág. 407) estableció las reglas que debían observarse (1) en la compra de la plata, acuñación por cuenta de particulares, comisión por rescate de la plata en la provincia de Coquimbo y la autorización para exportar moneda de plata mediante el pago de un derecho de salida.

La ley de 9 de Enero de 1851 (Anguita, tomo I, pág. 527) fijó las diversas clases de moneda metálica como sigue: las de *oro* en tres clases, denominadas *cóndor, doblón* y *escudo*, todas ellas con ley de 9 décimos de fino y con los siguientes pesos: el cóndor, con 305 granos 543 milésimos de grano, o sean 15 gramos 253 milési-

(1) Se autorizó a la Casa de Moneda para comprar la plata en barra con ley de doce dineros, a un precio que no excediera de nueve pesos, siete reales marco, debiendo aplicarse toda la plata que en esta forma rescatase a la acuñación de moneda sencilla o pesos fuertes en cumplimiento de las órdenes o instrucciones que le impartiese el Gobierno; no se introducian modificaciones en cuanto a la ley ni al peso de las monedas de plata; pero se establecía que exclusivamente por cuenta del Fisco y con fondos de su propiedad podría amonedarse moneda sencilla de plata, limitándose la que acuñare la Casa de Moneda a los *reales de a dos*, con el peso de *ciento veinte granos*; *reales sencillos*, con el peso de *sesenta granos*, y *medios reales*, con el peso de *treinta granos*. Se derogaron expresamente las disposiciones y ordenanzas vigentes en cuanto fueren contrarias a esta ley; se facultó al Presidente de la República para establecer un Banco de rescate de pastas metálicas en la provincia de Coquimbo y para que fijara la comisión de compra, limitándola al máximo de 1%, y se autorizó, a partir del 1.º de Enero de 1844, la exportación de moneda sencilla de plata, mediante el pago de 1% como derecho de salida.

mos y su valor representaría el de 10 pesos de plata; el doblón debería pesar 152 granos 770 milésimos de grano (la mitad del cóndor) y su valor sería el de cinco pesos plata; el escudo debería pesar 61 granos y 108 milésimos de grano y su valor equivaldría a 2 pesos plata.

Las monedas de plata las dividió en cinco clases, todas ellas con 9 décimos de fino, y fueron las siguientes: el *peso*, con 500 granos 768 milésimos de grano, o sean 25 gramos y su valor representaría el de 100 centavos; las demás serían de *cincuenta*, de *veinte*, de *diez* y de *cinco* centavos, con la parte de peso que les correspondiera en proporción al de la moneda de cien centavos. Las monedas de cobre serían de *un centavo* y de *medio centavo*, con peso de diez y cinco gramos, respectivamente, de cobre refinado puro.

La ley de 28 de Julio de 1860 (Anguita, tomo II, pág. 89) facultó la acuñación de monedas de oro con valor representativo de *un peso*, manteniendo la ley de 9 décimos de fino establecida por la ley anterior, fijó a la nueva moneda el peso de 1 gramo 525 milígramos. La misma ley autorizó la amonedación de quinientos mil pesos en monedas divisorias de plata, fijando a éstas los siguientes pesos: la de veinte centavos, 4 gramos sesenta centésimos; la de diez centavos, la mitad del anterior y la de cinco, la mitad del peso de la de diez, todas ellas con la ya establecida ley de 9 décimos de fino. Facultó también a la Casa de Moneda para que pudiera aumentar hasta un 8 % el valor de adquisición de la plata en pasta, y hasta 715 pesos el valor del kilógramo de oro fino.

La ley de 21 de Octubre de 1865 (Anguita, tomo II, pág. 207) declaró en vigor la ley que precede, y autorizó la acuñación de un millón de pesos en moneda de plata sin introducir alteraciones en sus pesos, cuños, proporción de fino y dimensiones.

La ley de 25 de Octubre de 1870 (Anguita, tomo II, págs. 265 y 266) facultó la emisión de moneda de vellón (1) que tendría por objeto reemplazar a la antigua

(1) Vellón: genéricamente se entiende por moneda de vellón, la mo-

moneda de cobre y cuyos valores representativos serían de *dos*, uno, y medio centavo, respectivamente, gravados con las siguientes inscripciones: por el anverso, una figura emblemática de la libertad que debería ocupar casi todo el campo y a la cual debería rodear la leyenda *República de Chile*, escrita toda en letras mayúsculas; por el reverso, el valor de la pieza escrito con letras en el centro del campo y separado por un círculo de puntos de la leyenda *Economía es Riqueza*, y al pié, el año de la acuñación. Se dispuso que no podría obligarse a recibir en esta moneda más del uno por ciento en pago y en ningún caso una cantidad mayor de diez pesos. La misma ley dispuso la caducidad del curso forzoso legal de la antigua moneda de cobre en el plazo de dos años, facultando su rescate a la par.

Las facultades concedidas por la ley que precede al Presidente de la República, fueron ampliadas, incluso en las ampliaciones, el plazo para el rescate de la antigua moneda de cobre, por dos años más, por la ley de 19 de Diciembre de 1873 (Anguita, tomo II, pág. 337). Se estableció que la acuñación de moneda de un centavo sería hasta cuarenta mil pesos, y hasta diez mil pesos la de medio centavo, y que un año después de emitidos los cien mil pesos de moneda de vellón autorizados, dejaría de tener curso legal la antigua moneda de cobre.

La ley de 13 de Septiembre de 1878 (Anguita, tomo II, pág. 455) autorizó la fabricación y emisión de moneda de vellón con noventa y cinco por ciento de cobre y cinco por ciento de *níquel*, manteniendo las denominaciones, valores, pesos, tipos, diámetros y tolerancias que estableció la ley de 25 de Octubre de 1870, citada más arriba. Se autorizó la aceptación en pago, por las oficinas fiscales, sin limitación de cantidad, en moneda de vellón por su valor nominal, y se dispuso que la Casa de Moneda podría cambiarla a los particulares por otras monedas de curso legal.

---

neda de cobre; pero en nuestras leyes suele darse esta denominación a aleaciones de cobre con otros metales (níquel, estaño, zinc) que importan, prácticamente, una moneda de calidad inferior a la de cobre puro.

Por ley de 13 de Junio de 1879 (Anguita, tomo II, pág. 474) se autorizó la emisión de moneda divisionaria hasta por la cantidad de dos millones de pesos, debiendo distribuírse esa cantidad en monedas de veinte, diez y cinco centavos, todas ellas con ley de *cinco décimos* de fino, y con peso de cinco gramos para las de veinte centavos, y el proporcional a éste para los demás. La ley de fino debería estamparse en la moneda, y los sellos o cuños serían los mismos en uso a la fecha de promulgación de la ley. Se limitaba la obligación de recibir esta moneda en pago, a un máximo de cinco por ciento sobre el pago total, siempre que ese cinco por ciento no excediere de cincuenta pesos. La moneda que esta ley autorizaba, duraría cinco años en circulación, al cabo de los cuales debería ser redimida por el Estado.

Por ley de 3 de Enero de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 481) se *prohibió la internación* de moneda de plata de los tipos de veinte, diez y cinco centavos, que llevaran el cuño de la moneda nacional y que tuviesen menos de nueve décimos de fino, bajo pena de comiso.

La ley de 6 de Agosto de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 487) autorizó la emisión de un millón de pesos en moneda divisionaria, en las mismas condiciones que habían estipulado las leyes de 13 de Junio de 1879 y de 3 de Enero de 1880, ya citadas.

La ley de 20 de Enero de 1881 (Anguita, tomo II, pág. 499) autorizó la emisión de un millón y medio de pesos en moneda divisionaria de plata, bajo las condiciones establecidas por la anterior.

La facultad concedida por la ley que precede fué prorrogada por seis meses, en virtud de lo dispuesto en la ley de 12 de Enero de 1882 (Anguita, tomo II, pág. 513).

La ley de 28 de Diciembre de 1882 (Anguita, tomo II, pág. 530) autorizó, por un año, el retiro de la circulación hasta de un millón de pesos de moneda divisionaria con cinco décimos de fino.

Por ley de 20 de Enero de 1883 (Anguita, tomo II, pág. 550) se organizó la Casa de Moneda, se determinaron las Secciones de que debería componerse (siete) entre ellas la Superintendencia, y se fijaron las atribuciones y obligaciones del Superintendente.

Por ley de 13 de Septiembre de 1883 (Anguita tomo II, págs. 559 y 560) se autorizó la emisión de cuatrocientos mil pesos en moneda de diez y cinco centavos, debiéndose, para ello, fundir igual valor en monedas de veinte centavos de las que estaban en circulación, en conformidad a lo dispuesto por la ley de 13 de Julio de 1879.

La ley de 10 de Agosto de 1886 (Anguita, tomo II, pág. 658) autorizó la emisión de moneda de valor legal de *dos y medio centavos*, por el término de dos años y sujetándose a lo dispuesto en las leyes de 13 de Septiembre de 1878 y de 25 de Octubre de 1870.

Por ley de 3 de Marzo de 1887 (Anguita, tomo III, pág. 7) se autorizó la acuñación de quinientos mil pesos en moneda de plata de diez y cinco centavos, por el término de dos años, bajo las mismas condiciones prescritas en las leyes de 13 de Junio de 1879 y de 3 de Enero de 1880.

La ley de 5 de Mayo de 1891, Ley de la Dictadura (Anguita, tomo III, pág. 152), autorizó la enajenación de depósitos metálicos existentes en la Casa de Moneda y la acuñación de un millón de pesos en moneda de plata, con ley de quince d. Se derogaron los arts. 3.° y 4.° de la ley de 14 de Marzo de 1887.

Por ley de 22 de Julio de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 159) se autorizó la emisión de dos millones de pesos en moneda divisionaria de plata, con arreglo a las prescripciones de la ley de 14 de Junio de 1879, y con ley de *dos* décimos de fino y uno y medio por ciento de tolerancia en el peso.

La ley de 25 de Enero de 1892 (Anguita, tomo III,

pág. 210) dispuso la acuñación de dos millones de pesos en moneda divisionaria de veinte, diez y cinco centavos, bajo las prescripciones de las leyes de 13 de Junio de 1879 y 3 de Enero de 1880.

Por ley de 14 de Julio de 1892 (Anguita, tomo III, pág. 217) se ordenó que las Tesorerías Fiscales cambiaran por moneda legal, hasta el 30 de Septiembre del mismo año, la moneda divisionaria de plata acuñada el año 1891.

La ley núm. 55, de 1.º de Agosto de 1893 (Anguita, tomo III, pág. 267) autorizó la acuñación de un millón de pesos en moneda divisionaria de veinte, diez y cinco centavos, sometiéndose a las disposiciones de las leyes citadas en la ley de 25 de Enero de 1892.

La ley núm. 319, de 13 de Diciembre de 1895 (Anguita, tomo III, pág. 344) autorizó la acuñación de ciento cincuenta mil pesos en moneda de vellón de uno y de *dos y medio* centavos.

Por ley núm. 1,172, de 19 de Enero de 1899 (Anguita, tomo III, págs. 454 y 455) se autorizó la acuñación de cinco millones de pesos en moneda divisionaria de veinte, diez y cinco centavos con cinco décimos de fino, sujetándose a las disposiciones de la ley de 11 de Febrero de 1895 y Decreto Supremo de 23 de Marzo del mismo año. Esta moneda sería redimida por el Estado, por su valor nominal. Se autorizó el curso legal de la moneda de cinco décimos de fino emitida en conformidad a las leyes anteriores, hasta que el Gobierno señalare el plazo dentro del cual debería verificarse la amortización, conforme a lo dispuesto en el art. 6.º de la ley de 13 de Junio de 1879. Se prohibió la introducción de moneda de plata con el sello de la moneda nacional y se derogó la ley de 3 de Enero de 1880. De los diez millones de pesos, cuya acuñación se autorizó por la ley 1,054, de 31 de Julio de 1898, el Presidente de la República podría hacer acuñar hasta cinco millones de pesos en las mismas condiciones establecidas en esta ley.

La ley 1,651, de 5 de Febrero de 1904 (Anguita, to-

mo IV, pág. 59) declaró vigente, por dos años, la autorización concedida al Presidente de la República para hacer acuñar moneda de plata de los tipos de ciento, *cincuenta*, diez y cinco centavos, a contar desde el primero del año en curso, facultad que se le había otorgado por el art. 4.° de la ley núm 1,509, de 31 de Diciembre de 1901 (con ley de 7 décimos de fino).

Por ley 1,652, de 9 de Marzo de 1904 (Anguita, tomo IV, págs. 60 y 61) se autorizó la acuñación de doscientos mil pesos de moneda de vellón y se dió la denominación, diámetro, pesos y tolerancia de estas monedas. El cuño representaría, por el anverso, una figura emblemática de libertad que debía ocupar casi todo el campo, rodeada de la leyenda *República de Chile*; por el reverso, el valor de la pieza y el sello de la Casa de Moneda separados por una corona de hojas de laurel y encima la leyenda *Economía es Riqueza* y el año de la acuñación al pié, entre dos pequeñas estrellas.

La ley 1,856, de 13 de Febrero de 1906 (Anguita, tomo IV, pág. 121) facultó al Presidente de la República por el término de cuatro años para hacer acuñar hasta tres millones de pesos en moneda de plata de cincuenta i cien centavos en conformidad a la ley 1,509; hasta un millón de pesos en monedas de veinte centavos, y hasta quinientos mil pesos en moneda de cinco y diez centavos, con arreglo a la ley 1,172, de 19 de Enero de 1899.

Por ley 1,930, de 8 de Febrero de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 153 y 154) se fijó en quinientos milésimos de fino la ley de las monedas de plata de cincuenta y de cien centavos que la ley 1,856, de 13 de Febrero de 1906 y 1,509, de 31 de Diciembre de 1901 habían fijado en setecientos milésimos.

La ley 2,057, de 9 de Diciembre de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 217 y 218) facultó la acuñación hasta de diez millones de pesos en monedas de plata de cuarenta, veinte, diez y cinco centavos. Se fijaron las dimensiones de la moneda de cuarenta centavos y su

peso, quedando, en cuanto al cuño, sometida a las disposiciones de la ley 277, de 11 de Febrero de 1895. Esta ley prohibió, bajo pena de comiso, la exportación de la moneda divisionaria de plata, y autorizó la acuñación hasta de un millón de pesos en moneda de níquel de diez i cinco centavos.

La ley 2,057, de 19 de Febrero de 1909 (Anguita, tomo IV, pág. 253) prorrogó el plazo de un año fijado en la ley anterior, hasta completar la acuñación de diez millones de pesos en moneda divisionaria, y suspendió la autorización para acuñar moneda de cuarenta centavos.

Por ley 2,340, de 1.° de Agosto de 1910 (Anguita, tomo IV, pág. 312) se autorizó la acuñación de cinco millones de pesos en moneda de plata de cincuenta i cien centavos, con ley de nueve décimos de fino. Dió las dimensiones de la moneda de cincuenta centavos y estableció que los cuños serían los fijados por la ley 277, de 11 de Febrero de 1895.

La ley 2,947, de 18 de Noviembre de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 138 y 139) autorizó la acuñación de quince millones de pesos en moneda de plata de un peso, con ley de *setecientos veinte* milésimos de fino y un peso de nueve gramos con veintiocho milímetros de diámetro y los emblemas y leyendas de las monedas de plata creadas por ley 277, de 11 de Febrero de 1895, con una tolerancia en feble y fuerte de cuatro milésimos en la ley y de tres milésimos en el peso; la tolerancia de cada pieza debería ser de cuarenta miligramos. Esta ley dispuso que la ley de las monedas de plata, en lo sucesivo, sería de *cuatrocientos cincuenta* milésimos, sin perjuicio de que continuaran en circulación las monedas de estos tipos con leyes de *cuatrocientos* y *quinientos* milésimos.

Se facultaba al Presidente de la República para reacuñar, en conformidad a las disposiciones de esta ley, las monedas que con anterioridad se hubieren acuñado con leyes de fino distintas de la que por esta ley se establecía. Un año después de la promulgación de esta ley, no podrían emitirse billetes del tipo de un peso.

Por ley núm. 3,527, de 8 de Agosto de 1919 (Echeverría, tomo IX, pág. 153) se autorizó la acuñación de veinticinco millones de pesos en moneda divisoria y la emisión de cuatro millones seiscientos mil pesos en billetes del tipo de un peso (emisión prohibida anteriormente por la ley núm. 2,340). La acuñación sería hasta de veinte millones en monedas de veinte, diez y cinco centavos, de níquel y de cobre de dos y de un centavo. La aleación debería ser de *veinticinco por ciento de níquel* y *setenta y cinco por ciento de cobre*, con los siguientes pesos, diámetros y tolerancia: la de veinte centavos, cuatro y medio gramos, veintidós y medio milímetros de diámetro y tres centésimas y cuatro milésimas de tolerancia en la ley y en el peso; la de diez centavos, tres gramos, diez y nueve y medio milímetros de diámetro y la tolerancia de estas dos últimas monedas sería de tres centésimas en la ley y de cinco milésimas en el peso. Los cuños y leyendas serían los mismos de la moneda de plata, vigentes a la fecha de su promulgación, con el cambio de la designación en letras del valor de cada moneda por la cifra correspondiente en números. La de cobre tendría una aleación de *noventa y cinco por ciento de cobre, cuatro por ciento de estaño* y *uno por ciento de zinc*, y con peso de tres y medio gramos y diámetro de veintiún milímetros la de dos centavos, y de dos y medio gramos y diez y ocho milímetros la de un centavo, y con tolerancia de tres centésimas en la ley y de quince centésimas en el peso de las dos monedas. Los cuños serían los mismos de la moneda de cobre en curso, sustituyéndose en ellos, por números, la indicación de su respectivo valor. Nadie estaría obligado a recibir más de cincuenta pesos en moneda de níquel, salvo las oficinas fiscales que admitirían en pago, sin limitación, estas monedas y las de cobre. Se prohibió, bajo pena de comiso o multa equivalente, la refundición de la moneda divisoria.

Se autorizó igualmente la acuñación de cinco millones de pesos en moneda de plata de valor de *un peso*, con *quinientos* milésimos de ley, nueve gramos de peso y veintinueve milímetros de diámetro, y en moneda divisoria de plata de *veinte*, *diez* y *cinco* centavos, con *cuatrocientos* milésimos de ley. Estas se sujetarían, en

todo lo demás, a la ley de acuñación de monedas de plata núm. 2,947, de 8 de Noviembre de 1918. Se reacuñaría en moneda de a peso la acuñada en virtud de aquella ley. Se declaró la caducidad de la facultad otorgada por leyes anteriores para hacer acuñar el resto de las cantidades que autorizaron otras leyes que no se habían cumplido totalmente.

***

El conjunto de las leyes de que acabamos de ocuparnos deja una impresión compleja de abundancia y de heterogeneidad. Todo él concurre, sin embargo, en un significado común: el ejercicio, por parte de nuestro país, del monopolio administrativo de la acuñación de moneda metálica. Puede notarse, con ligera observación de todas estas leyes, un fenómeno de muy fácil percepción: el decrecimiento lento en el valor real de la moneda y la carencia de rumbos fijos, perseverantes, que entrañen una política económica organizada sobre un plan metódico. Hecho es, este último, que quedará mucho más evidenciado en los párrafos que siguen. En cuanto al descenso en el poder adquisitivo de la moneda y en su valor intrínseco, basta a evidenciarlo la circunstancia del aumento en el tipo de las monedas divisorias de vellón. Primeramente sólo nos encontramos con monedas de uno y de medio centavo. Muchos años más tarde, aparece la moneda de dos centavos, y con posterioridad aún, la de dos centavos y medio. A medida que van apareciendo estas monedas de mayor tipo, impuestas, con seguridad, no por un capricho novelero de los hacendistas, sino por necesidades del comercio y de las transacciones, iban desapareciendo las monedas de menor valor hasta extinguirse totalmente la de medio centavo, desaparecer, casi con ella, la de un centavo, y sobrevivir, más en el recuerdo que en la práctica, las de dos y dos y medio centavos. Paralelamente a este fenómeno se produce otro: la disminución en la calidad de la moneda es notoria y sintomática, hasta la de vellón, primitivamente *de cobre refinado puro*, se pervierte con la introducción de aleaciones de metales inferiores, y en las de plata, igualmente, vemos decrecer

su proporción de fino, de los nueve a los siete, de los siete a los cinco, y aún a los cuatro, y hasta, en el caso anormal y extraordinario de 1891, a dos décimos, para descender, finalmente, a la moneda actual de níquel, descenso que parece el último peldaño de una fatal y progresiva decadencia, sin que nos sea dado vaticinar que ha llegado ya a su término definitivo.

Aunque en las leyes citadas aparecen algunas que dicen relación con la moneda de oro, todas ellas se refieren a la época de nuestras sanas finanzas que llevaban consigo la sana moneda, y son anteriores al período del papel moneda, bancario primero, tímidamente velado bajo la denominación de vales de tesorería, después, para terminar franca y descaradamente en el papel fiscal de curso forzoso. Hemos preferido, como queda dicho, tratar en párrafos independientes estos otros dos aspectos que presenta nuestra historia legislativa sobre monedas: las emisiones de monedas papel y el período, breve y fugaz como un meteoro, de la circulación metálica en las postrimerías de la pasada centuria, con su legislación correspondiente, moratoria y postergaciones sin cuentos.

Pasaremos, en consecuencia, a considerar las leyes que se refieren a la facultad emisora de los Bancos y las emisiones de papel del Estado, hasta la fecha en que se llevó a cabo la Conversión Metálica.

§ LVIII.—Diversas leyes sobre emisión de billetes. Bancos de emisión. Sus privilegios.

Aunque no es propiamente una ley de emisión de moneda papel, tiene algunos de sus caracteres, por cuanto pone en circulación algo distinto de la moneda misma metálica, entonces en curso, la ley de 9 de Agosto de 1832 (Anguita, tomo I, pág. 210) por la cual se facultó al Gobierno para emitir letras de cambio en contra de sus deudores y en favor de los acreedores de la Hacienda Pública, contrayendo la Hacienda, al efecto, las mismas obligaciones que la letra de cambio impone en favor del acreedor cuando el o los librados, previas las condiciones del protesto, no hubieren aceptado o no hubieren pagado en su oportunidad el valor de la respectiva

letra, es decir, la letra se haría efectiva directamente en contra del Fisco quien tomaba la situación de librador.

La ley de 23 de Julio de 1860 (Anguita, tomo II, págs. 87 a 89) estableció las condiciones bajo las cuales se podrían *instalar y practicar emisiones los Bancos particulares*. Se considerarían como Bancos de emisión, aquellos que a las demás operaciones propias a los establecimientos de esta clase, unieran la de emitir billetes pagaderos a la vista y al portador, cualesquiera que fuesen las formas en que estuvieren extendidos (art. 2.º). Cualquiera que se propusiere establecer un Banco de emisión, debería depositar en el Ministerio de Hacienda, por lo menos quince días antes de toda operación, una declaración en que se debía indicar, primero, el nombre del futuro Banco; segundo, la ciudad en que se proponía establecerlo; tercero, el número de sucursales, si debería tenerlas, y la localidad en que se establecería cada una de ellas; cuarto, el monto del capital efectivo del Banco, y quinto el día en que pensaba comenzar las operaciones. Si el Banco de emisión fuese fundado por una sociedad comercial, debería agregarse copia de la escritura pública de sociedad a las declaraciones indicadas (art. 3.º). El que, como propietario o director administrare un Banco de emisión, debería depositar, igualmente en el Ministerio de Hacienda, una copia de todos los reglamentos interiores y estatutos de dicho Banco; de los inventarios anuales, actas y resoluciones de toda junta de accionistas y, particularmente, de aquellas que tuvieren por objeto un aumento o disminución del capital del Banco, o su liquidación (art. 4.º). Antes del día indicado para dar principio a sus operaciones, el Presidente de la República haría comprobar, de la manera que juzgare conveniente, la existencia del capital del futuro Banco (art 5.º). No debería considerarse como capital de Banco, sino el capital efectivamente realizado en moneda legal del país en barras de oro o de plata, o en *obligaciones y documentos suscritos por personas notoriamente solventes* a seis meses plazo o menos. Los inmuebles, obligaciones ordinarias, hipotecarias, o aún públicas, y las fianzas, podrían asegurar el capital; pero

en ningún caso constituírlo, y les quedaba prohibido a los propietarios o directores de Bancos, hacer mención de dichos valores o garantías como constituyentes del capital del Banco en los avisos, carteles o anuncios que publicaren en el interior del Banco, bajo la pena de cien pesos de multa por cada publicación. Incurrirían en la misma pena, el editor responsable de un papel o diario que hiciere estas publicaciones sin orden de los propietarios o directores del Banco (art. 6.º). Al efectuarse la comprobación del capital, el propietario, el director o directores del Banco deberían afirmar bajo juramento al agente del Gobierno encargado de la comprobación, que el capital pertenecía realmente a la persona o a la sociedad que se proponía fundar dicho Banco y que debía ser fiel y exclusivamente empleado en sus operaciones. El agente del Gobierno levantaría una acta de esta aseveración bajo juramento, y de la comprobación del capital. El acta firmada por el propietario o director se añadiría a las declaraciones que prescribía el art. 3.º (art. 7.º). Los propietarios o directores de todo Banco de emisión, deberían dirigir al Ministerio de Hacienda, en los quince primeros días de cada mes, un balance en que se manifestara sumariamente la situación del Banco al fin del mes precedente, debiendo aparecer en dicho balance las partidas indicadas en el art. 30 (art. 8.º). Se establecía la responsabilidad solidaria del director de un Banco por acciones de las obligaciones contraídas por el Banco durante su dirección, aún cuando la sociedad se hubiere constituído como sociedad anónima. Además, se le imponía la condición de poseer en la sociedad un número de acciones equivalente, a lo menos, a un diez por ciento del capital del Banco, o un interés eventual en las utilidades, que tampoco bajare de un diez por ciento; pero cualquiera que fuese el capital social, bastaría que las acciones del director llegasen a cuarenta mil pesos o a diez mil su interés en las utilidades. Las acciones del director deberían ser nominales i permanecer libres de toda obligación respecto de terceros, en las cajas del Banco, como garantía durante todo el tiempo de su dirección y seis meses después de haber terminado ésta. Hasta esa época, los acreedores del Banco tendrían preferencia por

privilegio en cuanto al embargo de dicha garantía, a los acreedores personales del director (art. 9.º). *Los préstamos o descuentos consentidos*, fuese *a los directores*, fuese *a los miembros del Consejo de Administración*, de *descuento*, de *censura*, de *vigilancia* u *otros agentes que tuvieren parte en la dirección o administración de un Banco por acciones*, fuese a *las personas que hubiesen garantido respecto de terceros las obligaciones contraídas por un Banco, deberían ser objeto de una cuenta especial en los libros y en el balance*. Los documentos que llevaren la firma de las personas antedichas, por cualquier título que fuese, deberían incribirse en esta cuenta (art. 10). Se prohibía a todo Banco de emisión, prestar suma alguna sobre depósito de sus propias acciones (art. 11). La transferencia de acciones de un Banco, de cualquier manera que fuese constituído, debería anotarse en sus libros y publicarse por los diarios el nombre de los nuevos accionistas (art. 12). El Presidente de la República debería hacer comprobar, con el intervalo de tiempo que juzgare conveniente, por uno o más agentes que comisionaría al efecto, los libros, cajas y cartera de los Bancos de emisión (art. 13). Los billetes de Banco deberían ser numerados y con doble talón, y deberían llevar la firma y sello del Superintendente de la Casa de Moneda. Uno de los talones debería permanecer en la Casa de Moneda (art. 14). Los billetes de Banco serían de veinte, cincuenta, ciento y quinientos pesos (art. 15). Los billetes que se hubieren deteriorado o inutilizado por cualquiera otra causa y no pudiesen servir para la circulación, serían incinerados al fin de cada mes en presencia del Superintendente de la Casa de Moneda y de los propietarios o directores de Banco o de sus agentes, se levantaría un acta de su destrucción, y se les reemplazaría por billetes nuevos (art. 16). Los billetes de Banco, antes de su emisión, deberían ser firmados por el propietario o principal director (art. 17). La falsificación de los billetes de Banco, por lo que toca a su penalidad, se dejaba sujeta a las leyes relativas a la falsificación de monedas (art. 18). Seis meses antes de la liquidación de un Banco, suspendería sus emisiones de billetes a la vista y al portador. Los propietarios o directores deberían remitir a la Casa de Moneda

los billetes que permanecieran en su poder, y cada semana los que hubieren entrado en caja. Estos billetes serían destruídos al fin del mes conforme a las disposiciones del art. 16. (art. 19). Se prohibía a todo Banco de emisión emitir documentos pagaderos a menos de quince días visto y ganando interés, bajo la pena de cien pesos de multa por cada documento emitido en contravención a esta prohibición (art. 20). El propietario o director de un Banco de emisión que hubiese emitido billetes a la vista y al portador, distintos a los que se mencionan en los arts. 14 y 15 de la ley, sería castigado con una multa de un mil a diez mil pesos (art. 21). Al propietario o director de Banco que principiare sus operaciones sin haber dado cumplimiento a las prescripciones del art. 3.º, se le castigaría con una multa de ciento a mil pesos; igual pena se aplicaría al propietario o director que omitiere la publicación exigida por el art. 12 (art. 22). El propietario, director, comisionado o agente cualquiera de un Banco de emisión que, después de haber sido debidamente notificado por el agente del Gobierno, comisionado al efecto, hubiera rehusado comunicarle al instante los libros, cajas i cartera del Banco, sería castigado con una multa de un mil pesos. El Banco sería responsable por esta multa al Tesoro público (art. 23). El propietario o director de un Banco que a sabiendas hubiese hecho una declaración falsa sobre la propiedad y destino del capital del Banco o suministrado un balance falso o disimulado, por medio de documentos fraudulentos sobre la situación del Banco y especialmente en cuanto a las sumas anticipadas por el Banco a sus directores, propietarios, celadores, administradores o fiadores, fuese directamente o por descuentos de documentos bajo su firma, sería castigado con una multa que no excediese de diez mil pesos. En caso de quiebra del Banco, el director o propietario que hubiere cometido los fraudes arriba indicados, sería considerado como deudor alzado y castigado como tal (art. 24). El retardo en la tramitación de los documentos y cuentas al Ministerio de Hacienda, sería castigado con una multa de veinte pesos por cada día de demora (art. 25). Los billetes a la vista y al portador, *tendrían el valor de títulos ejecutivos* contra los bienes y la

persona de los propietarios o directores de Bancos, *en virtud de una formal protesta, sin reconocimiento de firma* (art. 26). El pago de billetes al portador y a la vista debería hacerse en moneda de oro y de plata, con tal que el valor de estas últimas monedas no bajase de veinte centavos (art. 27). Los Bancos y sus sucursales mantendrían abiertas sus oficinas a disposición del público todos los días nó feriados desde las diez de la mañana hasta las cuatro de la tarde, bajo una multa que no excedería de un mil pesos por cada vez que, sin justa causa, contravinieran a esta disposición (art. 28). Ningún Banco podría emitir en billetes al portador una suma superior a *ciento cincuenta por ciento de su capital efectivo*, según queda definido en el art. 6.º La Superintendencia de la Casa de Moneda se negaría a firmar y sellar billetes por una suma superior a la que se determinaba en este art. 28 (art. 29). En el balance que en conformidad al art. 8.º debía presentarse mensualmente, deberían aparecer: en el *Haber*, los valores en monedas legales, las barras de oro o plata, los valores en documentos, pagarées o cuentas corrientes, en anticipaciones o deudas de agentes o empleados, y en billetes de otros Bancos, y en el *Debe*, el capital del Banco, el fondo de reserva, los billetes en circulación, cuentas corrientes o depósitos con interés y sin interés (art. 30). Los propietarios o directores de Bancos de emisión deberían sujetarse o no a las disposiciones de esta ley, seis meses después de su promulgación. La suma total de los billetes, llevaren o no la firma del Superintendente de la Casa de Moneda, se debía tomar en consideración al fijar el límite puesto a la emisión de cada Banco por el art. 29 (art. 30).

*
* *

Un somero análisis de la ley que dejamos transcrita en la síntesis de sus disposiciones, nos produce la amarga impresión de que habría sido imposible que Estado alguno civilizado hubiera podido proceder con mayor liberalidad a desposeerse de uno de los atributos de su soberanía (como aprecian Jèze y De Greef la facultad emisora del Estado) con menores ventajas para la Ha-

cienda, o, más propiamente, sin compensación de ningún género. Conceder así, libremente, el derecho de emisión a la industria bancaria privada, sea al particular individualmente convertido en banquero, sea a un conjunto de particulares asociados con igual objeto y hasta concurrencia del *ciento cincuenta por ciento* de su capital efectivo, considerado en éste con tal carácter *las obligaciones o documentos suscritos por personas notoriamente solventes*, sin otras limitaciones que las de vigilancia y sanciones o multas establecidas en esta ley, parecería en nuestros tiempos una monstruosidad financiera, si no es un despojo voluntario del dominio natural y privativo del Estado sobre una de sus facultades más caracterizadas a la par que sobre una de sus responsabilidades más severas. Ello, no obstante, se explica, dentro de la concepción doctrinaria de la época: predominaba entonces, casi sin contrapeso, el principio de la libertad y del individualismo, las doctrinas sucedáneas a las de A. Smith llevadas a sus últimos extremos por Bastiat y otros tratadistas. Con todo, y ya en esa época, Inglaterra había otorgado privilegios de emisión con compensaciones al Banco de su nombre, y Francia había hecho otro tanto con el Banco, también, de su nombre. En retribución de su liberalidad, nuestro país no se reservó, siquiera, la prestación de algunos servicios de parte de los favorecidos con su ilimitada largueza.

Admirable es, en estas condiciones, que todos los que se acogieron a esta ley, no hicieran pingües y fabulosas utilidades. Acaso la reacción que luego se hizo sentir y las modificaciones que pronto se introdujeron en esta ley, no dieron tiempo a los beneficiarios de ella para alcanzar la suma de tales expectativas.

*
* *

La ley de 24 de Septiembre de 1865 (Anguita, tomo II, págs. 205 y 206) autorizó al Presidente de la República por el término de noventa días para conceder al Banco Nacional de Chile la facultad de emitir billetes al portador, hasta la suma que representare el cincuenta por ciento del capital suscrito, tomando las precau-

ciones necesarias para que los billetes fueran perfectamente garantidos (art. 1.º); el Banco Nacional de Chile *no quedaría obligado a convertir en metálico* los billetes que emitiere hasta el 31 de Enero del año 1866 (art. 2.º); se suspendieron, por entonces, los efectos del art. 15 de la *Ley sobre Bancos de Emisión*, reemplazándosele por el siguiente: «art. 15: Los billetes de Banco serán *desde un peso hasta quinientos pesos*» (art. 3.º); los billetes que emitiera el Banco Nacional de Chile serían recibidos en Arcas Fiscales por su valor nominal, previas las garantías que determinaría el Presidente de la República (art. 4.º); mientras durase la autorización concedida al Banco Nacional de Chile por esta ley, la tasa de su descuento no podría exceder del 10% al año (art. 5.º).

***

Como se ve, entre esta ley y la anterior, sólo median cinco años, y las ideas sustentadas en la que le sirve de antecedente, no hacen sino acentuarse en ella; pero ahora en favor de una sola institución bancaria, a la que no se le imponen otras limitaciones nuevas que la de no poder elevar sobre el 10% la tasa de sus descuentos. Otra característica de esta ley es la de haber facultado la emisión de billetes de corte pequeño.

***

La ley de 20 de Diciembre de 1865 (Anguita, tomo II, págs. 208 y 209) otorgó nuevas concesiones a los Bancos de emisión regidos por la ley de 1860, bajo las condiciones que se sintetizan a continuación: Los billetes que se emitieren en conformidad a la ley de 1860 (citada) no serían convertibles en dinero hasta seis meses después de concluída la guerra con España en que el país se encontraba comprometido, o, a más tardar, hasta el 30 de Julio de 1867; serían, por otra parte, recibidos en pago, en todas las oficinas fiscales del Estado por su valor nominal, como moneda corriente (art. 1.º). En resguardo de los intereses afectados por la emisión, el Presidente de la República debería tomar las precau-

ciones necesarias para que esos billetes estuvieren perfectamente *garantidos con prenda* que consistiría en títulos de la deuda pública sin tomar en consideración el capital efectivo del Banco (art. 2.º). Los Bancos de emisión que hiciesen uso del privilegio que se les concedía por las disposiciones precedentes, serían obligados a convertir los billetes de su propia emisión que las oficinas fiscales de los lugares en que los Bancos tuvieren su domicilio o establecieren sucursales, necesitaren para atender a las exigencias del servicio público. La cantidad de billetes que los Bancos de emisión estarían obligados a convertir no bajaría del cinco por ciento de su total emisión durante el curso de cada mes. Si no se cumpliere con esta condición, *el Banco dejaría de gozar del privilegio* que se le confería por esta ley (art. 3.º). En cambio de los privilegios que concedía esta ley, los Bancos de emisión *deberían prestar al Estado la tercera parte de los billetes que emitieren*, a medida que fueren emitiéndose. Este préstamo sería *sin interés alguno mientras los billetes no fueren convertibles en dinero*. El Estado debería abonar el interés del 6% anual desde el día en que fuesen convertibles, pudiendo los Bancos de emisión renunciar, en cualquier tiempo, el privilegio de la inconvertibilidad de sus billetes (art. 4.º). La devolución del préstamo no tendría lugar, sino cuando por resolución del Presidente de la República, o por renuncia espontánea de los Bancos, dejaren de recibirse los billetes como dinero en las oficinas fiscales. Para que esto pudiera verificarse, sería necesario que la devolución fuese ofrecida por el Gobierno o exigida por los Bancos con seis meses de anticipación (art. 5.º). Si después de hecha la emisión conforme a esta ley, alguno de los Bancos quisiera reducirla, tendría derecho para exigir la devolución de una parte proporcional del préstamo y garantía de que hablan los artículos precedentes, previo aviso anticipado de seis meses (art. 6.º). Los Bancos de emisión que no quisieren hacer uso de los privilegios antes expuestos, quedarían sujetos, únicamente a las disposiciones de la ley de 23 de Julio de 1860. La emisión de un millón quinientos mil pesos hecha por el Banco Nacional de Chile en virtud de la ley

de 24 de Septiembre y del Decreto Supremo de 29 de Octubre que consideró en igual situación al *Banco de A. Edwards y Cía.*, del mismo año, no se tomarían en cuenta para las emisiones que podrían hacer dichos Bancos y sus fiadores con arreglo a esta ley o a la de 23 de Julio de 1860 (art 7.º).

*
* *

Entre la ley del año 1860 y la presente, se nota ya una diferencia de importancia: la concesión del privilegio ha dejado de ser totalmente gratuita, y el Estado se ha reservado, siquiera por el tiempo de la inconvertibilidad de los billetes emitidos, el derecho de tomar en préstamo, sin intereses, la tercera parte de los billetes que cada Banco hubiese emitido y, una vez llegado el plazo de la convertibilidad, mediante un interés de 6 % anual.

*
* *

La ley de 20 de Julio de 1866 (Anguita, tomo II, pág. 218) facultó al Presidente de la República para conceder los siguientes privilegios al Banco o Bancos de emisión que prestasen al Estado una suma efectiva de cuatro a seis millones de pesos: 1.º Los billetes del Banco tendrían privilegio exclusivo de ser recibidos en todas las oficinas fiscales por su valor nominal y como moneda corriente, por el término de veintidós (22) años, quedando derogada la ley de 20 de Diciembre de 1865. Durante este término, el Banco concesionario se sujetaría a la ley que regía a la fecha sobre Bancos de emisión y las reformas o variaciones que se hiciesen en dicha ley no le serían aplicables ni podrían perjudicar a los privilegios y derechos que se les hubiesen concedido. Mientras el préstamo estuviere en vigor, el Gobierno se comprometía a no emitir ni permitir que se emitiera papel moneda de curso forzoso o billetes de Banco al portador y a la vista, que no fuesen pagaderos en monedas de plata u oro, y dicho préstamo debería pagarse en oro o plata sellada, o en billetes del mismo Banco con exclusión de toda otra clase de papel (art. 1.º). Los billetes gozarían del privilegio de la inconverti-

bilidad hasta seis meses después de concluída la guerra o, a más tardar, hasta el 30 de Junio del año 1867, pudiendo el Banco, en cualquier tiempo, renunciar este derecho, pero mientras lo gozare, debería abonar al Fisco *un dos por ciento al año sobre el monto total de los billetes en circulación* comprobado por los saldos diarios del Banco (art. 2.º). Mientras durase el privilegio, los billetes del Banco quedarían exentos de todo gravamen de timbre o derechos de internación (art. 3.º).

***

Esta ley denota un nuevo paso de progreso: el privilegio se otorga mediante la reserva, en favor del Fisco, de un dos por ciento, a manera de regalía, sobre los billetes emitidos que el Banco mantuviere en circulación. Menos mal, que así las cosas parecían caminar por la vía de la verdadera solución a que en todas partes, donde estas relaciones y privilegios existen, se ha llegado: el privilegio no es gratuito para la o las instituciones que lo disfrutan: se trata de un negocio lucrativo y ventajoso y es de justicia y equidad retribuír al Estado su largueza o que el Estado mismo se reserve el goce de una parte de las utilidades que al amparo del privilegio puedan obtener los particulares beneficiados. La ley que viene a continuación, marca un considerable retroceso en la tendencia que dejamos subrayada.

***

La ley de 27 de Junio de 1878 (Anguita, tomo II, págs. 441 y 442) aprobó el contrato celebrado entre el Gobierno y algunos Bancos y cuyas disposiciones estipulaban: 1.º la concurrencia de los Bancos nacionales a tomar el empréstito autorizado por ley de 16 de Enero de 1878, mediante la entrega de Vales del Tesoro por igual valor, los cuales devengarían un nueve por ciento de interés anual y a dos años plazo, en la proporción siguiente:

Banco Nacional de Chile.....	$ 1.100,000
Banco de A. Edwards y Cía..	540,000

Banco de D. Matte y Cía.....	$ 200,000
Banco Consolidado.....	250,000
Banco de la Alianza.....	150,000
Banco Agrícola.....	100,000
Banco Ossa y Cía.....	60,000
Banco Mobiliario.....	50,000
Banco de la Unión.....	75,000
	$ 2.525,000

Los vales deberían llevar la fecha 1.° de Marzo de 1878, debiendo pagarse la suscrición en la forma siguiente: 25% al contado; 25% el quince de Abril; 25% el 1.° de Mayo, y 25% el quince de Mayo (art. 2.°). Se otorgaba a los Bancos mencionados, hasta el 7 de Agosto de 1888, el *privilegio* de que sus billetes fuesen recibidos en todas las oficinas dependientes del Estado por su valor nominal en pago de todo impuesto o servicio fiscal o de cualquiera deuda a su favor. El Estado *no podría otorgar, dentro del término indicado, una franquicia análoga* a los billetes de los Bancos que no hubieren concurrido a este empréstito (art. 3.°). Para gozar de este privilegio, los Bancos referidos, sin perjuicio del límite que les señala a sus emisiones la Ley de Bancos de Emisión, sólo podrían emitir billetes por un *valor cuatro veces mayor* que la cantidad tomada por cada cual en el empréstito mencionado. La Casa de Moneda haría respetar esas prescripciones, no firmando billetes que excedieren de esas cantidades (art. 4.°). El Banco que pretendiere dar mayor ensanche a la emisión de sus billetes debería poner esta determinación en conocimiento del Ministerio de Hacienda y en el acto cesaría de gozar del privilegio, quedando sujeto, únicamente, a la Ley de Bancos de Emisión (art. 5.°). Para garantizar la admisión de billetes en las oficinas del Estado, sería indispensable que cada uno de los Bancos concesionarios depositara en la Tesorería de la Casa de Moneda el 25% del valor de los billetes que pudiere o quisiere emitir dentro del límite ya determinado. El depósito se haría en los Vales de Tesorería de que habla el art. 1.° (art. 6.°). El privilegio no sería transferible de un Banco a otro y caducaría con la insolvencia o liquidación

obligada de cualquiera de ellos, sin que esto perjudicara el privilegio de los otros Bancos participantes. No obstante esta prescripción, si llegase al término del plazo por el cual se hubiese constituído alguno de los Bancos y se reorganizara entre los mismos socios o entre algunos de ellos y otros diversos que se hicieran cargo del activo y pasivo de la antigua sociedad, el privilegio subsistiría, sujetándose a las condiciones establecidas en los artículos precedentes (art. 7.º). Si los Bancos que tomaran participación en este convenio resolvieran de común acuerdo extender la emisión privilegiada del límite fijado, hasta doce millones de pesos, podrían verificarlo debiendo distribuírse el derecho de emisión en exceso, a prorrata del monto con que cada cual figuraba en este contrato y debiendo constituír, además, la garantía del 25% en Vales de los indicados en el art. 1.º o en bonos del Gobierno, según determinase el Presidente de la República (art. 8.º). Al vencimiento y pago de los Vales de que trata este contrato, los Bancos que desearan continuar con el privilegio, deberían tomar los títulos que se emitiesen en su reemplazo, hasta el 7 de Agosto de 1888, en condiciones iguales a las de esta suscrición, si el Estado no consiguiera enajenarlos en mejores términos, y sólo en ese caso, o en el evento de que el Gobierno no los renovara, podrían los Bancos depositar otros bonos en garantía, estimados por el valor que les fijara el Presidente de la República (art. 9.º). Los Bancos Nacional de Chile y A. Edwards y Cía., sin novar en lo demás estipulado en el contrato de empréstito con el Supremo Gobierno, de fecha 7 de Agosto de 1866, inclusa la obligación contraída por el Estado de no emitir ni permitir que se emitiera papel moneda de curso forzoso o billetes de banco que no fuesen pagaderos en moneda de oro o de plata sellada, convinieron en que el Gobierno pudiese hacer extensivo a los demás Bancos suscritores el privilegio de que sus billetes pudieran ser recibidos en pago de todo impuesto o servicio del Estado u otra cualquiera deuda a su favor, recuperando la libertad de la limitación impuesta a su emisión por el art. 9.º del contrato mencionado. Los mismos Bancos convinieron, igualmente, en constituír las mismas garantías y con la limitación a la emisión establecida

en este contrato para los demás Bancos (art. 10). En compensación de la circulación de que pueden ser privados por la extensión del privilegio a los demás Bancos, el Gobierno abonaría a los Bancos Nacional de Chile y A. Edwards y Cía., hasta el 7 de Agosto de 1888, un 1% al año sobre la diferencia que existiese entre el monto total de su antiguo privilegio y la cantidad de billetes que mantuvieren como término medio en circulación, según sus balances mensuales, siempre que esta circulación fuese inferior a la cantidad de tres millones trescientos mil pesos para el Banco Nacional de Chile y dos millones cuarenta mil pesos para el Banco A. Edwards y Cía. Esta indemnización, no debería exceder, en ningún caso, de diez mil pesos a cada Banco, anualmente (art. 11). Este convenio entraría en todo su vigor una vez convertido en ley de la República, debiendo el Congreso prestarle su aprobación antes del 1.º de Julio de 1878; si así no ocurriere, cada uno de los Bancos tendría derecho a exigir la devolución de las cuotas con que hubiere concurrido, debiendo pagársele, además, intereses a razón de 10% anual, computados desde la fecha de los desembolsos. En este caso, los Bancos Nacional de Chile y A. Edwards y Cía. continuarían, por su parte, disfrutando del privilegio que les otorgó el contrato de 7 de Agosto de 1866 (art. 12). Mientras durase el privilegio, los billetes de los Bancos prestamistas quedarían exentos del gravamen de timbre y de derechos de internación (art. 13).

*
* *

En tanto que en otras partes, como ocurriría entre nosotros mismos en nuestros días, los Bancos pagarían porque se les otorgara un tan amplio derecho de emisión como el que les confirió esta ley a los nueve Bancos concurrentes a ese mísero empréstito, en la ocasión que a ello dió lugar, no parece que el Congreso ni el Gobierno hubieran dictado la ley ni dispuesto los términos del contrato, sino que los amos hubieran sido las instituciones de crédito que imponían las condiciones y aumentaban inmoderadamente sus privilegios, ya largos y gratuitos.

*
* *

La ley de 23 de Julio de 1878 (Anguita, tomo II, pág. 449) dispuso la inconvertibilidad de los billetes de Banco desde la fecha de su promulgación hasta el 31 de Agosto de 1879, considerándoseles como moneda legal para los efectos de todas las obligaciones que debieran cumplirse en Chile y contraídas antes o con posterioridad a la fecha de la misma ley, y cualquiera que fuese la forma en que se hubiesen otorgado, a los billetes de Banco a la vista y al portador, emitidos por los Bancos enumerados en el art. 1.º de la ley de 27 de Junio anterior y que cumpliesen con las condiciones de esta ley.

Los Bancos que se sometiesen a ellas, no estarían obligados a convertir en moneda metálica los billetes que emitieren; pero no podrían emitir mayor cantidad que la autorizada por el art. 4.º de la ley de 27 de Junio citada. Los Bancos que quisieran aprovecharse de las disposiciones contenidas en los incisos precedentes, deberían mantener en depósito en Arcas Fiscales, créditos contra el Estado y billetes hipotecarios de la Caja Hipotecaria o del Banco Garantizador de Valores hasta la concurrencia del monto de la emisión que pretendieren circular dentro del término fijado en el inciso segundo de este artículo. Este depósito se consideraría especialmente destinado a garantir con preferencia sobre los acreedores generales de los Bancos la circulación de billetes de cada uno de ellos. El Presidente de la República debería fijar el tipo a que se estimarían los valores a que se refería la enumeración anterior, debiendo hacerse el depósito en forma de que el 50% estuviere en Arcas Fiscales en el término de quince días, 25% en el término de dos meses, y el 25% restante en el de cuatro meses, contados los plazos desde la fecha de esta ley. Se les imponía la obligación de pagar mensualmente al Fisco el 4% anual sobre el monto de los billetes que aparecieren en circulación en los balances mensuales que cada Banco debía remitir al Ministerio de Hacienda. El Presidente de la República, por decretos que se publicarían en el *Diario Oficial*, declararía, quince días después de publicada esta ley, cuáles eran los Bancos que deberían seguir gozando las concesiones precedentes y cuáles los

que, habiendo tenido derecho a ellas, lo habían perdido o lo habían renunciado. El Estado se constituía en garantizador de la convertibilidad en metálico desde el 31 de Agosto de 1879, de los billetes puestos en circulación en conformidad a esta ley. Los Bancos que tuvieren en sus cajas billetes de otros Bancos, podrían depositarlos en la oficina que al efecto designare el Presidente de la República. En este caso el Banco emitente abonaría al Banco acreedor interés a razón de 10% anual por el término que durase el depósito. El Banco deudor tendría derecho a retirar sus billetes en todo o en parte, entregando en cambio billetes del Banco que hubiere hecho el depósito. Los billetes emitidos por los Bancos de Valparaíso y Concepción, gozarían, por el término de quince días, de las concesiones otorgadas en los incisos primero y segundo de esta ley. El Presidente de la República debería hacer extensivas a los Bancos mencionados las concesiones establecidas en la ley de 27 de Junio último y en la presente, siempre que aceptaren las condiciones estipuladas en ellas y que el monto total de la emisión autorizada no excediera de trece millones seiscientos mil pesos, salvo acuerdo de los Bancos y del Gobierno para aumentarlas.

Las leyes de 6 y 31 de Agosto de 1878 (Anguita, tomo II, pág. 450) prorrogaron ciertos plazos fijados por la ley de 23 de Julio del mismo año. La primera prorrogó hasta el 31 de Agosto los plazos de quince días a que se referían algunos incisos de la ley citada, y la segunda prorrogó esos mismos plazos hasta el 10 de Septiembre del mismo año.

*
* *

Esta ley (las prórrogas no alteran en nada su concepto), importa, por sus disposiciones, casi una emisión fiscal, desde el momento en que el Estado se convierte en garante del cumplimiento de las emisiones bancarias, como quien dice, en el codeudor solidario de los Bancos emisores. En compensación de esta responsabilidad, aumenta su participación en las utilidades, ha-

ciéndose reservar un 4% sobre los billetes emitidos y en circulación de cada Banco.

***

La ley de 6 de Septiembre de 1878 (Anguita, tomo II, págs. 452 y 453) introdujo en las leyes vigentes sobre Bancos de emisión existentes en la República, las modificaciones que en seguida se señalan: sujetándose a las prescripciones de esta ley, esos Bancos, podrían hacer inconvertibles por moneda de plata hasta la suma de quince millones diez mil pesos de la emisión a que los autorizó la ley de 23 de Julio de 1860. Las cuotas correspondientes a la emisión inconvertible de cada Banco, no podrían exceder de las sumas siguientes:

Banco Nacional de Chile	$ 4.400,000
Banco de Valparaíso	4.000,000
Banco de A. Edwards y Cía.	2.160,000
Banco Consolidado de Chile	1.000,000
Banco de Matte y Cía	800,000
Banco de La Alianza	600,000
Banco Agrícola	600,000
Banco de Concepción	500,000
Banco Mobiliario	400,000
Banco de La Unión	300,000
Banco de Ossa y Cía	350,000
Suma	$ 15.110,000

(art. 1.º).

Los billetes registrados como inconvertibles se considerarían como moneda legal para la solución de toda clase de obligaciones a cumplirse en Chile, cualquiera que fuese la fecha en que se hubiera contraído, con anterioridad o posterioridad a la ley, y cualquiera que fuese la forma en que se hubieran otorgado (art. 2.º). Los Bancos deberían mantener en depósito en Arcas Fiscales: monedas o pastas de plata u oro, créditos en contra del Estado, cédulas o billetes de la Caja Hipotecaria, Banco Chileno Garantizador de Valores, Banco Mobiliario, Municipalidades de Santiago y de Valparaíso, o Banco Chileno

Garantizador de Valores del Sur, hasta el monto de la emisión que fueran registrando como inconvertible, y este depósito surtiría los efectos de una prenda legal constituída especialmente para garantir los billetes inconvertibles. El tipo a que los títulos de crédito mencionados serían recibidos, lo fijaría el Presidente de la República, tomando por base la cotización corriente de la plaza. Estos valores podrían ser reemplazados por otros de la misma clase y ser retirados a medida que fuesen cancelados los billetes a que correspondiesen. El Banco Mobiliario no podría dar en garantía sus propias cédulas o billetes hipotecarios (art. 3.º). La emisión inconvertible, sería registrada en la Casa de Moneda, la cual debería llevar la cuenta de emisión de cada Banco con especificación de la cantidad que fuese garantida e inconvertible, y de la que no lo fuese. En ningún caso una u otra emisión, reunidas, podrían exceder del límite fijado por el art. 29 de la ley de 23 de Julio de 1860 (art. 4.º). El billete inconvertible llevaría puesta al centro, transversalmente, en caracteres grandes y visibles, la inscripción: *Garantido e inconvertible por la ley*. Además, debería llevar la firma y el sello del Superintendente de la Casa de Moneda (art. 5.º). Los billetes a la vista y al portador que los Bancos hubiesen emitido o emitieren sin la garantía prendaria que esta ley establecía, deberían ser convertidos a su presentación, por el Banco a que pertenecieran, en billetes inconvertibles o en moneda de oro o plata sellada (art. 6.º). A partir del 30 de Julio de 1879, inclusive, los Bancos quedaban obligados a entregar mensualmente a la Casa de Moneda, para que fuese destruído, el 10 % de sus respectivas emisiones inconvertibles, o, en cambio, a reemplazar la garantía prendaria en títulos de crédito de los establecidos en la misma ley con moneda o pasta de oro o plata a razón del 4 % mensual del monto de los billetes inconvertibles que tuvieren en vigor. Si el Banco que incurriera en omisión tuviese completa su emisión inconvertible, o la fracción que le faltara no fuese suficiente para verificar la destrucción de billetes, el Presidente de la República haría vender, por un corredor público, tanta parte de la prenda constituída por dicho Banco, cuanta fuere ne-

cesaria para el reemplazo de los billetes que deberían destruírse (art. 7.º). El máximo de la emisión de billetes inconvertibles que correspondía a cada Banco, quedaba definitivamente fijado en la cifra que existiese registrada el 30 de Julio de 1879, día en que se cerraría el registro para los efectos de aumentar la emisión inconvertible (art. 8.º). El 1.º de Mayo de 1880 cesaría la inconvertibilidad y el curso forzoso de los billetes, y volverían a ser las únicas monedas legales en Chile las de oro y de plata conforme a las leyes que las habían establecido, quedando los Bancos obligados a convertir en ellas todos sus billetes. El Estado se constituía fiador del pago en esas monedas metálicas de los billetes que por esta ley se declaraban inconvertibles (art. 9.º). Los Bancos deberían pagar al Gobierno, mensualmente, interés, a razón de 4 % anual sobre el máximo de la emisión registrada en el mismo mes y vigente como inconvertible. La cantidad proporcional de billetes inconvertibles que estuviese garantida por monedas o pastas metálicas de oro o de plata con arreglo al art. 7.º de esta ley, no pagaría la contribución a que se refiere este artículo en su inciso anterior (art. 10). Los Bancos de Valparaíso y Concepción, para acogerse a los beneficios de esta ley, deberían prestar al Estado, un millón de pesos el primero y ciento veinticinco mil pesos el segundo, para lo cual deberían tomar bonos del Tesoro del 9 % por un valor igual y a dos años plazo, dejándoseles en condiciones de cubrir ese importe por terceras partes en 30, 45 y 72 días, contados desde la fecha en que aceptaran esta ley, que lo sería, también, la fecha de los bonos para los efectos de los intereses. El tipo de colocación de esos bonos sería fijado por el Presidente de la República, sin que pudiera bajar del que tuvieren según las últimas cotizaciones. Con respecto de otros Bancos (Agrícola, Mobiliario y Ossa y Cía.) se facultaba el aumento de sus emisiones inconvertibles a condición de que prestaran al Estado la cuarta parte de la cantidad en que se excedieren, no pudiendo, con todo, en ningún caso exceder la cantidad máxima que les fijaba el art. 1.º de esta ley. Las condiciones para los préstamos serían las mismas que para los otros dos Bancos de que se ocupa este artículo (art. 11). Se derogó la ley de

23 de Julio del mismo año; se ampliaron los privilegios de emisión a los Bancos considerados en el art. 11 en las mismas condiciones que contempló la ley de 27 de Junio del mismo año para los que suscribieron aquel empréstito (art. 12). Los Bancos quedaban obligados a recibir en depósito sus propios billetes inconvertibles y a abonar por ellos el interés de la tasa fijada en sus tarifas (art. 13). La ley regiría desde la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*, y las condiciones en ella establecidas deberían ser satisfechas por los Bancos en los cuarenta días siguientes. Durante ese plazo de cuarenta días, sus billetes serían inconvertibles y considerados como moneda legal; pero el plazo sería sólo de diez días para los Bancos de Valparaíso y Concepción, salvo que aceptaran, dentro de ellos, las condiciones del art. 11; dentro del mismo plazo de diez días, los Bancos Agrícola, Mobiliario y Ossa y Cía. deberían declarar si aceptaban o no el aumento de sus emisiones. Expirados esos plazos, decretos del Presidente de la República fijarían cuáles Bancos gozarían de los privilegios que esta ley les otorgaba (art. 14).

***

El país había empezado a deslizarse vertiginosamente por la pendiente del curso forzoso: las necesidades de la Caja Fiscal, las complicaciones de su situación internacional extremadamente grave, el alza inmoderada del interés, factores todos que, obrando de consuno, habían perturbado el sano y habitualmente, reposado criterio de nuestros gobernantes y legisladores, les impidieron darse cuenta de las responsabilidades que se echaban encima y de las consecuencias funestas a que inducían las medidas que adoptaban con ánimo, acaso, demasiado ligero. El régimen del curso forzoso empezó como un hecho que se presenta en condiciones ruborosas, tímido, medroso; pero ya en esta ley, aún con sus conatos de pulcritud, lo vemos presentarse e imponerse en condiciones de perfecta posesión de sí mismo, dueño de su nueva situación, perdidos el pudor y la vergüenza.

La ley de 10 de Abril de 1879 (Anguita, tomo II, pág. 471) autorizó al Ejecutivo para *emitir* hasta seis millones de pesos en *billetes de curso forzoso* con el carácter de moneda legal para el cumplimiento de cualquiera obligación. En la ley se contempló la posibilidad de que *la emisión se hiciese por uno o por varios Bancos de emisión*, a los cuales se les podrían *otorgar compensaciones o concesiones*. Se limitó, en todo caso, la emisión del papel de curso forsozo a la cantidad de quince millones de pesos, ya establecida por la ley de 6 de Septiembre de 1878. El retiro de estos billetes se fijaría anualmente en el Presupuesto General de la Nación en una suma determinada. Se *declararon de utilidad pública los derechos o privilegios* que pudieren impedir al Estado la emisión de billetes de curso forzoso o privarlo de la facultad de autorizar su emisión. Las facultades concedidas por esta ley, deberían ejercerse en el espacio de un año.

*
* *

Por estas disposiciones, el Estado recuperaba su situación, de que nunca debió despojarse, privativa sobre la emisión de billetes, y aunque todavía se contempla en ella la posibilidad de que la emisión se haga por Bancos de emisión, el hecho es muy resaltante, y notoria la circunstancia de privarlos de los privilegios antes otorgados, declarando esos mismos privilegios de *utilidad pública*, arbitrio a que necesita recurrir en forma que aparece con caracteres de contratante infiel a sus compromisos y a manera mendicante. Esta ley no es, todavía, una ley franca de emisión fiscal lisa y llana; deja pendiente la posibilidad de que la emisión misma se realice mediante la intervención de alguno o algunos de los Bancos que gozaban de privilegios y facultades emisoras. Podríamos considerarla, en todo caso, como una ley de transición.

§ LIX.—Emisiones fiscales de papel moneda de curso forzoso.

A continuación de la ley que acabamos de considerar, vienen las leyes siguientes, que bajo la forma de emisión de Vales del Tesoro, encubren la verdad desnuda de las emisiones de billetes fiscales de curso forzoso.

También en las cuestiones económicas tiene influencia el sentimiento: no otra cosa que su fruto son los pánicos infundados y la confianza inmerecida en estos o en aquellos valores, títulos o monedas cuando carecen de justificación en garantías sólidas y efectivas, o, para aquéllos, cuando la solidez de la situación o responsabilidad existen con toda eficiencia y en condiciones ventajosas sobre los créditos exigibles. La psicología de las muchedumbres entra por mucho en el concepto de estos fenómenos colectivos: confianza o desconfianza. Bien conocían este hecho los legisladores y gobernantes de 1879. Por eso trataban de encubrir con nombres adecuados a la ocultación de la verdad, de fácil percepción, estas medidas financieras. Vales del Tesoro o de Tesorería, son y han sido siempre una máscara para encubrir y ocultar al grueso público las emisiones de papel de curso forzoso, en el cual se traducen necesariamente por vía directa o indirecta: son, sólo, pudores y mogigaterías que se deben al temor a la verdad desnuda y dolorosa, pero verdad al fin, que suscita el rubor inmediato, antesala de la vergüenza.

*
* *

La ley de 26 de Agosto de 1879 (Anguita, tomo II, págs. 475 y 476) autorizó la emisión hasta de 6 *millones de pesos* en *Vales del Tesoro al portador, de curso forzoso* y con el carácter de moneda legal para la solución de toda especie de obligaciones cualesquiera que fuesen sus fechas y los términos en que estuviesen otorgadas. La misma ley facultaba la emisión de una cantidad hasta de 500 mil pesos en billetes *menores de un peso*.

Lo mismo que la ley anterior, la de 10 de Enero de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 483), autorizó una nueva emisión de 4 *millones de pesos* en Vales del Tesoro, de curso legal.

Por ley de 19 de Agosto de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 487) se autorizó la *emisión de 12 millones de pesos* en las mismas condiciones establecidas por las leyes de 10 de Abril y 26 de Agosto de 1879 y de 10 de Enero de

1880, que precede. Se facultaba la admisión en las oficinas fiscales que determinase el Presidente de la República, de depósitos, sin que de ellos pudiese hacerse uso, hasta la suma de doce millones de pesos de estos *vales*, y se les fijaba un interés de 5% si el plazo fuera de cinco meses, de 4% si fuera de cuatro meses y de 3% si fuese inferior a cuatro meses el término del depósito respectivo. Los depósitos no podrían ser por plazo menor de treinta días. Cada vez que se hubiese emitido un millón de pesos en vales o billetes, el Presidente de la República debería pedir propuestas públicas por igual suma, para los efectos del depósito.

Para los efectos de continuar la guerra contra el Perú y Bolivia, la ley de 5 de Enero de 1881 (Anguita, tomo II, pág. 497) autorizó la emisión de otros *doce millones de pesos* en vales o billetes del mismo carácter o condición legal que los doce autorizados por la ley que precede y con la misma facultad de recibir depósitos bajo modalidades semejantes.

La ley anterior fué prorrogada por la de 12 de Enero de 1882 (Anguita, tomo II, pág. 513).

Por ley de 19 de Agosto de 1885 (Anguita, tomo II, pág. 643) se facultó la cancelación del saldo adeudado por los empréstitos internos contratados en virtud de las leyes de 16 de Enero, 27 de Junio y 6 de Septiembre de 1879, y decreto de 31 de Enero de 1883.

La ley que viene a continuación tiene cierto carácter mixto: se relaciona, a la vez, con las emisiones de billetes fiscales y con las facultades otorgadas anteriormente a los Bancos de emisión.

La ley de 14 de Marzo de 1887 (Anguita, tomo III, págs. 9 y 10) determinó la reducción de la emisión de billetes fiscales a razón de cien mil pesos mensuales hasta limitarla a 18 millones de pesos. Dispuso el recargo en los derechos de internación y almacenaje, al 45% para el año 1887; al 47% para el año 1888, y al 50% a partir del 1.º de Enero de 1889, debiendo destinarse en los años 1887 y 1888 un millón doscientos mil pesos,

y en los siguientes un millón quinientos mil pesos a la adquisición de pesos fuertes o de plata en pasta o barras que se mantendrían depositadas en la Casa de Moneda a título de *garantía de los billetes fiscales de curso forzoso*, y cuyo uso sólo se podría hacer cuando hubiere llegado el caso de convertir en metálico los billetes fiscales y previa la autorización otorgada por ley.

Se aclaró la disposición del art. 2.° de la ley de 19 de Agosto de 1880 en el sentido de que el valor de los depósitos en metálico debería deducirse de los doce millones que, según el artículo en cuestión, con la limitación establecida en la ley de 28 de Diciembre de 1882, debería el Estado recibir en depósitos con abono de intereses.

Limitó el poder emisor de los Bancos a una suma de billetes al portador máxima igual a su capital efectivo, con lo que se modificó el art. 29 de la ley de 23 de Julio de 1860. Esta limitación no debía alcanzar a los Bancos que habían suscrito el empréstito autorizado por la ley de 27 de Junio de 1878, ni a los que se adhirieron a ese empréstito. Se impuso a los Bancos como garantía de sus emisiones, el 50% depositado en Arcas Fiscales en pastas metálicas o en títulos de la deuda pública, de las Municipalidades de Santiago y de Valparaíso, cédulas de la Caja de Crédito Hipotecario y demás establecimientos regidos por la ley de 29 de Agosto de 1855. Los Bancos que a la vez fueren hipotecarios y de emisión, no podrían depositar como garantía sus propias cédulas, y los no privilegiados constituirían su garantía con una cuarta parte el 1.° de Agosto de 1887, otra cuarta parte el 1.° de Agosto de 1888, dos por ciento el 1.° de Febrero de 1889, tres por ciento el 1.° de Agosto del mismo año, y en lo sucesivo, cinco por ciento semestral. Los Bancos privilegiados deberían constituír la garantía a la fecha de la terminación del privilegio y los que tuvieren ya una garantía del 25% procederían en la forma dispuesta en la parte final de las obligaciones aplicadas a los Bancos no privilegiados, a saber, empezando con un 2%, etc., etc. El valor de los títulos de garantía sería fijado por el Presidente de la República, según fuere su cotización en plaza, pudiendo exigir su mejoramiento si esos valores hubieren decre-

cido. Declarada la liquidación de un Banco, al cabo de un año, se devolvería toda la garantía, aún cuando quedasen billetes de su emisión en circulación. En caso de falencia, la garantía se entregaría al concurso, previo decreto judicial, debiendo pagarse con su valor, de preferencia, los tenedores de billetes. La emisión de los Bancos no podría exceder de la proporción garantizada y si excediere se procedería al retiro del excedente en la forma prescrita por la ley de 23 de Julio de 1860. Los Bancos de emisión que se fundaren en el futuro, deberían someterse a lo dispuesto para los Bancos no privilegiados en cuanto al entero de su garantía en Arcas Fiscales, y no podrían empezar sus operaciones sino después de enterada la porción equivalente a la que, en esa fecha, tuviesen depositada estos Bancos. Se derogó el art. 3.° de la ley de 24 de Septiembre de 1865 y se restableció la vigencia del art. 15 de la de 23 de Julio de 1860, debiendo retirarse los billetes que no fueran de esos tipos a razón de 4% mensual sobre la cantidad registrada desde la fecha de esta ley, a excepción de los que pertenecieran a los Bancos que suscribieron el contrato-ley de 27 de Junio de 1878 y los que posteriormente adhirieron a él, para los cuales los plazos de retiro comenzarían a correr el 7 de Agosto de 1888. Se exceptuaron expresamente los billetes de diez pesos, que deberían continuar en circulación por el término de cuatro años, a cuyo término se haría su retiro en las mismas condiciones que se establecían para los demás billetes. Los Bancos que no cumplieran esas condiciones deberían depositar en Tesorería la cantidad de billetes fiscales que correspondiese a la cuota o parte de la cuota no retirada, depósito que sería mantenido hasta tres años después del vencimiento de los plazos fijados para el retiro, en cuya época se devolvería a los Bancos el saldo existente, quedando entendido que esta devolución no enervaba el derecho que correspondiese a los tenedores de sus billetes para exigir su pago en cualquier tiempo.

Como queda de manifiesto, toda la segunda parte de esta ley, se relaciona directamente con los Bancos de

emisión, y si la hemos colocado totalmente en este párrafo, y no la hemos presentado en la parte pertinente del anterior, ha sido en obsequio a la unidad misma de la ley que habría sido rota en su estructura y correlaciones, pues pensamos que la presentación mutilada importa antes perjuicio que ventajas.

***

La ley de 5 de Mayo de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 152) dispuso que los Bancos existentes en la República con derechos de emisión, deberían retirar desde la fecha de su promulgación, el 10 %, mensualmente, de sus respectivas emisiones registradas hasta su total extinción. Si no retirasen las sumas indicadas, deberían abonar al Fisco un interés de 10 % anual sobre la cantidad que faltara para el entero de esa suma. Terminado el plazo de diez meses, el Banco que no hubiera retirado todos sus billetes en circulación, depositaría billetes fiscales por un valor igual al de los billetes que adeudase, depósito que se restituiría a medida que se fueran presentando los billetes del Banco. Las garantías establecidas por la ley de 14 de Marzo de 1887 se devolverían a los Bancos por una cantidad igual a la de los billetes que se retiraran mensualmente. *La emisión bancaria debería ser substituída por una emisión fiscal de carácter legal* en las mismas fechas y plazos que se establecían para el retiro de las emisiones vigentes. Se derogaron las leyes de 23 de Julio de 1860 y de 14 de Marzo de 1887 en todo lo que se refieren a las emisiones de billetes de Banco.

Esta ley merece las mismas observaciones que la anterior: se relaciona al mismo tiempo que con las emisiones fiscales, que en lo sucesivo deberían reemplazar a las emisiones de billetes de Banco, y con los Bancos de emisión, a cuyos privilegios pone término, o pretendió ponerles término.

La ley de 6 de Junio de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 154) facultó la consideración de los billetes bancarios depositados en la Casa de Moneda como si fuesen

de emisión fiscal, para los efectos legales. Impuso a los Bancos un pago mensual al Estado en sus propios billetes, fueran fiscales o de otros Bancos establecidos, del valor de su emisión registrada, debiendo, para ello, abrir al Fisco una cuenta corriente sobre la cual éste podría girar hasta por el 15 % mensual del valor de esa emisión. Si los Bancos no pagaran esa cuota, el Estado podría enajenar la parte de garantía de la emisión del Banco moroso existente en Arcas Fiscales hasta obtener el valor de la cuota insoluta, sin perjuicio de proceder administrativa o judicialmente en su contra. Los billetes no emitidos que existiesen en poder de los Bancos serían adquiridos por el Estado a precio de costo y si trascurrieran quince días sin que los Bancos hicieran la entrega de esos billetes, perderían todo derecho a indemnización. Se facultó al Presidente de la República para *emitir la cantidad equivalente a* la que los Bancos dejasen de pagar mensualmente, debiendo retirarse una suma equivalente en billetes de Banco una vez que se hubieran hecho esos pagos. La emisión debería hacerse en billete fiscal o bancario, debiendo llevar, en este último caso, la frase *Emisión Fiscal*. Se facultó al Presidente de la República para fijar la porción de la garantía que los Bancos tenían en Arcas Fiscales y que pudieran retirar mensualmente, no pudiendo exceder, el retiro, del 50 % de la suma que mensualmente pagaran. Se prohibió, a partir del término del plazo fijado por la ley de 5 de Mayo de 1891 la *circulación de todo billete que no fuera de emisión fiscal*. Se derogó la citada ley de 5 de Mayo en todo lo que fuera contraria a la presente.

En esta ley vemos aparecer las disposiciones finales sobre el retiro de la facultad emisora de los Bancos y de la circulación de los billetes que en uso de ella habían emitido. Sólo que fué promulgada durante la revolución y su fuerza verdadera, su imperio legal, aparecía alterado desde su origen: el Congreso que la aprobó no reunía todos los requisitos de un Congreso Constitucional.

La ley de 10 de Junio de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 155) autorizó la emisión de *dos millones de pesos*

en billetes fiscales del tipo de cincuenta centavos. (Esta autorización quedaba comprendida en la que tenía el Presidente de la República para emitir doce millones en billetes fiscales).

Por ley de 15 de Junio de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 155) se autorizó la emisión de *seis millones de pesos* en *billetes de curso forzoso*, convertibles en pesos fuertes con nueve décimos de fino, en las oficinas que fueren designadas para esos efectos. El Presidente de la República fijaría mensualmente el precio de la plata según el promedio del mes anterior. Estos billetes deberían ser cancelados por su tenedor, al efectuar el canje, y desde ese momento quedarían retirados de la circulación, y serían incinerados.

La ley de 18 de Agosto de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 172) autorizó la emisión de *quince millones en billetes de curso forzoso* y autorizó, igualmente, la contratación de un empréstito que produjera la suma suficiente para el retiro de esta emisión.

***

La característica de este grupo de leyes, particularmente de las que dicen relación con los Bancos particulares, es la de su manifiesta inclinación a reivindicar para el Estado el pleno derecho a su exclusividad en la emisión de billetes. Esta tendencia se encuentra ajustada a una mejor comprensión de los derechos y de las dificultades del Estado en materia monetaria. A nuestro entender, nunca debió desprenderse del uso exclusivo de estas facultades, salvo que lo hubiera hecho como Francia, Inglaterra y últimamente Estados Unidos de Norte América, países en donde el privilegio de emisión de billetes se concede a determinadas instituciones de crédito (las más solventes o de organización especial) y en donde el Estado se reserva el derecho (pues sólo lo otorga por plazos fijos) de exigir las compensaciones convenientes a sus intereses y a los intereses generales del público. Entre las compensaciones que generalmente obtienen, se pueden anotar las de los empréstitos internos y los servicios que

la institución favorecida le suministra en pago o compensación del privilegio de emisión.

***

El decreto de 10 de Julio de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 183) dió fuerza nacional, otorgándoles el curso legal, a los billetes que emitiese la Municipalidad de Iquique (Junta de Gobierno).

La Junta de Gobierno, para proveerse de dinero y proseguir la campaña en contra del Sr. Balmaceda, excogitó como bueno el medio de autorizar a la Municipalidad de Iquique a objeto de que emitiera billetes y luego sancionó esta facultad, dándoles curso legal a los billetes emitidos por aquella autoridad local.

El decreto de 9 de Septiembre de 1891 (Anguita, tomo III, pág. 186) dispuso la admisión en Arcas Fiscales de los billetes emitidos por el Gobierno anterior, admisión que, por decreto de 9 de Marzo del mismo año, la misma Junta de Gobierno había prohibido.

La ley de 2 de Febrero de 1892 (Anguita, tomo III, pág. 214) fijó las fechas en que deberían quedar excluídos de la circulación los billetes al portador y la moneda divisoria de plata emitidas y acuñadas por el Gobierno de Balmaceda.

Por ley núm. 1,054, de 31 de Julio de 1898 (Anguita, tomo III, págs. 425 a 427) se autorizó al Presidente de la República, por el término de un año, para emitir hasta *cincuenta millones de pesos en billetes fiscales de curso forzoso*, pagaderos en pesos de oro de 18 d, comprendiéndose en esta suma, las emisiones bancarias. Con estos billetes sólo no se podrían solucionar las siguientes obligaciones: las contraídas o que se contrajeren expresamente en monedas de oro o plata nacional o extranjera en conformidad a la ley de 10 de Septiembre de 1892 (Anguita, tomo III, pág. 224) que así lo había dispuesto; los derechos de internación y almacenaje, que se continuarían pagando en monedas de oro de 18 d por

peso o en ℔℔ por su valor legal, y los derechos de exportación que se pagarían en moneda de oro y Lts. sobre Londres con arreglo al art. 11 de la ley núm. 980, de 23 de Diciembre de 1897 (salvo los derechos de exportación que hubieren de percibirse hasta el 1.º de Octubre del mismo año, que podrían pagarse totalmente en Lts. sobre Londres (art. 1.º). Se autorizó por el término de un año al Presidente de la República para *depositar al dos por ciento anual* y con garantías suficientes hasta la totalidad de la emisión en los Bancos de depósitos o descuentos que se sujetaren a las disposiciones de la ley de 23 de Julio de 1860. Los depósitos se harían en proporción al capital pagado de los Bancos y a los plazos que fijase el Presidente de la República (art. 2.º). *La emisión bancaria que existiera en la fecha de la ley, fué declarada fiscal.* Los Bancos emisores deberían pagar al Estado esta emisión por terceras partes en el término de tres años, y a medida que hicieran el pago, se les devolverían las garantías que tuviesen constituídas y que deberían continuar afectas al crédito fiscal. *Los Bancos no podrían emitir billetes mientras subsistiere el curso forzoso de los billetes fiscales* (art. 3.º). A partir del 1.º de Junio de 1899, se destinaría la cantidad de diez millones de pesos oro de 18 d que se tomarían anualmente de las rentas de Aduana, sin perjuicio de las demás sumas que para el mismo objeto destinara la Ley de Presupuestos Generales de la Nación. Estas sumas serían invertidas en bonos extranjeros de primera clase, según determinación del Presidente de la República. El Fisco podría girar mensualmente en contra de sus fondos depositados en los Bancos nacionales hasta concurrencia de una suma igual a la que enviara a Europa, y a prorrata de sus depósitos de billetes en los respectivos Bancos. Desde el 1.º de Enero de 1902 el Estado pagaría el papel moneda con igual cantidad nominal de pesos de oro de 18 d. Se facultaba al Presidente de la República para enajenar los bonos que hubiera adquirido el Estado con sus fondos destinados a la conversión, y se disponía que esos mismos fondos no podrían ser usados en otro objeto, sino en virtud de una ley especial (art. 4.º). La parte de la emisión que no se hubiera dado en préstamo a los Bancos, podría ser invertida

por el Presidente de la República en la adquisición de letras de la Caja de Crédito Hipotecario pagaderas en moneda corriente o en moneda de oro de 18 d por peso. En la misma forma podrían invertirse las cantidades que se obtuviesen por amortizaciones y por intereses. Las letras que se adquirieran en conformidad a las disposiciones precedentes, quedarían exclusivamente afectas al pago de la emisión fiscal (art. 5.º). Durante la vigencia de esta ley, no se podría cambiar por oro la moneda de plata, en la Casa de Moneda (art. 6.º). El término dentro del cual debería procederse al cambio de los billetes bancarios por la emisión fiscal, en la oficina que se designase al efecto, sería fijado por el Presidente de la República. Vencido ese plazo, que no podría ser inferior a seis meses, los billetes bancarios dejarían de tener curso forzoso (art. 7.º). Seis meses después de iniciada la conversión en oro de los billetes fiscales, debería liquidarse la cuenta de canje de cada Banco de emisión y el Estado devolvería la diferencia que hubiera entre la suma que el respectivo Banco hubiese pagado al Fisco conforme al art. 3.º y el monto de los billetes canjeados, quedando de cuenta del Banco emisor la conversión en moneda de oro de los billetes no presentados al canje (art. 8.º). Los billetes de emisión fiscal autorizada por leyes anteriores, serían canjeados en las Tesorerías del Estado por los emitidos en conformidad a esta ley (art. 9.º). Se autorizó al Presidente de la República por el término de dos años para hacer acuñar hasta *diez millones de pesos en las monedas de plata* establecidas por la ley núm. 277, de 11 de Febrero de 1895, comprando las pastas necesarias al objeto (art. 10). Igual autorización se le otorgó para hacer acuñar, dentro del plazo de un año, moneda de vellón de uno, dos y dos y medio centavos (art. 11). También se le autorizó para invertir hasta la suma de doscientos mil pesos en los gastos que originase el cumplimiento de la ley (art. 12). Los Bancos nacionales y extranjeros quedarían sometidos a la ley de 23 de Junio de 1860 y demás leyes conexas, aún cuando no tuviesen emisión de billetes (art. 13). Los Bancos deberían hacer figurar en una cuenta especial las sumas provenientes de obligaciones de individuos o sociedades domiciliados fuera

del país (art. 14). Los Bancos que hubieran registrado billetes con posterioridad al día 6 de Julio de 1898, pagarían sobre el valor de esas emisiones, intereses de 2% anual, desde la promulgación de esta ley hasta el vencimiento de los plazos fijados en el art. 3.º Para los efectos de los depósitos, las emisiones hechas en conformidad a la disposición anterior por cada Banco, se considerarían como parte integrante de las cantidades que les correspondiesen en la distribución proporcional a que se refiere el art. 2.º (art. 15). Los billetes cuya emisión se autorizaba por esta ley, podrían ser de los tipos de uno, dos, cinco, diez, veinte, cincuenta, ciento, quinientos y un mil pesos (art. 16). La parte de los derechos de exportación de salitre pagadera en oro se pagaría en moneda corriente, con el recargo en vigor el 7 de Julio, en los embarques correspondientes a contratos de venta ajustados antes de esa fecha. Esos contratos deberían ser presentados a la Tesorería Fiscal de Valparaíso dentro del tercero día, o dentro del décimo a la Contaduría de la Aduana del puerto de embarque, contados desde la promulgación de esta ley. En las Tesorerías de las respectivas Aduanas de embarque, se dejaría copia de cada contrato. La Tesorería Fiscal de Valparaíso remitiría a la respectiva Aduana la copia de los contratos de que hubiese tomado razón. Los contratos que no hubiesen sido presentados dentro del término señalado, quedarían sometidos a la ley común (Artículo Transitorio).

***

Esta ley tiene señalada importancia en nuestra legislación monetaria. Fué ella la que dió en tierra con la circulación metálica regularizada por la Ley de Conversión de 26 de Noviembre de 1892. Sus efectos duran hasta nuestros días sin que el Estado haya podido cumplir, no obstante sus reiteradas promesas legales, la condición del rescate del papel circulante; por el contrario, en lugar de disminuír este circulante fiduciario de curso forzoso, se le ha aumentado sin consideración a la promesa de rescate, y si las probabilidades de un futuro posible se hubieren de derivar con certeza de los hechos

ocurridos, podríamos pensar que estamos todavía lejos del momento en que pueda hacerse la conversión de nuestros billetes fiscales a oro. Contiene esta ley, disposiciones que parecerían de suma previsión para que la conversión pudiera realizarse: desgraciadamente, esas condiciones tampoco se han cumplido. Si los diez millones de pesos anuales, en oro de 18 d, de que habla el art. 4.º se hubieran destinado con regularidad al objeto que esta ley les fijó, tendríamos a estas alturas una acumulación de doscientos cuarenta millones de pesos de 18 d en oro en pasta o amonedado, sin tomar en consideración sus intereses, y estaríamos en una situación económica envidiable y en pleno régimen de circulación metálica. La falta de rumbos y de fijeza en la dirección de nuestras finanzas, la ausencia de una mano perseverante y firme, las innumerables personas y múltiples criterios que han tenido su responsabilidad, nos ha llevado a esta situación deplorable y amarga de que no se ve cuándo podremos salir airosos.

Contiene, esta ley, todavía, facultades relacionadas con la acuñación de monedas de plata y de vellón, ajustándose para ello a las disposiciones en vigor.

*
* *

La ley núm. 1,510, de 31 de Diciembre de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 538) estableció que las *emisiones bancarias se someterían a las disposiciones de una ley especial.*

La ley núm. 1,721, de 29 de Diciembre de 1904 (Anguita, tomo IV, págs. 78 y 79) prorrogó la conversión a oro del papel moneda hasta el 1.º de Enero de 1910, salvo que durante ese plazo el cambio internacional se hubiere mantenido por espacio de seis meses a un tipo medio de 17 y 5/8 peniques, en cuyo caso la conversión debería llevarse a cabo dentro del semestre siguiente. La misma ley autorizó la emisión de *treinta millones de billetes fiscales de curso forzoso* en las condiciones fijadas por la ley 1,054, debiendo emitirse quince millones dentro de los treinta días siguientes a la pro-

mulgación de la ley y los otros quince a razón de dos millones mensuales. Diez de los primeros quince millones ingresarían en Arcas Fiscales y los cinco restantes se invertirían en bonos de la Caja de Crédito Hipotecario, estimados a la par y adquiridos en propuestas públicas. Estos bonos se agregarían a los existentes y, como ellos, se mantendrían guardados en la Casa de Moneda y retirados de la circulación; sus intereses se destinarían de preferencia al servicio y amortización de la deuda interna del Estado, y el saldo, si lo hubiese, ingresaría a renta general. Dispuso que los fondos de garantía y de conversión del billete fiscal se formarían: con veintidós millones novecientos siete mil quinientos trece pesos depositados en oro de 18 d en la Casa de Moneda; catorce millones novecientos treinta y nueve mil cuarenta pesos oro de 18 d existentes como saldo en Arcas Fircales del producto de la venta de los acorazados «Constitución» y «Libertad»; el producto de la venta de terrenos salitrales y magallánicos, y quinientos mil pesos oro de 18 d que la Dirección del Tesoro entregaría mensualmente a la Casa de Moneda tomándolos de las rentas de Aduanas a contar desde Enero de 1905 y hasta completar, con los demás valores enumerados, la cantidad de 80 millones de pesos. Estos valores podrían ser trasladados a Europa y Estados Unidos, y depositados en Bancos de primera clase a un plazo no inferior al 1.º de Enero de 1909 y a un interés de 3 % anual como mínimo. Los intereses se capitalizarían anualmente y se acumularían a los fondos de conversión. El estado de estos fondos se publicaría mensualmente en el *Diario Oficial*. Si la conversión fuere decretada en conformidad a la ley, el Presidente de la República debería hacer trasladar a Chile, para su acuñación, los fondos de conversión en el primer semestre de 1909. Estos fondos se declaraban afectos exclusivamente a la conversión del billete fiscal y no podrían destinarse a otro objeto sino en virtud de una ley.

La ley núm. 1,867, de 23 de Mayo de 1906 (Anguita, tomo IV, págs. 132 y 133) autorizó la *emisión de otros cuarenta millones de pesos en billetes fiscales de curso legal*. Estos se garantizarían con veinte millones de pesos

oro de 18 d que se tomarían del producto del empréstito contratado en virtud de las leyes núm. 1,835, de 12 de Febrero de 1906 y núm. 1,813, de 21 de Febrero del mismo año, los cuales ingresarían a los fondos de conversión en la forma determinada por la ley 1,721, de 29 de Diciembre de 1904, y con veinte millones que podrían ser tomados por las instituciones de crédito y por los particulares dentro del plazo de seis meses, entregando igual cantidad en oro sellado o en buenas Lts. sobre Londres. Este oro debería ingresar, con sus intereses, al fondo de conversión depositado en Bancos europeos. La cantidad que no fuese tomada por los Bancos o por los particulares en el plazo de seis meses, sería invertida por el Estado en edificación escolar, adquisición de material rodante y construcción de obras en los Ferrocarriles del Estado o de otras obras que determinase la Ley de Presupuestos. La cantidad que invirtiese el Estado en estas obras, sería garantizada con igual cantidad de oro sellado o en ℔℔, tomados de las rentas de Aduana a contar desde el 1.º de Julio de 1907.

El producto de la enajenación de terrenos magallánicos y salitrales de la ley 1,721 continuaría afecto a esta garantía hasta que se completase la totalidad de la emisión que en esta ley se autorizaba. Se facultaba el depósito en los Bancos nacionales de estos billetes en tanto que el Estado no los ocupare en proporción a los depósitos que hubiesen arrojado los últimos balances del mes de Abril recién pasado y a un interés inferior en 3 % del que los mismos Bancos percibiesen por los saldos deudores.

La ley núm. 1,992, de 27 de Agosto de 1907 (Anguita, tomo IV, págs. 169 a 172), en su art. 14 autorizó la emisión de 30 *millones de pesos* en billetes de curso legal dentro de un plazo de treinta días. Esta emisión debería invertirse en la adquisición, por propuestas públicas, de bonos de la Caja de Crédito Hipotecario, cuyo precio no excediere de la par, en la proporción de seis millones de pesos el primer mes y tres millones en cada uno de los siguientes, debiendo aumentarse la cantidad correspondiente a cada mes con la suma que no hubiese sido invertida en el mes anterior. Se facultaba, ade-

más, la amortización de la deuda interna de cargo del Estado y la inversión de esos fondos en bonos del empréstito—autorizada para contratarlo—de la Municipalidad de Santiago.

* * *

El resto de esta ley, en la parte que se relaciona con este capítulo, lo veremos en el párrafo siguiente.

Si se trata de extraer alguna conclusión de las leyes que preceden, esa conclusión no puede ser otra que la comprobación de nuestras afirmaciones anteriores, en el sentido de que ha presidido, invariablemente, en el manejo de estas cuestiones financieras, una falta absoluta de rumbos fijos y una perfecta y completa desorientación: cada ley nueva que se promulga, destruye, altera o modifica los términos de la que le ha precedido, con una sola concordancia: el aumento de las emisiones, hecho que ha diferido, cada vez más, la expectativa del rescate del billete fiscal de curso forzoso. Los desequilibrios en nuestra balanza comercial, cuya consecuencia ha sido el de las fluctuaciones permanentes y bruscas de nuestros cambios internacionales con desastrosas repercusiones en el progreso comercial y económico del país, son los fenómenos sucedáneos de la carencia de una moneda sana, de valor intrínseco fijo, cualquiera que sea su tipo. El mayor defecto de la moneda sin valor intrínseco, está, precisamente, en que su estimación se encuentra sometida al factor confianza, factor que por su propio fundamento sentimental, es de suma nerviosidad y se manifiesta, con frecuencia, en notables exageraciones de las resultantes a que normalmente debería conducir un débil desequilibrio en la balanza comercial, y en que estimula, en grande escala, el juego de bolsa con las Lts. de cambio internacional.

§ LX.—Lei de Conversión Metálica y leyes que han sido su consecuencia. El 26 de Noviembre de 1892 (Anguita, tomo III, págs. 232 a 234) se promulgó la Ley de Conversión Metálica. Como su vigencia duró poco tiempo, hasta la Ley de Moratoria que luego veremos, el Estado ha comprometido sucesivamente su palabra en el sentido de rescatar el billete fiscal de curso forzoso

con que se reemplazó la circulación de oro. Muchas medidas se han adoptado, algunas de las cuales quedan consideradas en el párrafo LIX, tendientes todas a colocar al Estado en condiciones de cumplir su promesa, entre ellas, las disposiciones dispersas en diversas leyes sobre la manera de acumular los fondos necesarios para llevar a efecto la conversión—disposiciones muchas veces reiteradas y en rara ocasión cumplidas—la ley que dió origen a la Oficina, primero y la que creó la Caja, después, de Conversión; éstas y otras, serán materias de que nos ocuparemos en este párrafo.

La Ley llamada de Conversión Metálica, de 26 de Noviembre de 1892 (Anguita, tomo III, págs. 232–234) dispuso: la emisión de un millón doscientas mil ℔℔ en bonos del Estado con fecha 1.º de Enero de 1893, del 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa anual, cuyo servicio podría hacerse en Santiago, París, Londres o Berlín, según conviniere a sus tenedores. Este empréstito no podría cancelarse, ni el fondo de amortización a él destinado aumentarse en los primeros cinco años siguientes a su emisión (art. 1.º). La enajenación de estos bonos debería verificarse por medio de propuestas cerradas: en estas propuestas no se considerarían las que ofrecieren menos de diez pesos papel por cada ℔ de capital; proporción que se mantendría para cada ℔ o fracción de la misma y por las fracciones de ellas que correspondiesen a los intereses corridos en el semestre. Las propuestas se pedirían para cincuenta mil ℔℔ mensuales a partir del mes de Enero de 1893 (art. 2.º). El papel moneda que se adquiriese por medio de estas emisiones, sería incinerado hasta la cantidad de diez millones de pesos. El resto se invertiría en la adquisición de oro o plata para acuñar monedas en conformidad a las disposiciones de esta misma ley (art. 3.º). Dentro del primer semestre de 1894, se incinerarían tres millones de pesos moneda papel, y se entregaría a la circulación una cantidad igual en moneda metálica de la creada por esta ley, siempre que el tipo medio del cambio internacional no hubiere bajado de 23 y 1/2 d durante los seis meses anteriores (art. 4.º). En las mismas condiciones se procedería al cambio del papel mo-

neda incinerado, por moneda metálica, a razón de cinco millones semestrales en el segundo semestre de 1894 y en cada uno de los dos semestres de 1895 (art. 5.º). Las incineraciones que no se hubiesen realizado por no haberse cumplido el requisito de los arts. 4.º y 5.º, se verificarían en el semestre en que esos requisitos se cumpliesen (art. 6.º). A partir del 31 de Diciembre de 1895, el papel moneda del Estado debería pagarse en moneda metálica de plata de 25 gramos de peso y 9 décimos de fino, o su equivalente en oro, a su presentación en las Oficinas del Estado que para ello designare el Presidente de la República. La relación entre las monedas de plata indicadas y el oro, sería establecida por el Presidente de la República el 31 de Diciembre de 1895. Desde el 1.º de Julio de 1896, la *moneda papel emitida por el Estado, perdería su calidad de moneda legal* (art. 7.º). Si quedasen bonos de los indicados en el art. 1.º sin enajenarse antes del 1.º de Enero de 1895, el Presidente de la República podría enajenarlos posteriormente, sin sujetarse a lo prescrito en el art. 2.º, dentro del año referido (art. 8.º). El 25 % durante el año 1893 y el 50 % durante los años 1894 y 1895. Los derechos de internación y almacenaje se deberían pagar en ℔℔ a razón de seis pesos treinta y un centavos por cada ℔ ($ 6.31) o en moneda de oro chileno de valor equivalente. Durante el primer semestre de 1893, en lugar de oro, podría pagarse con buenas Lts. sobre Londres. La parte de derecho que se pagase en estas últimas condiciones, quedarían exentas del recargo en vigor (art. 9.º). La plata adquirida en virtud de la ley de 14 de Marzo de 1887 y la que se adquiriese en conformidad al art. 3.º de la presente, se amonedaría en pesos legales. No se haría mayor amonedación de plata, en tanto que una ley no lo autorizara (art. 10). La moneda de plata así obtenida, sólo podría usarse para los fines indicados en esta misma ley (art. 11). Se derogaron los arts. 1.º, 3.º y 4.º de las leyes de 14 de Marzo de 1887 y 2 de Febrero de 1892 (art. 12). Se facultaba a los Bancos para poder usar en sus emisiones, billetes del tipo de diez pesos, hasta el 31 de Diciembre de 1899 (art. 13). Durante la vigencia del curso forzoso, se limitarían las emisiones de los Bancos a la

cantidad de 24 millones de pesos, distribuídos a prorrata de sus respectivos capitales pagados, fueren ellos Bancos existentes o se fundaren antes del 31 de Diciembre de 1895 (art. 14). Durante el último semestre de 1895, los Bancos de emisión deberían mantener en sus cajas, en moneda de oro, a lo menos el veinte por ciento de sus respectivas emisiones registradas para responder al canje de sus billetes circulantes. De esta reserva, los Bancos deberían dar cuenta separada en sus balances mensuales (art. 15). Las monedas de oro serían de tres valores y obedecerían a los nombres de cóndor, doblón y escudo con ley de 11 duodécimos de fino. El *cóndor* tendría el peso de quince gramos y 9761 diez milígramos y contendría 14 gramos 74476 cien milígramos de oro puro y 1 gramo 33134 cien milígramos de aleación. El *doblón* tendría el peso de 7 gramos 98805 cien milígramos, y contendría 7 gramos 32238 cien milígramos de oro puro y 0 gramo 66567 cien milígramos de aleación. El *escudo* tendría el peso de 3 gramos 99402 cien milígramos y contendría 3 gramos 66119 cien milígramos de oro puro y 0 gramo 36283 cien milígramos de aleación (art. 16). La tolerancia en feble y fuerte de las monedas de oro sería de 2 milésimas en la ley; y en el peso: uno por mil en los cóndores y dos por mil en los doblones y escudos; y por pieza, 0.015 milígramos 966 milésimos de milígramo en el cóndor y el doblón, y 7 milígramos 988 milésimos de milígramo en el escudo (art. 17). El cóndor valdría 20 pesos, diez el doblón y cinco el escudo (art. 18). Las monedas de plata serían de cuatro clases: de cien centavos con la denominación de peso; de veinte, de diez y de cinco centavos, con ley de 835 milésimos de fino. El peso de plata debería tener 20 gramos; la moneda de veinte centavos, cuatro gramos; la de diez centavos, dos gramos y la de cinco centavos, un gramo (art. 19). La tolerancia en feble y fuerte de las monedas de plata, sería de 4 milésimos en la ley; y en el peso, de tres por mil para las monedas de un peso; de cinco por mil para las monedas de veinte centavos; de siete por mil para las monedas de diez centavos, y de diez por mil para las de cinco centavos. La tolerancia en el peso por cada pieza, sería: de 60 milígramos para el peso; de 20 milígramos para las mone-

das de veinte centavos; de 14 milígramos para las de diez centavos, y de 10 milígramos para las de cinco centavos (art. 20). El cóndor debería tener un diámetro de 28 milímetros; de 22 el doblón y de 17 el escudo. El peso de plata tendría el diámetro de 35 milímetros; 21 y 1/2 milímetros la moneda de veinte centavos; 17 la de diez centavos y 14 y 1/2 la de cinco (art. 21). En las monedas de oro se estamparía el escudo nacional y en su reverso el busto de la República; y emblemas o lemas accesorios, las palabras *República de Chile*, el valor en letras y el año de la amonedación en cifras. En las monedas de plata se estamparía un cóndor, y en el reverso una orla de laurel dentro de la cual se inscribiría el valor en letras. También se estamparían emblemas o lemas accesorios, las palabras *República de Chile* y el año de la amonedación en cifras. El Presidente de la República fijaría por una sola vez el modelo de los cuños (art. 22). La unidad monetaria sería la vigésima parte de un cóndor o la décima de un doblón o la quinta de un escudo y se denominaría peso de oro o simplemente peso, y con él se solucionarían todas las obligaciones, salvo lo dispuesto en la ley de 10 de Septiembre de 1892 y en los arts. 7.º y 24 de esta ley (art. 23). Nadie estaría obligado a recibir más de veinte pesos en moneda de plata. La Casa de Moneda cambiaría por oro la de esta clase que se le presentare con tal objeto. Las Tesorerías del Estado recibirían en pago las monedas de plata, cualquiera que fuese el valor de la obligación que con ellas se tratara de solucionar (art. 24). El Estado recibiría, recogería y resellaría sin cargo para el último poseedor las piezas de monedas cuya estampa en todo o en parte hubiere desaparecido o que hubieran perdido su peso legítimo en razón del uso natural. Las piezas voluntariamente dañadas perderían su curso legal (art. 25). Durante los cinco años siguientes a la promulgación de esta ley, *los costos de amonedación de oro serían de cargo del Estado*. Las compras de estas pastas por la Casa de Moneda se harían sin descuento en razón de dichos costos (art. 26). Las ££ legítimamente selladas en Inglaterra y Australia, iguales en peso i ley al doblón chileno, tendrían curso legal en Chile. Su valor sería de diez pesos (art. 27). *La amonedación*

de plata se haría en lo sucesivo *exclusivamente por el Estado* y una ley especial determinaría su cantidad (art. 28). Se derogaron los arts. 1.º y 2.º de la ley de 9 de Enero de 1851 y el art. 1.º de la ley de 28 de Julio de 1860 (art. 29).

Esta ley disponía la conversión de la moneda papel a oro, a un tipo de cambio equivalente a 24 peniques por peso. Las condiciones a que se sometía su cumplimiento, no se presentaron, y hubo necesidad de modificar la ley.

La ley núm. 36, de 13 de Mayo de 1893 (Anguita, tomo III, pág. 259) derogó los arts. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 8.º de la ley que precede. Dispuso, además, que el producto de la última venta de bonos enajenados en conformidad a la ley que por ésta se modifica, se destinara al pago de la deuda flotante del Estado.

La ley núm. 37, de 31 de Mayo de 1893 (Anguita, tomo III, pág. 260), introdujo algunas modificaciones y derogó diversos otros artículos de la Ley de Conversión Metálica analizada. He aquí esas derogaciones y modificaciones: los artículos derogados fueron: 7.º, 10, 11 y 15, y las modificaciones sustanciales se relacionan con la forma de pago de los derechos de Aduana dispuesta por la ley de 26 de Noviembre de 1892, reduciendo a la mitad las sumas que debían pagarse en oro en los años 1894 y 1895, mitad que podría pagarse en su equivalente en papel moneda corriente, y la parte de los derechos de internación y almacenaje que debiera pagarse en oro, podría enterarse en buenas Lts. sobre Londres hasta el 31 de Diciembre de 1894. La parte de los derechos de internación y almacenaje que deberían pagarse en oro el año 1895, se pagaría en la misma forma el año 1896 durante el primer semestre; los valores metálicos y en Lts. de estas disposiciones se destinarían únicamente a la adquisición de pasta y acuñación de la moneda a que se refiere la ley de 26 de Noviembre de 1892. Mantuvo la disposición sobre encaje bancario, sancionando el incumplimiento con multa de un 1 % sobre su poder

emisor por cada mes de atraso. Estableció que desde el 1.º de Julio de 1896 la conversión del papel moneda se haría en moneda metálica a razón de 24 peniques por peso. En general, estas disposiciones tienen por objeto el mejor cumplimiento de la ley de Noviembre de 1892.

La ley núm. 277, de 11 de Febrero de 1895 (Anguita, tomo III, págs. 331 y 332) sólo dejó en vigor el art. 9.º de la ley de 26 de Noviembre de 1892 y los arts. 5.º, 6.º y 8.º de la ley de 31 de Mayo de 1893, reemplazándolas, en todo lo demás, por las disposiciones que se verán a continuación: desde el 1.º de Junio de 1895 el Estado debería pagar sus billetes a quienes lo solicitaren, en monedas metálicas de las establecidas por esta ley. Los billetes así rescatados, deberían someterse, mensualmente, a la incineración (art. 1º). Desde el 31 de Diciembre de 1897, el papel moneda del Estado sería pagado a su presentación en las oficinas que fueren designadas al efecto por el Presidente de la República, por su equivalente al peso de 25 gramos de plata y 9 décimos de fino con la moneda de oro establecida por la presente ley, y desde esa fecha se entendería que quedaba *desmonetizado* el billete fiscal. En la misma fecha se liquidarían las obligaciones del Estado de origen anterior a esta ley, reduciendo su valor nominal computado en pesos de 25 gramos y 9 décimos de fino a la moneda establecida por esta ley, y con ella se continuaría haciendo su servicio. El pago y liquidación a que se refieren las disposiciones que preceden, sólo tendría lugar en caso que el valor del peso de plata de 25 gramos y 9 décimos de fino tuviere en la misma fecha un valor superior a 18 d, aplicándose, en caso contrario, lo dispuesto en los arts. 1.º y 16 de esta ley (art. 2.º). Se facultaba al Presidente de la República por el término de tres años para acuñar hasta diez millones de pesos en moneda de plata con arreglo a la presente ley y para adquirir las pastas que fueren necesarias para este efecto (art. 3.º). Todo el producto de la enajenación de las salitreras se destinaría exclusivamente a la adquisición de pastas y acuñación de moneda metálica (art. 4.º). Se autorizaba al Presidente de la República para descontar o negociar adelantos en el extranjero sobre la parte de pre-

cio insoluto proveniente de la venta de salitreras (art. 5.º). Los Bancos deberían garantizar el valor total de sus emisiones con depósitos en la Casa de Moneda, de oro, billetes fiscales, bonos del Estado, bonos municipales a cargo del Estado, vales de Tesorería o bonos de Bancos exclusivamente hipotecarios. Estos valores serían estimados mensualmente al tipo que fijare el Presidente de la República. Dicha garantía se constituiría en esta forma: 70% en los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley y el 30% restante en los seis meses posteriores a razón de 5% mensual. Para exigir la constitución de esta garantía en caso de mora se procedería por la vía ejecutiva. En caso de quiebra de un Banco, el Estado realizaría la garantía que se estimaría, al efecto, prendaria, y pagaría íntegramente los billetes por medio de las Tesorerías Públicas. El crédito procedente del billete de Banco gozaría, además, de preferencia sobre todos los demás que concurrieren en la quiebra, salvo las costas judiciales y el honorario del síndico liquidador (art. 6.º). El billete bancario, garantido en la forma prescrita por el artículo anterior, sería admitido en Arcas Fiscales en pago de las contribuciones, créditos y servicios públicos hasta el 31 de Diciembre de 1897. Los depósitos de billetes bancarios que se hicieren en Arcas Fiscales en carácter de consignaciones judiciales o para cualquier otro efecto legal, se entenderían hechos como depósitos de un cuerpo cierto (art. 7.º). Hasta la misma época a que hace referencia el artículo anterior se limitaba la emisión total de billetes de Banco a 24 millones de pesos que se distribuirían a prorrata del capital pagado de cada Banco (art. 8.º). Se facultaba a los Bancos para que pudieran usar en sus emisiones billetes de los tipos de veinte, cincuenta, ciento, quinientos y un mil pesos. Trascurrido un año desde la promulgación de esta ley, los billetes en circulación de menor tipo, no serían aceptados en Arcas Fiscales ni podrían mantenerse en circulación (art. 9.º). Los arts. 10, 11 y 12 se referían a la moneda de oro y los arts. 13 y 14 a la moneda de plata. En sus disposiciones se mantuvieron las denominaciones y las inscripciones; pero se alteraron los pesos y la tolerancia, en proporción al valor intrínseco de la nue-

va moneda que sería de 18 y no de 24 peniques por peso. Estos pesos serían: el cóndor, de 11 gramos 98207 cien milésimos de gramo; el doblón, con peso de 5 gramos 99103 cien milésimos; el escudo, con peso de 2 gramos 99551. En cuanto a la tolerancia en feble y fuerte de las monedas de oro, sería de 2 milésimos en la ley, y en el peso, uno por mil en los cóndores, dos por mil en los doblones y escudos; y, por pieza, 15 milígramos 966 milésimos de milígramos en el cóndor y en el doblón; y 7 milígramos 988 milésimos de milígramo en el escudo. La tolerancia en feble y fuerte de la moneda de plata sería: de 4 milésimos en la ley, y en el peso, de 3 por mil para las monedas de un peso; de 5 por mil para las de veinte centavos; de 7 por mil para las de diez centavos, y de 10 por mil para las de cinco centavos. La tolerancia en el peso de cada pieza sería: de 60 milígramos para los pesos; de 20 milígramos para las monedas de veinte centavos; de 14 milígramos para las monedas de diez centavos, y de 10 milígramos para las de cinco centavos. El art. 15 contiene la repetición de las disposiciones de la ley *de 26 de Noviembre de 1892 sobre estampa de las monedas*; el art. 16, mantiene las disposiciones sobre unidad monetaria y solución de obligaciones; el 17, que nadie estaría obligado a recibir más de cincuenta pesos en moneda de plata, pero la Casa de Moneda estaría obligada a cambiar por oro los pesos de plata que se le presentaren con este objeto. Las Tesorerías del Estado deberían recibir en pago las monedas de plata, cualquiera que fuese el valor de las obligaciones que con ellas se tratare de solucionar. El art. 18 reproduce la disposición de la ley de Noviembre de 1892 sobre la facultad del Estado para recibir y resellar la moneda metálica desgastada en el uso y sobre las que voluntariamente hubieren sido alteradas. El art. 19 reproduce las disposiciones sobre el costo de la amonedación del oro y adquisición de pasta de este metal. En el art. 20 se reproduce la disposición sobre curso y libre circulación de la £ sellada en Inglaterra o en Australia, y fija su valor en $ 13 y 1/3. El art. 21 autoriza la acuñación de las pastas de oro que el Estado tuviere en su poder o adquiriere en lo sucesivo.

*
* *

Si bien se mira, esta ley importa, en general, la acomodación de sus disposiciones al nuevo padrón metálico, que pasaba a ser el de 18 d en vez del de 24 d de la ley de 26 de Noviembre de 1892. Las demás reformas carecen de importancia, salvo las que se refieren a los billetes bancarios, sus garantías y condición legal de las mismas, y a la circulación de los mismos billetes inferiores a diez pesos. Queda, una vez más, de manifiesto la perpetua incertidumbre en nuestras cuestiones monetarias: aún antes de empezar la vigencia de una ley, se presenta la necesidad de su reforma y de someter sus medidas y disposiciones a normas diversas de las que primeramente se habían estimado como buenas, prudentes y ciertas.

*
* *

La ley núm. 280, de 28 de Mayo de 1895 (Anguita, tomo III, págs. 333 y 334) autorizó la contratación de un empréstito que no excediera de dos millones de ℔, cuya inversión se haría en la amortización extraordinaria, por propuestas públicas y con la estimación de los bonos a la par, de las deudas municipales de que se había hecho cargo el Estado en conformidad a leyes anteriores, y en el *cumplimiento de la conversión metálica* a cuyo efecto, el Fisco, desde la fecha inicial de esa operación debería pagar a su presentación el valor total de los billetes de Banco totalmente garantidos, debiendo éstos reembolsar mensualmente al Estado los billetes pagados por éste y cubrir su valor en oro. Podrían, también, los Bancos pagar con obligaciones por igual valor, con 3 % de amortización mensual y 3 % de interés semestral. En este caso los billetes no se devolverían a los Bancos y serían incinerados. La parte de la garantía constituída en Arcas Fiscales, correspondiente a los billetes incinerados, quedaría especialmente afecta al pago de estas obligaciones, y gozaría de todos los privilegios establecidos en el art. 6.º de la ley de 11 de Febrero del mismo año (art. 3.º). La emisión total de billetes de Banco se limitaba, hasta el 31 de Diciembre de 1897,

a la cantidad registrada en la fecha de promulgación de esta ley, y, a medida que se fuere efectuando la incineración de billetes en conformidad al art. 3.º, se consideraría reducida la emisión de cada Banco en la porción correspondiente a sus billetes incinerados (art. 4.º). Las sumas que el Fisco percibiere desde el 1.º de Junio de 1896 por las obligaciones a que se refiere el art. 3.º en su inc. 3.º, se destinarían a la amortización extraordinaria de la deuda exterior (art. 5.º). Se facultó al Presidente de la República para realizar algunas inversiones en remuneración de empleados y demás gastos que demandaren la ejecución de esta ley y de la de 11 de Febrero último (art. 6.º). La o las Oficinas a las cuales se encargare su ejecución, deberían dar cuenta mensualmente de sus progresos con especificación de la suma de billetes fiscales y bancarios y de Vales de Tesorería que se hubieren canjeado por oro, cuya cuenta y razón se haría por duplicado y se publicaría para los fines consiguientes (art. 7.º).

La ley núm. 891, de 22 de Diciembre de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 372) derogó el art. 2.º de la ley núm. 277, de 11 de Febrero de 1895 y lo reemplazó por el siguiente: «Desde el 31 de Diciembre de 1897 quedará *demonetizado* el papel moneda del Estado».

La ley núm. 1,051, de 11 de Julio de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 425) dispuso que *por el término de treinta días no podrían iniciarse ni proseguirse acciones ejecutivas, fuesen civiles o comerciales,* comprendiendo las quiebras y procedimientos de obligaciones contraídas antes de la promulgación de esta ley a excepción de las obligaciones procedentes de las contribuciones fiscales o municipales. Respecto de las obligaciones que vencieren dentro del término de la moratoria, se contaría el plazo desde la fecha de su vencimiento.

*
* *

Esta ley fué la consecuencia de un estado anormal de la situación económica bancaria, producido, al decir de sus voceros, por restricción de circulante ocasionada por la conversión metálica. Cierta o no la causa, pro-

dujo daños de consideración y suscitó un oleaje de indignación en el país. De ella salió como resultante la reversión al régimen fiduciario, con la emisión de cincuenta millones de pesos en papel moneda de curso forzoso, circulación en que el país se ha debatido durante veinticuatro largos años sin que podamos entrever, siquiera, la proximidad de su término.

***

La ley núm. 1,509, de 31 de Diciembre de 1901 aplazó la fecha de la conversión metálica hasta el 1.º de Enero de 1905, fecha que la ley 1,054 había fijado para el 1.º de Enero de 1902. Dispuso que el fondo de conversión en oro continuaría depositado en la Casa de Moneda afecto exclusivamente al pago de los billetes fiscales, y que se acrecentaría anualmente con la suma de cinco millones de pesos en oro de 18 d tomados en Lts. sobre Londres, del producto de los derechos de exportación del salitre y del yodo. Destinó a rentas generales los fondos en billetes fiscales, en la fecha de la ley aplicados a la conversión, los cuales quedarían sustituídos por las sumas a que se refería la disposición anterior. Dispuso, también, que las Lts. hipotecarias que en esa fecha formaban parte del fondo de conversión, se destinarían desde el 1.º de Enero de 1905 al pago de los cánones de los censos redimidos en Arcas Fiscales. Las sumas que se percibiesen por intereses y amortización de esas Lts. se harían ingresar a fondos generales durante los tres años de prórroga de la conversión. Se autorizó la acuñación de cuatro millones de pesos en moneda de plata de cincuenta y de cien centavos, en conformidad a lo dispuesto en la ley núm. 277, con ley de setecientos milésimos de fino y peso de diez y veinte gramos, respectivamente. La moneda de cincuenta centavos, creada por esta ley, tendría 28 milímetros de diámetro y los mismos emblemas y leyendas de las demás monedas de plata creadas por la citada ley; su tolerancia en feble y fuerte sería de cuarenta milésimos en la ley y de 4 por mil en el peso. La tolerancia en el peso de cada pieza sería de 40 miligramos. Se facultaba la adquisición de las pastas en licitación pública, e igualmente el retiro de los billetes de

corte de un peso y su reemplazo por billetes de corte mayor a medida que se fuere efectuando el canje por la moneda de plata. Dentro del plazo de un año se procedería a reemplazar por billetes fiscales nuevos los billetes en circulación de los tipos de uno, dos, cinco, diez y veinte pesos. Mientras los billetes de corte de un peso no hubieren sido retirados de la circulación, se incinerarían los billetes de dicho tipo que hubieren sido deteriorados por el uso con arreglo a las disposiciones en vigor. Se derogó, por último, la ley 1,054, de 31 de Julio de 1898, en lo que fuere contraria a esta ley.

La ley núm. 1,721, ya considerada en el párrafo anterior, postergó nuevamente la conversión hasta el 1.º de Enero de 1910.

La ley núm. 1,992, considerada también en el párrafo anterior, por cuanto autorizó la emisión de treinta millones de pesos en papel moneda de curso forzoso, contiene, además, disposiciones sobre la formación del fondo de garantía y de conversión, cambiando las disposiciones de las leyes anteriores sobre esta materia, por las siguientes: «Art. 17. El fondo de garantía y de conversión de la emisión fiscal se constituirá en la siguiente forma: *a*). con los fondos que en la actualidad existen depositados con este objeto en los Bancos extranjeros y con sus intereses; *b*). con el empréstito autorizado por el art. 15 de la presente ley; *c*). con las Lts. hipotecarias que el Fisco debe comprar en conformidad al art. 14 de la presente ley, incluídos sus intereses y amortización. Para los efectos de la conversión en conformidad a las leyes, el Presidente de la República queda autorizado para enajenar los valores a que se refiere el inciso *c*). de este artículo.

Esta ley creó, también, la Oficina de Emisión, cuyas disposiciones rezan: «Art. 2.º La Oficina de Emisión entregará billetes fiscales de curso legal en la proporción de un peso por cada 18 d por los depósitos que se le hagan en oro sellado en conformidad a los arts. 10 y 20 de la ley núm. 277, o de certificados que acrediten que ese oro se ha depositado en Londres a la orden y a satisfacción del Gobierno de Chile. Estos depósitos no

ganarán intereses. Sólo podrán retirarse después de treinta días de aviso y quedarán exclusivamente destinados al canje de billetes en conformidad al art. 3.º La Caja de Emisión publicará quincenalmente en el *Diario Oficial* y en uno de los diarios de Santiago un estado de su movimiento de fondos. Art. 3.º Los depositarios recibirán un certificado nominativo para retirar el oro depositado en Santiago o en Londres mediante la restitución de la cantidad correspondiente en billetes fiscales. Los certificados serán endosables para el efecto de rescatar el oro depositado.

La ley 2,192, de 30 de Agosto de 1909 (Anguita, tomo IV, págs. 256 y 257) postergó el plazo para verificar la conversión metálica hasta el 1.º de Enero de 1915. Dispuso el aumento de los fondos de conversión con quinientos mil pesos oro de 18 d que la Dirección del Tesoro entregaría mensualmente a la Casa de Moneda, de los fondos provenientes de las rentas de Aduana, a contar desde el 1.º de Enero de 1910, y con el producido del remate de terrenos salitrales y magallánicos que se enajenasen con arreglo a las leyes antes del 1.º de Enero de 1915, fondos que el Presidente de la República podría depositar en Europa o en Estados Unidos en la forma y condiciones establecidas en el art. 6.º de la ley de 29 de Diciembre de 1904. Se derogó el art. 15 de la ley 1,992 que acabamos de considerar, y que autorizaba la contratación de un empréstito de 4.500,000 £ destinadas a completar los fondos de conversión.

La ley núm. 2,642, de 12 de Febrero de 1912 (Anguita, tomo IV, pág. 414) en su art. 12 derogó lo dispuesto en la ley que precede respecto a la acumulación de los fondos provenientes de la enajenación de terrenos salitrales, y su destino al aumento de los fondos de conversión.

Por ley núm. 2,654, de 11 de Mayo de 1912 (Anguita, tomo IV, pág. 429) se creó la Caja de Emisión bajo las siguientes condiciones: desde la promulgación de esta ley, la Oficina de Emisión debería entregar a los Bancos nacionales o extranjeros establecidos en el

país billetes de curso legal en la proporción fija de un peso por cada doce peniques en cambio de los depósitos en oro que hicieren en la Tesorería Fiscal de Santiago o en la Tesorería de Chile en Londres. Cuando el peso papel moneda de curso legal se cotizare a más de doce d los Bancos estarían obligados a enterar en oro, en la Tesorería correspondiente, sobre los doce d ordenados por la disposición anterior, las cantidades que determinare el Presidente de la República para mantener la correlación entre los antedichos depósitos y el tipo de cambio del billete en el mercado en conformidad al Reglamento que se dictaría para la ejecución de esta ley. Si en el plazo que dicho Reglamento fijara, los Bancos no dieren cumplimiento a esta obligación, la Oficina de Emisión estaría facultada para deshacer la operación por cuenta del Banco remiso, cargando a éste la cantidad que se hubiere necesitado invertir sobre la suma depositada para retirar los billetes de la circulación. Estos saldos constituirían créditos que afectarían a la cartera del Banco con preferencia sobre cualesquiera otros. El oro entregado quedaría destinado exclusivamente al canje de billetes y se conservaría bajo la garantía del Estado, quien podría mantenerlo en custodia en sus cajas o depositarlo en el Banco de Inglaterra o en la Casa Bancaria de los señores N. M. Rothschild and Sons, o en algún otro Banco de primera clase. Al hacer los depósitos, los Bancos recibirían un certificado nominativo que deberían devolver al exigir el canje de los billetes por el oro correspondiente, el cual les sería restituído en la Tesorería en que se hubiere efectuado el depósito, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento. Dichos certificados podrían ser transferidos en conformidad al art. 1901 y siguientes del Código Civil como instrumentos para el efecto de dichos canjes, sin perjuicio de las obligaciones del Banco cedente. Ningún Banco podría obtener mayor cantidad de billetes fiscales que el monto de su capital efectivo, entendiéndose por tal, respecto de los Bancos extranjeros actualmente establecidos, el declarado en el último balance mensual publicado antes de la promulgacion de esta ley. Los billetes devueltos a la Oficina de Emisión deberían ser inutilizados e incinerados. La Oficina in-

sertaría mensualmente en el *Diario Oficial* un estado de sus operaciones. Los fondos de la Oficina de Emisión que garantizaran el billete fiscal, no podrían depositarse en ningún Banco o Agencia de Banco que tuviere su giro en Chile. Se derogaron los arts. 2.º y 3.º de la ley núm. 1,992 ya citada. Las operaciones efectuadas en virtud de esas disposiciones subsistirían, y los depositantes tendrían facultad para retirar la mayor cantidad de billetes que les correspondiere con arreglo a esta ley, en proporción a la cuantía de sus respectivos depósitos.

La ley núm. 2,966, de 31 de Diciembre de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 151 y 152) postergó la fecha señalada por la ley 2,192 para realizar la conversión metálica y postergó, igualmente, los demás plazos que se consultaban en la citada ley por uno nuevo, de dos años.

La ley 3,166, de 29 de Diciembre de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 497) postergó por un nuevo plazo de dos años el cumplimiento de la conversión metálica.

La ley núm. 3,167 (Anguita, tomo V, págs. 498 y 499) *dispuso de los fondos acumulados para verificar la conversión metálica, hasta concurrencia de la suma necesaria para cancelar la cantidad de dos millones de* ℔℔ que se habían avanzado al Gobierno de Chile para cancelar los bonos emitidos en conformidad a la ley 2,845, de 26 de Enero de 1914 (1).

La reintegración de esos fondos se haría en conformidad a las disposiciones que siguen: 1.º con *los intereses* de dicho fondo de conversión, en conformidad a lo dispuesto en el art. 6.º de la ley núm. 2,845, de 29 de Diciembre de 1904; con el quince por ciento de los derechos de Aduana cobrados con arreglo a la ley núm. 3,066, de 10 de Abril de 1916, desde su vigencia hasta el 31 de Diciembre del mismo año; con la suma señalada en el art. 4.º inc. 1.º de esta misma ley; en caso de con-

(1) En uno de los capítulos siguientes nos ocuparemos especialmente de los fondos de conversión y anotaremos otras leyes que han dispuesto de alguna parte de ellos.

tratarse íntegramente el empréstito de veinte millones de pesos oro autorizado por la ley núm. 3,094, de 29 de Abril de 1916, se aplicaría, en la parte correspondiente, al reintegro de los dos millones de £ £ tomados del fondo de conversión. Se autorizaba la contratación de un empréstito en £ £ hasta por una cantidad igual a la que el Fisco hubiere adelantado o adelantare a la Empresa de Agua Potable de Santiago, y que se destinaría, en primer lugar, al incremento del fondo de conversión en la cantidad necesaria para completar los dos millones de £ £ de que dispone esta ley.

La ley núm. 3,380, de 22 de Mayo de 1918 (Anguita, tomo V, pág. 594) sobre Caja de Emisión, dispuso que, desde su promulgación, la Oficina de Emisión entregaría billetes de curso forzoso a toda persona que lo solicitare en cambio del depósito de 18 d en oro por peso, que debería hacerse en la Tesorería Fiscal de Santiago, con arreglo a los incisos 1.º y 2.º del art. 1.º de la ley núm. 2,654, de 11 de Mayo de 1912. Los Bancos nacionales podrían hacer sus depósitos a la orden de las Legaciones de Chile en Gran Bretaña, España, Estados Unidos o Argentina, en algunos de los Bancos de primera clase que al efecto designara el Presidente de la República. Los depósitos se deberían efectuar en oro, en barras u oro sellado, según la equivalencia en fino que determinara el Presidente de la República con relación a la moneda nacional de oro. Los certificados que la Caja de Emisión debería dar por los depósitos, podrían ser nominativos, a la orden o al portador, haciéndose constar en ellos la cantidad depositada. Dejó en vigor las disposiciones de la ley núm. 2,654, de 11 de Mayo de 1912, en lo que no hubieren sido expresamente modificadas por esta ley.

Por ley núm. 3,460, de 30 de Diciembre de 1918 (Echeverría, tomo IX, pág. 112), se postergó la conversión del papel moneda de curso forzoso hasta el 31 de Diciembre de 1919. Prohibió, además, la exportación del oro, bajo pena de comiso.

La ley núm. 3,586, de 31 de Diciembre de 1919

(Echeverría, tomo IX, pág. 175) postergó la fecha de la conversión metálica hasta el 1.º de Febrero del año 1920.

La ley núm. 3,604, de 31 de Enero de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 179) postergó hasta el 30 de Junio del mismo año, el plazo fijado por las leyes 3,460 y 3,586.

Por ley núm. 3,628, de 2 de Julio de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 199) se postergó la fecha fijada por la ley precedente, hasta el 31 de Diciembre de 1920.

Por ley núm. 3,709, de 30 de Diciembre de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 256) se postergó nuevamente, hasta el 31 de Diciembre de 1921, el plazo fijado por la ley núm. 3,628.

Por último, la ley núm. 3,828, de 30 de Diciembre de 1921 (Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno, Libro XC, págs. 2,088 y 2,089) se postergó hasta el 31 de Diciembre de 1924 el plazo fijado por la ley núm. 3,709, para la conversión del papel moneda de curso forzoso.

§LXI.—Algunas observaciones generales. Como lo hemos venido anotando en los ligeros comentarios que hemos hecho después de algunas de las leyes enunciadas en este capítulo, nuestra política financiera se singulariza por su perfecta inestabilidad: incierta, nerviosa, vacilante, marcha a tanteos sucesivos, casi con andaderas, no se detiene en ningún sistema, ensaya, modifica, resuelve y luego se vuelve para desandar el camino recorrido, para iniciar de nuevo una jornada fatigosa y áspera, tortuosa y atormentada. Difícilmente podría encontrarse otro país en donde se hayan producido mayores y más numerosos ensayos en materia monetaria. Hemos ido de uno en otro sistema en vertiginosa mutación de procedimientos y de reformas. A partir de la Ley de Bancos de emisión de 1860, ninguna de nuestra leyes monetarias ha logrado vivir más de cinco años sucesivos en tranquilo vigor, sin soportar reformas o derogaciones parciales o totales, sin que algunas o muchas de sus disposiciones deroga-

das hayan revivido más tarde, alcanzando una resurrección efímera, ostentado una nueva existencia anémica, enferma de clorosis prematura y sin embargo crónica. Dolencia es toda ésta que presenta caracteres de incurabilidad y de la cual no parecen haberse percatado nuestros versátiles legisladores. No es tarea fácil, por lo demás, orientarse en el fárrago enorme, en el laberinto indescriptible de nuestras leyes monetarias.

Si nos fijamos brevemente en las disposiciones relacionadas con la moneda metálica, notaremos que no se han mantenido ni sus cuños ni sus emblemas, que se han cambiado sus dimensiones y sus pesos, su proporción de fino y su tolerancia en feble, sus designaciones mismas. Y si bien se explican algunas de estas variaciones en razón del valor relativo que ha debido asignárseles como consecuencia de las mutaciones de los cambios internacionales, para otras no cabe explicación posible, como para los cambios de nombres, cuños y emblemas e inscripciones. Si consideramos nuestra legislación Bancaria, la encontramos igualmente tornadiza: va de la libre emisión gratuita, a la emisión remunerada; retrograda a los privilegios de emisión; busca de nuevo las compensaciones para el Estado, y llega, tras duras pruebas y dilatadas vacilaciones a la emisión de los billetes fiscales. Si atendemos, por último, a nuestros regímenes de circulante: los vemos pasar del régimen metálico al régimen de papel; de éste al metálico, y tornar de nuevo al anterior para mantenerse en él con ruda pertinacia, tan contumaz, que llevamos ya un cuarto de siglo debatiéndonos penosamente en el régimen abominable del papel moneda de curso forzoso.

La Ley de Conversión Metálica de 1892, no pudo cumplirse: los tipos de cambio que en ella se contemplaban se habían fugado, acaso para siempre; se cumplió medianamente la de 1895. Durante tres años permanecimos en régimen metálico; circuló el oro con un valor representativo de trece pesos y un tercio de moneda nacional por cada libra esterlina; pero los intereses creados, las poderosas e incontrastables influencias del agiotaje, dieron con él en tierra pasándolo previamente bajo las horcas caudinas de una moratoria que produjo muchas ruinas y consolidó muchas fortunas vacilantes.

Múltiples leyes se han promulgado, al parecer sabias y prudentes, meditadas y sensatas para proveer al Estado de los elementos necesarios con objeto de que pueda tornar al país el régimen metálico. Todas ellas han tenido existencia fugaz, en su gran mayoría han sido derogadas antes de su cumplimiento, sustituídas sus disposiciones por otras menos severas; pero más adecuadas a la satisfacción de intereses transitorios o de circunstancias pasajeras. De este modo, los buenos propósitos han quedado reducidos a declaraciones platónicas sin que haya sido posible convertirlos en luminosos hechos y seductoras realidades.

La Oficina de Emisión o Caja de Emisión, en diez años, ha sufrido dos cambios fundamentales: la reforma de 1912 la facultó para canjear billetes por oro a razón de doce peniques por peso, adoptando las medidas necesarias para los casos en que el cambio subiera de este tipo. La reforma de 1918, retrotrajo esta disposición a la forma primitiva, al canje de billetes por oro a razón de diez y ocho peniques por peso. Esta institución, creada para facilitar el control de la circulación y mantener siempre una sólida garantía del billete en curso forzoso, no ha dado, tampoco, los resultados que con ella se persiguieron y su vida ha sido lánguida. Aún se le hace el cargo de haber contribuído, en la forma en que fué concebida por la ley de 1912, a fomentar la especulación y el lanzamiento al público de mucho billete sin otra garantía que los certificados del correspondiente depósito en oro en los Bancos de Londres, certificados que los Bancos otorgan en las mismas condiciones de las boletas de depósito, mediante la forma habitual del cobro de un interés; pero sin que haya mediado el trámite de un depósito real y efectivo de la correspondiente cantidad de oro en pasta o amonedado. Con todo, esta Caja de Emisión debe ser reputada como la portada de un Banco del Estado que tenga a su cargo el control del circulante, o de un Banco privilegiado con análogas funciones.

No debemos, por lo demás, en justicia, imputar nuestra situación monetaria exclusivamente a la versatilidad de la legislación pertinente. También ha influído en ello, y acaso con mayor pesantez, el desorden y la desorientación de nuestra Hacienda Pública, lanzada

prematuramente en gastos superiores a la capacidad financiera del Estado, en situación normal, bajo el imperio del espejismo fascinador de las rentas del salitre en torno de las cuales ha girado nuestro presupuesto de gastos sin sujeción a principios ni a normas permanentes que guarden relación con una ordenada rentabilidad ordinaria del Estado, la cual debe proceder de una imposición proporcional y progresivasobre la capacidad de todos los ciudadanos y no gravitar exclusivamente sobre una sola industria.

La consecuencia de este conjunto de factores, se revela mejor que en todos los razonamientos que pudiéramos hacer, en los datos estadísticos que vienen en el párrafo siguiente. En tanto, y si algún remedio pudiera señalarse a esta dolencia, creemos que el más recomendable sería el de la estabilización de la Cartera de Hacienda. La presencia en ella de un mismo hombre durante un largo período, máxime si ese ciudadano está capacitado y posee condiciones de carácter y de perseverancia, podrá traducirse en beneficios inmensos para el país que reportaría las ventajas de una orientación definida y el aprovechamiento de fuerzas que se pierden y destruyen en el continuo vaivén de nuestras fecundas crisis ministeriales. Remedio es éste, por lo demás, en que ciframos pocas esperanzas dado el antecedente conocido de nuestra idiosincrasia política, más versátil y más tornadiza que la legislación misma monetaria de que nos hemos ocupado, y, la cual, en el fondo, no es otra cosa que un reflejo, un exponente de esa inquietud enfermiza de nuestra política dedicada con mayores apasionamientos y energías a demoler que a construír; xetraño fenónemo en una joven democracia como la nuestra que anhela recorrer demasiado a prisa el camino que otras viejas democracias han recorrido lentamente en el espacio de numerosas centurias.

§ **LXII.— Datos estadísticos:** *a*). **Sobre circulacion de moneda fiduciaria;** *b*). **Sobre acuñacion de** Del Anuario Estadístico, volumen VI, correspondiente al año 1920, hemos tomado los datos que vienen en los cuadros siguientes. Ellos arrojan mucha luz sobre las materias que nos ocupan y son

moneda metálica; *c*). **Sobre fluctuaciones del cambio internacional**; *d*). **Sobre las deudas y compromisos del Estado.**

la comprobación más cierta e incontrovertible de nuestras afirmaciones precedentes.

a) Cuadros que señalan la circulación de moneda fiduciaria en los nueve años comprendidos entre 1912 y 1920, por una parte, y en conjunto durante los últimos cuarenta y dos años, contados hasta el 31 de Diciembre de 1920.

Cuadro X.—Billetes en circulación

AÑOS	Antigua Emisión	Nueva Emisión
1912.....	874,859	150.000,000
1913.....	873,468	150.000,000
1914.....	853,739	150.000,000
1915.....	853,119	150.000,000
1916.....	853,119	150.000,000
1917.....	853,119	150.000,000
1918.....	853,119	150.000,000
1919.....	853,119	150.000,000
1920.....	853,119	150.000,000

Cuadro XI.—Detalle de los billetes

Años	De 1 peso	De 2 pesos	De 5 pesos	De 10 pesos	De 20 pesos
1912...	6.901,789	4.781,766	26.931,565	38.294,700	15.286,980
1913 ..	7.491,697	5.352,152	28.672,860	43.521,000	15.667,840
1914...	8.124,152	3.727,250	25.810,625	46.243,280	19.832,160
1915...	7.724,758	2.516,476	22.108,240	43.369,450	16.291,100
1916...	4.915,945	3.271,782	26.253,690	45.207,850	13.921,580
1917...	3.508,516	3.656,470	27.511,770	47.484,030	11.571,860
1918...	3.120,870	3.116,040	30.597,620	49.996,900	9.029,320
1919...	4.424,823	3.392,852	34.202,065	53.160,730	7.005,660
1920...	6.673,022	3.298,128	31.869,790	48.127,020	6.799,440

(1) En este total está incluido el saldo de la emisión de

en los últimos 9 años

Billetes de Conversión a 12 d y a 18 d	TOTAL
18.481,764	169.356,623
33.822,354	184.695,822
45.000,000	195.853,739
12.054,227	162.907,346
18.145,000	168.998,119
24.898,649	175.751,768
70.588,253	221.441,372
57.104,383	207.957,502
43.992,681	194.845,800

en circulación, en los últimos 9 años

De 50 pesos	De 100 pesos	De 500 pesos	De 1,000 pesos	TOTAL (1)
17.281,000	40.673,800	9.948,000	9.214,000	169.356,623
16.300,050	49.120,200	10.147,000	8.380,000	184.695,822
18.361,250	48.166,000	13.700,000	11.846,000	195.853,739
15.703,000	38.862,800	8.083,500	8.205,000	162.907,346
13.384,450	38.363,300	7.367,500	16.269,000	168.998,119
13.726,100	38.450,500	13.947,500	15.852,000	175.751.768
11.796,900	36.426,200	36.887,500	40.427,000	221.441,372
9.438,950	39.257,900	27.059,500	29.972,000	207.957,502
8.353,100	33.698,800	31.074,500	24.952,000	194.845,800

billetes de cincuenta centavos que asciende a $ 43,022

Cuadro XII.—Circulante fiduciario en 31 de Diciembre

AÑOS	BILLETES			
	Billetes Fiscales	Vales del Tesoro	Billetes Bancarios a cargo fiscal	Total de la emisión vigente
1879...	..	12.000,000	..	12.000,000
1880...	6.490,000	20.600,000	..	27.090,000
1881...	9.887,000	16.233,000	..	36.120,000
1882...	26.185,000	49,000	..	26.234,000
1883...	26.927,966	..	..	26.927,966
1884...	26.913,297	..	..	26.913,297
1885...	26.687,916	..	..	26.687,916
1886...	26.087,916	..	..	26.087,916
1887...	24.887.916	..	..	24.887,916
1888...	23.687,916	..	..	23.687,916
1889.	22.487,916	..	..	22.487,916
1890...	20.883,916	..	..	20.883,916
1891...	41.693,213	..	..	41.693,213
1892...	30.764,113	..	..	30.764,113
1893...	29.459,364	8.901,728	..	38.361,092
1894...	29.459,364	8.901,728	..	38.361,092
1895...	21.246,593	192,700	..	21.439,293
1896...	12.875,485	60,500	..	12.935,985
1897...	10.797,976	13,500	..	10.811,476
1898...	28.109,238	8,200	19.056,548	47.173,986
1899...	31.854,879	5,200	18.937,330	50.797,409
1900...	32.051,342	4,000	18 691,061	50.796,403
1901...	35.257,708	3,900	15.508,382	50.769,900
1902...	38.577,492	2,900	11.815,182	50.695,574
1903...	41.766,382	2,900	8.697,801	50.467,083
1904...	47.546,108	2,900	7.434,689	54.983.697
1905...	74.015,998	2,900	6.592,406	80.611,314
1906...	114.547,124	2,700	5.862,490	120.412,314
1907...	145.138,287	2,700	5.396,008	150.536,995
1908...	145.318,995	2,600	4.900,997	150.222,592
1909...	147.134,772	2,600	3.113,851	150.251,223
1910...	148.264,949	2,600	2.056,410	150.323,959
1911...	149.080,294	2,600	1.765,273	150.848,167
1912(1)	169.356,623	2,600	1.544,525	170.903,748
1913...	184.695,822	2,600	1.342,979	186.041,401
1914...	195.853,739	28.136,000	989,913	224.979,652
1915...	162.907,346	13.827,000	977,306	177.711,652
1916...	168.998,119	8.982,000	929,397	178.909,516
1917...	175.751,768	9.482,000	928,219	186.161,987
1918...	221.441,372	5.320,000	927,049	227.688,421
1919...	207.957,502	42.823,500	..	250.781,002
1920...	195.698,919	107.123,000	..	302.821,919

(1) Desde este año se incluyen los billetes de conversión a 12 y 18 d.

de cada año, en el período comprendido entre 1879 y 1920

FISCALES		Billetes Bancarios	TOTAL DEL CIRC. FIDUCIARIO	
Retirado de la circulación	Circulación efectiva		Vigente	En circulación efectiva
..	12.000,000	14.454,591	26.454,591	26.454,591
8.000,000	19.090,000	14.469,885	41.559,885	33.559,885
9.794,900	26.325,100	12.804,505	48.924,505	39.129,605
9.424,000	16.810,000	11.887,023	38.121,023	28.697,023
10.235,966	16.692,000	12.306,686	39.234,652	28.998,686
10.413,297	16.500,000	12.458,211	39.371,508	28.958,211
10.065,666	16.622,250	13.512,835	40.200,751	30.135,085
9.015,666	17.072,250	16.713,142	42.801,058	33.785,392
8.415,666	16.472,250	15.200,263	40.088,179	31.672,513
5.287,916	18.400,000	17.671,686	41.359,602	36.071,686
2.587,916	19.900,000	17.938,015	40.425,931	37.838,015
..	20.883,916	18.545,856	39.429,772	39.429,772
..	41.693,213	20.291,036	61.984,249	61.984,249
..	30.764,113	14.279,096	45.043,209	45.043,209
..	38.361,092	17.266,507	55.627,599	55.627,599
..	38.361,092	21.407,136	59.768,228	59.768,228
..	21.439,293	21.908,377	43.347,670	43.347,670
..	12.935,985	19.407,173	32.343,158	32.343,158
..	10.811,476	17.321,687	28.133,163	28.133,163
..	47.173,986	..	47.173,986	47.173,986
..	50.797,409	..	50.797,409	50.797,409
..	50.746,403	..	50.746,403	50.746,403
..	50.769,900	..	50.769,900	50.769,900
..	50.395,574	..	50.395,574	50.395,574
..	50.467,083	..	50.467,083	50.467,083
..	54.983,697	..	54.983,697	54.983,697
..	80.611,314	..	80.611,314	80.611,314
..	120.412,314	..	120.412,314	120.412,314
..	150.536,995	..	150.536,995	150.536,995
..	150.222,592	..	150.222,592	150.222,592
..	150.251,223	..	150.251,223	150.251,223
..	150.323,959	..	150.323,959	150.323,959
..	150.848,167	..	150.848,167	150.848,167
..	170.903,748	..	170.903,748	170.903,748
..	186.041,401	..	186.041,401	186.041,401
..	224.979,652	..	224.979,652	224.979,652
..	177.711,652	..	177.711,652	177.711,652
..	178.909,516	..	178.909,516	178.909,516
..	186.161,987	..	186.161,987	186.161,987
..	227.688,421	..	227.688,421	227.688,421
..	250.781,002	..	250.781,002	250.781,002
..	302.821,919	..	302.821,919	302.821,919

b) Los cuadros que siguen se relacionan con las mo
mo las de plata, cobre y níquel, se encuentran en circu
sólo se usan en las transacciones contraídas en esa mo
nas deben percibir en oro sobre los derechos de exporta

Cuadro XIII.—Nombres, valor, diámetro,

Leyes núm. 277, de 11 de Febrero de 1895; núm. 2,947, de 8

Metal	Nombres	Valor en pesos	Valor en centavos
Oro	Cóndor	20	2,000
	Doblón	10	1,000
	Escudo	5	500
Plata	Peso	1	100
	Veinte cts.	..	20
	Diez »	.	10
	Cinco »	..	5
Níquel	Veinte cts.	..	20
	Diez »	.	10
	Cinco »	..	5
Cobre	Dos cts.	..	2
	Un »	..	1

nedas metálicas legales en vigor. Algunas de ellas, colación; otras, como las de oro, tienen curso legal, pero neda y en el pago de la parte proporcional que las Aduación y de internación.

ley y peso de nuestras monedas metálicas

de Noviembre de 1918, y núm. 3,527, de 8 de Agosto de 1919

Diámetro	Ley	Peso legal de cada pieza en gramos	Peso fino de cada pieza en gramos
27 mm.	0.91666	11.98207	10.98348
21 »		5.99103	5.49173
16.5 »		2.99551	2.74586
29 mm.	0.500	9	4.500
21 »		3	1.200
17 »	0.400	1.5	0.600
14.5 »		1	0.400
22.5 mm.	75% Cobre	4.5	..
19.5 »	y	3	..
16.5 »	25% Níquel	2	..
21 mm.	95% Cobre 4% Estaño y 1% Zinc	3.5	..
18 »		2.5	..

Cuadro XIV.—Monedas de oro acuñadas en la Casa de

AÑOS	DE 5 PESOS		DE 10 PESOS	
	Número de piezas	Valores — $ de 18 d	Número de piezas	Valores — $ de 18 d
1895..	3.002,082	15.010,410	807,577	8.075,770
1896..	23,989	119,945	1.156,832	11.568,320
1897..	..	..	5,990	59,900
1898..	425,799	2.128,995	275,653	2.756,530
1899..	..	..	..	..
1900..	1.164,925	5.824,625	..	..
1901..	100 357	501.785	1.651,321	16.513,210
1902..	..	—	..	..
1903..	..	..	..	..
1904..		..	..	..
1905..	..	..	..	..
1906..	..	..	..	..
1907..	..	..	..	..
1908..		..	..	..
1909..	..	..	..	..
1910..	..	..	..	..
1911..	1,399	6,995	..	..
1912..	..	..	..	..
1913..	..	..	..	..
1914	..	..	..	..
1915..	..	..	..	..
1916..	..	..	..	..
1917..	..	..	..	..
1918..	..	..	..	..
1919	..	..	..	..
1920..	(1)		..	..
Totales	**4.718,551**	**23.592,755**	**3.897,373**	**38.973,730**

(1) No se acuñó.

Moneda desde la ley de Conversión hasta 1920

DE 20 PESOS		TOTALES	
Número de piezas	Valores $ de 18 d	Número de piezas	Valores $ de 18 d
..	..	3.809,659	23.086,180
149,033	2.980,660	1.329,854	14.668,925
..	..	5,990	59,900
..	..	701,452	4.885,525
..	..	..	..
..	..	1.164,925	5.824,625
..	..	1.751,678	17.014,995
..	..	..	..
..	..	..	..
..	..	..	..
..	..	..	..
41,457	829,140	41,457	829,140
11,917	238,340	11.917	238,340
25,678	513,560	25,678	513,560
..	..	..	..
27,618	552,360	27,618	552.360
16,702	334,040	18,101	341,035
..	..	..	..
17,617	352,340	17,617	352,340
22,429	448,580	22,429	448,580
65,286	1.305,720	65,286	1.305,720
..	..	..	..
762,910	15.058,200	752,910	15.058,200
132,814	2.656,280	132,814	2.656,280
..	..	..	..
..	..	..	..
1.263,461	**25.269,220**	**9.879,385**	**87.835,705**

Cuadro XV.—Monedas de plata acuñadas en la Casa

AÑOS	DE 1 PESO				
	Ley Núm. 277	Ley Núm. 1,509	Ley Núm. 2,340	Ley Núm. 2,947	Total de monedas de 1 peso
	0.835 $	0.700 $	0.900 $	0.720 $	
1895	6.086,137	..	..	..	6.086,137
1896	1.556.270	..	..	..	1.556,270
1897	36,785	..	..	..	36,785
1898	..	..	..	..	..
1899	..	..	..	..	..
1900	..	..	..	..	..
1901	..	..	..	..	..
1902	..	177,733	..	..	177,733
1903	..	371,690	..	..	371,690
1904	..	..	..	..	..
1905	..	429,337	..	..	429,337
1906	..	..	..	..	..
1907	..	..	..	..	..
1908	..	..	..	..	..
1909	..	..	..	..	..
1910	..	..	1.764,078	..	1.764,078
1911	..	..	352,021	..	352,021
1912	..	..	..	..	..
1913	..	..	..	..	..
1914	..	..	..	..	..
1915	..	..	..	6.031,569	6.031,569
1916	..	..	..	..	..
1917	..	..	..	3.033,327	3.033,327
1918	(1)	..	..	..	..
1919	..	..	..	..	..
1920	..	..	..	..	..
Totales	**7.679,192**	**978,760**	**2.116,099**	**9.064,896**	**19.838,947**

(1) No se acuñó

de Moneda desde la Ley de Conversión hasta 1920

DE 50 CENTAVOS	DE 40 CENTAVOS	DE 20 CENTAVOS		
Ley Núm. 1,509	Ley Núm. 2,057	Leyes Números 277 y 1,172	Ley Núm. 2,057	Ley Núm. 2,947
0.700 $	0.400 $	0.835 0.500 $	0.4 0 $	0.450 $
..	..	29,235	..	..
..	..	..	..	..
..	..	..	..	..
..	..	..	..	..
..	..	868,537	..	..
..	..	66,886	..	..
..	..	..	..	..
1.011,227	..	..	..	..
555,629	..	..	..	..
..	..	..	..	..
537,426	..	..	..	..
71,184	..	173,230	..	..
..	22,477	1.524,977	240,267	..
.	580,783	..	1.173,789	..
.	..	..	215,929	..
..	..	..	..	..
..	..	..	..	..
..	..	..	..	..
..	..	..	554,251	..
..	..	..	147,235	..
..	..	..	..	..
..	..	..	..	675,421
..	..	..	..	..
..	..	..	..	..
.	..	..	837,821	749,889
..	..	..	..	..
2.175,466	**603,260**	**2.662,865**	**3.169,292**	**1.425,310**

AÑOS	DE 10 CENTAVOS			DE 5
	Leyes Números 277 y 1,172	Ley Número 2,057	Ley Número 2,947	Leyes Números 277 y 1,172
	0.835 0.500	0.400	0.450	0.835 0.500
1895..	..	..	..	..
1896..	256,096	..	..	44,380
1897..	..	..	..	..
1898..	..	..	..	..
1899..	201,314	..	..	89,683
1900..	..	..	..	..
1901..	10,397	..	..	105,458
1902..	..	..	..	..
1903..	..	..	..	..
1904..	77,872	..	..	126,340
1905..	..	..	..	..
1906..	13,893	..	..	35,641
1907..	315,128	..	..	139,562
1908..	..	414,938	..	..
1909..	..	296,377	..	..
1910..	..	..	..	..
1911..	..	..	..	..
1912..	..		..	..
1913..	..	126,937	..	..
1914..	..	..	..	..
1915..	..	..	161,999	..
1916..	..	..	123,490	..
1917..	..	..	..	..
1918..	..	..	73,572	..
1919..	..	..	88,277	..
1920..	..	210,908	..	..
Totales.	**874,700**	**1.049,160**	**447,338**	**541,064**

Monedas de níquel acuñadas en la

(Ley núm. 3,527, de

De 20 cents. $ m. c.	De 10 cents. $ m. c.
99,871	45,067

CENTAVOS			
Ley Número 2,057	Ley Número 2,947	Total de la moneda divisionaria	Total de las monedas de plata acuñadas
0.400	0.450		
..	..	29,235	**6.115,723**
..	..	300,476	**1.856,746**
..	..	..	**36,785**
..	..	..	..
..	..	1.159,534	**1.159,534**
..	..	66,886	**66,886**
..	..	115,855	**115,855**
..	..	1.011,227	**1.188,960**
..	..	555,629	**927,319**
..	..	204,212	**204,212**
..	..	537,426	**966,763**
..	..	293,948	**293,948**
..	..	2.242,411	**2.242,411**
182,123	..	2.351,633	**2.351,633**
58,848	..	571,154	**571,154**
79,328	..	79,328	**1.843,406**
42,334	..	42,334	**394,355**
..	..	..	..
96,583	..	777,771	**777,771**
32,170	..	179,405	**179,405**
..	112,479	274,478	**6.306,047**
..	104,370	903,281	**903,281**
..	..	..	**3.033,327**
..	..	73,572	**73,572**
..	74,682	912,848	**912,848**
..	..	1.048,729	**1.048,729**
491,386	**291,531**	**13.731,372**	**33.570,319**

Casa de Moneda en el año 1920

8 de Agosto de 1919)

De 5 cents. $ m. c.	Total
35,902	180,840

c) Los cuadros que siguen señalan las fluctuacio de nuestra moneda circulante en relación con la libra cuenta años; y el valor relativo de nuestra misma mo los cuales tenemos mayor comercio, durante los ocho

Cuadro XVI.—Fluctuaciones mensuales del Cambio datos suministrados por la Direc

AÑOS	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
1872	47.000	46.750	46.500	46.750	47.250	..
1873	45.000	44.500	44.375	45.000	45.750	45.500
1874	45.000	45.000	45.000	44.750	44.750	44.750
1875	44.250	44.250	44.000	44.062	44.250	44.125
1876	43.500	43.000	41.750	41.500	41.437	39.250
1877	44.562	43.437	41.562	42.187	41.750	41.125
1878	41.750	41.500	41.187	41.000	40.250	40.250
1879	38.687	38.250	38.500	34.687	32.812	31.625
1880	36.437	36.062	34.125	32.000	32.312	31 625
1881	29.500	30.000	29.687	27.562	27.500	28.750
1882	35.812	35.000	35.187	35.125	34.437	34.687
1883	36.500	35.687	35.437	35.062	34.312	34.187
1884	33.375	34.000	33.250	32.000	30.437	31.937
1885	28.062	26.500	25.187	25.750	26.750	25.875
1886	27.187	25.687	25.125	24.625	23.250	22.187
1887	24.312	23.250	23.187	23.625	25.000	25.000
1888	26.000	25.812	25.812	26.000	26.000	25.750
1889	25.500	29.312	29.437	28.250	26.375	26.000
1890	25.250	25.000	24.937	24.625	24.312	24.000
1891	22.187	20.312	17.500	16.750	15.687	15.937
1892	21.500	20.375	20.375	19.250	17.937	17.937
1893	17.437	16.625	16.000	15.250	14.000	14.937
1894	13.375	12.812	13.000	12.500	11.250	11.562

nes mensuales del cambio sobre Londres, o sea el valor esterlina estimada en peniques, durante los últimos cinneda con relación a las monedas de aquellos países con años, 1913 y 1920 inclusives.

Bancario sobre Londres, desde 1872 hasta 1921, según ción General de Contabilidad

Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Noviembre	Diciembre	Término medio anual
46.875	..	46.000	45.250	45.500	45.500	46.375
44.750	44.500	44.500	44.375	45.500	44.250	44.812
..	44.500	44.250	44.125	44.250	44.250	44.625
43.500	43.750	43.500	43.500	43.500	43.500	43.812
36.500	37.750	38.375	39.750	41 000	43.312	40.562
41.375	41.625	41.500	41.625	41.375	41.750	42.062
40.125	38.062	37.062	37.187	37.937	39.187	39.625
31.000	27.000	25.500	27.062	34.500	36.500	33.000
29.500	25.687	25.812	29.000	28.625	29.500	30.875
29.875	32.125	33.062	33.437	34 062	35.375	30.937
35.187	35.062	35.437	35.875	36 375	36.187	35.375
34.937	35.437	35.437	35.625	35 625	34.875	35.250
31.625	31.500	31.312	31.500	30 500	29.687	31.750
25.625	24.500	23.250	23.375	25.062	25.250	25.437
22.687	22.687	21.937	22.687	24 937	23.875	23.937
25.000	25.000	25.250	24.750	24.938	24.938	24.500
25.062	26.000	26.312	26.625	27.187	28.500	26.250
25.500	24.625	25.187	25.375	25.312	25.187	26.562
23.750	22.937	23.562	23.875	23.750	22.875	24.062
..	16.375	..	19.500	21.500	22.125	18.812
17.562	17.062	17.937	17.250	19.250	19.125	18.812
14.437	15.312	15.062	14.562	13.812	12.687	15.000
11.875	11.812	11.687	12.750	14 000	13.875	12.562

AÑOS	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
1895	14.187	15.937	16.750	16.562	16.937	17.687
1896	17.437	17.562	17.562	17.312	17.375	17.375
1897	17.562	17.625	17.625	17.562	17.562	17.500
1898	17.625	17.625	17.625	17.375	17.500	17.250
1899	11.875	12.875	13.500	14.000	14.625	14.625
1900	16.250	16.250	16.375	16.375	16.500	17.000
1901	17.187	16.625	16.875	16.375	15 875	15.625
1902	14.125	13.875	13.625	13.625	14.625	15.375
1903	16.375	16.375	16.625	16.875	16.562	16.375
1904	16.562	16.375	16.625	16.625	16.625	16.875
1905	16.125	16.612	16.125	16.250	15.937	15.937
1906	14.125	14.875	15.750	14.875	14.375	14.126
1907	13.375	13.375	12.875	12.125	12.875	12.625
1908	10 375	9.875	8.875	8.625	8.875	8.750
1909	12.875	11.531	11.437	10.834	10.125	10.406
1910	10.687	10.687	10.687	10 812	10.937	11.437
1911	10.937	10.812	10.687	10.343	10.750	10.843
1912	10.343	10.187	10.187	10.260	10.406	10.343
1913	10.094	10.062	10.156	10 031	9.968	9.781
1914	8.968	9.468	9.625	9.718	9.562	9.687
1915	7.500	7.581	7.782	8.266	7.875	7.917
1916	8 529	8.435	8.528	8.607	8.704	9.004
1917	11.662	11.154	10.743	10.818	11.690	12.362
1918	13.988	13.915	15.142	15.667	16.699	17.168
1919	10.464	9.717	9.375	10.430	10.802	10.944
1920	13.644	15.194	14.067	13.788	11.984	11.749
1921	9.066	8.859	9.012	7.652	7.082	6.798

Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Noviembre	Diciembre	Término medio anual
17.062	17.250	17.312	17.312	17.437	17.437	16.812
17.375	17.375	17.437	17.437	17 437	17.500	17.437
17.562	17.562	17.625	17.625	17 625	17.625	17.562
..	..	13.125	13.250	13 000	12.750	15.687
15.250	15.500	15.375	15.000	15.125	16.000	14.500
17.125	17.125	17.250	17.250	17.125	17.125	16.800
15.375	16.375	16.000	15.625	15.375	14.375	15.875
15.625	16.125	16.125	16.125	16.125	16.625	15.187
16.687	16.375	16.562	16.625	16.625	16.875	16.625
16.625	16.625	16.625	16.625	16.375	16.125	16 375
15.812	15.312	15.125	15.312	14.875	14.625	15.625
14.375	14.375	14.125	13.625	13.625	14.062	14.375
12.375	12.125	12.375	11.375	9.875	9.750	12.750
8.562	10.062	10.062	9.875	10.375	11.875	9.625
10.562	10.093	10.250	10.312	10.218	10.968	10.781
10.968	10.437	10.562	10.812	10.312	10.843	10.781
10.625	10.625	10.593	10.312	10.187	10.343	10.625
10.093	9.781	9.906	9.812	9.875	10.187	10.125
9.562	9.687	9.562	9.406	9.281	9.406	9.750
9.500	9.062	9.656	7.812	7.562	7.562	8.968
8.000	8.200	9.016	9.056	9.012	8.741	8.250
9.254	9.368	10.200	10.494	10.806	11.604	9.469
12.609	13.232	15.132	14.376	14.487	14.490	12.730
16.888	16.600	16.466	13.780	11.909	10.862	14.591
10.440	9.924	11.061	11.182	11.117	11.704	10.583
11.817	11.956	11.344	10.680	9.769	9.690	12 067
6.740	6.500	6.690	..	..	..	8.084

Cuadro XVII.—Equivalencias de algunas monedas con

a) **Libra**

AÑOS	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
1913..	23.71	23.82	23.59	23.86	24.02	24.42
1914..	26.75	25.31	24.90	24.86	25.17	24.81
1915	33.32	31.87	30.73	29.02	29.62	30.07
1916..	28.03	28.25	27.95	27.69	27.38	26.54
1917..	20.57	21.40	22.37	22.25	20.54	19.45
1918..	17.11	17.28	15.81	15 38	14.41	13.99
1919..	22.90	24.71	25.73	23.07	22.31	21.89
1920..	17.63	15.81	16.98	18.69	20.01	20.43

b) **Do**

1913..	4 93	4 95	4 91	4.96	5.00	5.11
1914..	5 57	5.28	5.18	5.17	5.23	5.16
1915..	6.94	6.64	6 38	6.05	6.17	6.26
1916..	5.84	5.86	5 82	5.76	5.70	5.53
1917..	4 39	4 56	4 77	4.75	4.38	4.14
1918..	3 64	3.68	3.28	3.27	3.06	2.97
1919..	4 86	5.20	5 53	5.08	4.85	4.80
1920..	4 90	4 82	4 77	4 89	5.35	5.35

c) **Mar**

1913..	1.17	1 17	1 16	1.17	1.18	1.16
1914..	1 32	1.25	1 22	1.22	1.24	1.22
1915..	1 64	1.57	1.52	1.42	1 46	1 49
1916..	1.38	1.39	1 33	1.36	1 35	1 31
1917..	..	..	..	..	..	..
1918..	..	..	..	..	..	..
1919..	..	..	..	..	..	..
1920..	..	..	..	..	..	..

relación al Cambio Bancario, en los últimos ocho años

Esterlina

Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.	Término medio anual
25.12	24.80	25.05	25.43	25.84	25 54	24.60
25.00	26 94	28 78	32 31	32 61	33.83	27.60
29 78	29 20	26 57	26 34	26.55	27.20	29.18
25 80	25 60	23 69	22 89	22 35	20 73	25.57
19 03	18 16	15 92	16.61	16.60	16 55	19.12
14 20	14 44	14 55	16 79	20 12	21.31	16 28
22 94	24 19	21 91	20.72	21 66	20.57	22 72
20 45	20.04	21.15	22 47	24.57	24 75	20.17

llar

5 23	5 16	5 21	5.29	5.37	5.32	5.12
5 22	5 62	6 00	6 72	6.80	7.04	5.74
6 20	6 08	5 53	5.49	5.53	5 66	6 07
5.37	5.45	5 06	4.89	4 76	4 42	5.37
4 04	3 86	3.40	3.55	3.53	3.52	4 07
3 02	3 06	3 08	3.69	4 27	4 69	3 47
5 23	5.75	5 32	5 01	5.39	5 52	5 21
5 46	5 70	6.17	6.65	7 37	7 39	5 73

co

1 23	1.22	1.23	1.25	1.28	1.26	1 20
1 23	1 33	1.42	1.80	1.62	1.67	1.37
1.47	1.44	1.31	1.30	1.31	1.34	1.43
1 27	1.11	..	..	..	..	1.31
..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..
0 13	0 12	0.11	0 10	0 10	0.10	0.11

d) **Fran**

AÑOS	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
1913..	0.94	0.94	0.93	0.94	0.95	0.97
1914..	1.07	1.00	0.99	0.98	0.99	0.98
1915..	1.32	1.27	1.22	1.16	1.18	1.20
1916	1.12	1.13	1.12	1.11	1.10	1.05
1917..	0.97	0.77	0.80	0.81	0.75	0.70
1918..	0.62	0.63	0.58	0.56	0.53	0.51
1919..	0.88	0.94	0.98	0.84	0.76	0.74
1920..	0.44	0.33	0.34	0.31	0.36	0.42

e) **Pe**

1913..	..	..	..	..	..	..
1914..	..	..	..	..	..	..
1915..	..	..	..	..	..	..
1916..	..	..	..	..	..	..
1917..	..	..	..	..	0.94	0.95
1918..	0.89	0.88	0.83	0.90	0.86	0.83
1919..	0.97	1.04	1.13	1.00	0.96	0.94
1920..	0.94	0.83	0.85	0.86	0.90	0.89

f) **Nacional**

1913..	2.15	2.17	2.15	2.17	2.18	2.23
1914..	2.43	2.31	2.27	2.27	2.28	2.23
1915..	2.98	2.85	2.75	2.60	2.65	2.70
1916..	2.51	2.53	2.50	2.47	2.44	2.38
1917..	2.11	2.04	2.12	2.05	1.91	1.84
1918..	1.69	1.64	1.49	1.47	1.40	1.35
1919..	2.20	2.36	2.48	2.22	2.14	2.10
1920..	2.16	2.11	2.10	2.12	2.29	2.28

g) **Premio del**

1913..	81.22	80.33	77.70	78.69	79.92	82.28
1914..	101.77	90.53	88.61	85.96	87.55	84.85
1915..	150.72	140.54	133.65	120.16	123.25	127.14
1916..	115.02	117.46	115.40	108.57	110.73	105.31
1917..	65.56	73.27	83.26	83.19	69.81	62.92
1918..	57.35	63.45	60.72	59.84	56.09	54.04
1919..	89.22	100.53	109.36	104.50	92.98	79.31
1920..	84.51	82.89	79.23	75.76	79.38	80.35

co

Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.	Término medio anual
0.99	0.98	0.99	1.00	1.02	1 01	0.97
0.99	1 08	1.15	1.28	1.30	1.35	1.09
1.18	1 16	1 06	1.05	1.06	1.09	1.16
1.02	0.92	0 84	0 82	0.80	0.74	0.98
0.71	0.65	0 58	0 60	0.60	0.60	0.71
0.54	0.54	0.56	0.67	0.77	0.86	0.66
0.75	0.74	0 56	0 67	0 57	0.52	0.74
0.44	0.40	0.40	0.42	0.43	0.42	0.39
seta						
..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..
0.94	0.84	0.76	0.82	0.82	0.84	0.86
0.83	0.81	0.73	0.81	0.87	0.93	0.84
0.99	1.05	0.72	0.80	1.03	1.08	0.98
0.84	0.83	0.89	0.93	0.95	0.93	0.88
Argentino						
2.29	2.27	2.29	2.32	2.36	2.33	2.24
2.26	2.43	2.58	2.84	3.66	3.00	2.54
2.67	2.61	2.38	2.37	2.39	2.44	2.61
2.32	2.31	2.15	2.11	2.07	1.98	2.31
1.80	1.69	1.47	1.56	1.63	1.69	1.82
1.35	1.37	1.39	1.67	1.91	2.13	1.57
2.20	2.42	1.38	1.67	2.30	2.39	2.15
2.20	2.17	2.28	2.41	2.49	2.54	2.26
oro chileno						
86.68	85.29	87.86	91.42	94.58	94.15	85.01
87.22	105.00	117.52	145.44	144.84	153.75	107.75
127.43	123.76	106.83	103.37	105.31	108.31	122.53
101.40	101.86	88.91	82.51	78.13	66.95	99.35
62.10	58.01	52.76	55.38	52.91	57.18	64.69
47.72	42.71	40.37	46.20	62.07	79.33	55.82
81.39	90.02	79.76	79.77	92.23	95.61	91.22
82.04	87.73	90.26	98.72	113.98	104.95	88.31

d) Del Mensaje Presidencial, leído ante el Congreso Nacional el 1.º de Junio recién pasado, tomamos los siguientes datos que manifiestan el estado de la deuda pública y de los compromisos de la Hacienda por garantía o responsabilidad indirecta de compromisos contraídos bajo su tuición y patrocinio.

«La deuda externa, que el 31 de Diciembre de 1920 arrojaba un saldo de ℔ 28.350,732, disminuyó por amortización en ℔ 1.107,600 y aumentó, por nuevos empréstitos contratados, en dóllares: 15.682,678.36, sin contar el empréstito ferroviario, el que sólo afecta la responsabilidad subsidiaria del Estado.

«La deuda interna en oro, quedó reducida en 31 de Diciembre de 1921 a $ 4.862,000, y teniendo en cuenta los 150.000,000, papel moneda, asciende a 154.862,000.»

«La deuda interna en billetes, cuyo saldo en 31 de Diciembre de 1920 era de $ 95.149,690, disminuyó por amortizaciones en el año 1921, en 10.212,818.25 y aumentó por la emisión de bonos del Tesoro, autorizadas por las leyes núms. 3,772, de 15 de Julio, 3,620, de 23 de Diciembre de 1921, y núm. 3,559, de 10 de Diciembre de 1919, en 124.602,000, y por nuevas redenciones de censos, en 506,934.04, quedando, en consecuencia, un saldo, en 31 de Diciembre de 1921, de 210.045,806.21.

«Las garantías del Estado, en oro, cuyo saldo en 31 de Diciembre de 1920 era de 92.520,587.93, disminuye por amortización en 4.389,999.98 y aumenta en dóllares en la cantidad de 28.317,321.64 por los empréstitos contratados para la Empresa de los Ferrocarriles del Estado en conformidad a la autorización solicitada del Congreso Nacional en Mensaje de 19 de Agosto de 1920 y concedida por leyes núms. 3,718, de 25 de Enero, y 3,738 de 25 de Febrero de 1921.

«Las garantías del Estado en billetes, para obras públicas y empréstitos municipales ascienden en 31 de Diciembre de 1921, a 24.159,500».

Capítulo Duodécimo

Los monopolios financieros

LXIII. Monopolios financieros.—§ XIV. Monopolios de la sal, de los fósforos y de los explosivos.—§ LXV. Monopolios de los tabacos, cigarros y cigarrillos.

§LXIII.—Monopolios financieros. Los monopolios financieros tienen como el principal de sus objetivos, el aumento de las rentas del Estado. Este concepto ha sido la causa por que algunos autores los han considerado como impuestos; pero los razonamientos y apreciaciones del señor De Greef, reproducidos en el párrafo XLVII, desvanecen toda duda de concepto sobre este particular, y destruyen en forma irredargüible, los puntos de mira y manera de considerarlos de Nitti y Wagner. Jèze, tímidamente establece que algunos autores los han considerado como impuestos; pero luego arguye en sentido contrario, conformándose al juicio de De Greef, y anotando que la condición que es de la esencia de todo impuesto, *el imperio*, falta en el monopolio.

Los monopolios administrativos, entran en la categoría de los hechos consumados por su incorporación a la práctica en la legislación de casi todos los países civilizados, entre ellos, y muy principalmente, los dos de que nos hemos ocupado en los dos capítulos que anteceden: correos y amonedación. No se ha logrado todavía tan notoria uniformidad con respecto a los telégrafos, teléfonos, cables submarinos, radio-telegrafía y radio-telefonía, que habrán de seguirles en un razonable y lógico desenvolvimiento, dado el conjunto considerable de circunstancias que los asemejan y casi identifican con el servicio de correos, del que pueden estimarse, con ligera exageración, como una simple rama.

No ocurre igual cosa con los monopolios financieros. Las discrepancias que con relación a su ejercicio se notan en la práctica de los diferentes Estados, corren parejas con el juicio de los autores a su respecto. En tanto que los unos los condenan sin reserva; otros los aceptan con restricciones, y los demás los preconizan con largueza. Mucho hay en ello de la adhesión a determinadas escuelas filosófico-económicas. Los adeptos a la escuela liberal individualista y sus ramificaciones, son, naturalmente, sus contrarios encarnizados; los que han militado o militan en las escuelas intermedias, con un sentido ecléctico moderador, ni los combaten con rudeza, ni los propician con fervor, y, por último, los que sustentan las doctrinas socialistas, principalmente los socialistas de Estado, son sus portavoces y pregoneros más apasionados. No basta, sin embargo, la adhesión a determinadas escuelas económicas para que con sólo ello se llegue a producir la proscripción absoluta o el fomento desmedido de estos monopolios. Obra en su adopción, como factor considerable, el de la *necesidad del Estado*. En una época de prosperidad y holgura de la Hacienda, no se andará a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos; pero cuando el Fisco atraviesa por períodos de penuria, cuando delante de sí ve erguirse amenazante y sombrío el espectro de los déficits sucesivos, antesala de la bancarrota, no vacilará en buscar sus recursos allí donde pueda obtenerlos en condiciones más ciertas y más ventajosas, sin sujeción a intransigencias de escuela. Todo cede su paso ante la suprema ley de la salud del pueblo.

§ LXIV.—Monopolios de la sal, de los fósforos y de los explosivos.

La sal y los fósforos, son artículos de primera necesidad, que todo el mundo usa, en sus aplicaciones a los alimentos, la primera, y en los usos ordinarios de la vida doméstica e individual, los segundos. Una y otros, entregados al libre comercio, dejan un margen considerable de utilidades a los pequeños y grandes traficantes en ambas mercaderías, por pequeñas que sean las utilidades parciales, consideradas aisladamente. Dados estos factores, no es extraño que se haya tratado de sus-

traerlos de la concurrencia y reducirlos a la explotación monopolizada. Los explosivos, principalmente la pólvora, tienen, también, numerosas aplicaciones en la vida ordinaria: minas, canteras, armas de caza y en general, de fuego, la han convertido en una sustancia de consumo muy generalizado. Si a ello se agrega el peligro y las graves consecuencias a que puede dar origen su uso indebido, se explica que algunos Estados hayan procurado monopolizar, también, los explosivos.

***

El *monopolio de la sal* data del tiempo de los judíos, y los romanos, a su vez, también la monopolizaron, incitados por su general consumo y la facilidad y bajo costo de su producción. El ejemplo fué seguido por las naciones modernas, haciéndola materia de tributación a partir del siglo XII. Sin duda, la misma circunstancia de ser artículo de primera necesidad, su aplicación a la agricultura como abono y como alimento de los ganados, y su uso en multitud de industrias, como salazón de pescados o blanqueo de telas, la han hecho una materia explotable por el Fisco.

Acaso, y por las mismas razones de la universalidad de su consumo, la existencia de este monopolio incitó luego la tentación al alza inmoderada de sus precios; alzas que llevaron consigo protestas y resistencias considerables, por lo cual, y en consecuencia, se le ha abolido en la mayor parte de los países. Noruega, Bélgica, Inglaterra, Estados Unidos, Rusia, abolieron todo impuesto sobre la sal; en Francia y en Alemania, sólo está sometida a un impuesto de elaboración.

A pesar de todo, la sal ha permanecido como un monopolio de Estado en Austria, en Italia y en Rumania; en algunos de ellos se la ha mantenido a precios moderados; pero en Italia, las necesidades del Erario, indujeron a fijarle precios desmedidos, cuyas consecuencias fueron contrarias a los fines que con ellos se perseguían, viéndose el fenómeno de la disminución en lugar del aumento que se esperaba en las rentas del monopolio.

«El monopolio de la sal, donde todavía existe, sólo presenta un interés puramente fiscal: la sal, condimento

indispensable para la alimentación del hombre y de los animales, existe en cantidad suficiente en el mundo para abastecer a todas las necesidades del consumo. Su explotación regular es concebible y aún deseable bajo la forma de administración directa; pero, en cuanto monopolio fiscal, debe ser condenado porque afecta a un objeto de primera necesidad; es, en suma, el único monopolio de este género que existe; nada lo justifica; la sal es un producto fácil; su bajo precio hace imposible la falsificación o la sustitución por productos similares... La sal es, sobre todo, indispensable a las poblaciones que se alimentan de productos vegetales. Las clases pobres la consumen o debían consumirla en mayor cantidad que las clases ricas; las clases agrícolas, mas que las clases urbanas... Lo mejor sería hacer de ella un monopolio de utilidad general y venderla a precio de costo, o, mejor gratuitamente». (De Greef, págs. 82 y 83).

*
* *

«El monopolio de *los fósforos* existe en Francia, Grecia, Serbia, Rumania y España; monopolio en parte de utilidad general (administrativo) desde el punto de vista de las materias empleadas, pero, principalmente, de interés fiscal.

«En Francia fué creado en 1872, en presencia de las nuevas cargas resultantes de la guerra; como había apremio, primeramente se le arrendó; desde 1890 se le explota directamente...En 1913, las rentas de este monopolio, explotado directamente por el Estado, se elevaban a 33.863,000 francos. (De Greef, pág. 82).

«El Estado fabrica por sí mismo los fósforos en sus manufacturas y en seguida los vende al por mayor, por cajas enteras, no pudiendo hacerse pedidos inferiores al peso de quinientos kilos. El precio de venta a los compradores al por mayor y a los compradores al por menor, se fija por decretos. Para asegurar la vigilancia del cumplimiento de la ley, los fósforos no pueden circular ni ser colocados en venta sino en cajas o paquetes cerrados y revestidos de una faja de impuesto (Jèze, pág. 714).

***

El monopolio de *las pólvoras* es un monopolio de fabricación y de venta, en Francia, en donde existe desde la Revolución. El monopolio de la fabricación se ejerce bajo la autoridad del Ministerio de la Guerra, y el de la venta, bajo la autoridad del Ministerio de Finanzas, el cual la realiza por medio de los agentes de las contribuciones indirectas.

§ **LXV.—Monopolio de los tabacos, cigarros y cigarrillos.** El monopolio del tabaco existe en Francia, Austria, Italia, España, Portugal, Rumania y Turquía, bajo diversas formas, concurrentes todas en el mismo fin, cual es el propósito financiero de obtener mayores rentas para el Estado.

«En España, su origen remonta a 1632; en Portugal, a 1664; en Austria Hungría, a 1670; en Italia existe desde la constitución de su unidad, desde cuya fecha el Estado ha tenido el monopolio de la fabricación y de la venta, habiendo llegado a ser una fuente muy apreciable de su presupuesto: su producto neto figura con una cifra aproximada de 160.000,000 (1); en España, con 134.000,000. En Francia el monopolio es antiguo, desde 1674, y estaba arrendado mediante un canon de 500,000 francos. Actualmente se le explota directamente por el Estado y sus rendimientos, bruto y neto, crecen regularmente: en 1905 subió a 368.044,274 francos el producto neto.» (De Greef pág. 81).

Alemania grava el cultivo del tabaco; Inglaterra, donde su producción está prohibida en el reino, percibe, a su internación, fuertes derechos de Aduana. Pero su fabricación y venta en el interior está libre de todo otro gravamen. Estados Unidos aplica a este artículo, además de los aranceles, impuestos especiales sobre la fabricación y venta. Argentina ha sometido este producto a una condición de impuesto semejante al que nosotros tenemos en vigor.

(1) El rendimiento bruto de este monopolio alcanzó en 1918 a la alta cifra de 830.000,000 de liras.

La situación de nuestro país se presenta bajo diversos aspectos. Primeramente, en los comienzos de su vida independiente, se mantuvo el régimen del monopolio a que se encontraba sometido por España; pero se procedió inmediatamente a suspender la prohibición de su cultivo en el territorio del *reino*, si bien con fuertes sanciones a los que eludieran el cumplimiento de las disposiciones a que debían someterse. Más tarde se suspendió el monopolio y aún el impuesto, para reaparecer, por último, en una forma semejante a la que existe en Estados Unidos de Norte América y en Argentina.

* * *

La primera disposición sobre tabacos con que nos encontramos en nuestra legislación, se remonta al 21 de Febrero de 1811 (Anguita, tomo I, pág. 3) que en su art. 9.º prohibió la introducción del tabaco, polvillos, etc.

La segunda es del 3 de Octubre de 1811 (Anguita, tomo I, pág. 29). Ella tuvo por objeto autorizar las siembras de esta planta por el año de su promulgación y el siguiente, siembras o plantaciones que estaban prohibidas, bajo las condiciones: 1.º de que todo el producto de la cosecha, de cualquier cantidad que fuese, no pudiera venderse a ningún particular, sino que, precisamente, debería entrar en la Renta; 2.º ésta se obligaba a pagar un real por cada libra del que fuese útil; 3.º que debería presentarse en mazos que tuviesen el peso de una libra más o menos, excluído el peso de la amarra; 4.º que deberían tener el mismo largo de los mazos de zaña; 5.º que los que quisieran sembrarlo, y antes de hacerlo, deberían presentarse a la Dirección o al Administrador de su distrito, avisando cual era la cantidad que se proponían sembrar, el lugar destinado para la siembra, su nombre y apellido, y su residencia y habitación; 6.º que verificada la siembra y arraigadas las plantas volviesen a avisarlo para que pudiesen ser reconocidas. Sólo bajo esas calidades se concedería el permiso, y al que no las cumpliere se le trataría como defraudador de las rentas reales, se le destruiría el sembrado, y se le aplicaría

multa de quinientos pesos a los pudientes y tres años de destierro en alguno de los presidios del *reino* (1), a los que no lo fuesen.

El 14 de Abril de 1817 (Anguita, tomo I, pág. 44) se suspendía la prohibición de sembrar tabaco en conformidad a la siguiente disposición. «Siendo conforme a los principios de nuestro sistema el fomento de aquellos artículos de consumo público, se suspende la prohibición de la siembra de tabaco, cuya abundancia debe preceder a la abolición de su estanco, para que el público no se halle repentinamente privado de la provisión de este ramo. Pero se previene que ninguna siembra pueda emprenderse, ni en las capitales de provincia ni en los partidos (departamentos) sin expresa licencia de los jueces, quienes la otorgarán gratuitamente y sin tropiezo, quedando obligados a dar inmediatamente cuenta a la superioridad. El que sembrare sin licencia, perderá la sementera, *sufrirá confiscación de sus bienes y seis años de presidio*».

El nuevo Gobierno levantaba las prohibiciones del cultivo del tabaco en el país, bajo las rígidas condiciones y severas responsabilidades para sus infractores que contemplan las disposiciones citadas.

La ley de 18 de Octubre de 1822 (Anguita, tomo I, págs. 84 a 102) en su art. 137, dispuso: La internación de tabacos en rama u hoja, fabricados o preparados, no es permitida sino por cuenta o con destino a la Administración de esta Renta.

La promesa contenida en el Decreto de O'Higgins, citado, en el sentido de abolir el estanco (monopolio) no se cumplió muy pronto.

La ley de 19 de Marzo de 1824 (Anguita, tomo I, pág. 148) declaró estancados los *tabacos* y naipes dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de la publi-

(1) La expresión *reino*, se explica, en razón de que los primeros revolucionarios de la independencia mantuvieron la revolución encubierta bajo las apariencias de la sujeción a la monarquía y principalmente al rey de España, prisionero de Napoleón, en Bayona, Fernando VII. Luego, sin embargo, se despojaron de la careta y se dió franco curso al movimiento de independencia total de España.

cación del decreto que promulgara la ley, bajo las siguientes condiciones: La Caja de Descuentos procedería a rematar por partidos (departamentos), el estanco de las especies indicadas; de modo que en todo el mes de Mayo se hallare verificada esta operación. El remate podría hacerse, bien por todo el Estado, bien por cada una de las tres provincias en que se dividía el territorio. La subasta se haría por cuatro años contados desde la fecha del estanco. La Caja de Descuentos, una vez realizada la subasta, entregaría a cada subastador, la cantidad misma a que ascendiere su valor anual en dinero y tabacos, sin interés. Las cantidades entregadas a los subastadores, serían devueltas en igual forma a la conclusión de los cuatro años del remate. Los subastadores deberían realizar sus pagos a la Caja de Descuentos por semestres. Si la subasta del estanco de algunas provincias o partidos no se pudiere verificar, la Dirección de la Caja de Descuentos lo administraría del modo que juzgare más conveniente. Los subastadores deberían afianzar a favor de la Caja de Descuentos el valor de la subasta y de las cantidades que percibieren. La Inspección Fiscal y la Caja de Descuentos deberían proceder inmediatamente a formar un Reglamento con los precios a que debieran vender los subastadores las especies estancadas y los privilegios de que deberían disfrutar. Este Reglamento debería someterse a la sanción del Senado.

Como se ve por esta ley, el Estado tenía el monopolio; pero no lo explotaba directamente, sino en la forma de arrendamiento por medio de subasta pública, reservándose su ejercicio directo para el solo caso en que no hubiere interesados en hacerse cargo de la explotación.

La Ordenanza de Aduanas de 3 de Agosto de 1851, promulgada por el Presidente de la República en cumplimiento de la ley de 26 de Diciembre de 1850 (Anguita, tomo I, págs. 529 a 586) en el Capítulo II, art. 7.º, dispuso los siguientes derechos: rapé, cigarros y tabaco en polvo, 6 reales la libra.

Por ley de 14 de Octubre de 1857 (Anguita, tomo

II, pág. 47) se fijaron los precios siguientes para las especies estancadas: tabaco zaña, *mazo, sesenta centavos*; tabaco virginio y tarija, el mazo de *media libra, veinticinco centavos*; tabaco bracamoro, cada *mazo, un peso*; tabaco cachimba y de mascar, *la libra, setenta y cinco centavos*.

La ley de 23 de Noviembre de 1860 (Anguita, tomo II, pág. 95) modificó las disposiciones anteriores, fijó el personal y los sueldos de la Factoría General y autorizó al Gobierno para que reformara el Reglamento. Los precios que fijó esta ley, fueron los siguientes: tabaco habano, *un peso la libra*; tabaco zaña, *el mazo, sesenta centavos*; el tabaco tarija y el virginia, el *mazo de media libra, treinta centavos*; el tabaco bracamoro, el *mazo, un peso*; los tabacos cachimba y de mascar, *setenta y cinco centavos la libra*.

Por ley de 19 de Junio de 1865 (Anguita, tomo II, pág. 198) se fijaron los siguientes precios al tabaco: *cada decágramo* de tabaco tarija, o la mezcla que se expende con la denominación de picado, *a un centavo*; *cada decágramo* de tabaco virginio, en hoja, correntino, paraguay, esmeralda, breva o de mascar, guayaquil y cachimba, *a un centavo y medio*; *cada decágramo* de tabaco habano, *a dos centavos*. El *mazo* de tabaco tarija, de *doscientos treinta gramos*, a *veinticinco centavos*; el *mazo* de tabaco virginio del mismo peso, a *treinta y cinco centavos*; el *mazo* de tabaco zaña, *a sesenta centavos*; el *mazo* de tabaco bracamoro, *a un peso*. Se facultó al Presidente de la República, por el espacio de tres años, a fin de que pudiera bajar los precios fijados, siempre que se obtuviera una ganancia bruta del *cincuenta por ciento sobre el precio de compra*.

La ley de 20 de Agosto de 1869 (Anguita, tomo II, pág. 257), en su artículo único, fijó al tabaco habano que venía picado del extranjero, el precio *de dos y medio centavos el decágramo*.

La Ordenanza de Aduanas de 24 de Diciembre de 1872 (Anguita, tomo II, págs. 289 a 317) derogó la Ordenanza anterior, y en su Sección 2.ª, Tít. V, número

3.º, dispuso los siguientes derechos de internación: cigarros puros, rapé o tabaco en polvo, $ 2 por cada kilo.

Por la ley de 3 de Diciembre de 1873 (Anguita, tomo II, pág. 334) se autorizó al Presidente de la República para que permitiera el cultivo del tabaco por el término de dos años, y para que fijara las reglas a que los concesionarios deberían someterse para evitar que el tabaco que se cosechara fuese consumido dentro del país sin la intervención de la Factoría General del Estanco.

La ley de 15 de Noviembre de 1876 (Anguita, tomo II, pág. 411) fijó a los tabacos, *por kilógramo*, los precios de venta siguientes: habano en hoja, *dos pesos cincuenta centavos*; habano picado en paquetes, *tres pesos veinte centavos*; paraguay y de Río Grande, picados, en paquetes, *dos pesos*; virginio ordinario, picado, en paquetes, *un peso veinticinco centavos*. Los cigarros puros que se internaren, pagarían *dos pesos cincuenta centavos* por cada kilógramo.

La ley de 2 de Septiembre de 1880 (Anguita, tomo II, pág. 490) declaró *abolido el estanco* a partir del 1.º de Enero de 1881, desde cuya fecha quedaba en libertad el expendio de los tabacos, habiéndose declarado que, desde la promulgación de la ley, el cultivo del tabaco sería libre. Para el tabaco habano en hoja o picado, cualquiera que fuese la forma en que se internara, se estableció que pagaría, en su despacho, *un peso cincuenta centavos por cada kilógramo*, y las demás clases, *un peso el kilógramo*.

Se facultó al Presidente de la República para que suprimiera la Factoría General y las administraciones del Estanco, a medida que la realización de las especies estancadas lo permitieran, especies que deberían ser enajenadas en subasta pública, debiendo quedar totalmente realizadas las existencias antes del 30 de Junio de 1881.

La ley de 22 de Diciembre de 1891 (ya citada), en su art. 34, núm. 3.º, dispone que las rentas comunales se

componen: «de un impuesto sobre el expendio de *tabacos* y bebidas alcohólicas».

La ley núm. 334, de 24 de Enero de 1896 (Anguita, tomo III, pág. 349) elevó a $ 5.50 el derecho de internación del kilógramo de cigarrillos, incluyendo en el peso el envase.

Por ley número 980, de 23 de Diciembre de 1897 (Anguita, tomo III, págs. 400 a 407) se fijaron los siguientes derechos de internación: cigarros puros, $ 6 el kilo; cigarrillos, $ 9 el kilo; rapé, $ 5 el kilo; tabaco en hoja, $ 2.60 el kilo y tabaco picado, $ 4 el kilo.

La ley núm. 2,219, de 21 de Septiembre de 1909, Ley de Papel Sellado, Timbres y Estampillas (ya citada), en su art. 5.º, dispuso, que *las cajas* de cigarros importados, *por cada veinticinco cigarros o fracción*, pagarían un impuesto de *veinte centavos*; los *paquetes de cigarrillos importados, cinco centavos cada uno*, y los *paquetes de cigarrillos nacionales, dos centavos cada uno.*

La ley núm. 2,288, de 5 de Marzo de 1910 (Anguita, tomo IV, págs. 292 a 294) modificó los impuestos anteriores en la siguiente forma: *caja* de cigarros importados, que se vendiesen cerradas, *por cada veinticinco cigarros* o fracción, *veinte centavos; cigarros puros extranjeros, cuatro centavos cada uno; cigarros puros nacionales, dos centavos cada uno; paquetes de cigarrillos importados, cinco centavos cada uno; paquetes de cigarrillos nacionales, dos centavos cada uno.* La ley fijó lo que se entendería por paquete de cigarrillos, a saber, el que no excediere de catorce unidades y cuyo peso no excediere de veinticinco gramos incluída la envoltura. La fracción de exceso se consideraría como paquete completo. El *tabaco picado* pagaría *dos centavos por cada paquete de veinticinco gramos.*

La ley núm. 2,641, de 12 de Febrero de 1912 (An-

guita, tomo IV, págs. 413 y 414) aumentó el impuesto fijado por la ley núm. 980, con un 10% adicional.

La ley núm. 2,761, de 28 de Enero de 1913 (Anguita, tomo IV, págs. 463 y 464) estableció los siguientes impuestos sobre cigarros y cigarrillos: *cajas de cigarros importados,* que se vendan cerradas *con veinticinco cigarros* o fracción, *un peso; cigarros puros extranjeros, diez centavos cada uno; cigarros nacionales, cinco centavos cada uno; cigarros puros pequeños,* en cajas o paquetes, *dos centavos cada uno; paquetes de cigarrillos importados, diez centavos cada uno; paquetes de cigarrillos nacionales, cinco centavos cada uno; tabaco picado, cinco centavos por cada paquete de veinticinco gramos.* Reprodujo, además, la definición que dió la ley anterior sobre el paquete de cigarrillos. Se prohibió la venta de cigarros sueltos sin la faja correspondiente adherida en cada uno de ellos y la venta de cigarrillos sueltos o a granel.

La ley núm. 3,066, de 1.° de Marzo de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 267 a 326) en su Sección Segunda—pág. 275—letra G. aplicó los siguientes derechos de internación: cigarrillos, $ 10; cigarros puros, $ 7; rapé, $ 5; tabaco en hoja, $ 3; tabaco picado o en hebra y el aprensado para mascar, $ 5, todos ellos por kilo legal.

*
* *

La ley núm. 3,724, de 8 de Febrero de 1921 (Echeverría, tomo IX, págs. 261 a 265) contiene las disposiciones en vigor sobre tabacos, disposiciones que abarcan desde el cultivo de la planta, hasta el expendio del producto elaborado, la sanción de las infracciones y procedimientos judiciales especiales.

El que desee cultivar tabacos, deberá declararlo a la Dirección General de Impuestos Internos y verificar la inscripción que más adelante se dispone. La superficie cultivada por cada productor no podrá ser inferior a un cuarto de hectárea. El tabaco en hoja no podrá ser movilizado sin la *guía de libre tránsito.* Los cultivadores de tabaco deberán enviar a la Dirección General de Im-

puestos Internos, antes del 1.º de Enero de cada año, un estado que indique la extensión superficial que hayan plantado, y antes del 1.º de Junio de cada año, otro estado que indique el peso total del tabaco cosechado; y estarán sometidos a todas las reglas de inspección, fiscalización y demás que determinen los Reglamentos respectivos. Las declaraciones que se ordenan, podrán ser hechas, también, por el propietario o por el arrendatario.

La elaboración y fabricación de cigarros, cigarrillos y tabaco picado, *sólo podrá hacerce en fábricas capaces de elaborar a lo menos diez kilos por día*, y que, al tiempo de ser establecidas, deberán ser inscritas en un rol, en la forma que determine el Reglamento.

El impuesto que se establece sobre los tabacos, se cobrará en la forma siguiente: *a*). los *cigarros puros* cuyo *precio de venta* al consumidor, incluso el impuesto, *sea hasta veinte centavos*, pagarán *cinco centavos* de impuesto; *hasta cuarenta centavos, diez centavos; hasta sesenta centavos, quince centavos; hasta ochenta centavos, veinte centavos; hasta un peso, veinticinco centavos*; si el precio *excediere* de un peso, pagarán *cinco centavos más por cada veinte centavos o fracción de exceso. b*). Los cigarrillos en paquetes cuyo *precio de venta al consumidor*, incluso el impuesto sea *hasta veinte centavos*, pagarán *cinco centavos; hasta cuarenta centavos, diez centavos; hasta sesenta centavos, quince centavos; hasta ochenta centavos, veinte centavos; hasta un peso, veinticinco centavos; hasta un peso veinte, treinta centavos; hasta un peso sesenta, cuarenta centavos; hasta dos pesos, cincuenta centavos; hasta dos pesos cuarenta centavos, sesenta centavos; hasta tres pesos veinte centavos, ochenta centavos; hasta cuatro pesos, un peso.* Si el precio *excediere de cuatro pesos*, pagarán *veinticinco centavos más* por cada peso o fracción de un peso de exceso. Se reproduce la definición del paquete de cigarrillos que ya hemos visto. *c*). El tabaco elaborado, sea picado, granulado, en hebra o pulverizado (rapé) y los tabacos en tabletas, en cuerda o pasta, pagarán *diez centavos por cada paquete de veinticinco gramos*, o sea cuatro pesos por kilo bruto, considerándose como completa la fracción inferior a veinticinco gramos. Para los efectos del pago de los impuestos que preceden, se considerará como ente-

ro la fracción de cinco y diez centavos. Respecto de los *cigarros puros, cigarrillos y tabacos importados*, el impuesto será, cualquiera que sea su procedencia, el fijado en las letras anteriores *aumentado en un cincuenta por ciento*. La percepción del impuesto se hará por medio de fajas especiales que llevarán el precio máximo en que puede ser vendida la mercadería. Estas fajas se adherirán en cada paquete de tabaco o de cigarrillos y en cada cigarro, antes de que salgan de las Aduanas o de las fábricas, en forma que los *paquetes o cajas no puedan ser abiertos sin que se rompan las fajas*. El comerciante que elevare el precio de la mercadería a un tipo superior del indicado en la faja con que aquélla haya salido de la fábrica o de la Aduana, deberá agregar el número de fajas de impuesto correspondientes al aumento del precio. En los casos en que el importador haya de vender los cigarros en cajas cerradas, declarará la cantidad de éstas que va a dar al expendio en tales condiciones. En las cerraduras de estas cajas se colocará, antes que salgan de las Aduanas, la faja correspondiente a la suma del impuesto que afectará a cada cigarro, y llevará, además, una marca a fuego que diga: *Para vender cerrada*. Esas cajas sólo podrán ser vendidas al consumidor, cerradas y el importador o comerciante que las abriere, incurrirá en multa de quinientos a mil pesos por cada infracción y la mercadería caerá en comiso. Se *presume de derecho*, que estas cajas han sido abiertas, siempre que las fajas del impuesto colocadas sobre la cerradura se encuentren rotas o hayan sido despegadas. Las marquillas para cigarrillos y tabacos elaborados, deberán cubrir enteramente el contenido de los paquetes, los que se harán en la forma y condiciones que establezca el Reglamento. Los fabricantes, importadores y comerciantes de tabacos, deberán colocar en sus respectivos establecimientos, a la vista del público, una hoja impresa o escrita a máquina, con caracteres visibles, en la que figure un detalle de las especies gravadas con sus precios de venta respectivos. Queda prohibida la internación y la venta de tabacos picados sin empaquetar, y la de cigarrillos y cigarros puros pequeños, sueltos, cualquiera que sea su procedencia. Toda mercadería gravada por esta ley y que se hallare en un lugar de ex-

pendio sin haber pagado la contribución correspondiente, infringe las disposiciones de la presente ley.

Los comerciantes, los fabricantes, los importadores de tabacos, deberán inscribirse antes de empezar su giro, en los Registros de la Dirección General de Impuestos Internos, y estarán obligados a llevar la contabilidad que determine el Presidente de la República i a exhibir sus libros cuando la Dirección General de Impuestos Internos lo solicite. Estarán obligados, además, a cumplir estas mismas disposiciones, los que ejerzan este giro por encargo de otras personas, como ser comisionistas y martilleros. Los propietarios de fábricas, los importadores y los comerciantes, estarán obligados a permitir la inspección del personal de la Dirección General de Impuestos Internos que exhiba la certificación de identidad firmada por el Director General. Esta inspección podrá hacerse en todos los almacenes, dependencias y depósitos del establecimiento, cada vez que la Dirección necesite comprobar la observancia de esta ley y del Reglamento respectivo. Los productores de tabacos permitirán la inspección del personal en los fundos y bodegas, y en todo local que pueda servir para guardar tabaco. Igual inspección podrá efectuarse en los vapores que hagan el comercio de cabotaje. Los productores, fabricantes, importadores y comerciantes, deberán practicar los inventarios, revisiones y comprobaciones de que trata esta ley y que les exijan los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Internos. Los artículos gravados por esta ley no podrán ser extraídos de las Aduanas ni de las fábricas, sin que los importadores o fabricantes hayan dado cumplimiento a los requisitos que siguen: *a*). hacer una declaración por escrito a la Dirección General de Impuestos Internos, del precio a que se venda al consumidor la mercadería gravada; *b*). colocar las fajas del impuesto; y *c*). obtener guía de libre tránsito para la movilización de la mercadería. La persona que, sin ser comerciante, importe para su consumo particular cualesquiera de los artículos gravados por la presente ley, deberá pagar, antes de extraer la mercadería de la Aduana, la contribución que le corresponda, de acuerdo con el precio comercial que le fije la Dirección General de Impuestos Inter-

nos. Se prohibe la venta al detalle en el local de la fábrica, entendiéndose por tal, el edificio y los anexos en que ella funcione. Queda prohibido, igualmente, a los importadores, comerciantes y fabricantes, tener fajas o estampillas de impuesto que hayan sido usadas. *Se presume que han sido usadas las fajas que se encuentren en los establecimientos de los comerciantes y que no estén adheridas a las respectivas mercaderías.* Los tenedores de máquinas picadoras y elaboradoras de tabacos, las inscribirán en la Dirección General de Impuestos Internos.

Los que pusieren resistencia o entorpecimientos para permitir las inspecciones de que trata esta ley, y los que de mala fe prestaren declaraciones inexactas, pagarán una multa de doscientos a quinientos pesos, sin perjuicio de que se practiquen las operaciones de inspección con el auxilio de la fuerza pública. Los *omisores de las declaraciones* sobre el cultivo, inscripciones, etc., *serán penados con una multa de doscientos a un mil pesos.* Las *especies gravadas* que fueren *sustraídas, vendidas* o *encontradas sin el impuesto legal, caerán en comiso. El infractor será penado con una multa igual a cinco veces el valor de los derechos fijados a la especie, multa que en ningún caso será inferior a cien pesos ni superior a diez mil pesos.* Igualmente *serán decomisadas las maquinarias y útiles de fabricación.* El *tabaco en hoja no declarado,* o *que se movilice sin guía de libre tránsito, caerá en comiso* y el *poseedor incurrirá en una multa de doscientos a mil pesos.* Se *presume de derecho, vendida clandestinamente,* toda partida de tabaco, cigarros y cigarrillos que no apareciere como existente en las fábricas o establecimientos, siempre que en balances anteriores, firmados por el propietario, o sus representantes o empleados, hubiere constancia de su existencia. Toda *persona* que fuere *sorprendida en delito infraganti de defraudación fiscal,* ya sea vendiendo cigarros, cigarrillos o tabacos, sin el impuesto legal, ya sea elaborando estas mismas especies clandestinamente, o sin dar cumplimiento a las formalidades establecidas en esta ley para los fabricantes de tabacos, *será penada con prisión de treinta a sesenta días, conmutable en multa a razón de cinco pesos por cada día, sin perjuicio del comiso en que caerán*

las respectivas mercaderías. Las responsabilidades pecuniarias procedentes de las infracciones a la presente ley, tendrán la misma preferencia que fija el art. 2,472, núm. 6.º del Código Civil, o sea la prelación que corresponde a los créditos del Fisco y de las Municipalidades por los impuestos fiscales o municipales devengados, y gravarán especialmente todas las mercaderías, productos en existencia, maquinarias, materiales de elaboración, y, sin perjuicio de los créditos hipotecarios, los inmuebles de la fábrica y sus anexos. *Las demás infracciones serán penadas con una multa de ciento a quinientos pesos y la mercadería afectada por la infracción caerá en comiso.*

El empleado encargado de la fiscalización del impuesto que sorprendiere la infracción de cualquiera de las disposiciones de esta ley o de su Reglamento, comunicará inmediatamente lo ocurrido al Director General de Impuestos Internos, quien procederá a exigir el entero de la multa y a dar cuenta, en seguida, a la justicia ordinaria, debiendo conocer, en estos denuncios, el juez de turno en lo civil. El mismo empleado del Impuesto, podrá retener en su poder y a la orden del Juzgado, las mercaderías que no hubieren pagado la contribución respectiva y los objetos y maquinarias afectas a las infracciones denunciadas, y tomar las medidas pertinentes a asegurar el pago de los derechos y de la multa. En los casos de las personas que fueren sorprendidas en delito infraganti de defraudación fiscal, el delincuente será puesto inmediatamente a disposición de la justicia ordinaria, la que fallará en el plazo de cuarenta y ocho horas, condenando o absolviendo al inculpado. El infractor que no se conformare con la aplicación de la multa, podrá, en el plazo fatal de cinco días, después de notificado, ocurrir ante el juez que conoce de la denuncia, quien fallará breve y sumariamente, citando a comparendo y pudiendo practicar de oficio las diligencias que creyere convenientes para el mejor esclarecimiento de los hechos denunciados. El comparendo deberá tener lugar con asistencia de la parte o partes que concurrieren. Si el Juez de Letras no tuviere constancia escrita del Tesorero Fiscal respectivo de que el infractor ha enterado la multa en Arcas

Fiscales, o de haberse asegurado suficientemente su pago por medio de una consignación hecha en un Banco a la orden del Juzgado, por el importe de dicha multa, no dará curso a la reclamación expresada. Si el infractor, una vez ejecutoriada la resolución, se resistiere a pagar la multa, o no pudiere hacerlo, el Juez de Letras del departamento, de oficio, o a petición de parte, hará clausurar la fábrica o el establecimiento respectivo, y le aplicará la pena de un día de prisión por cada diez pesos, no pudiendo exceder de sesenta días. No serán apelables las sentencias interlocutorias que se dicten en estos juicios. En cuanto a las sentencias definitivas, solamente serán susceptibles del recurso de apelación, y el Tribunal de Alzada fallará sin más trámite que fijar día para la vista de la causa.

Se declaran libres del impuesto los tabacos de procedencia nacional que se exporten en las condiciones fijadas por el Reglamento.

Después de las disposiciones de carácter transitorio, sobre cumplimiento de la ley, desde el momento de su vigencia, se *declararon derogadas todas las leyes anteriores sobre la materia de que ésta se ocupa.*

***

La renta que el Fisco ha percibido por este renglón de sus entradas, en los últimos años, ha sido la que se manifiesta en los datos siguientes. Estos datos son incompletos en cuanto se relacionan con la última de estas leyes que dejamos enunciadas, la cual entró en vigor cuando iban corridos dos meses del año anterior, y cuyo rendimiento aproximado anual no se podrá apreciar definitivamente, sino al término del año financiero en curso.

Según la Memoria de la Dirección General de Impuestos Internos, correspondiente al año 1920, el rendimiento del impuesto a los tabacos, cigarros y cigarrillos, ascendió a la suma total de: $ 10.074,294.15, suma que se descompone como sigue:

	Producción nacional	Importación
Cigarrillos.....	$ 6.972,507.90	$ 304,871.30
Cigarros.....	113,930.00	279,812.40
Tabaco picado.....	2.361,845.70	41,326.85
Sumas.....	$ 9.448,283.60	$ 626,010.55

La Memoria correspondiente al año 1921, no se ha publicado todavía; pero el monto total del impuesto a estas especies, ascendió a la suma de $ 14.152,280.03, sin que podamos establecer, por ahora, los detalles en su distribución y origen.

La ley núm. 3,724, no estuvo en vigor durante todo el año; pero la forma en que se alzó el impuesto, debió haber dado origen a una renta mucho mayor. No ha correspondido el resultado a las expectativas que se cifraron en la confección de esta ley. Es natural que una ley nueva se encuentre con tropiezos en sus primeros pasos; lo es, también, que muchos consumidores se provean para largo tiempo de un artículo de consumo cuyo precio se elevará ciertamente en forma apreciable con ocasión del alza en el impuesto que lo grava, y que la estrictez de las medidas y sanciones que en la ley misma se han establecido, no sea dado aplicarlas en su totalidad desde los primeros días de su vigencia. Con esta salvedad, debemos esperar fundadamente, tal fué la proporción en que se alzó este impuesto, que una más diligente, acuciosa y estricta fiscalización y vigilancia de su cumplimiento, habrá de conducir al país a obtener como rendimiento, a lo menos, la cifra de diez y ocho millones de pesos en que fué calculado primitivamente, no obstante que pensamos,—fundados para ello en el rendimiento del año último del impuesto ajustado a la ley anterior, anotado,—que en definitiva habrá de triplicarse la renta que antes producía, toda vez que el nuevo impuesto, uniformado en la cuarta parte del monto o precio de venta de las especies, ha soportado una alza que puede estimarse en un promedio de cuatro veces el monto del impuesto anterior. No creemos que se haya producido una disminución muy acentuada en el consumo. Por el contrario: como siem-

pre se ha observado, este producto es de muy fácil contrabando, de ahí que exista la necesidad imperiosa de consagrar a su percepción la mayor suma de diligente e inteligente actividad, a fin de evitar los fraudes y obtener del impuesto el rendimeiento que el Estado ha perseguido con su implantación, y a cuyo efecto y eficacia, consignó toda clase de sanciones y facilidades en la persecución de los delitos que en contra de las disposiciones de la ley pudieran perpetrarse.

Sobre el tabaco y su monopolización, Nitti ha dicho: «El mayor de los monopolios fiscales que existe, el único cuyo desarrollo aparece como extraordinario en donde quiera que se haya logrado introducirlo, y al cual, en ningún país de Europa se ha podido oponer una razón de consideración, es el del tabaco. Se trata, en este caso, de un artículo que, aunque de consumo muy esparcido, no responde, ciertamente, a una obligada necesidad. Ninguno de los países en que se le ha establecido —se conoce la resistencia de la opinión pública y de los grandes comerciantes en algunos países de la Europa central—renunciaría al impuesto sobre el tabaco, o para ser más propios, a su monopolio». (Nitti, pág. 581).

Capítulo Décimotercero

Los monopolios mixtos

§ LXVI. Los monopolios mixtos.—§ LXVII. Monopolios de las loterías y del juego.—§ LXVIII. Monopolios de los alcoholes.—§ LXIX. Tendencia social hacia la ampliación de los monopolios, municipalización y estatización de servicios públicos de interés general.

§ LXVI.—Los monopolios mixtos. Como su nombre lo indica, los monopolios mixtos participan, a la vez, de los caracteres de los monopolios administrativos y de los monopolios financieros: participan del carácter de los primeros, en cuanto tienen en vista las conveniencias generales de la sociedad, y participan del carácter de los segundos, en cuanto el Estado los convierte en fuente de recursos para su Hacienda; en otros términos, son, a la par, de interés general y de interés fiscal.

No todos los autores, ni la legislación de todos los países, están de acuerdo en cuanto a su implantación. Se relacionan ellos con la práctica inveterada de ciertos vicios muy arraigados y tradicionales en la sociedad, como lo son el *juego* y el *consumo de bebidas alcohólicas*: vicios, uno y otro, de graves y funestas consecuencias para el individuo, la familia y la especie humana; pero cuyo origen se pierde en la oscura noche de los siglos y cuyas manifestaciones se han encontrado aún en los pueblos más primitivos y con menores rudimentos de civilización.

La lucha social en contra de estos vicios, ha sido vigorosa en muchos Estados: la ciencia económica está conteste en condenar el primero; las ciencias médicas en condenar el segundo. La legislación ha traducido estos conceptos: el juego ha sido considerado como

delito y castigado por la ley; otro tanto ha ocurrido con la embriaguez. Empero, la lucha de la sociedad y del Estado no ha rendido todos los frutos apetecibles: el vicio se ingenia de mil modos, se sustrae a la vigilancia de la autoridad y se practica en forma desenfrenada en los antros más deleznables, convirtiéndose, por diversos modos y tortuosos caminos en negocio lucrativo de fácil y segura prosperidad para sus explotadores.

Si no estimulado por el interés exclusivamente fiscal del aumento de las rentas, sino, a la vez, por el interés de la colectividad y en resguardo de la salud pública, el Estado ha solido elevar a la categoría de monopolios públicos estas punibles empresas particulares. De este modo, provee a la reglamentación y vigilancia del vicio y procura evitar su desmedido y pernicioso desarrollo manteniendo sobre él la alta vigilancia de la autoridad y la severa aplicación de las sanciones.

El peligro de esta solución, peligro que se ha convertido en realidad en algunos Estados, deriva de la ligazón de intereses que por este procedimiento se establece entre el Estado y el vicio: el aumento del último se traduce en mayores rentas para el primero. Mónaco ha convertido el juego en la base principal de sus ingresos, y Rusia había llegado a igual o semejante extremo con su monopolio de los alcoholes. El único país, que, en esta materia, ha cortado por lo sano y tratado de producir la extirpación radical de uno de estos vicios, ha sido la gran República del Norte con su prohibición total y definitiva de la elaboración, expendio y consumo de bebidas alcohólicas o fermentadas. No se ven, por lo demás, síntomas de que el ejemplo pueda tener imitadores.

§ **LXVII.—Monopolios de las loterías y del juego.** El señor Nitti (pág. 577) clasifica los monopolios, considerándolos todos de consumo, en monopolios de consumos *necesarios*, de consumos *innecesarios* (tabacos, alcohol, naipes) y monopolios de *especulaciones aleatorias* (loterías). Indudablemente que el concepto lotería está tomado en mayor amplitud, y debe considerarse comprendido en él, el *juego*, principalmente el de azar, y las *apuestas mutuas* de los hipódromos, pues to-

dos ellos coinciden en la condición, que es de su común esencia, del principio *aleatorio* a que obedecen estas especulaciones. Esta clasificación del ilustre napolitano, guarda perfecta concordancia con su concepción de los monopolios, antes citada: para él, son impuestos. Siendo impuestos, los coloca entre los impuestos de *consumo*. Nada tendríamos que objetar a esta ubicación, si sólo se tratara de la sal, tabacos, alcoholes, etc.; pero no alcanzamos a comprender cómo puedan las loterías encontrar un sitio entre los consumos, a no ser que se las juzgue por el consumo de su dinero en que incurren los jugadores. No toma, tampoco, en consideración, el señor Nitti, el doble interés del Estado en esta clase de monopolios y prescindiendo del interés social, sólo se detiene en el interés fiscal, en la renta que de su explotación extrae la Hacienda Pública.

Nos parece más ajustada a los principios de la lógica y de la claridad que hemos perseguido, la clasificación del señor Jèze, adoptada en este libro: los monopolios sobre el juego y los alcoholes (aún, con menos acentuación, el del tabaco) son monopolios mixtos. Naturalmente, las fronteras entre unos y otros, no están perfectamente definidas, como murallas chinas; pero no cabe duda que el interés del Estado puede ser uno solo, el exclusivamente financiero, o puede estar unido a otro interés de no menor preocupación, el social, el de la salud pública. De ahí que el monopolio de los tabacos ofrezca algunas dudas; permaneciendo, en el estado actual de su institucion, predominantes los caracteres financieros, sin que se hayan tomado aún en cuenta la disciplina y la fiscalización del vicio.

«En algunos países la lotería ha sido elevada al rango de institución del Estado y constituída en monopolio fiscal. Aún en el pequeño principado de Mónaco el juego subviene a todas las necesidades del Estado. En cuanto a la lotería misma, ella es un monopolio en Italia, Austria-Hungría, España, Prusia, Dinamarca. El establecimiento de las loterías ha tenido en todas partes, en sus orígenes, algunas relaciones con la beneficencia y la previsión pública y privada. Es interesante ob-

servar que se ha propuesto la conversión y transformación de las instituciones de loterías en instituciones de seguros (1). El Estado organizador renunciaría a toda

(1) El señor Nitti describe así el funcionamiento de la lotería y comenta la proposición de convertirla en seguro: «Cuando ninguna causa perturbadora altera los resultados, la lotería produce, ni más ni menos que la diferencia entre lo que el Estado debería pagar teniendo la banca a la par y lo que efectivamente paga según las tarifas. El Estado, que tiene la banca, se reserva un número de combinaciones favorables mucho mayor que las que se dejan a los jugadores; y como la banca tiene un número de probabilidades más numerosas, hay la certidumbre de vencer. Ahora bien, si el provecho de la lotería va a la colectividad, el juego es tolerable, a lo menos por sus resultados financieros; pero *sería profundamente inmoral si se ejerciera en provecho de sociedades privadas.* En todo caso, si se trata de reprobar la lotería y si es necesario tender a su abolición, ello será principalmente por razones de orden moral, porque ella instruye a las muchedumbres en la imprevisión. Franklin decía: todo hombre que os diga que la fortuna puede adquirirse de otra manera que por el trabajo, es un envenenador.

«La lotería se presenta bajo dos formas. La forma típica es la lotería por números, como en Austria, en Italia, en España y antes en Francia. Hay en Italia 90 números que dan ocasión a una numerosa serie de combinaciones. Para que salgan 3 entre 90, la probabilidad es de 1:11,748; en una palabra, la probabilidad es la misma que si debiese salir una bola blanca de una urna en que hubiesen 11,748 negras y una sola blanca. Al contrario, el Estado no da 11,748 liras al que obtiene el número premiado, sino 5,000 liras, suma mucho menor que la que representaría la verdadera ganancia, una vez deducidos los gastos de administración; y todavía, por sobre esas 5,000 liras hay que *recaudar el impuesto sobre la riqueza mobiliaria.* El Estado es, pues, en frente del jugador de la lotería, como 11,748 es a 5,000 en el caso de la terna. En resumen, y tomando en cuenta el número de los jugadores, debe ganar siempre, aproximadamente, la mitad de la entrada bruta. Sobre un gran número de personas que participan en el sorteo, algunas sacan los números premiados; pero la posición de la banca no está representada nada menos que por 11,748 contra 5,000. Se puede pensar cuanto mayores son las dificultades del sistema del cuaterno.

«Existe otra forma de lotería, la forma por series introducida en Hamburgo en 1619. Esta es absolutamente diferente de la otra: se trata de un número de combinaciones fijado de antemano, como en las loterías ordinarias.

«Cavour decía que la lotería era un impuesto a la imbecilidad. Nada menos cierto, aunque a primera vista pudiera creerse que fuera así. En efecto, que quienquiera que tome parte en el juego, aún a sabiendas de no tener más que una probabilidad en 11,748, puede muy bien parecer un imbécil. Pero, desde luego, el público no se da cuenta de esas dificultades; y además, y ello se toma en consideración, los que las conocen juegan, a pesar de todo. La lotería no es, pues, un impuesto a los imbéciles, sino, más propiamente, al sufrimiento y a la pobreza. Quienquiera que se encuentre en una situación difícil, tienta el último recurso aún cuando le parezca inverosímil. Quienquiera que haya perdido la esperanza en los medios regulares, tienta cualquier cosa, aún lo incierto i lo improbable. Así, Nápoles, la gran ciudad de Italia en que las condiciones son

ganancia resultante de su situación privilegiada, la cual consiste en que, en su calidad de banquero, se ha reservado en el *juego* mayor suma de probabilidades que las que existen para los particulares. Renunciando el Estado a su situación privilegiada de banquero y conservando sólo las probabilidades normales que son el cincuenta por ciento del total de las mismas, resultaría que, el que tomase un billete de un franco en la lotería, en lugar de perder el total en caso que su número no fuere favorecido en el sorteo, recibiría medio franco, el cual le sería depositado en la Caja de Ahorros. *Una combinación de seguros de esta naturaleza, basada sobre el juego, sólo podía nacer en una sociedad en que la especulación y el juego fuesen la natural coronación de la más desenfrenada competencia.*» (De Greef, págs. 83 y 84).

No es el señor De Greef quien ha subrayado el final de su período. Lo hemos subrayado nosotros para colocarnos bajo la protección de su alta autoridad y justificar nuestra actitud cuando hemos combatido con

---

más desgraciadas, es la en que se juega más. Es innegable, además, que la abolición *inmediata* de la lotería en los países en que se ejercita y prospera, acarrearía el desarrollo de las loterías clandestinas. Por esa causa, desde hace mucho tiempo, algunos autores han propuesto el cambio de la lotería en una institución de previsión. La proposición fué presentada sucesivamente muchas veces. Si, en efecto, el Estado no se propusiera ninguna utilidad, podría, después del descuento de los gastos, considerar como fondos de economía las sumas procedentes del número de probabilidades favorables que tiene la banca. Cualquiera que hoy juegue, si no gana (¡y es tan raro que gane!) lo pierde todo. Por el contrario, si jugase una lira llevando la probabilidad de ganar 5,000 en el sistema analizado, se encontraría con que, aún no ganando nada, había colocado en la Caja de Ahorros o se había formado un fondo de previsión ascendente a media lira; *se diría entonces que el juego perdía mucho de su apariencia de inmoralidad.*

«En Italia, los proyectos de transformación de las loterías en instituciones de previsión, remontan a 1848, en Austria a 1849. Por razones financieras, no han tenido éxito alguno; pero *no puede decirse que no lo merecen.* Si alguno juega en el sistema de terna una lira y ve, en ese concurso, que mira a una ganancia, que la diferencia entre la probabilidad que tiene de ganar y lo contrario, se le anota en una libreta de ahorros a razon de sesenta céntimos, v. gr., la lotería se convertirá en una forma de previsión. Se ha dicho que la mejor reforma por realizar es la abolición; pero es muy dudoso, a menos de cambiar los sentimientos, que esta abolición se hiciese por completo en favor del público. Ciertamente, la mayor parte de los Estados han abolido ya la lotería; pero tolera n otras formas de juego que no son ni más morales, ni mejores» (Págs. 589 a 592).

energía las instituciones de seguros que fundan su especulación en el sistema de las loterías, en nuestro sentir delictuosas, ilegales y clandestinas.

«De una manera muy general se condena la lotería como desmoralizadora: favorece el espíritu de imprevisión; hace creer al pueblo que el azar engendra la fortuna, en tanto que es necesario persuadirlo que a ella sólo se puede llegar en virtud del trabajo; en fin, la lotería es un obstáculo al ahorro: las gentes de escasos recursos, prefieren colocar su dinero en billetes de lotería antes que en las Cajas de Ahorros...

«Estas consideraciones han conducido a ciertos países a proscribirlas, y no solamente han proscrito las loterías de Estado, sino, también, las loterías privadas. Francia las proscribió en 1836, Bélgica en 1830, Inglaterra en 1826, Estados Unidos en la misma época» (Jèze, pág. 568).

Además de los países citados por De Greef, en donde existe la lotería como institución del Estado, en América la encontramos en varios países, como Argentina, Uruguay, Perú.

*
* *

En nuestro país, la situación con respecto a las loterías, es la siguiente: el Código Penal, que empezó a regir el 1.º de Marzo de 1875, en sus arts. 275 y 276, dispuso: «*Es lotería toda operación ofrecida al público y destinada a procurar ganancia por medio de la suerte.*

«Los *autores, empresarios, administradores, comisionados* o *agentes* de *loterías no autorizadas legalmente*, incurrirán en la multa de ciento a mil pesos y perderán los objetos muebles puestos en lotería.

«Si los objetos puestos en lotería fueren inmuebles, la pena será multa de mil a cinco mil pesos.

«En caso de reincidencia, se les aplicará, además, la reclusión menor en su grado mínimo».

La ley de 30 de Agosto de 1890 (Anguita, tomo III, pág. 138) estableció que la disposición reproducida del Código Penal se refería a *toda lotería que no hu-*

biese sido autorizada legalmente en Chile; que *sólo en virtud de leyes especiales* se podría autorizar el expendio de boletos de lotería, fueren ellas nacionales o extranjeras.

Siendo tan claras y terminantes las disposiciones legales preinsertas, ¿cómo podemos explicarnos la manera en que ellas aparecen prácticamente burladas en nuestro país, tanto en el expendio desembozado, con grandes y llamativos avisos en los mayores diarios, de billetes de loterías extranjeras, como en la existencia subrepticia de loterías nacionales so capa de sociedades de seguros?

«Todos los economistas están de acuerdo, dice el señor Nitti, en creer que la lotería es una institución condenable, que impide la formación de la economía, que provoca la imprevisión, que habitúa a las clases populares a contar más con el azar que con una paciente asiduidad en el trabajo. Todo eso es verdad, agrega, lo que no lo es, consiste en que se juegue porque hay un monopolio gubernamental; por el contrario, condiciones especiales de la civilización impelen a gran número de gentes a contar con la obra del azar o de la fortuna. Suprimido el monopolio del Estado, la especulación adoptaría formas aún más graves.

«La *abolición de la lotería es una necesidad moral* que se impondrá lentamente, antes de que pueda traducirse en hecho de un momento a otro. Es notorio que los países mismos que han abolido las loterías, toleran otros modos de juego no menos vituperables, juegos que determinan en la población mayores gastos que los que ocasiona la lotería en Italia. En París, casi todas las clases de la sociedad en sus apuestas a los caballos de carreras (y casi todas las semanas hay carreras), encuentran algo semejante a la lotería. Existen grandes garitos: Mónaco, antes Ostende, etc., con un movimiento anual más considerable que el que en Italia origina la lotería entera. Los garitos de Ostende han sido, hasta los últimos años, reconocidos, si no en derecho, a lo menos en el hecho por el Gobierno belga. El de Montecar-

lo, tolerado por la Francia, constituye la totalidad del presupuesto del pequeño principado de Mónaco. Ni en Alemania ni en Francia faltan juegos a los cuales recurrir por las mismas causas que en Italia se recurre a la lotería. A menudo, los diarios ingleses organizan verdaderas loterías con primas que reemplazan aproximadamente a la lotería». (Nitti, págs. 587 y 588) (1).

Todo este razonamiento tiende a un solo fin: a justificar la existencia de la lotería en Italia. El amor patrio ciega a su autor. Todo el argumento estaría justificado si en el mismo país no hubiera otra clase de inversiones en que prevalece el concepto aleatorio, como si en Italia no se jugara nada más que en la lotería nacional. Un procedimiento incorrecto, inmoral o delictuoso, no se justifica con otros procedimientos de la misma índole. El que justifica una falta con la falta de otros, hace un pobre y deleznable argumento en su defensa. Si el vicio existe, si su fuerza es de tal modo superior a la voluntad resuelta y decidida de destruírlo, si es un árbol tan vigoroso y de tan potente raigambre que no es posible arrancarlo súbita, violentamente, en forma definitiva, menos mal, que el Estado lo organice, encauce, vigile y someta a principios que lo hagan menos dañino y menos pernicioso a la sociedad y a las costumbres; menos mal que, sin fomentarlo, procure someterlo a procedimientos que tiendan a su extirpación; menos mal que sea él quien obtenga los beneficios que sin su intervención caerían en manos inescrupulosas; pues él, por medio indirecto, puede hacer que esos beneficios vuelvan en forma de servicios al pueblo de donde proceden, y aunque no lo patrocinamos, que siquiera el fruto de muchas miserias y la causa de muchas lágrimas, sirva

(1) El novísimo Gobierno de los Soviets, ha seguido francamente el ejemplo del principado de Mónaco, autorizando diversas formas de juegos de azar y reteniendo el cinco por ciento de las sumas jugadas para destinarlo al incremento de los fondos de socorro a los hambrientos. Diversos casinos se han abierto en Moscou, Petrogrado, Nishni y otras ciudades. Sumas fabulosas se juegan cada noche, pues los casinos funcionan desde las ocho de la noche hasta las diez de la mañana. Se afirma que una sola noche se jugaron tres trillones de rublos que reportaron al Estado la bonita cifra de 50 millares de utilidad (Cablegramas de «El Mercurio», Agosto 26 de 1922).

para enjugar otras lágrimas y atenuar otras miserias.

***

En nuestro país tenemos, bajo la forma de autorización legal, el juego en las carreras. La ley núm. 1,528, de 2 de Mayo de 1902 (Anguita, tomo IV, pág. 20) autorizó las apuestas mutuas en los hipódromos que fuesen al efecto autorizados por el Presidente de la República y que estuvieran sostenidos por sociedades cuyo objeto primordial fuese el *mejoramiento de las razas caballares*, y que obtuvieren personería jurídica en conformidad a las leyes. Fijó en un diez por ciento el máximo de las utilidades que estas instituciones podrían percibir sobre las apuestas, y dispuso que la mitad de esas utilidades correspondería a la Junta de Beneficencia de la ciudad cabecera del departamento en que se encontrase el hipódromo. Estableció las penas en que incurrirían los que intervinieren o propiciaren el juego directa o indirectamente fuera del recinto de los hipódromos.

No obstante estas sanciones, se establecieron numerosas casas de encargos y cartillas, servidas por intermediarios para realizar el juego en los hipódromos por cuenta ajena. La ley intervino nuevamente y ha procurado terminar con estas casas. El 22 de Enero de 1917, se promulgó la ley núm. 3,198 (Anguita, tomo V, pág. 511) que castiga con prisión a los culpables y comiso de las especies a las personas que en cualquier lugar y *aún a título gratuito* ofrezcan apostar en las carreras por cuenta de cualquier individuo o que sirvan de intermediarios para adquirir en los hipódromos boletos de apuestas mutuas. Se concedió acción pública para efectuar el denuncio correspondiente, aplicándose, en este caso, a beneficio del denunciante el cincuenta por ciento de los valores que cayeren en comiso. Esta ley restringió las apuestas mutuas a las que se verificasen en el interior, o dentro del recinto de los hipódromos, bajo la vigilancia directa de las instituciones hípicas, legalmente autorizadas i con intervención del representante de la respectiva Junta de Beneficencia.

La opinión pública no está muy de acuerdo con esta aparcería entre el Estado (representado por la Beneficencia) y las instituciones hípicas. Aparece como una mistificación el concepto del mejoramiento de la raza caballar como antecedente para autorizar el juego en las carreras. El mejoramiento de la raza que pueden estimular los hipódromos, es sólo el de algunas cualidades como la de resistencia para ejercicios continuados y violentos, unida al desarrollo de las aptitudes de ligereza. Las razas de tiro pesado y las destinadas a ejercicios de docilidad y agilidad en los movimientos, no encuentran, en la carrera, motivo alguno de mejoramiento. Mucho más prosperan en los ejercicios de polo, paper-chase, en el arrastre de carretones y arados, torneos, en donde puede practicarse la selección con tanto o mayor éxito que en las carreras. En todo caso: el juego nada tiene que ver con estos objetivos. Más claro y más honesto es dar a las cosas su legítimo nombre y decir que la autorización del juego y la participación indirecta del Estado, es simplemente una reglamentación de un vicio incorporado con mucha fuerza en nuestras costumbres; pero vicio, en todo caso y a cuya práctica se entregan con fervor, de preferencia, las clases menos acomodadas, esponiendo el fruto de sus fatigas, la paz de sus hogares y el sustento de sus pequeñuelos bajo el imperioso estímulo seductor del lucro exagerado. Es un mal de efectos lamentables, y ningún tropiezo sufriría el mejoramiento de la raza caballar con la supresión de las apuestas mutuas, aun manteniendo el espectáculo con sus demás atractivos.

«De una o de otra manera, se juega en todas partes, y el hecho es admitido por todo el mundo. Lo que no se quiere admitir, es que el Estado discipline el juego y reglamente, por decirlo así, una tendencia que, ciertamente, no es de las más morales. Pero allí en donde el hecho existe, es más moral que el Estado monopolice su ejercicio en lugar de dejarlo en manos de los particulares. En Francia y en Inglaterra, la prohibición de la lotería ha correspondido a su decadencia, es decir, al momento en que moría por sí misma.» (Nitti, págs. 588 y 589).

Sin discutir la primera parte de este razonamiento; en la parte final caemos nuevamente en desacuerdo con el señor Nitti, a quien hemos seguido con suma constancia y adhesión en el curso de este trabajo, y a quien admiramos por la profundidad de su ciencia y sagacidad de sus argumentaciones, sobrias, sólidas y severas. Pero esta vez, no nos produce la misma impresión de consistencia su argumentación, cuando sostiene que el término de la lotería pueda haber coincidido con su debilitamiento, con su muerte natural o con su espontánea agonía. Ello es posible; pero seguramente, el fenómeno ha debido producirse conjuntamente con la presencia de otros factores no menos importantes, como el desarrollo simultáneo de otras formas de juego más llamativas, impresionantes y atrayentes para los jugadores (1).

Entre nosotros puede señalarse con seguridad casi absoluta la existencia del vicio de la lotería en condiciones de un verdadero desenfreno, aquí, en donde están prohibidas por la ley. Ello se debe a los factores que hemos señalado: a las loterías subrepticias y al descaro de los avisos con que los agentes de loterías extranjeras ocupan las páginas más visibles de los diarios en activa y persuasiva propaganda. Si no existiesen esos factores de tentación, si el público y sus explotadores no hubiesen gozado de la impunidad de que han disfrutado hasta hoy, seguramente que el vicio no se habría esparcido en la condición alarmante en que ha prendido y prosperado entre nosotros. Ha faltado a la autoridad la vigilancia perseverante sobre los delincuentes. En algunos casos no se ha llegado a la denuncia de los que infringen las disposiciones del Código Penal y de la Ley de Loterías, ni a la acusación pública de sus infractores o de las sociedades que cometen el delito. Esta debilidad, esta falta de resolución y de carácter para cumplir con los deberes que imponen a los representantes del in-

(1) No debemos olvidar que la época en que se suprimió la lotería en Francia, Inglaterra, etc., coincide con la época de la gran especulación de los tulipanes en los Países Bajos, que suscitó un desenfreno enorme en las actividades del juego en las bolsas de comercio.

terés social las leyes que crearon esos cargos, y la ausencia de leyes complementarias, como lo sería la prohibición de publicar toda clase de avisos tendientes a propagar esta corrupción, cuya actitud y cuya presencia creemos que daría los más benéficos frutos en la realización de los fines perseguidos por las leyes y que se podría arribar hasta la extirpación de este vicio. Tal como se le practica entre nosotros, nos ocasiona, aún, el daño considerable que significa para nuestra balanza comercial la salida del país de sumas cuantiosas (muy difíciles de precisar por la forma subrepticia y oculta en que salen), que no reportan utilidad alguna a la economía nacional.

§ **LXVIII.—Monopolio de los alcoholes.** «Hasta no hace mucho tiempo, el alcohol se extraía exclusivamente de la destilación del vino. Era el alcohol etílico de los químicos, bajo su forma primitiva. Ahora, todo ha cambiado. Se sabe que el alcohol se extrae actualmente de los mostos azucarados en los cuales el azúcar se transforma por fermentación. Se le extrae principalmente de las frutas, de la betarraga, de las melazas, de la caña de azúcar, etc., que encierran azúcar fermentescible en estado natural. Se le extrae aún de otras materias, como los granos, las patatas, el maíz, el arroz, etc., que encierran materias amiláceas (almidón, fécula), que es necesario transformar en azúcar fermentescible antes de someterlas a la fermentación alcohólica. Sólo en una porción—porción muy débil—el líquido se extrae ahora del vino: el aguardiente propiamente dicho.

«El consumo del alcohol ha crecido y crece todavía en proporción que preocupa vivamente los espíritus. Ciertos países, como la Francia y la Bélgica, están amenazados por el alcoholismo; es uno de sus mayores peligros. Es para ellos una verdadera plaga que embrutece y degrada a sus habitantes... En Italia, este terrible mal del alcoholismo es raro, a consecuencia de la suavidad del clima, o de sus costumbres, o porque la mayor parte de sus habitantes viven de la agricultura, o por todas esas causas reunidas.

«El alcohol puro es mucho menos dañino que las

otras especies de alcohol que se encuentran en el comercio, aunque todas son igualmente peligrosas. Hoy por hoy, a pesar de toda la posible vigilancia, nada ha podido impedir el fraude. De ahí que ciertos países hayan buscado la manera de resolver este doble problema; por una parte, expender el alcohol puro, que, como se ha dicho, es menos dañino, y por otra parte asegurar al Estado un importante beneficio.

«Casi en todas partes, si el beneficio financiero ha sido la causa principal del monopolio, no ha sido, sin embargo, la única. Desde los puntos de vista higiénico y moral no se puede negar que con el monopolio no se haya llegado a menudo a resultados notables. Aumentar el precio de esta mercadería y, por lo mismo, reducir y a la vez mejorar el consumo; centralizar la industria y libertar al país de un sinnúmero de pequeñas destilerías, son otras tantas ventajas. Tal vez por eso mismo, el monopolio del alcohol choca contra tantas dificultades y contra tantos intereses, que es difícil establecerlo. Bismarck, no lo consiguió en Alemania; en Francia, los obstáculos sobre la materia han sido invencibles». (Nitti, págs. 584 y 585).

***

He ahí la situación y la doctrina en materia de alcoholes. Ciertamente, el señor Nitti, no alcanzó a tomar en consideración, porque no se había adoptado todavía, la resolución extrema, enérgica y definitiva adoptada por los Estados Unidos de Norte América: el mal se arrancó de raíz venciendo la resistencia de todos los intereses y sometiendo al país a la Ley Seca. Si los frutos no han sido totalmente recogidos aún, no cabe duda ya de que se está en camino de obtenerlos. Se burla todavía la ley, se burlará, posiblemente, por algún tiempo: el contrabando y el contrabandista se ingenian, aún a trueque de exponerse a las más severas sanciones, estimulados por las expectativas de un lucro descomunal; el vicioso buscará la manera de satisfacer su inclinación, por funesta que ella sea a su propio organismo; pero la generación que viene y las que vengan, que no han tenido la oportunidad de corromperse en el vicio, se abstendrán

sin mayor esfuerzo de las bebidas espirituosas o alcohólicas y, a la larga, la ley de la herencia, llegará a convertir, para ellos, en cosa repugnante el consumo del alcohol, y su ingestión será naturalmente repelida por el organismo, en movimiento instintivo de propia defensa.

*
* *

«El monopolio del alcohol se presenta bajo formas diversas. La Confederación Suiza ha instaurado el monopolio del alcohol (fabricación y venta) desde el año 1866; y la ley de 7 de Junio de 1900 ha mejorado el régimen. Aquí, los derechos de fabricación y de importacion, pertenecen exclusivamente a la Confederación; ésta tiene la obligación de rectificar el alcohol destinado al consumo. Además de la tarifa de internación, el alcohol se somete a un derecho especial de 80 francos por quintal, y la Confederación no vende alcohol por cantidad inferior a ciento cincuenta litros.

«Los beneficios del monopolio se distribuyen anualmente entre los diversos cantones, en proporción a la población domiciliada en cada uno de ellos... Las sumas así distribuídas, deben ser dedicadas, por cada cantón, exclusivamente a la lucha directa o indirecta contra el alcoholismo, comprendiendo en ella, la creación de sanatorios para alcohólicos. En suma, en Suiza, el interés del monopolio es principalmente general, higiénico y moral. (De Greef, pág. 78).

*
* *

La legislación muy restrictiva sobre el alcohol en Suecia y en Noruega, ha destruído el alcoholismo en estos países. El monopolio existe también en Holanda, bajo ciertos aspectos. En Francia se le ha proyectado en diversas ocasiones; pero no se ha logrado todavía su establecimiento.

En Rusia el régimen del monopolio existió desde el siglo XVII hasta la segunda mitad del siglo pasado. Primero se le ejercitaba bajo la forma y administración directa, más tarde se le arrendaba.... Desde 1863, el

monopolio fué reemplazado por el impuesto. Desde 1895 comenzó a funcionar nuevamente el régimen del monopolio limitado a la venta del alcohol. Poco a poco se le extendió a todo el país, habiendo comenzado por algunas localidades. Se notó, con su aplicación, que el número de los locales destinados a la venta disminuía, pero en muchas aumentó el consumo por habitante. Este sistema de monopolio difería sustancialmente del suizo: el excesivo interés del Estado por el aumento desus rentas, le hizo perder de vista el interés social y produjo como consecuencia una sorda ira en contra de los almacenes fiscales de venta del artículo. Se notó una ligera disminución en el consumo por cabeza; pero aumentó el consumo general, en relación con el aumento de la población. Antes de la guerra mundial, el monopolio del alcohol por el Estado, se había perfeccionado hasta convertirse en un monopolio de fabricación y de venta. El aguardiente sólo se podía vender en frascos cerrados, de manera que el cliente no pudiera beberlo en el sitio en que lo compraba. Esta medida no rindió resultados en beneficio de la represión del alcoholismo: el consumidor adquiría su frasco y luego lo consumía en cualquier sitio del vecindario destinado a la venta de comestibles. Tampoco resultaron eficaces las subvenciones a los comitées de temperancia. En suma, se quiso establecer un monopolio mixto y se obtuvo como resultante un monopolio fiscal. El verdadero tipo del monopolio mixto sobre el alcohol, es el de Suiza, descrito por el señor De Greef.

La dificultad con que Francia ha tropezado para el establecimento del monopolio sobre los alcoholes, deriva, principalmente, de los fuertes y numerosos intereses adheridos a la explotación de este negocio. Se calcula en un millón el número de propietarios que se dedican a la destilación de sus propias frutas y en medio millón el de los comerciantes que se dedican a su expendio. Los intereses de unos y otros son comunes, y esta emorme fuerza se encuentra coludida para impedir la promulgación de una ley que les arrebate su comercio.

Con todo, y en la forma en que se halla establecido el impuesto sobre alcoholes, produce a Francia rentas

considerables, que en los primeros catorce años del siglo excedió de trescientos millones de pesos por año.

En la República Argentina el alcohol está sometido al sistema de impuesto desde 1891. Antes había existido, durante la colonia, un moderado impuesto de dos centavos por botija de aguardiente que se llevare de la provincia de Cuyo. Pero ese impuesto desapareció con la emancipación. El sistema vigente consiste en aplicar un impuesto al alcohol fabricado. Se exige declaración previa, exhibición de libros, certificados diarios o semanales del alcohol producido con las firmas del fabricante y del inspector fiscal; y se prohibe el expendio del alcohol por el fabricante, sin previa aplicación al envase que lo contenga, de un boleto talonario de control. Todo fabricante está obligado a permitir la colocación en su destilería, de contadores alcohómetros Siemmens (1).

***

La situación de nuestro país, en frente de este producto, se desprende de la legislación que pasamos a exponer.

La más antigua de estas disposiciones es de carácter prohibitivo, con relación a las bebidas alcohólicas que pudieren venir del extranjero, y se encuentra, esa prohibición, en el art. 9.° de la ley de 21 de Febrero de 1811 (Anguita, tomo I, págs. 3 y 4), refiriéndose, taxativamente, al ron, vinos, cervezas y aguardientes.

La disposición siguiente dió al alcohol la condición de un monopolio, y data del 19 de Marzo de 1824 (Anguita, tomo I, pág. 148) que colocó a los licores extranjeros en las mismas condiciones de *estanco* en que se encontraban colocados los tabacos.

La legislación con que más adelante nos encontra-

(1) Para los datos que preceden sobre la situación en Argentina, hemos seguido al señor Pablo Bartolomé Nasino, y su «Tratado de Finanzas», libro muy interesante, que llegó a nuestro poder cuando la bibliografía de éste estaba ya impresa.

mos se refiere a los *derechos de almacenaje* que deberían pagar los vinos y licores extranjeros determinados por la ley de 10 de Enero de 1844 (Anguita, tomo I, pág. 435) en la cual se dispuso que esas especies, cuando entrasen en los almacenes de depósitos, deberían pagar un derecho de almacenaje equivalente a dos centavos mensuales por cada docena de botellas de tamaño común.

Las disposiciones de las leyes que se citan a continuación, relacionadas con los alcoholes, se refieren a los *derechos de internación* a que se ha sometido, sucesivamente, a estas sustancias cuando proceden del extranjero.

La Ordenanza de Aduanas, de 3 de Agosto de 1851, promulgada por el Presidente de la República, en cumplimiento de la ley de 26 de Diciembre de 1850 (Anguita, tomo I, págs. 529 a 586), en el art. 7.º del Capítulo II, dispuso que las siguientes bebidas alcohólicas pagarían los derechos específicos de internación que se expresan: anisetes, 10 reales por canastos de dos frascos de tamaño común; sidra y cerveza, 8 reales la docena de botellas de tamaño común; los mismos, no embotellados, 2 reales el galón; ginebra, 20 reales la docena de botellas de tamaño común; ron o cualquier otro aguardiente, 3 pesos la docena de botellas de tamaño común; el mismo, no embotellado, 8 reales por galón de 22 grados; el espíritu de vino y demás aguardientes que pasaren de 22 grados, se estimarían en un 1 % más sobre su volumen y se les aplicaría un uno por ciento más de derechos por cada grado y por cada galón; rosolís o mistelas, 3 pesos la docena de botellas de tamaño común; vino blanco, 10 reales la docena de botellas de tamaño común; el mismo, suelto, 3 reales el galón; vino tinto, 8 reales la docena de botellas de tamaño común; el mismo, suelto, 2 reales el galón.

La Ordenanza de 24 de Diciembre de 1872 (Anguita, tomo II, págs. 289 a 317) derogó la anterior y sustituyó en su Sección Tercera, Tít. V, núm. 3.º las disposiciones citadas sobre derechos de internación a las bebi-

das alcohólicas por las siguientes: sidra y cervezas, deberían pagar, en lo sucesivo, 1 peso la docena de botellas de tamaño común; por litros, 7 centavos por cada uno; ginebra, 3 pesos la docena de botellas de tamaño común; ron o cualquier otro aguardiente, 3 pesos la docena de botellas de tamaño común; los mismos, no embotellados y hasta 22 grados, 27 centavos por cada litro; en el espíritu de vino, ron u otros aguardientes que pasaren de 22 grados, se aumentaría en uno por ciento la cantidad (para cobrar el derecho) de litros; rosolí o mistela, 3 pesos la docena de botellas de tamaño común; vino blanco, 2 pesos la docena de botellas de tamaño común y 15 centavos por el litro si viniere suelto; vino tinto, 1.50 la docena de botellas y suelto, 10 centavos por litro.

La ley de 11 de Enero de 1877 (Anguita, tomo II, pág. 414) aumentó por el tiempo de 18 meses, en un décimo adicional los derechos de Aduana, sin exceptuar los alcoholes.

La ley de 6 de Julio de 1878 (Anguita, tomo II, págs. 443 a 447) modificó las anteriores tarifas de Aduana, aplicando a las bebidas alcohólicas, las siguientes: aguardientes, 4 pesos la docena de botellas de tamaño común, y 42 centavos el litro si viniere suelto; cerveza, $ 1.25 la docena de botellas y 12 centavos el litro suelto; espíritu de vino, 50 centavos el litro; ginebra, 3 pesos la docena de botellas y 32 centavos el litro suelto; licores, 4 pesos 50 centavos la docena de botellas; ron, 4 pesos la docena de botellas y 42 centavos el litro suelto; vino blanco, 3 pesos la docena de botellas y 32 centavos el litro; vino tinto, 2 pesos 25 centavos la docena de botellas y 25 centavos el litro.

En 1879, el tipo de nuestros cambios internacionales, había bajado de 38 d por peso, y a fin de procurar la estabilización en ese valor de nuestra moneda, se estableció en la ley de 11 de Septiembre de ese año (Anguita, tomo II, pág. 476) que los derechos de internación deberían recargarse en la cantidad necesaria para que su valor correspondiera a 38 d por cada peso.

La ley de 29 de Agosto de 1885 (Anguita, tomo II, pág. 643) dispuso un alza transitoria de 50 y 45 por ciento sobre los derechos de internación, y una permanente de 40 % sobre los mismos.

La ley de 14 de Marzo de 1887 (Anguita, tomo III, págs. 9 y 10) elevó el 40 % anterior a 45 % desde el 1.º de Abril hasta el 31 de Diciembre de 1887; a 47½ % durante el año 1888, y a 50 % a partir del 1.º de Enero de 1889.

Por ley de 31 de Diciembre de 1888 (Anguita, tomo III, pág. 92) se rebajó el recargo anterior a razón de un 1 % mensual, a partir del 1.º de Enero de 1889, hasta que quedase reducido al 35 %.

La ley núm. 980, de 23 de Diciembre de 1897 (Anguita, tomo III, págs. 400 a 407) modificó la Ordenanza de Aduanas, y en su art. 50 fijó los siguientes derechos de internación a las bebidas alcohólicas y alcoholes: espíritu de vino, alcoholes, licores y aguardientes con o sin dulce, en botellas, 15 pesos por cada docena; los mismos, en otro envase, $ 1.50 por cada litro; amargo alcohólico, en botellas, 12 pesos por cada docena; el mismo, en otro envase, $ 1.20 por cada litro; cervezas en botellas, 3 pesos por cada docena; en otro envase, $ 0.30 por cada litro; vinos blanco y tinto, comprendiendo los medicinales, en botellas, doce pesos la docena; en otro envase, $ 1.20 por litro.

Por ley núm. 3,066, de 1.º de Marzo de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 267 a 326) en su Séptima Sección fijó los siguientes derechos de internación a los alcoholes y bebidas (Anguita, pág. 307): aguardientes y bebidas destiladas, con o sin dulce, en botellas, el litro, $ 2.50; en otro envase, $ 2 el litro; amargo alcohólico en botellas, $ 2.50 el litro; en otro envase, $ 2 el litro; cervezas y sidras, en botellas, $ 0.60 el litro; en otros envases, $ 0.50; vinos no espumosos, en botellas, $ 1.80 el litro; en otros envases, $ 1.50 el litro; vinos espumosos, $ 2.50 el litro.

La ley núm. 3,734, de 21 de Febrero de 1921 (Echeverría, tomo IX, págs. 279 a 282) fijó los siguientes derechos de internación a los licores a base de alcohol: aguardientes y bebidas destiladas, con o sin dulce, en botellas, $ 7.50 el litro; en otros envases, $ 6 el litro; el mismo impuesto se fijó a los amargos alcohólicos en las mismas condiciones; para las cervezas y sidras, en botellas, $ 2 por litro, y en otros envases, $ 1.50; para los vinos espumosos, $ 7.50 el litro.

Esta ley elevó, en general, los impuestos de Aduana en un 50 % sobre los anteriores, salvo los casos que taxativamente enumera.

En la enumeración de los vinos a que se aumentó el impuesto de internación, no se comprendió a los no espumosos. Debemos pensar que sólo les afecta el aumento general de 50 % y no el 200 % que fué la norma del aumento para estas especies. Nos fundamos para ello en la concordancia que hemos encontrado en las dos publicaciones de la ley que hemos tenido a la vista, la de Echeverría, citada, y la del «Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno», Libro XC, pág. 171.

*
* *

Como queda de manifiesto en las leyes citadas, el impuesto a la importación de las bebidas a base de alcohol, ha seguido en forma progresiva aumentando a través de nuestra legislación sobre derechos de Aduana. No ha faltado, para ello, razón: el país es eminentemente productor de bebidas, tanto fermentadas como destiladas: las industrias de las cervecerías, de los vinos (hay en el país 85,763 hectáreas de viñas) y de los alcoholes, como las que se dedican a la preparación de los jarabes alcohólicos, han alcanzado una gran prosperidad entre nosotros. Las altas tarifas aduaneras pueden, en este caso, estimarse bajo dos aspectos: o como protectoras de la industria nacional, consideración que prevalece, o como un medio de combatir el alcoholismo.

Como medidas tendientes a este último objeto, nos encontramos con las disposiciones de las leyes que siguen.

La Ley de Municipalidades de 22 de Diciembre de 1891, modificada por la ley 2,960, de 18 de Diciembre de 1914, y promulgada por el decreto-ley núm. 281, de 28 de Enero de 1915, ya citada, en su art. 25 (24) núm. 6.º, establece, entre las atribuciones de las Municipalidades, la de *inspeccionar* las confiterías, cafées, fondas, tabernas, cocinerías y demás establecimientos destinados al despacho de comestibles o *bebidas* (Anguita, tomo V, pág. 161).

La misma ley, en su art. 35 (34) establece que las rentas de las Municipalidades se formarán, entre otras: 3.º con un impuesto sobre el expendio de tabacos y *bebidas alcohólicas*.

Por ley de 8 de Agosto de 1892 (Anguita, tomo III, págs. 218 y 219)se establecieron diversos impuestos de patentes, a beneficio de las Municipalidades, en conformidad a la ley Orgánica de las mismas. Esta ley clasificó los departamentos de la República, para los efectos de la proporcionalidad de las patentes, en cinco órdenes y las patentes mismas en tres clases. Las patentes de primera clase, para el primer orden, serían de $ 1,200 la primera; la segunda de $ 800 y la tercera, de $ 400; para los departamentos de segundo orden, la de primera clase sería de $ 800; la de segunda, de $ 500, y la de tercera, de $ 300; para los departamentos de tercer orden, la patente de primera clase sería de $ 500; la de segunda, de $ 300, y la de tercera, de $ 200; para los de cuarto orden, la de primera sería de $ 300; la de segunda, de $ 200, y la de tercera, de $ 125, y para los departamentos de quinta clase, la de primera sería de $ 200, la de segunda, de $ 150, y la de tercera, de $ 75. La misma ley dispuso que los establecimientos situados a más de dos kilómetros de los límites urbanos de las cabeceras de departamentos y en poblaciones con menos de un mil habitantes, exceptuándose los puertos de mar, las salitreras y asientos mineros, pagarían el impuesto correspondiente a los departamentos de quinto orden. Las bebidas destiladas o fermentadas con base alcohólica, no podrían venderse en las calles, caminos u otros lugares de uso público para ser consumidas en el mismo sitio en que se hiciere la venta. Se prohibió, desde la fecha de promulga-

ción de esta ley, la fundación de establecimientos de los a que ella se refiere, a menos de cien metros de las casas de instrucción o de beneficencia, templos, cárceles y cuarteles.

Los efectos de la ley precedente fueron suspendidos por la ley de 31 de Diciembre de 1892 (Anguita, tomo III, pág. 240) para los establecimientos en que se expendiesen bebidas cuyas bases de alcohol no excedieren de quince porciento, reduciéndose, para ellos, al tercio la patente establecida por la ley anterior.

El 21 de Enero de 1902 se promulgó la ley núm. 1,515 (Anguita, tomo IV, págs. 4 a 16), llamada comúnmente Ley de Alcoholes, siendo su legítimo nombre el de *Ley sobre Alcoholes*. Esta ley está dividida en dos Libros y un Título final.

En el Título V, del Libro primero, arts. 74 a 100, considera y modifica, reemplazándolas, las disposiciones de la ley de 8 de Agosto de 1892. Mantuvo la clasificación de los departamentos en cinco órdenes y la de las patentes en tres clases, como asimismo la disposición relativa a los establecimientos ubicados a más de dos kilómetros de los límites urbanos de las cabeceras de los departamentos y en poblaciones de menos de un mil habitantes, con la misma excepción de los puertos de mar, salitreras y asientos mineros. Del mismo modo, mantuvo la disposición relacionada con el expendio de bebidas en los lugares de uso público, y la que fija la distancia de doscientos metros con relación a determinados establecimientos, facultando, en este último caso, la clausura de los que contravinieren la ley, por disposición de la autoridad administrativa y con el solo recurso judicial en el efecto devolutivo. Agregó que después de tres años de vigencia de la ley, los establecimientos fundados con anterioridad a ella, que estuvieren a menor distancia de la indicada de doscientos metros, y cuyo objeto fuera el expendio de bebidas alcohólicas, serían clausurados. Limitó el número de establecimientos de las diversas clases que podrían existir, en relación con la poblacióón, fijando al efecto, para las ciudades, uno de primera por cada 1,500 habitantes; uno de

segunda y otro de tercera por cada 750 o menos y en los campos y aldeas, uno de primera por cada 500 y uno de segunda y otro de tercera por cada 250, facultándose a la Municipalidad para que distribuyese los establecimientos de las dos últimas clases, de modo que hubiere entre uno y otro, a lo menos, 250 metros de distancia. Mantuvo el monto de las patentes para los distintos órdenes de departamentos y para las diferentes clases; pero dispuso que ellas serían adjudicadas en remate público que se llevaría a cabo cada tres años, sirviendo de mínimo para la subasta el valor asignado por la ley. Determinó la forma y los funcionarios que deberían intervenir en el remate y las causales de preferencia para la adjudicación de la patente, el plazo para liquidar sus existencias a los que, teniendo establecimientos destinados al expendio de bebidas, no lograsen la renovación de sus patentes en el remate, y las garantías previas que deberían presentar los proponentes para los efectos de participar en la subasta. El proponente que incurriere en dolo sería penado con prisión conmutable en multa. Se especificó quiénes no podrían tener establecimientos destinados al expendio al por menor de bebidas alcohólicas; (en general, funcionarios públicos en desempeño de cargos concejiles, del orden judicial, policial, y empleados municipales, como, por causas de moralidad, los que se dedicaren a la explotación de ciertos vicios y los que hubieren sido condenados por crímenes o simples delitos). Dispuso la intransferencia de las patentes y los casos en que podrían eximirse de esta condición, quedaban especificados expresamente. La Municipalidad, por medio de Ordenanzas, podría prescribir que en ciertos sitios, secciones, barrios o calles quedase prohibida permanentemente la venta de espirituosos—que sólo pudiesen expenderse bajo ciertas condiciones—y dictar las leyes de salubridad e higiene que deberían observarse en el expendio de estas bebidas. Determinó, también, los casos en que la autorización para el expendio podría ser suspendida por la Municipalidad, por causa motivada y con derecho a reclamo por parte del perjudicado. Los establecimientos en que se vendiesen bebidas alcohólicas en conformidad a esta ley, deberían significar

en letreros externos, la clase de bebida que expendían; mantener en lugar visible la patente que los autorizaba para ello; admitir incondicionalmente la visita de los funcionarios encargados de la fiscalización y proporcionar, aún, muestras de sus bebidas para que fuesen analizadas por la autoridad respectiva, como adquirir los productos directamente de los fabricantes o comerciantes al por mayor. Se exceptuaban de la obligación de rematar patentes, los hoteles, restaurants, clubs, que sólo tuviesen expendio de bebidas alcohólicas para sus huéspedes o socios, cuyas patentes serían las correspondientes a su respectiva clase; en iguales condiciones quedaban colocados los establecimientos en que sólo se vendiesen bebidas alcohólicas en envase cerrado y para ser consumidas fuera del establecimiento. Estableció, con el carácter de general, que todos los establecimientos en que se vendiesen bebidas alcohólicas, estarían sujetos a la vigilancia de la autoridad, comprendiendo en ella la policial y los empleados de la Administración del Impuesto sobre Alcoholes, sancionándose con multa el impedimento a esta vigilancia que opusieren los dueños o concesionarios de esos establecimientos, sin perjuicio de practicar la inspección con el auxilio de la fuerza pública; dispuso que esos establecimientos deberían cerrar sus puertas a las doce de la noche y no podrían abrirlas antes de las seis de la mañana, dentro de los límites urbanos, y desde la salida hasta la puesta del sol, los que estuviesen fuera de estos límites, no pudiendo permanecer en él ninguna persona extraña después de las horas indicadas. Se prohibió la venta de licores en los lugares públicos, teatros, circos, trenes y estaciones de los ferrocarriles, y la clausura de todos los establecimientos durante el día de una elección.

La ley 1,515 contiene todas las disposiciones fundamentales sobre alcoholes, desde la organización del servicio de fiscalización (Administración del Impuesto sobre Alcoholes) hasta la fijación detallada del impuesto a que quedan sometidos los productores e internadores de bebidas alcohólicas o fermentadas a base de alcohol. En ella se reglamentan con minuciosa prolijidad, los procedimientos a que debe someterse la fabricación, la in-

dustria y el comercio en bebidas alcohólicas o fermentadas; se somete a reglamentación detallada y severa su ejercicio—hasta comprende a los importadores de maquinarias destinadas a la producción de alcohol a quienes se obliga a declarar la clase de alambiques o aparatos de rectificación o la cantidad de los que tuvieren en existencia o importaren, con la especificación de la persona o personas a quienes los hubieren vendido—la declaración de los productores, como paso previo para adquirir el derecho de producción y su inscripción en roles especiales que la Administración llevará al efecto con especificación de las cantidades producidas el año anterior, las existentes y las que se calcula producir; la intervención de los funcionarios en la fiscalización y comprobación de la producción, sea por los subinspectores o inspectores de la Administración, quienes deben certificar mediante talonarios especiales la cantidad producida en cada mes, estableciéndola por medio de los contadores automáticos que deberán instalarse en todos los destilatorios y de las anotaciones diarias concordantes con estos aparatos, que deberán llevar los productores; las medidas que deberán adoptarse para impedir el escape de vapores alcohólicos, mediante la fijación de sellos en las uniones de las cañerías; la prohibición de alterar o modificar esos sellos; los plazos dentro de los cuales deberá procederse a la destilación; las sustancias nocivas que deberán eliminarse de la fabricación de los alcoholes; la cantidad de impurezas tolerables para que un alcohol sea estimado como apto para la bebida; la desnaturalización de los que tuvieren mayor suma de impurezas que las toleradas; la prohibición de rectificar los alcoholes ya desnaturalizados; la prohibición de emplear en medicamentos, composiciones o bebidas de ingestión, otros alcoholes que los declarados potables, complementada con la obligación de mantenerlos en vasijas separadas, con inscripción externa de su condición, sean ellos potables o desnaturalizados, no pudiendo ocuparse estos últimos sino en usos industriales o domésticos que no sean la bebida; los trámites que deben llenarse o satisfacerse para la rectificación del alcohol en una fábrica diversa de la que lo produce; la obligación de proveerse de guías es-

peciales de tránsito para movilizar alcoholes i su transporte en vasijas cerradas y lacradas; las obligaciones de las empresas de transporte de comunicar diariamente la calidad y origen del alcohol que conduzcan de un punto a otro; la obligación de los productores y comerciantes de otorgar certificados de venta, con especificación de cantidad y calidad, a sus compradores; la obligación de productores y comerciantes de acoger la visita de inspección de los funcionarios encargados de ella, debidamente autorizados; las disposiciones especiales sobre la forma en que debe llevarse la contabilidad y los libros que deben usarse para ella, autorizados por la Administración de Impuestos; el monto del impuesto, que deberá empezar por $ 0.50 por litro de alcohol absoluto en las destilerías industriales, por $ 0.40 en las destilerías agrícolas (así llama a las que destilan residuos o productos de la uva), y por $ 0.30, en las mismas, que lo hagan con vinos, chichas o piquetas, debiendo, en los tres casos, aumentar en diez centavos por litro cada año, hasta alcanzar a un peso; la determinación de que se entiende por bebida alcohólica la que contenga diez y seis o más por ciento de grados de alcohol del alcohómetro de Gay-Lussac; la división del país en zonas para los efectos de apreciar y fijar por bienios la cantidad de alcohol que deba producir la destilación de los vinos o chichas, y en que deberá estimarse la producción por hectárea de viña frutal en cada zona; la definición de que se entenderá por vino solamente el producto de la uva fresca o asoleada y de las sustancias propias de la misma uva, que, para la buena vinificación se agreguen al mosto en la vendimia; la prohibición de vender como vino, otras sustancias que no sean precisamente ésta, estableciéndose la obligación, para los demas casos, de indicar en la etiqueta o marca las materias que se hubieren agregado al vino natural, no pudiendo venderse sino en calidad de vinos artificiales los que no tuvieren por base la uva o sus derivados; la forma y fecha en que debe pagarse el impuesto; las prelaciones de créditos que corresponden al Fisco para los casos de mora o falta de pago del impuesto; las sanciones y penas en que incurrirán los infractores de la ley, sean ellos los comerciantes, fabricantes o empleados del servicio;

los procedimientos judiciales a que se someterá la tramitación de los juicios a que dé ocasión el cumplimiento de la ley, etc., etc.

La ley no sólo tuvo en vista el interés fiscal vinculado al impuesto, sino, a la par, el interés nacional que comporta una industria en que hay invertidos cuantiosos capitales, y el interés social que dice relación con la represión del alcoholismo. De ahí que contenga disposiciones encaminadas al fomento de la exportación, estimulándola con primas especiales y con la devolución del valor del correspondiente impuesto, y otras encaminadas a combatir el alcoholismo y sus efectos, como lo son las penas a la embriaguez y la formación de asilos especiales o de temperancia para recluír a los bebedores.

Esta ley, que señala un esfuerzo considerable en todos sus aspectos, ha sido sucesivamente modificada y adicionada por las que se citan a continuación.

La ley núm. 2,167, de 19 de Febrero de 1909 (Anguita, tomo IV, pág. 251) *prohibió la fabricación y la venta de vinos artificiales*. Definió como tales, los que no proviniesen de la fermentación del jugo de la uva. No obstante, declaró que podría tolerarse la adición de las sustancias extrañas que fueren absolutamente indispensables para mejorar la fermentación y la calidad de los vinos que provinieren directamente de la fermentación de la uva, en la dosis que debería fijar un reglamento. La infracción sería penada con la destrucción de la mercadería y con una multa de cinco a diez centavos por litro de vino artificial, la cual recaería sobre la responsabilidad del fabricante o del expendedor en cuyo poder se encontrase la mercadería artificial.

La ley núm. 2,948, de 21 de Noviembre de 1914 (Anguita, tomo V, pág. 139) dispuso que los establecimientos gravados por la ley núm. 1,515, no se podrían fundar a una distancia menor de un mil metros de los establecimientos fiscales destinados a la fabricación o almacenaje de explosivos de guerra. La autoridad administrativa podría clausurar los establecimientos que se fundaran en contravención a esta ley. Contra la

orden de clausura sólo habría lugar a la reclamación judicial en el efecto devolutivo. Trascurridos seis meses desde la fecha de promulgación de esta ley, no podría mantenerse ninguno de los establecimientos a que ella se refiere.

Por ley núm. 2,958, de 12 de Diciembre de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 144 y 145) se dispuso la clasificación de los establecimientos en que se vendiesen bebidas alcohólicas en dos categorías; quedando comprendidos en la primera los bares, cantinas, tabernas y cualesquiera otros en que se proporcionare al público bebidas para ser consumidas en el interior del mismo establecimiento; y en la segunda, los hoteles, restaurants y fondas u otros en que, sin ser el giro principal del negocio la venta de bebidas alcohólicas, se consumiesen sin embargo. La clasificación debería ser realizada por las Municipalidades; habría acción judicial para reclamar de ella; la reclamación se debería tramitar ante el Juez Letrado del departamento, y si hubiere más de uno, ante el más antiguo, quien debería expedir su fallo dentro del tercero día; contra la sentencia del Juez sólo habría reclamación en el efecto devolutivo y la respectiva Corte se pronunciaría dentro de los cinco días siguientes al ingreso en Secretaría del expediente, aún sin comparecencia de las partes. El Juez Letrado del departamento, debería ordenar la publicación de la lista por cinco días en un periódico del mismo. El procedimiento referido debería renovarse antes del 31 de Enero de cada año. Los establecimientos de la primera categoría quedarían obligados a cerrar o clausurar sus puertas desde las cinco de la tarde del día Sábado hasta las ocho de la mañana del día Lunes siguiente, durante todo el año. La misma clausura debería verificarse durante los días festivos y feriados. En los establecimientos de la segunda categoría, quedaba prohibida la venta de bebidas alcohólicas en los mismos días, salvo las horas de comida, que serían establecidas en un reglamento dictado por el Presidente de la República. Los establecimientos indicados en esta ley serían clasificados por el alcalde, quien lo comunicaría al Juez de Letras respectivo para los efectos de la publi-

cación. A los funcionarios llamados a intervenir en el cumplimiento de esta ley, se les fijaban severas sanciones para el caso de infracción, entre otras, con la inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos por tres años; y a los Jueces Letrados que incurrieren en incumplimiento de sus obligaciones, en caso de recurso de queja fundado en su contra, la Corte respectiva los debería castigar con suspensión del cargo hasta por tres meses.

Por la ley núm. 3,083, de 5 de Abril de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 436) se estableció (como un agregado al art. 79 inc. 1.º de la Ley de Alcoholes) que en las poblaciones modelos para obreros construídas por los Consejos de Habitaciones, instituciones de beneficencia o de otra naturaleza semejante y que hubieren sido declaradas como higiénicas y económicas previamente, por los respectivos Consejos, no podrían funcionar cantinas ni establecimientos en que se expendiesen bebidas alcohólicas, ni establecerse a una distancia inferior a doscientos metros.

Por ley núm. 3,114 de 4 de Septiembre de 1916 (Anguita, tomo V, pág. 464) se declaró que *deberían considerarse como bebidas alcohólicas* para todos los efectos de las leyes vigentes, que ordenan la clausura de establecimientos en que se vendan o puedan venderse bebidas alcohólicas, en los días domingos, festivos y feriados, y en general para todas las medidas legislativas sobre represión del alcoholismo, *todo líquido que contuviere alcohol.*

En su deseo de propiciar la represión del alcoholismo, el Estado ha procurado favorecer la existencia de las ligas anti-alcohólicas, subvencionándolas con fondos en las leyes de presupuestos y aún con medidas como las que autorizan las siguientes leyes.

La ley núm. 2,128, de 14 de Septiembre de 1908 (Anguita, tomo IV, pág. 241) concedió a la Liga contra el Alcoholismo, de Valparaíso, con personería juri-

dica, la propiedad de una extensión de terreno fiscal en la misma ciudad.

Por ley núm. 3,252, de 21 de Agosto de 1917 (Anguita, tomo V, págs. 541 y 542) se autorizó a la Municipalidad de Valparaíso para conceder una extensión de terrenos, por treinta años, a la misma Liga.

La ley núm. 3,087, de 5 de Abril de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 437 a 447) contiene la mayor suma de modificaciones introducidas en la ley núm. 1,515 y la incorporación de las que antes se le habían introducido y que se encontraban dispersas en leyes secundarias, y, en general, las disposiciones actualmente en vigor.

Las modificaciones fundamentales pueden sintetizarse en las siguientes:

Clasifica las bebidas en alcohólicas y fermentadas, llamando con la primera designación las contempladas en la ley núm. 1,515, y fermentadas, a los vinos, chichas y cervezas. Mantiene las disposiciones sobre inscripción, determinando que ésta deberá verificarse en el mes de Enero de cada año; establece la inscripción de los aparatos de destilación, rectificación o sacarificación en la Dirección de Impuestos Internos, como asimismo de las etiquetas o marquillas de los productores, con la obligación de avisar su enajenación. Ordena que las vasijas en que se venda, por las fábricas, el alcohol, deberán llevar impresa, en letras grandes, la marca registrada, la clase del alcohol (potable o desnaturalizado) los grados y el porcentaje de impurezas. Mantiene la división de las fábricas en industriales y agrícolas, dando el nombre de industriales a todas aquellas en que se elabore alcohol de cualquier producto distinto del de las viñas, y agrícolas a las que lo hagan, precisa y exclusivamente con estos productos. Las primeras pagarán el impuesto fiscal de $ 1.20 por litro de alcohol absoluto, impuesto que se elevará a $ 1.40 cuando las sustancias con que se le produzca sean importadas; las segundas pagarán por litro de alcohol absoluto, $ 1.00. Este impuesto no se alterará durante diez años; pero, al cabo de este plazo, la cuota anual de producción será fijada por el Presidente de la República. Se conservan las dis-

posiciones sobre contadores mecánicos y se autoriza su reemplazo por estanques metálicos, para cuya fiscalización la Direccion de Impuestos adoptará las medidas conducentes. El alcohol desnaturalizado, pagará $ 0.10 por litro de 85 grados, no pudiendo venderse en el comercio el que tuviere graduación inferior a la indicada. Mantiene las disposiciones sobre comiso de la producción fraudulenta y las multas aplicables a los infractores. Respecto de los licores establece los siguientes impuestos por litro: licores con base de vino, $ 0.20; con base de frutas, $ 0.25; amargos, aperital, bitter, etc., $ 0.30; anisados y similares, $ 0.35; licores dulces, como benedictine, cacao, etc., $ 0.40; aguardientes, piscos artificiales, whisky, coñac, etc., $ 0.45; vermouth y similares, $ 0.50. Prohibe la fabricación del ajenjo y sus similares bajo la pena de comiso del licor y de las materias primas. Exceptúa del impuesto los piscos y coñaques naturales. Por la producción de vinos y chichas el impuesto anual se pagará como sigue: los viñedos de la zona que se extiende de Tacna a Talca inclusive, un impuesto de $ 30.00 por hectárea de riego y de $ 15.00 por hectárea de secano; y los de la zona que se extiende al Sur del río Maule, uno de $ 20.00 por hectárea de riego y de $ 10.00 por hectárea de secano. Los viñedos que destilen toda su producción quedan exentos del pago del impuesto por hectárea. En cuanto a los viñedos de nueva plantación, pagarán, durante los dos años siguientes a ella, la mitad del impuesto, y antes de hacer la respectiva plantación, el que deseare emprenderla, deberá inscribirse en los registros de la Dirección de Impuestos Internos. Para los efectos del pago del impuesto por hectárea, la fracción de las mismas se considerará como entera. (Esta disposición fué modificada por la ley núm. 3,175, de 29 de Diciembre de 1916—Anguita, tomo V, pág. 500—en la cual se definió lo que debe entenderse por hectárea y por media hectárea, acogiendo el pago de impuesto por la fracción de media hectárea).

Se establece para la producción nacional de cervezas, que estaba exenta de impuestos, por litro, el siguiente: $ 0.02 para la que no exceda de cuatro grados y $ 0.03 para la que exceda de cuatro y no pase de siete grados, no pudiendo salir de la fábrica la producción que excediere

de siete grados salvo que fuere destinada a la exportación. Podrá prohibirse la fabricación de esta bebida con sustancias nocivas a la salud, y la producción clandestina se castigará con el comiso del artículo y de la maquinaria; la que se vendiere sin el previo pago del impuesto se castigará con multa de diez veces el impuesto, no pudiendo la multa ser inferior a un mil pesos.

Los diversos impuestos se pagarán: el impuesto a los *alcoholes, al venderse*, a excepción del que se emplee en la fabricación de licores o alcoholización de vinos, que se pagará *en la destilería o fábrica* que los produce, debiendo, en las fábricas que lo produzcan para su propio uso, estimarse la cantidad por la indicada en los contadores mecánicos; en los casos en que la rectificación se hiciere en destilería distinta de la que lo produce, en el *momento de salir rectificado*. El impuesto a los licores se pagará *al venderse* los productos; el correspondiente a los *viñedos por hectárea, en las mismas fechas que la contribución de haberes*, y el de las *cervezas, antes de extraerlas de la fábrica* respectiva.

Se reglamenta la devolución e inversión de una parte del impuesto, en el doble sentido del fomento de la elaboración de alcoholes destinados a usos industriales, desnaturalizantes y del fomento de la exportación, por una parte, y de las medidas tendientes a reprimir el alcoholismo, por la otra, procurando el consumo de bebidas analcohólicas, provengan ellas de la uva misma, fresca o conservada al jugo. La administración de los fondos destinados a estos objetos, podrá ser colocada, por el Presidente de la República, en manos de sociedades cooperativas o sindicales que respondan a los fines perseguidos por la ley, y las cuales deberán rendir cuenta de sus inversiones (1).

Reproduce las disposiciones sobre clasificación de los establecimientos en que se expenden bebidas alco-

(1) En esta parte, el Presidente de la República ha ejercitado la facultad de entregar esos fondos a una sociedad organizada con el propósito de fomentar y realizar la exportación de vinos. Sus resultados prácticos dejan mucho que desear. Mayor éxito han alcanzado algunos comerciantes que por su cuenta y riesgo han realizado valiosas exportaciones que tienden a un aumento progresivo.

hólicas y la obligación de los alcaldes de entregar al juzgado respectivo la lista de esos establecimientos en el mes de Enero de cada año, a objeto de que este magistrado (o el más antiguo en los departamentos en que hubiere más de uno), ordene la publicación de la referida lista por cinco días en un periódico del departamento. Se repiten las disposiciones sobre reclamación de las clasificaciones y se dispone la audiencia, para resolver, del alcalde y del jefe de la policía del respectivo territorio municipal.

Se incorporan las disposiciones de las leyes números 2,948 y 2,958, señalando, respecto de la primera, el modo de verificar la medida de los doscientos metros de distancia, y respecto de la segunda, la modifica en el sentido de que la clausura y cierre de sus puertas deberá hacerse desde las 5 de la tarde de los días Sábados hasta las 8 de la mañana de los días Lunes de todo el año; igualmente, durante los días festivos y feriados.

Mantiene las disposiciones sobre vinos artificiales de la ley núm. 2,167 y la definición de los mismos, elevando a $ 0.20 por litro la multa que a éstos se aplicará, sin perjuicio de su destrucción. Aumenta, por otra parte, las prohibiciones, restringiendo la libertad de fabricar vinos secundarios de la uva, como los procedentes del lavado de orujos y otros, con o sin agregados de azúcar, prohibiendo, igualmente, que los vinos sean sometidos a cualquiera manipulación que induzca en engaño a los compradores sobre la calidad o naturaleza del vino, o que tenga por objeto ocultar algún vicio que lo haga impropio para el consumo.

Conserva las disposiciones sobre devolución del impuesto percibido sobre los alcoholes que se exporten, y establece que, en caso de reimportación, pagarán un derecho igual al que paguen los de origen extranjero. La exportación sólo podrá hacerse por los puertos que al efecto señale el Presidente de la República.

Impone la obligación de hacer el denuncio de las infracciones ante la Dirección General de Impuestos Internos, a los empleados de la misma repartición y a los demás de la administración pública. La Dirección, previa comprobación, hará el denuncio judicial y adoptará las medidas conducentes a la percepción de la multa

y a evitar la continuidad del fraude. La reclamación del denunciado no tendrá curso si no acredita el previo entero (o garantía de que se cumplirá) de la multa.

Las multas y el producto de los comisos por infracciones a la ley, se destinarán: el 50 % a formar un fondo de ahorro a favor del personal de impuestos a prorrata de sus sueldos, y el 50% restante ingresará en Arcas Fiscales. Pero las multas procedentes de la embriaguez y de sus reincidencias, deberán destinarse a la fundación y mejoramiento de los asilos para bebedores.

Los empleados de la Dirección General de Impuestos Internos gozarán de pase libre por los ferrocarriles del Estado, para el desempeño de sus funciones fiscalizadoras.

Se da fuerza obligatoria y general al uso de las guías de libre tránsito.

El 5 % de las contribuciones establecidas por esta ley se *destinará exclusivamente a costear la enseñanza anti-alcohólica en las escuelas y colegios del Estado* y a combatir el alcoholismo, estimándose como adecuado al objeto, la formación de campos de ejercicios escolares o de juegos atléticos o gimnásticos, de circos o de teatros populares u otras diversiones para el pueblo, en cuyos sitios durante las funciones no se permitiría el uso de bebidas alcohólicas o fermentadas.

Cambió, por último, el nombre de la repartición administrativa encargada del cumplimiento de la ley, sustituyendo la antigua designación de *Administración del Impuesto sobre Alcoholes*, por la de *Dirección General de Impuestos Internos*, por haberse ampliado considerablemente sus atribuciones y creado nuevos impuestos que se colocaron bajo su fiscalización.

El progreso de la imposición a los alcoholes y bebidas fermentadas queda completamente de manifiesto en las leyes que dejamos expuestas. Primeramente fué una especie de monopolio limitado a los artículos procedentes del extranjero; a continuación se nota un desarrollo progresivo en el alza de los derechos de internación, y por último, se somete la producción nacional a un impuesto, en el comienzo muy moderado, y más tarde se le alza en forma muy acentuada. La organización de

este impuesto y su fiscalización, lo deja muy cerca y en condiciones de gran facilidad para convertirlo en un monopolio de venta por el Estado.

Damos a continuación el rendimiento de este impuesto durante los veinte años de su vigencia. (Las cifras en tipo especial, representan ingresos correspondientes a años anteriores y deben disminuírse para obtener las diferencias totales, en los respectivos cuadros).

Los cuadros siguientes manifiestan el resultado comparativo entre el impuesto tasado, que debió ingresar, y el que realmente ingresó en Arcas Fiscales.

Cuadro XVIII.—Impuesto sobre alcoholes

AÑOS	ALCOHOLES		
	Impuesto tasado	Impuesto ingresado en Arcas Fiscales	Diferencia
1902	$ 1.063,252.05	$ 712,661.88	$ 350,590.17
1903	1.434,598.84	768,300.81	666,298.03
1904	1.104,802.02	879,430.23	225,371.79
1905	1.755,184.69	1.155,556.65	599,628.04
1906	2.221,152,25	1.929,160.24	291,992.01
1907	3.405,387.27	2.915,412.03	489,975.24
1908	2.842,443.19	2.607,772.71	234,670.48
1909	2.043,458.01	1.899,990.22	143,467.79
1910	2.516,706.68	1.883,617.78	633,088.90
1911	3.554,164.84	2.712,009.50	842,155.34
1912	4.500,481.73	3.618,053.56	882,428.17
1913	4.304,047.48	3.802,292.55	501,754.93
1914	3.109,793.77	2.885,790.74	224,003.03
1915	2.438,474.08	1.984,788.65	453,685.43
1916	3.482,926.48	4.121,233.44	**638,306.96**
1917	3.115,458.04	2.539,189.91	576,268.13
1918	3.502,840.21	3.669,531.80	**166,691.59**
1919	3.266,689.07	3.310,440.46	**43,751.39**
1920	3.567,109.88	3.524,435.45	42,674.43
1921	3.084,941.65	3.085,219.85	**2,780.20**
	$ 56.313,912 23	$ 50.004,888.46	$ 6.306,521.77

CERVEZAS

AÑOS	Impuesto tasado	Impuesto ingresado en Arcas Fiscales	Diferencia
1916	$ 574,230.86	$ 530,500.05	$ 43,730.81
1917	1.190,975.14	1.183,917.72	7,057.42
1918	1.235,254.67	1.227,517.06	7,737.61
1919	1.191,761.08	1.203,828.86	**12,067.78**
1920	1.131,251.28	1.152,006.16	**20,754.88**
1921	1.063,527.91	1.086,277.73	**22,749.82**
	$ 6.387,000.94	$ 6.384,043.58	$ 2,953.36

VINOS Y CHICHAS

AÑOS	Impuesto tasado	Impuesto ingresado en Arcas Fiscales	Diferencia
1916	$ 722,030.00	$ 277,094.40	$ 444,935.60
1917	1.364,671.25	1.316,745.22	47,926.03
1918	1.399,538.75	1.187,428.13	212,110.62
1919	1.423,835.00	1.230,693.57	193,141.43
1920	1.425,107.50	1.306,744.01	118,363.49
1921	1.452,327.50	1.452,327.50	
	$ 7.787,510.00	$ 6.771,032.83	$ 1.016,477.17

LICORES

AÑOS	Impuesto tasado	Impuesto ingresado en Arcas Fiscales	Diferencia
1916	$ 83,720.52	$ 78,803.11	$ 4,917.41
1917	437,872.49	414,855.96	23,016.53
1918	517,272.54	524,052.02	**6,779.48**
1919	606,358.76	605,362.47	996.29
1920	566,648.55	570,229.98	**3,581.43**
1921	577,001.00	576,919.34	81.66
	$ 2.788,873.86	$ 2.770,222.88	$ 18,650.98

§ **LXIX.—Tendencia social hacia la ampliación de los monopolios. Municipalización y estatización de servicios públicos de interés general.**

Los monopolios han existido desde tiempos muy remotos; pero su exageración durante la época del feudalismo y de los gobiernos absolutos, los hizo caer en gran descrédito. Este descrédito, por lo demás, fué muy fundado: la nobleza y la reyecía rivalizaban en las más ingeniosas combinaciones—cuando no se remitían derechamente a las exacciones forzadas—para extraer de los súbditos los mayores rendimientos pecuniarios. La inversión de estos rendimientos en la mera satisfacción de vicios y exigencias de una vida suntuosa de grandeza, ostentaciones y derroches, suscitaba en contra de estas depredaciones un sordo rencor que crecía por grados como una marea en permanente ascenso. El concepto de las *funciones económicas y sociales* del monopolio, como el concepto mismo del Estado y sus funciones, permanecía como algo vago, indefinido, caótico. Eran los tiempos de la esclavitud y de la servidumbre, de los señores de horca y de cuchillo, del ignominioso derecho de pernada: honra y vida de los siervos estaban a merced del amo inescrupuloso; con mucha mayor razón lo estaban sus haciendas. Todo ello, además, sin retribuciones de parte del soberano, sin que los recursos obtenidos por tan fácil modo volvieran al contribuyente en forma alguna de servicios de utilidad común: ni instrucción, ni policías, ni alumbrado, ni aprovisionamientos, ni medios de comunicación interesaban o preocupaban la atención de los señores feudales. Mantenían o equipaban tropas; pero sólo en cuanto podían servir a sus aviesos proyectos de grandeza o a la realización de sus ambiciones; sólo en cuanto podían permitirles la defensa del propio o el ataque al ajeno castillo y la depredación de las tierras del señor feudal su vecino y generalmente su adversario encarnizado e irreconciliable.

Cuando las luces de otras edades empezaron a romper la espesa y sombría atmósfera medioeval y, adueñándose de cerebros poderosos, se derramaron con esplendores mesiánicos, llevando por doquiera la esperanza a las muchedumbres agobiadas por el dolor y la ver-

güenza seculares de una opresión afrentosa, voces tímidas y discretas primero, vigorosas y formidables después, se alzaron como arietes de diamantes, símbolo de destrucción y de venganzas en contra de los explotadores. Las víctimas se sintieron amparadas. Veían aproximarse la hora de su emancipación. Una aurora nueva iluminó el mundo de las ideas. Los oprimidos empezaron a concebir la noción de su libertad y acaso del próximo desquite. A manera de poderoso estimulante, las obras de los filósofos fueron generando en ellos el ánimo suficiente para alzarse resueltamente en lucha abierta contra los opresores y obtener la conquista de sus derechos, recuperar su honra y lograr el goce del fruto de sus esfuerzos y de su trabajo cotidiano. Se alzaron y ante su empuje formidable, testas coronadas rodaron bajo el hacha del verdugo y otras fueron disgregadas del tronco por la cuchilla de M. Guillotin; la Bastilla, antro de injusticias y dolores y símbolo de oprobio, quedaba destruída para siempre.

La victoria de las nuevas ideas dió en tierra con cuanto procedía del régimen caído: se hubiera querido borrar hasta las huellas de su existencia y de su nombre.

Las reacciones de la humanidad, en el orden material o en el orden intelectual, son así: suelen excederse de los justos límites de un sereno razonamiento y, llevadas por el impulso de una ciega violencia, alcanzar a mayores extremos de los que convendrían a los fines mismos que se persiguen y apetecen. Alrededor de un gran trastorno social se levanta un caos impenetrable. La noción de las cosas del pasado se extravía en medio de una nebulosa de vaguedades y de confusiones; muchas veces esas nociones se extinguen, y si algunas sobreviven, se presentan deformes y contrahechas como grotescas caricaturas en que apenas es dado percibir los rasgos sobresalientes. Y aún estos rasgos caricaturescos caen bajo el afán demoledor de esta turbulencia de los movimientos sociales, como quiera que ven en esos rasgos un signo de los tiempos, de las costumbres y de los regímenes que acaban de derribar y cuya huella misma querrían borrar de la memoria de los hombres. Empero, como acontece después de la tempestad, lenta-

mente la atmósfera y las aguas recuperan su equilibrio: se tornan suaves las brisas, mórbidas y acariciadoras las olas; rasga de nuevo el sol las nubes y sus rayos iluminan el espacio volviendo la serena alegría al concierto de la naturaleza animada. Así, tras las borrascas de la humanidad en sus órdenes material o ideal, vuelve la quietud a los espíritus, la serenidad a las conciencias, el reposo a las colectividades y de nuevo se buscan las orientaciones que habrán de conducir a la armonización de los intereses, enlazando los del individuo con los de la colectividad, y procurando soluciones más conformes con las conveniencias y necesidades permanentes. De ahí que hayamos dicho antes que «El progreso de la humanidad es la resultante de acciones y reacciones» que, actuando las unas sobre las otras y como en el paralelógramo de las fuerzas, determinan los avances hacia el mejoramiento evolutivo de la especie, en definitiva, sin saltos, sin precipitaciones.

Dentro de este orden de ideas, es frecuente en el curso de la historia, encontrar reproducidos sistemas y regímenes que durante largo espacio permanecieron olvidados, y que, no obstante ese abandono, alguien expone de nuevo a la luz y se incorporan como concepciones novísimas en épocas de mayor desarrollo institucional. Otro tanto acaece en el orden de la pura especulación intelectual o filosófica: muchos filósofos modernos, acaso inconscientes de su obra, han revivido concepciones olvidadas de los filósofos de la fecunda Grecia, hasta que, con gran sorpresa de los pensadores, se han descubierto como antiguas las que ellos presentaban como elucubraciones flamantes. Semejantes rasgos presenta esta misma cuestión mirada desde el punto de vista político y económico. Las que hoy se miran como concepciones ultra-avanzadas de una organización social, fueron descritas por los antiguos, y aún practicadas en pueblos mirados como inferiores (con manifiesta injusticia) cuales fueron los incas y los aztecas que practicaban un comunismo que podría haber servido de modelo clásico al mismo Lenin, un comunismo paternal, mas no un comunismo a sangre y fuego.

Por modos semejantes y análogos caminos a los descritos, cayó el régimen feudal. Sucedió a él, el Estado, en gestación lenta en sus comienzos; pero sólida y segura a continuación. El concepto que culminó en la celebrada expresión de Luis XIV: «El Estado soi yo», cedió su sitio a la concepción moderna: «El Estado somos todos». La soberanía no dimana de la divinidad sino del pueblo. Este la delega en sus representantes, quienes la ejercitan en su nombre. Es, en suma, o debiera ser, el gobierno de todos por todos y para todos.

A estas nuevas concepciones del Estado, del Gobierno y del poder, han correspondido otras que son su natural consecuencia: la mutualidad de obligaciones, la reciprocidad de los deberes, las prestaciones y contra-prestaciones entre el Gobierno y los habitantes de la nación. De un lado, las actividades y obligaciones del Estado se acrecientan, se multiplican, se amplían y diversifican a diario. Esas actividades, esas obligaciones, llevan consigo un séquito de expensas cada vez mayor, que se ha de traducir y se manifiesta en el crecimiento continuo de los gastos fiscales, fenómeno que no es el patrimonio de ningún país en especial, sino de todos los países civilizados del globo. A estas necesidades responde el esclarecimiento cada día mas concreto y preciso de los atributos del Estado, compendio y suma del interés social. La tierra, las aguas, el aire, las fuerzas naturales y las riquezas acumuladas en los veneros inagotables del planeta, el capital y el trabajo que se acumulan y desarrollan a la sombra y bajo la tuición vigilante del orden amparado y mantenido por el poder, entran cada vez con mayor fuerza y luminosa claridad en los espíritus en la categoría de los *bienes sociales*.

Del otro lado, el movimiento de las concepciones económicas sufre mutaciones que responden al movimiento de las concepciones del Estado. Los monopolios fueron abolidos a impulsos de un movimiento incontenible de odio al pasado, de rebelión contra todo vestigio de una época de afrentas abominables. Del régimen de opresión se pasaba al de libertad, sin transición. Los economistas de la escuela liberal individualista (Bastiat entre ellos el más exagerado) abominaron de todo nopolio, los estimaron como una fuerza, como una

presión indebida en contra del libre ejercicio del comercio y de la industria, contrarios a la libertad, enervadores de las iniciativas y del desarrollo de las facultades individuales. Miradas estas cuestiones bajo uno sólo de sus aspectos, unilateralmente y no en su conjunto, esas objeciones aparecían con serios fundamentos y muy razonables; pero conducían a la exageración de la lucha, cruel en sí misma y en su forma normal, del individuo en contra del individuo y aún en contra de la colectividad. Las proporciones no eran justas y las conclusiones adolecían de exageración. Vinieron luego los exégetas de la escuela crítica, a continuación los colectivistas y socialistas, en su seguimiento los inspirados y los edonistas, y tras ellos los maximalistas. Los principios de la libertad y del individualismo, fueron sustituídos por los principios de la restricción, del colectivismo y de la cooperación. La libertad absoluta es una utopía; no lo es menos la socialización absoluta del trabajo, de la producción y del consumo. Los principios generales de la imposición y de los servicios que el ciudadano debe y proporciona al Estado, son, de uno a otro extremo, restricciones de la libertad. La asumción directa por parte del Estado de tareas individuales o colectivas pero con caracteres de funciones privadas, en homenaje a la satisfacción de necesidades sociales de salud, de cultura, de comunicación, vitales todas, son muestras inequívocas y de las más notorias de las consecuencias directas e inmediatas de esta evolución. Ninguna escuela económica puede aspirar al dominio de toda la verdad; a ninguna se le puede imputar, tampoco, la sinrazón absoluta; de todas un poco tiene la organización económico-social moderna. Así nació y así ha prosperado la amplia concepción social del Estado en frente del individuo y en frente del interés general.

Es evidente, con todo, que la organización y los fines, la concepción misma de los monopolios, ha seguido el camino de estas evoluciones. Los monopolios en beneficio de empresas privadas o de particulares, no encontrarían, en nuestros tiempos, fácil justificación. Muy por el contrario, son, de todo punto de vista, condenables y no resisten la más ligera objeción. Pero no ocurre lo mismo con los monopolios del Estado o de otras cor-

poraciones públicas de administración autónoma, como los Municipios. Si hay entre los que algunos Estados practican, motivos de censura, como el monopolio de la sal y otros exclusivamente financieros, no obran iguales razones para objetar los monopolios de aquellos servicios de carácter público que por su propia índole tienden por sí mismos a convertirse en monopolios. Antes que estos servicios caigan en poder de los particulares o de las empresas privadas, antes que sean estas entidades las que hagan pesar sobre el público el gravamen de administraciones, a veces, tiránicas y opresoras, es preferible que los servicios estén en manos de las autoridades, que los contribuyentes, porción integrante de la colectividad, se sientan dueños, cualquiera que sea la proporción, del servicio que pagan y sostienen con sus esfuerzos. Si el monopolio de la sal, que hemos señalado entre los censurables, se transformara en un monopolio de utilidad general, como lo ha insinuado De Greef, y el producto se expendiera a precio de costo o con moderada utilidad, habría perdido su carácter odioso. En cambio, que el tranvía, el ferrocarril, el agua potable, el alumbrado, se conviertan en fuentes de beneficios cuantiosos para el capital privado, que pueda primar el interés particular sobre el interés general, dará siempre ocasión a censuras amargas y críticas severas y fundadas. Más serias aún, son las consideraciones que pueden hacerse valer en favor del monopolio de ciertos artículos de consumo innecesario: el tabaco y el alcohol. Uno y otro dañan la salud, producen perturbaciones en el organismo, degeneraciones en la raza y son fecundo manantial de enfermedades que con su intervención encuentran expedita la vía para ampararse del cuerpo individual y del cuerpo colectivo; tanto más funestas son sus consecuencias cuanto más impuros sean los materiales con que se les haya preparado o adulterado para su expendio. La defensa de la raza es una de las obligaciones más serias del Estado. ¿Quién, entonces, en mejores condiciones que él para tomar a su cargo la reglamentación de estos consumos y la fiscalización sobre sus condiciones tóxicas? Y por tratarse de sustancias tóxicas, ¿hay alguna ventaja en que los particulares obtengan el beneficio de su expendio, practiquen el ne-

gocio en favor de sus propios intereses, sin atención alguna a la salud del consumidor, movidos, sólo, por el natural impulso de obtener la mayor utilidad, no importa cuál o cuáles sean las consecuencias y las calidades del brebaje o del tabaco que proporcionan? ¿No hay un motivo suficientemente claro en que sea el Estado quien se encargue, aún más que de la supervigilancia, de la preparación y del expendio de estas mercaderías, siendo, como es, la salubridad, una de sus atenciones principales? Si el ajenjo y el opio han sido prohibidos; si el tabaco y el alcohol no han sufrido igual proscripción a causa de que sus efectos nocivos no son igualmente perceptibles de inmediato, un paso, a lo menos, en ese sentido, en la atenuación de sus efectos morbosos, se daría sometiéndolos al monopolio del Estado, único capaz de preterir su interés pecuniario y de sacrificarlo en obsequio del interés de la sociedad.

Ha habido, ciertamente, confusión en los conceptos: el monopolio es odioso en sí mismo; pero lo es cuando da ocasión a utilidades cuantiosas, y, principalmente, cuando sus beneficiarios son unos cuantos afortunados capitalistas o alguna poderosa sociedad anónima. No debe ocurrir lo mismo con el monopolio del Estado, el cual se justifica ante todo y por sobre todo en razón del interés general, no sólo en cuanto persiga directamente, como en los monopolios administrativos, un fin exclusivamente social—aún con pérdidas como acontece con nuestro servicio de correos—sino en cuanto pueda perseguir, como en los monopolios exclusivamente fiscales, un fin de utilidad financiera. El aumento de los ingresos del Estado no sirve a la satisfacción de necesidades individuales, ni a la satisfacción de vanidades de ostentación o de grandeza. Nó, sino, y muy principalmente, a subvenir los gastos que le impone el conjunto de sus obligaciones, entre las cuales prevalecen las de carácter general en interés de la colectividad: sulud pública, asistencia social, educación, fomento, seguridad interior y exterior, etc., etc.

No otros han sido los motivos por que los monopolios han reaparecido en los estados modernos, no ya como exacciones individuales, sino como instituciones de interés público: el interés general prima sobre el propó-

sito de lucro. Y esta reaparición asume caracteres de revancha: cada día se acentúa más la conveniencia de su establecimiento. Los servicios de desagües, de agua potable, de alumbrado, de pavimentación y de tracción, cual más cual menos, son en nuestros tiempos, casi en todas partes, servicios municipalizados. La tendencia a darles esa condición, definitivamente, es universal.

Los medios de comunicación y de transporte (correos, telégrafos, teléfonos, canales de navegación, caminos y ferrocarriles), la acuñación de monedas y la emisión de billetes, la fabricación de pólvora y otros explosivos, la elaboración y venta de tabacos (cigarros y cigarrillos), la elaboración y venta de bebidas alcohólicas o fermentadas (aguardientes, vinos, licores, sidras y cervezas), seguros sobre la vida (sobre la vejez, sobre la desocupación, sobre la enfermedad), servicios de ahorros y de previsión, cada vez en condiciones de mayor amplitud, tienden a estatizarse. La municipalización y la estatización de servicios—hasta los términos son de nueva invención—es un fenómeno económico de la vida moderna, es la comprensión amplia y elevada del monopolio como fuente de bienestar y de facilidad en la vida colectiva, y no como fuente de extraordinarios beneficios individuales .

Capítulo Décimocuarto

El patrimonio financiero del Estado

§ LXX. Noticia general. Tesoro público.—§ LXXI. Nuestros fondos de conversión, su origen y destino.—§ LXXII. Influencia de los fondos de conversión o garantía en la estabilidad del cambio internacional.—§ LXXIII. Los fondos de conversión y los empréstitos.—§ LXXIV. Posibilidad de realizar la conversión del billete fiscal, quebrando el padrón metálico.—§ LXXV. Otras formas del patrimonio financiero. *A.*—Bancos de Estado.—*B.*—Bancos mixtos.—*C.*—Bancos privilegiados.—*D.*—Seguros, Cajas de Ahorros y Montes de Piedad o Cajas de Crédito Prendario.

§ **LXX.—Noticia general. Tesoro público.** En ciertos países, el Estado tiene un dominio financiero al lado de un dominio industrial, por ejemplo, un interés en los Bancos o la renta de valores mobiliarios. El Estado sale de sus atribuciones cuando se convierte en banquero, de la misma manera, cuando se convierte en comerciante (Leroy-Beaulieu, tomo I, pág. 107).

No está en plena conformidad con estas opiniones el señor Wagner; tampoco lo están, los señores De Greef y Jèze.

*
* *

«Es raro que haya un motivo económico-financiero suficiente para *reunir* un patrimonio mobiliario y para *conservarlo* si por casualidad existe, lo mismo que para hacer una inversión reproductiva de los intereses: a menudo, razones económicas nacionales se oponen a esta política.

«Con todo, el mejor empleo de este patrimonio mo-

biliario, una vez existente, consistirá: sea en *amortizar la deuda*, lo que hace generalmente ganar una diferencia de intereses; sea, y seguramente mejor todavía, en *dedicarlo a obras públicas*, construcción de caminos, canales, ferrocarriles, desmontes, subvención a la readquisición de cargas reales, etc. Las provincias, distritos, comunas, pueden también recibir sobre esas sumas suplementos destinados a grandes empresas de utilidad común, de la misma manera que las Compañías de ferrocarriles para sus trabajos. Lo pueden recibir, sea a título de contribución proporcionada por el Estado, sea a título de avance; o bien, el Estado puede, con esos fondos, participar como accionista en los ferrocarriles particulares.

«Los fondos de capitales mobiliarios pueden tener una función particular sirviendo a la *colocación provisoria de grandes sumas de dineros disponibles*, sumas que se quiere *aplicar más tarde a empleos determinados* y para las cuales hay que evitar las pérdidas de intereses.

«Esos fondos de capitales disponibles pueden, también, tener por objeto el *servir de seguridad a obligaciones financieras futuras y el subvenir con los intereses que produzcan a los pagos que resulten de esas obligaciones*. (Eventualmente pueden, también, proporcionar sumas para la amortización, si se prevé la absorción progresiva del capital). Los fondos de los Inválidos del Imperio Alemán, proporcionan un ejemplo de esta clase.

«No se podrá disponer de los capitales destinados a esos objetos sino en circunstancias políticas y financieras anormales. Pero aún en esas circunstancias, una política financiera correcta no atentará contra esas instituciones que tienen un carácter esencialmente *capitalista privado*. Por lo demás, por fin, en caso de situación financiera desfavorable, no ofrecen ninguna seguridad duradera; por el contrario, conducen inevitablemente a negocios para los cuales no está preparada una autoridad política. Se deben tomar garantías políticas suficientes y prevenir aún las pérdidas financieras: y esos son dos deseos muy difíciles de armonizar. Para evitar las pérdidas financieras, la autoridad debe tener facultades de libre disposición, por ejemplo, la de po-

der cambiar a menudo las inversiones, lo que le será imposible dadas las garantías de las cuales no se podrá disponer.

«Hé ahí por qué será mejor, en todo caso, *invertir* esos capitales en *amortizar las deudas o en grandes empresas públicas productoras de rentas, como los ferrocarriles y los Bancos del Estado, etc.*» (Wagner, tomo I, págs. 428 a 430).

*
* *

«En la antigüedad y en la edad media, los príncipes y los reyes tenían sus tesoros; la Prusia y la Rusia (1) tienen todavía sus tesoros de guerra; el Banco de Francia pone, eventualmente, a disposición de la República su formidable encaje de oro.

«Además de esta forma primitiva y persistente de atesoramiento, en ciertos países, tiende a desarrollarse un dominio financiero del Estado más apropiado a las funciones pacíficas de este último.» (De Greef, pág. 76).

Las informaciones precedentes, nos permiten concluír en la afirmación concreta de que la acumulación de cuantiosos tesoros ha sido un hecho en algunos Estados: en forma de tesoro público o de guerra en los pueblos belicosos, que acumulaban fondos especiales a modo de reserva de seguridad, de la cual echaban mano en las eventualidades de un conflicto armado. Pero no era ésa la única forma en que atesoraban un patrimonio mobiliario. También realizaban inversiones, por cuenta del Estado, en empresas públicas o privadas. Es sabido que Francia emprendió la apertura de los canales de Suez y de Panamá con fondos del Tesoro Nacional; que Prusia tenía sumas considerables invertidas en las usinas de la casa Krupp, en cuya producción podía, de esta manera, participar con ventajas para el Estado, tanto en la construcción de materiales para sus propias necesidades, cuanto en la participación en las utilidades; el mismo país tenía inversiones en las fábricas destinadas a la producción de sustancias azoadas para la fabricación de explosivos

(1) La obra del señor De Greef es anterior a la guerra de 1914.

y de abonos. En este sentido, los Estados Unidos de Norte América, en las instalaciones de Muscle Schoals, y con objetivos análogos, invirtieron varias decenas de millones de dollars, y aunque sus fines corresponden más a la condición financiera de industrias de Estado, es notorio que ha habido fuerte inclinación a convertirla en empresa sometida a la explotación privada (proposición Ford) y que la resolución definitiva depende del pronunciamiento del Congreso Federal.

La teoría financiera, sin embargo, sobre el atesoramiento por parte del Estado, es contraria a su práctica. Bien clara se desprende esta conclusión de los conceptos transcritos de Wagner, con quien coincide Jèze, diciendo: «Estos procedimientos financieros están abandonados en nuestros días: se estima preferible aplicar las grandes sumas de dinero de que el Estado puede disponer, a la *amortización de la deuda y a la construcción de obras públicas.*» (Jèze, pág. 558).

No cabe, pues, vacilación sobre la aplicación que deben tener los fondos disponibles del Estado, sea que ellos provengan de excesos de entradas sobre sus gastos, sea de otros factores extraordinarios, cupos o indemnización de guerra: amortización de la deuda pública, construcción de obras públicas reproductivas; rebaja de los impuestos, se podría agregar, en razón de que los ejercicios con superábit acusan un estado de prosperidad y de juiciosa administración en las rentas fiscales, lo que autoriza una descarga en las obligaciones de los contribuyentes, *siempre*, en todo caso, *que el excedente provenga de las rentas ordinarias del Estado.* En el primero de los casos indicados, se obtendrá una ventaja muy apreciable en la disminución de las obligaciones del Estado, en la economía en el pago de intereses y en el mejoramiento del crédito nacional; en el segundo, se aumentará el patrimonio nacional en condiciones de establecer nuevas fuentes de entradas, sin gravamen para los contribuyentes, y en el tercero, se podrá proporcionar un alivio de suma consideración a los súbditos del Estado, alivio que puede traducirse en la atracción de nuevos capitales, estimulados por las

expectativas de mayor utilidad y de menores trabas para el libre ejercicio de sus actividades remunerativas en la industria y en el comercio, y, en todo caso, producirá un desahogo en el contribuyente, tanto más grato, cuanto más oprimido esté por el peso de los impuestos.

§ LXXI.—Nuestros fondos de conversión, su origen y destino. Circunstancias extraordinarias, han colocado a muchos países en la necesidad de emitir moneda fiduciaria de curso forzoso. No debemos confundir esta moneda fiduciaria—que generalmente adopta la forma del *papel moneda*—inconvertible, con el papel moneda garantido, bancario o fiscal convertible en metálico a su presentación. La primera es moneda del Estado, ordinariamente sin otra garantía que la responsabilidad del emisor; la segunda es moneda emitida por los Bancos o por el Estado, mediante garantía efectiva en depósitos en Arcas Fiscales o en encaje de oro en la caja del mismo Banco, controlado éste por el Estado. En esta última situación se encuentran los Bancos privilegiados con derecho de emisión.

Veamos lo ocurrido entre nosotros.

Las obligaciones y exigencias apremiantes que al país imponía la guerra contra el Perú y Bolivia, de 1879 a 1883, lo colocaron en la necesidad de acudir a esta forma de crédito interno forzado: el 10 de Abril de 1879, se facultó al Presidente de la República para *emitir, ya directamente, ya por medio de los Bancos de emisión, hasta seis millones de pesos en billetes al portador, de curso forzoso.* La condición, según esta ley (párrafo LVIII) era mixta, dejaba abierta la posibilidad de que la emisión pudiera asumir la forma de emisión bancaria. Empero, muy luego, el 26 de Agosto del mismo año, se habría de llegar a la emisión del billete exclusivamente fiscal. La ley de la fecha indicada, autorizó la *emisión de seis millones en vales de tesorería de curso forzoso*; bajo el mismo nombre y en las mismas condiciones, se autorizó la *emisión de otros cuatro millones*, el 10 de Enero de 1880; el 19 de Agosto del mismo año, se facultaba la *emisión de otros doce millones de pesos en vales*, ajustándose a las

disposiciones de las leyes precedentes, y facultándose la admisión de una suma equivalente como depósito en oficinas fiscales, sin que de ellos pudiera hacerse uso, y con intereses hasta de 5 % según los plazos del respectivo depósito. Era ésta una especie de garantía. La ley de 5 de Enero de 1881, prorrogada por la de 12 de Enero de 1882, autorizó la *emisión de otros doce millones de pesos*, en el mismo carácter y bajo las mismas condiciones legales que los doce autorizados por la ley de 10 de Enero de 1880. Por último, la ley de 14 de Marzo de 1887 empezó la reduccion de las emisiones de billetes fiscales, limitándola a 18 millones de pesos mediante el rescate de cien mil pesos mensuales, a cuyo efecto se disponía el destino de un millón doscientos mil pesos, de los fondos de rentas generales, a la adquisición de pesos fuertes, en plata en pasta o barras, durante los años 1887 y 1888, y un millón quinientos mil pesos en los años siguientes. Esta plata se mantendría depositada en la Casa de Moneda a título de garantía de los billetes fiscales de curso forzoso. Las leyes de conversión metálica de 1892 y 1895, dispusieron el rescate total de las emisiones de papel moneda fiscal (1).

El año 1898, nuestras relaciones internacionales, principalmente con la República transandina, eran muy delicadas y se temía un conflicto armado. El circulante metálico, temeroso de las consecuencias de una guerra, se empezó a ocultar o a emigrar, y se produjo una restricción considerable del crédito por estrechez de circulante. En esta emergencia, se promulgaron las leyes de moratoria y la de emisión de papel moneda de curso legal, en cuyo régimen permanecemos hasta hoy.

La ley núm. 1,054 (§ LIX) *dispuso la emisión de cincuenta millones* de pesos papel moneda de curso forzoso. En el primer momento la emisión careció de garantía efectiva; pero la misma ley dispuso la manera cómo debería prevenirse el Estado para verificar la conversión del papel que emitía, a cuyo efecto se establecía la condición de formar un fondo especial, *fondo de conversión*, que debería reunirse con la reserva de diez

(1) Las leyes aquí citadas pueden consultarse en los párrafos LVIII a LX, con mayores detalles.

millones anuales de pesos oro de 18 d, que se tomarían de las entradas generales de Aduanas, sin perjuicio de las sumas que pudiera consultar, para el mismo objeto, la Ley anual de Presupuestos. Los billetes emitidos se empezarían a rescatar a partir del 1.º de Enero de 1902. Se procuraba, con el procedimiento indicado, que hubiera en la Caja del Estado el oro suficiente para realizar la operación prometida. Por otra parte, la misma ley dispuso que la acumulación debería empezarse a partir desde el 1.º de Junio del año siguiente, o, en otros términos, se daba el plazo de dos años y siete meses para acumular en Arcas Fiscales cincuenta millones de pesos oro de 18 d. Según el cuadro estadístico que se verá más adelante, el 31 de Diciembre de 1901 se habían juntado $ 41.500,000 oro de 18 d. Faltaban sólo $ 8.500,000 para tener el entero de la suma emitida y realizar el rescate del billete fiscal de curso forzoso.

No había, pues, en la Casa de Moneda, el oro suficiente para realizar la conversión. Por esta causa, y por encontrarse deprimido el cambio internacional, la fecha en que la conversión debía realizarse se postergó en virtud de las disposiciones de la ley núm. 1,509, de 31 de Diciembre de 1901 (Anguita, tomo III, págs. 538 y 539) hasta el 1.º de Enero de 1905. Para los efectos de acumular los fondos en oro que faltaban, se dispuso que se reservarían anualmente cinco millones de pesos oro de 18d que se tomarían del producto de la exportación del salitre y del yodo, y que se girarían en letras sobre Londres. Pero la misma ley destinó a fondos generales los billetes fiscales que a la fecha de su promulgación estuvieren aplicados a fondos de conversión, y que las letras hipotecarias destinadas al mismo objeto se dedicaran, a partir del 1.º de Enero de 1905, al pago de los cánones de censos redimidos en Arcas Fiscales, debiendo, sin embargo, destinarse los intereses y amortización de esas letras al acrecentamiento de los fondos de conversión.

No fué muy satisfactorio el resultado de estas disposiciones. Por ley especial reservada, se *destinaron*, en 1902, *veinte millones de pesos oro*, de los fondos de conversión, a gastos extraordinarios del Ejército; de modo que los años 1902 y 1903 terminaron con la cantidad de

$ 21.500,000 oro de 18 d cada uno, como total de fondos destinados al rescate del papel moneda fiscal, en lugar de los $ 41.500,000 oro con que había terminado el año 1901. No se había cumplido, tampoco, con la reserva de los cinco millones de pesos oro en letras sobre Londres (1).

La ley núm. 1,721, promulgada el 29 de Diciembre de 1904, resolvió el problema que se creaba para el cumplimiento del rescate del billete fiscal de curso forzoso, disponiendo, cuatro días antes de la fecha en que debería procederse al canje del papel por moneda de oro, la prórroga del plazo en que esta operación debería realizarse. Pero no se limitó a esta inocente medida, prolongando la angustia del país por otros cinco años, sino que *aumentó las emisiones en otros treinta millones de pesos.*

A nuestro juicio, desde la promulgación de esta ley ha sobrevenido el descrédito de las reiteradas promesas fiscales en el sentido de rescatar el papel moneda en alguna fecha determinada. Esta vez la prórroga fué hasta el 1.º de Enero de 1910, las demás prórrogas las veremos en seguida. Verdad que nuevamente se estableció el procedimiento para la acumulación de los fondos necesarios para ese objeto, a saber: con $ 22.907,513 que se encontraban depositados en la Casa de Moneda en oro de 18 d; con $ 14.939,040, también oro de 18 d existentes en Arcas Fiscales como saldo del producto de la venta de los acorazados «Constitución» y «Libertad»; con el producto de la venta de terrenos salitrales y magallánicos, y con $ 500,000 oro de 18 d que la Dirección del Tesoro debería entregar mensualmente a la Casa de Moneda, tomándolos de las rentas generales de Aduanas, a contar desde Enero de 1905. Con estas disposiciones, el 31 de Diciembre de 1904 se alcanzaban a reunir en Arcas Fiscales $ 37.846,553 oro de 18 d, suma

(1) Las relaciones con la República Argentina se habían empeorado considerablemente; el país necesitaba prevenirse para las eventualidades de una guerra. Felizmente prevaleció el buen sentido y el conflicto pudo evitarse con los pactos llamados de Mayo de 1902, que pusieron término final a la larga controversia sobre las cuestiones de límites con la República del otro lado de los Andes.

que se elevaba, el 31 de Diciembre del año siguiente, a $ 44.782,368 de la misma moneda.

A mediados del año 1906, la ley núm. 1,867, de 23 de Mayo, facultó la *emisión de otros cuarenta millones de pesos*. Con esta nueva emisión se alcanzaba a un circulante fiscal de curso forzoso, en papel, de ciento veinte millones, y la garantía o fondo de conversión, se incrementaba con 20.000,000 de pesos oro que deberían tomarse de los empréstitos que el Ejecutivo estaba autorizado para contratar; con $ 20.000,000 que podrían ser tomados por las instituciones de crédito mediante el depósito en Arcas Fiscales o en buenas letras sobre Londres, de igual cantidad en oro de 18 d y con el producto de las ya mencionadas ventas (ley núm. 1,721) de terrenos salitrales o magallánicos. Según esta ley, los fondos de conversión debieron aumentar el año 1906, en un mínimo de $ 40.000,000 oro y así fué aproximadamente, porque al terminar ese año, ascendían a la cifra de $ 74.782,257.

En el curso del año siguiente, y cuando apenas habían trascurrido un año y tres meses de la emisión precedente, se promulgó la ley núm. 1,992, de 27 de Agosto de 1907, que autorizó la *emisión de otros treinta millones de pesos papel*. Esta ley dispuso que los fondos de garantía y conversión se acrecentarían, sobre los fondos existentes (a la fecha de su promulgación depositados en Bancos extranjeros) con sus intereses, con el producto de un empréstito hasta de £ 4.500,000 y con las letras hipotecarias en que debería invertirse la emisión.

Esta ley no se alcanzó a cumplir, la ley número 2,192, de 30 de Agosto de 1909, dejó sin efecto la autorización para contratar el empréstito; volvió al sistema de la reserva mensual de $ 500,000 oro de las rentas generales de Aduana, y mantuvo la disposición sobre el producto del remate de tierras magallánicas y salitrales. Por otra parte, postergó la fecha del rescate del papel moneda hasta el 1.º de Enero de 1915. Al terminar el año 1909, los fondos de conversión se habían elevado a la suma de $ 85.203,064 oro de 18 d. En virtud de lo dispuesto en esta ley, con la sola reserva de medio mi-

llón de pesos mensuales de las rentas de Aduana, los fondos de conversión debieron ascender, el 31 de Diciembre de 1915, sin contar los intereses devengados por los mismos fondos depositados en Bancos europeos de primera clase, a la cifra de $ 115.203,064 oro de 18 d, pero sólo ascendieron a $ 108.160,754. La ley no se cumplió, como se desprende de esta cifra, en todas sus partes, como tampoco se habían cumplido totalmente las anteriores, y en la parte pertinente al remate de terrenos salitrales, la disposición que aplicaba su producto al incremento de los fondos de conversión, fué derogada por la ley núm. 2,642, de 12 de Febrero de 1912.

A partir de 1914 (ley 2,966) las fechas fijadas para el rescate del billete de curso forzoso se han postergado, incluyendo la ley citada, sucesivamente, ocho veces, como puede consultarse en el párrafo LX; pero la manera de acrecentar los fondos destinados al rescate del billete fiscal, fué establecida por última vez en la ley núm. 3,167, de 29 de Diciembre de 1916 (Anguita, tomo V, págs. 498 y 499). Por esta ley *se dispuso de £ 2.000,000 de los fondos de conversión*, y se estableció que debería reintegrarse esa cantidad con los intereses que produjeren los fondos de conversión depositados en Bancos extranjeros; con el 15 % de los derechos de Aduana desde el 10 de Abril de 1916 (fecha de promulgación de la ley núm. 3,066) hasta el 31 de Diciembre del mismo año, desviándolos de su destino autorizado por la mencionada ley, que lo era la amortización extraordinaria de la deuda externa; con el producto de un empréstito en libras, que se autorizaba, por una suma igual a la cantidad que el Fisco hubiere adelantado o adelantare para las obras de agua potable que la Empresa de este servicio, de Santiago, estaba realizando en la captación de las aguas de la Laguna Negra, y con el producido del empréstito de $ 20.000,000 oro, cuya contratación se había autorizado por la ley núm. 3,094.

Al terminar el año 1915, los fondos de conversión alcanzaron a $ 111.034,261 oro de 18 d; pero debido a la sangría de los dos millones de libras y a pesar de las medidas adoptadas para su reintegro, al final de 1916,

alcanzaron sólo a $ 87.759,702 oro de 18 d. Desde esta hasta llegar, el 31 de Diciembre de 1920, a la cifra de (Mensaje de S. E. el Presidente de la República) a

Cuadro X X.—Estado de los fondos de conversión en do entre

AÑOS	En valores moneda corriente $	EN ORO	
		En Arcas Fiscales	EN De Inglaterra
1899....	..	10.000,000	..
1900....	..	25.000,000	..
1901....	..	41.500,000	..
1902....	..	21.500,000	..
1903....	..	21.500,000	..
1904....	..	37.846,553	..
1905....	1.919,305	16,513	..
1906....	..	..	..
1907....	14.978,706	..	..
1908....	31.789,443	..	..
1909....	34.001,008	..	..
1910....	36.240,253	..	9.123,033
1911....	38.259,685	..	9.442,339
1912....	..	..	9.772,821
1913....	..	..	10.114,870
1914....	..	3.643,634	74 261,006
1915....	..	3.643,634	80.263,023
1916....	.	3.643,634	58 765,776
1917....	..	24 764,607	54.748,254
1918....	..	64.145,814	47.054,131
1919....	..	66.805,538	47.305,062
1920....	..	90.118,719	23.991,881

fecha, han seguido un progresivo y paulatino aumento, $ 114.110,600 oro de 18 d, y el 30 de Junio de 1922 $ 114.721,780.

31 de Diciembre de cada año, en el período comprendi- 1899 y 1920

DE 18 d			Total en oro de 18 d
BANCOS EXTRANJEROS			
De Alemania	De Estados Unidos	Total en Bancos extranjeros	
..	..	..	10 000,000
..	..	..	25.000,000
..	..	..	41.500,000
..	..	..	21.500,000
..	..	..	21.500,000
..	..	..	37.846,553
44.765,855	..	44.765,855	44.782,368
66 671,522	8 110,735	74.782,257	74.782,257
71.564,713	8.355,684	79.920,397	79.920,397
74 078,221	8 607,683	82.685,904	82.685,904
76 385,271	8 817,793	85.203,064	85 203,064
85.360,426	..	94 483,459	94.483,459
88 576,649	..	98.018,988	98.018,988
91 914,824	..	101.687,644	101.687,644
95.379,353	..	105.494,223	105.494,223
30.256,114	..	104.517,120	108.160,754
27 127,604	..	107.390,627	111.034,261
22 225,687	3.124,605	84 116,068	87.759,702
2 720,941	11.910,755	69.379,951	94.144,558
61,963	10 330	47.126,424	111.272,238
..	..	47.305,062	114.110,600
..	..	23 991,881	114 110,600

§ LXXII.—Influencia de los fondos de conversión o garantía en la estabilidad del cambio internacional.

Queda analizado, someramente, en las líneas que preceden, el procedimiento seguido en nuestro país con sus diversas emisiones de papel moneda. Difieren sustancialmente, en las dos épocas en que se ha recurrido por el Estado a este sistema. El período 1879–1882, en que se autorizaron emisiones hasta por la cantidad de $ 40.000,000 obedece, en general, al principio de la no garantía directa del Estado, con reserva monetaria propia por cantidades iguales—reserva que habría sido imposible de realizar sin recurrir a otros procedimientos de empréstitos—aunque algo semejante establecía la ley de 19 de Agosto de 1880 y reiteraba la de 5 de Enero de 1881, prorrogada por la de 12 de Enero de 1882. Las emisiones del segundo período, 1898–1907, han obedecido al concepto de la responsabilidad del Estado garantizada con la acumulación de fondos efectivos en la Caja Fiscal; y éste es el origen de los fondos de conversión o de garantía del papel moneda de emisión fiscal de curso forzoso.

Como se ha dicho más atrás (§ LIX) si se hubieren cumplido escrupulosamente las disposiciones consignadas en las diversas leyes de emisiones, o de prórrogas de la conversión métalica, en el sentido de acumular los fondos que ellas determinaban para responder al rescate del papel, la situación del Estado, en esta materia, habría sido la de un celoso cumplidor de sus compromisos, y en cualesquiera de las fechas prefijadas para realizar la conversión, se habría encontrado en condiciones de llevarla a efecto, si bien, las circunstancias generales de la Nación, o el estado de los cambios internacionales podrían habérselo impedido por significarle la realización de operaciones verdaderamente ruinosas.

Debemos, además, subrayar un hecho de suma importancia: *no es efectivo que esos fondos se hayan mantenido siempre como «tesoros sagrados»*, expresión muy favorecida por numerosos economistas, sino que en dos ocasiones se ha dispuesto de una porción considerable de ellos: de $ 20.000,000 oro en 1902, y de £ 2.000,000 ($ 26.666,666.66 oro de 18 d) en

1916. En la primera de estas ocasiones se dispuso casi de la mitad de los fondos acumulados, que correspondían a los dos quintos del papel fiscal en circulación; en la segunda, se dispuso de casi la cuarta parte de los fondos acumulados, y su proporción con los billetes circulantes fiscales, lo era de un poco más de la sexta parte.

Contemplemos ahora cuál ha sido la ventaja de la existencia de esos fondos en relación con los tipos de cambio, o, propiamente, con el factor confianza sobre la moneda circulante.

Cuando la moneda lleva consigo un valor intrínseco igual al valor representativo, su precio en el mercado monetario se mantiene generalmente inalterable, salvo que se produzcan pequeñas variantes en el valor mismo del metal, hecho que, por su aspecto de fenómeno universal, no alteraría el valor relativo de las monedas de un mismo metal de uno a otro Estado. No ocurre lo mismo cuando la moneda circulante carece de valor intrínseco, cualquiera que sea el valor nominal o representativo que se le asigne. Esta moneda (fiduciaria) tiene todos los caracteres de un *crédito*, y *su valor adquisitivo* se encuentra subordinado a cuatro factores principales: *responsabilidad del deudor, balanza de cuentas* (1), *confianza y especulación.*

Responsabilidad del deudor.—Este factor debe considerarse en su forma integral; no en la condición jurídica de la prenda o de una porción determinada de los bienes del deudor adscrita singularmente al cumplimiento de la obligación. Cada una de las emisiones de papel moneda que se han lanzado en nuestro país, en el momento mismo de la emisión, ha salido sin garantía efectiva, o con garantía muy inferior a su monto. En general, se han establecido los medios y recursos para formarse esa garantía especial en el futuro. Si detrás de la garan-

(1) Las expresiones *balanza comercial, balanza de cambios y balanza de cuentas*, son sinónimas; con todo la última es más comprensiva y expresa el concepto con mayor exactitud. *Su* introducción en la terminología económica se debe al profesor de la Universidad de París, M. Carlos Gide.

tía específica y singular, no estuviera la responsabilidad del Estado emisor con todos sus bienes y recursos, ¿cuál habría sido la consecuencia inmediata de cada emisión? La respuesta no es, siquiera, dudosa: ha debido producirse un brusco descenso en el cambio internacional con definida tendencia a una baja estrepitosa. Si así no ha sucedido—como es la realidad—ello se debe sustancialmente a la concurrencia, como en derecho civil, de la responsabilidad subsidiaria del emisor con todos sus bienes actuales y futuros. Ciertamente que la situación jurídica del Estado difiere de la situación jurídica de la persona civil o legal. Pero esta circunstancia no obsta para que, bajo muchos respectos, se asemejen, permaneciendo como diferencia fundamental la potestad soberana que le permite darse y modificar sus leyes a todo Estado independiente.

Si la existencia de una mayor o menor cantidad de fondos de garantía esclusivamente destinados a responder del rescate de las emisiones, tuviera en los tipos de cambio internacional la influencia que se les ha solido atribuír, en 1898, en 1904, en 1906 y en 1907, a raíz de las cuatro emisiones de billetes de curso forzoso que se han hecho por nuestro país, en los últimos veintitres años, los cambios, repetimos, han debido sufrir un violento descenso. Otro tanto ha debido suceder en 1902 y en 1916, con ocasión de haber dispuesto el Gobierno de veinte millones, primero, y 26 millones 2/3 de millón, después, de los fondos de garantía. La prueba de que no ocurrió lo que pudo temerse, se encuentra en un ligero análisis del tipo de nuestros cambios (1), cuyas fluctuaciones siguieron su curso, por decirlo así, normal, o continuaron el movimiento a que se encontraban sometidas. Por el contrario, si la influencia de esa garantía fuere de la eficacia que algunos le atribuyen, los cambios internacionales han debido permanecer, en todo momento, al nivel medio de esa responsabilidad. Esto tampoco se ha realizado. Si se hubiera mantenido esa proporcionalidad, no debió, en los últimos semestres, haberse producido el descenso a menos de 6 d por peso, sino haberse mantenido al rededor de trece

(1) Véase el cuadro XVI, págs. 478 a 481

peniques, a que corresponde la reducción a papel de los fondos de conversión (150 millones de papel, tienen una garantía efectiva de más de 114 y medio millones de pesos oro de 18 d).

Balanza de cuentas.—Por analogía con la balanza de pesos, se llama así a una ficción, concepto abstracto, que nos permite apreciar el desequilibrio entre las exportaciones, en productos o en dinero (saldo acreedor) y las importaciones (saldo deudor) de un país. Esta situación se encuentra especialmente vinculada a la producción y al consumo, a la oferta y la demanda. Si la Nación produce para abastecerse a sí misma, se encuentra colocada en la condición más ventajosa: es la dueña de su situación monetaria; si produce más de lo que necesita para su consumo, tendrá un saldo disponible para la exportación, y si la demanda le permite exportar ese excedente, tendrá un saldo acreedor que mejorará, si ello es posible, su situación monetaria; si produce menos de lo que necesita para su consumo, y acude a la producción de otros países a proveerse en ellos de lo que le falta, y esas provisiones tienen mayor valor que el de las mercaderías que les envía en retorno, tendrá un saldo deudor y decrecerá naturalmente el poder adquisitivo de su moneda, pues se producirá el desequilibrio entre la demanda (mayor) y la oferta (menor) de letras de cambio, o sea de los valores disponibles de crédito en su relación con las necesidades exigibles de pagos (1). Puede acaecer, sin embargo, que tenga un saldo disponible de producción; pero que al país no le sea permitido desprenderse de ella ni exportarla (hecho que se ha producido con nuestro salitre durante el año anterior y parte del año en curso) y en tales circunstancias, la situación nacional se mantiene en las mismas condiciones que se presentan cuando hay déficit de producción, en relación con la balanza de cuentas y el cual se traduce en las fluctuaciones del cam-

(1) No olvidemos que la moneda, o su representación—en este caso, la letra de cambio—son verdaderas mercaderías, sometidas como tales, a las fluctuaciones de valor que se derivan o producen por la *oferta* y la *demanda*.

bio; en este caso, la influencia debe atribuírse a la *demanda* (1).

Muchas, las más persistentes y justificadas alteraciones de nuestro cambio internacional, en los últimos años, han tenido su origen y encuentran su explicación en el desequilibrio de la balanza de cuentas, con saldo deudor. En 1920 el cambio se elevó hasta llegar muy cerca de los diez y ocho peniques (2), o sea, muy cerca de la par. Esto se debió a la considerable exportación de salitre, no obstante que los $ 150.000,000 de papel moneda de curso legal y forzoso alcanzaban una garantía en reserva metálica ascendente a la suma de $ 111.272,238 oro de 18 d. A la inversa, durante el año anterior, en sus postrimerías, y durante el año en curso, en el primer semestre, lo hemos visto descender hasta el misérrimo tipo de 6 d por peso, a pesar de que la garantía había excedido de los $ 114 y medio millones oro de 18 d, circunstancia que se traduce en un valor de más de trece peniques por cada peso de la emisión fiscal de curso forzoso, en metálico efectivo.

¿Cómo explicarnos estas marcadas diferencias sin atri-

---

(1) Para determinar las verdaderas proporciones de la balanza de cuentas, en nuestro país, deben tomarse muy en consideración las utilidades de las exportaciones. Para muchos aparece, con frecuencia, como un fenómeno inexplicable, el hecho de que, superando nuestras exportaciones a nuestras importaciones, no se traduzca esa circunstancia en mejoramiento de nuestros cambios. La explicación, sin embargo, no es difícil. Nuestros principales productos de exportación, salitre, cobre y fierro, no benefician directa y totalmente al capital nacional; por el contrario, gran parte, la mayor parte de su utilidad queda en el extranjero, por ser extranjeros los capitales y los capitalistas. Veamos un ejemplo: si exportamos por valor de 500 millones e importamos por igual valor, se produce un *aparente equilibrio de la balanza de cuentas*. Sin embargo, no ocurre así. Para que el equilibrio fuese efectivo, sería menester que el valor total de las exportaciones representara un saldo acreedor de nuestro país. Ahora bien, si de los 500 millones que representan igual valor de mercaderías exportadas, 50 millones corresponden a beneficios de capitales extranjeros y que, en consecuencia, no vienen al país, tendremos, en realidad, la situación siguiente: exportación: 500.000,000 menos 50.000,000 igual a 450.000,000; importaciones: 500.000,000, es decir, un saldo deudor de 50.000,000. Cosa muy diversa ocurriría si el capital vinculado a las industrias de exportación fuese totalmente chileno. Esa es, por lo demás, la explicación del fenómeno indicado, y la causa que justifica el sumo interés que representa para el Estado la nacionalización de sus industrias, muy principalmente de las que producen artículos de exportación.

(2) En el mes de Junio alcanzó un promedio de 17,168, habiendo tenido un máximo superior a 17,500.

buír a la balanza de cuentas su influencia considerable? Podrá argüirse que el circulante era superior al señalado por las emisiones fiscales francas; que él estaba inflado por otras diversas emisiones encubiertas, como los vales salitreros. Pero este hecho, que es innegable, no menoscaba ni atenúa la observación fundamental, puesto que los *vales salitreros* tenían, como garantía efectiva, el valor del salitre elaborado, por el cual *como prenda* se emitían, y que ese valor estaba allí, realmente, depositado en los puertos o en las canchas de las oficinas productoras, sin que se hubiese llegado a *prestar* por él una suma *igual o superior a su valor comercial*, sujeto en la limitación de sus precios al mercado mundial de consumo. Además, en los últimos meses nos encontramos en frente de una marcada tendencia hacia el mejoramiento del cambio internacional: las ventas de salitre, aunque no todavía las exportaciones, se presentan como augures de mejoramiento general de las finanzas nacionales. La devolución de los vales salitreros, sólo tiene lugar en el momento de la exportación del salitre dado en prenda, y no obstante que esa devolución no se ha producido todavía en condiciones que merezcan influír en forma apreciable en la disminución del circulante fiduciario, el alza del cambio se produce ante la expectativa del mejoramiento de la balanza de cuentas, ante la presencia de síntomas capaces de sujerir y estimular la manifestación de los otros factores enunciados.

Confianza y especulación.—No siempre se atribuye a estos factores la importancia que real y positivamente tienen en las fluctuaciones del cambio internacional. Por vía intuitiva se habla y se comenta la presencia de la especulación en estas alteraciones inesperadas y bruscas y se exagera su influencia. La especulación y la confianza son dos fenómenos diversos que se suelen confundir en uno solo y que, manifiestamente, a veces se confunden. Empero, el uno, la especulación, es un hecho deliberado, consciente; en tanto que el otro, la confianza, es un fenómeno subgetivo, psíquico, subconsciente.

La especulación se practica premeditadamente, requiere la inversión de fuertes capitales o la garantía

de responsabilidades eficientes; generalmente acuden a ella los comerciantes y las casas exportadoras para obtener mayores utilidades en las diferencias de cambios con que pagan los productos, por una parte, y en que los venden, por la otra; o simplemente los que se consagran al juego de bolsa y especulan de preferencia en cambio.

La confianza es otra cosa.

En la vida del comercio privado, como en la vida del comercio público (internacional) obra y actúa con fuerza incontrastable este elemento psicológico de la confianza. A veces se funda en antecedentes privados (del individuo) o públicos (del Estado). El uno y el otro adquieren prestigio, fama de fieles cumplidores de sus obligaciones y estos antecedentes se traducen en crédito. Puede ocurrir, y con frecuencia ha ocurrido, que ese crédito no esté en proporciones razonables con la verdadera capacidad económica del que lo ha alcanzado, y tanto en los individuos como en los Estados, es frecuente ver más acreditados a muchos cuya capacidad económica es inferior a la de otros que, siendo más responsables materialmente, no alcanzan la consolidación de su crédito por antecedentes de fidelidad en el cumplimiento de sus obligaciones. Además, respecto del Estado influyen otros factores de suma importancia: la severa y ordenada administración de sus rentas; la sólida organización política y tributaria; la seriedad y laboriosidad de sus habitantes y la solidez de sus instituciones.

Aparte de esta situación genérica, el factor confianza actúa con suma frecuencia en forma inesperada, de nerviosidad. El hecho que pasamos a señalar, es universal: el dinero, o, con mayor propiedad, el capitalista, es esencialmente sugestionable. En torno de las bolsas de comercio, gira una cantidad de gente dedicada, más que a las transacciones comerciales honestas, al juego, a la especulación, guiada por el incentivo de la fácil y rápida ganancia. El jugador es sustancialmente supersticioso, y la superstición un sentimiento expansivo de tan fácil propagación como el miedo, con el cual se confunde a veces, traduciéndose en pánico violento, fruto de la irreflexión y del temor a las pérdidas

inesperadas. Las alzas y bajas bruscas de los valores, del cambio entre ellos, son la exteriorización de la presencia del factor confianza que a veces actúa en la forma vaga e imprecisa de simples rumores echados a rodar con fines de especulación.

No debemos, en resumen, *atribuír las fluctuaciones del cambio*, sino en la proporción que hemos señalado, *a la mayor o menor garantía metálica adscrita al rescate del billete fiscal de curso forzoso*; tampoco la debemos atribuír en su totalidad *a los desequilibrios en la balanza de cuentas*, como no debe, en fin, atribuírse, más allá de lo razonable, *a los factores especulación y confianza*. En nuestro sentir, y en este punto discrepamos sustancialmente del sentir general, *el valor adquisitivo* (tipo de cambio) *de la moneda fiduciaria, no guarda la relación que se le ha asignado o querido asignar, con la mayor o menor garantía en pastas metálicas u oro sellado*. Esa garantía puede ser perfectamente sustituída por el crédito general del Estado emisor. En cambio, *tiene una relación positiva y permanente con el factor balanza de cuentas, y una transitoria y pasajera con los factores confianza y especulación*.

§LXXIII.—Los fondos de conversión y los empréstitos. Las conclusiones que preceden, nos llevan naturalmente a otro conjunto de observaciones que consideramos de grande interés, si bien tenemos la certidumbre de que serán acogidas con un movimiento desdeñoso de la mayor parte de nuestros economistas, y que suscitarán sus réplicas displicentes y sus acometividades, tan propias de nuestras energías y de nuestro temperamento criollo, muy inclinado a las agresiones y muy propenso a propinar los epítetos de ignorantes, incapaces o ineptos a todos los que no piensan a su manera ni se acomodan al juicio que sustentan como infalible.

No importa. Vemos venir el chaparrón y lo esperamos a cielo descubierto, alentados por la confianza de que hacemos obra de completa honradez no encubriendo nuestro pensamiento bajo las apariencias engaño-

sas, pero dúctiles y acariciadoras, de perífrasis o eufemismos a que no somos aficionados ni por educación ni por temperamento.

Los años 1921 y 1922 se han caracterizado, para la Hacienda Pública de Chile, por una angustiosa y perseverante crisis que se ha manifestado señaladamente por la falta de fondos en Caja. No recordamos en la historia financiera del país un período que pueda comparársele. No puede atribuírse este fenómeno, como algunos lo han pretendido, a impulsos de una ciega pasión política, a mayores o menores deficiencias en el personal responsable del manejo de nuestra Hacienda.

No puede hacerse responsable a un Gobierno de la presencia de acontecimientos que escapan, por su naturaleza misma, a toda influencia o control de su parte, sobre los cuales no puede, siquiera, adoptar medidas de previsión o desviar sus efectos.

La paralización brusca e inesperada en las exportaciones de salitre, por causas cuya presencia les daba el aspecto de mundiales (la disminución descomunal en el poder adquisitivo de las monedas en la mayor parte de los países continentales de Europa) determinaron la paralización en las adquisiciones de este producto por los pueblos consumidores. La desorganización de nuestra rentabilidad, subordinada casi exclusivamente a los derechos de exportación del salitre, hecho que tampoco puede imputarse a errores de ésta o aquélla Administración, de éste o de aquél Gobierno, sino, con mayor propiedad, al bizantinismo apacible y seductor en que hemos vivido, sin acometer de frente la organización de nuestra Hacienda sobre la base de tributos permanentes o ingresos de persistencia ordinaria—y de ello son culpables nuestros dirigentes de los últimos cuarenta años—han sido las causas más notorias de estas dificultades financieras. Buscarles otra explicación, no nos parece propio de espíritus rectos y tranquilos, que investiguen las causas de una crisis con el propósito de aplicarles, una vez conocidas, el remedio adecuado a su curación. Al contrario, nos producen la impresión de simples desvaríos de imaginaciones calenturientas, menguado producto de cerebros ofuscados por pasiones deleznables que no se acomodan con la serenidad desapasionada del hombre de estudio,

de recto corazón y conciencia libre de preocupaciones; pero que se adaptan a la diatriba y mordacidad propias de los aventajados discípulos del viejo e hipocondríaco Zoilo.

Tampoco, menos aún que los hechos anteriores, puede imputarse al actual Gobierno la producción repetida de alarmantes déficits en la explotación de los Ferrocarriles del Estado, ni la necesidad en que se encontraba esta Empresa de proveerse de considerables recursos para realizar las obras indispensables al mejoramiento de su sistema de explotación y a la renovación de su material rodante.

Estas necesidades se venían haciendo notar por un espacio de tiempo que abarca las cuatro Administraciones precedentes.

El que haya sido el actual Gobierno quien se ha visto colocado en la penosa necesidad de contratar los empréstitos necesarios para saldar sus déficits y para proveer a las necesidades de los Ferrocarriles del Estado, no nos parece que sea ocasión de ásperas y apasionadas censuras, sino, por el contrario, la recta y honrada realización de uno de los medios a que en circunstancias análogas han apelado todos los países de la tierra como el más conducente para salvar las dificultades que se les han presentado, por iguales o semejantes motivos, en su vida financiera, y como una solución estimada por muchos como la más adecuada a la preparación del país para un próximo mejoramiento económico general. Remover los escollos que interceptan el camino, prepararlo para una fácil y expedita viabilidad, no es, no debe ser causa de reproches, por dolorosos que sean los medios a que haya debido acudirse; corresponden, éstos, a la categoría de los hechos semejantes a las operaciones quirúrgicas, que extirpan parte o el todo de un miembro a trueque de salvar el resto del organismo, la vida del paciente. Sin que creamos que haya sido el único medio a que se podía acudir, pensamos, sin embargo, que no se puede, en justicia, imputar a esta Administración, exageración alguna en los gastos fiscales, ni que haya inventado el procedimiento para saldar sus déficits. Ha debido, en cuanto a sus gastos, limitarse al cumplimiento de leyes que se habían promulgado antes de sus co-

mienzos, acaso, entre ellas, algunas que no correspondían a necesidades de impostergable solución, como las que aumentaron los sueldos en ciertas reparticiones públicas que han gozado de favores especiales; sin que desconozcamos, por cierto, la imperiosa necesidad de la promulgación de otras que venían a satisfacer profundos y por largo tiempo sentidos anhelos nacionales. En todo caso, esas leyes estaban promulgadas y el Gobierno no podía ni debía apartarse de su cumplimiento en tanto que se mantuvieren en vigor como leyes de la República. El mal, en este sentido, no se encuentra en la acción más o menos acertada del poder Ejecutivo, sino en la penosa lentitud con que el Poder Legislativo discute las leyes encaminadas a proporcionar al Estado sus fuentes de recursos permanentes.

*
* *

Detengámosnos un momento en los hechos mismos, y procuremos su análisis desapasionado.

Empréstitos para los Ferrocarriles del Estado.—Desde los comienzos del siglo, las diversas administraciones de esta Empresa habían venido manifestando reiteradamente la necesidad de aumentar su material rodante y de mejorar todos sus servicios. El no haberse atendido oportunamente a estas necesidades, se tradujo en un progresivo aumento de las mismas, en razón de que el material seguía destruyéndose, por una parte, y elevándose inmoderadamente, por la otra, el valor del material nuevo o de las instalaciones que eran menester. Lo que pudo satisfacerse primitivamente con dos millones de libras, se convirtió en la necesidad de inversiones urjentes de muy cerca de ocho millones de libras.

A llenar estas exigencias tendían las siguientes leyes:

La ley núm. 2,845, de 26 de Enero de 1914 (Anguita, tomo V, págs. 24 a 34), autorizó la inversión de £ 4.700,000 en obras de los Ferrocarriles del Estado, debiendo, para ello, contratarse un empréstito por £ 2.100,000.

Por ley núm. 3,236, de 5 de Febrero de 1917 (Anguita, tomo V, págs. 524 a 530), se prorrogó por 18 meses, en su art. 3.°, la autorización para contratar el empréstito anterior, limitándolo a $ 20.000,000 oro de 18 d.

La ley núm. 3,316, de 26 de Septiembre de 1917 (Echeverría, tomo IX, pág. 33), dispuso la forma en que debería contratarse el empréstito autorizado y reiterado por las dos leyes precedentes, fijando el máximo del interés en el 6 % y la amortización acumulativa hasta en el 4 % anuales.

Por ley núm. 3,501, de 20 de Febrero de 1919 (Echeverría, tomo IX, págs. 138 a 143), se autorizó por el plazo de 18 meses (art. 2.°) la contratación de un empréstito hasta por 89 millones en moneda nacional de oro (18 d) para las obras de mejoramiento de la Red Central Sur, con una amortización acumulativa de 1 % anual (1).

La ley núm. 3,598, de 28 de Enero de 1920 (Echeverría, tomo IX, pág. 178), prorrogó por un año el plazo para contratar el empréstito autorizado por la ley que precede, ampliándola con la facultad de emitir vales de tesorería a cinco años plazo.

La ley núm. 3,718, de 17 de Enero de 1921 (Echeverría, tomo IX, págs. 259 a 260), autorizó la contratación de un empréstito de £ 5.000,000 (2) para los mismos objetos señalados en las leyes anteriores, dentro de un plazo de cinco años y con interés hasta del ocho por ciento anual.

Esta ley se cumplió rápidamente, no hubo necesidad de esperar la expiración del plazo de los cinco años; en tanto que todas las anteriores habían permanecido en el estado de autorizaciones legislativas, sin

---

(1) Los 4.700,000 £ de la ley de 1914, se convertirían en ésta, cinco años más tarde, en 6.676,669 £. Había un aumento en las necesidades de la Empresa, reconocido por la ley, de 1.976,669 £.

(2) El proyecto fué despachado en la Cámara de Senadores por £ 7.700,000; pero lo rebajó la Cámara de Diputados, con la aceptación del Gobierno, urgido éste por la necesidad de su pronto despacho.

que se hubiese realizado la colocación de los respectivos empréstitos.

Obtenidos los fondos de este empréstito, la ley núm. 3,738, de 25 de Febrero de 1921 (Echeverría, tomo IX, pág. 283), autorizó la inversión de 50.000,000 de pesos moneda corriente, que se tomarían del empréstito colocado ya para los Ferrocarriles, y que se destinaban a la construcción y prosecución de caminos y obras públicas contratadas. La misma ley autorizó la contratación de un nuevo empréstito que produjera hasta £ 2.000,000 para reembolsar a los Ferrocarriles la cantidad que para otros objetos se tomaba del empréstito anterior.

Empréstitos para el Estado.—El Estado, por su parte, y a fin de saldar sus déficits y balancear su presupuesto de entradas con el de gastos, ha contratado los empréstitos siguientes:

Por ley núm. 3,772, de 15 de Julio de 1921 (Echeverría, tomo IX, págs. 297 y 298), se autorizó la contratación de un empréstito que produjera 25 millones de pesos oro de 18 d y 50.000,000 de pesos moneda corriente. La primera parte de este empréstito se contrató en Estados Unidos y la segunda en el país.

La ley núm. 3,820, de 23 de Diciembre de 1921 («Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno», tomo XC, págs. 2083 a 2087), autorizó la contratación de un nuevo empréstito que produjera 80 millones en moneda corriente y £ 1.500,000, debiendo los primeros contratarse en el país y las segundas en el extranjero. Esta ley también se cumplió, contratándose en Inglaterra el empréstito en libras.

Por último, la ley núm. 3,874, de 9 de Agosto de 1922, autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta 135.000,000 de pesos en moneda corriente, dejándose abierta la opción para contratarlo en todo o en parte, dentro o fuera del país.

*
* *

Resumiendo: con posterioridad al 1.º de Enero de 1921 se han colocado empréstitos por valor de £ 8.500,000; de $ 25.000,000 oro de 18 d, y de $ 160.000,000 moneda corriente, quedando en esta fecha (1.º de Septiembre de 1922) por colocarse $ 105.000,000 moneda corriente.

De estas sumas £ 5.000,000 fueron contratadas directamente para la Empresa de los Ferrocarriles, en cuyo empréstito, la responsabilidad del Estado es sólo subsidiaria; £ 2.000,000 para restablecer a la misma Empresa los $ 50.000,000 que se le tomaron del primer empréstito para invertirlos en caminos y obras públicas contratadas; £ 1.500,000, $ 25.000,000 oro de 18 d y $ 160.000,000 en moneda corriente (sin considerar los $ 105.000,000 que faltan por contratarse) para saldar los déficits del Estado.

Estos déficits corresponden a los años 1920, 1921 y 1922 y ascienden a un total de $ 45.000,000 oro de 18 d y una vez contratado el saldo autorizado por la ley núm. 3,874, a $ 265.000,000, en moneda corriente. Se cree que con estos fondos quedarán saldados los déficits de los tres años indicados.

Considerando sólo los empréstitos colocados para saldar los déficits fiscales y el de £ 2.000,000 para caminos y obras públicas, tenemos la siguiente situación: en oro de 18 d, $ 71.666,666 (1) y en moneda corriente, $ 265.000,000.

Estos empréstitos se han colocado con un interés de 8 % anual; los internos, con un tipo de colocación a la par y los externos, con un tipo de colocación media de 94 %. Si suponemos—como nos parece razonable por falta de capacidad bancaria para mayores colocaciones en el país que las ya realizadas—que el saldo de $ 105.000,000 autorizados por ley núm. 3,874 se contrate en el extranjero, y tomamos como tipo de conversión el premio del oro a 150 %, tendremos que se necesita contratar un empréstito que produzca

(1) Se consideran en oro de 18 d los empréstitos en dollars y en libras.

$ 42.000,000 oro de 18 d. Si lo consideramos colocado en condiciones análogas a los anteriores—condiciones que dependen del mercado monetario mundial y no de nuestra voluntad, como algunos han creído—el mejor tipo de colocación probable sería el de 95 % del último empréstito contratado en Londres. En este caso, tendríamos que elevar esa cifra en $ 2.100,000 oro de 18 d y agregando a estas cifras ($ 44.100,000) los 4.300,000 pesos oro que, por la misma causa, habríamos percibido de menos en los empréstitos en oro contratados anteriormente en el extranjero para el Estado, llegamos a la conclusión de que, para obtener un rendimiento neto de 113.666,666 oro de 18 d hemos debido reconocernos deudores por la cantidad de $ 120.066,666 oro de 18 d, cifra que podemos aumentar, sin temor de incurrir en exageraciones, hasta $ 121.000,000 si agregamos los gastos en comisiones, premios de rescate y demás que concurren a encarecer estas operaciones de crédito.

Como queda dicho, estos empréstitos se han colocado a un interés de 8 % anual, y suponemos que el que está pendiente se coloque al mismo interés. En tal caso, el Estado deberá pagar anualmente, por el solo capítulo de intereses de esa deuda, la cantidad de $ 9.680,000 oro de 18 d.

Esta es la significación financiera de los empréstitos contratados o autorizados durante los dos últimos años, sin considerar los empréstitos internos en moneda corriente, ni los empréstitos para los Ferrocarriles del Estado.

* * *

Nuestro ánimo no es el de censurar a nadie, sino el de discurrir con lo que estimamos como la más perfecta lógica en esta clase de fenómenos.

¿Ha podido el país acudir a otro procedimiento para saldar estos déficits?

No vacilamos en decir que sí, y aunque para muchos de nuestros financistas tenga esta afirmación los caracteres de una herejía económica, creemos que *antes de acudir a los empréstitos extranjeros ha debido el Estado disponer de sus fondos de conversión.*

De lo expuesto anteriormente se concluye que las necesidades en oro del Estado han ascendido y ascienden a la cantidad de $ 113.666,666 oro de 18 d. Como lo dejamos, también, anotado, los fondos de conversión ascienden a $ 114.721,780 de la misma moneda. La totalidad de los $113.666,666, cabe en esa cifra, y quedaría todavía un saldo de $ 1.055,114 oro de 18 d.

¿Por qué hemos debido preferir el uso de estos fondos antes de acudir a los empréstitos? Las razones son, a nuestro parecer, obvias y sanchezcas. Los fondos de conversión no perciben intereses, están empozados en la Casa de Moneda en la cantidad de $ 93.218,999.54 y depositados en el Banco de Inglaterra los $ 21.502,780.69 restantes. Suponiendo, aún, que se les depositara a interés, con las condiciones de plazos anejas a estas operaciones, no se obtendría por ellos, como no se obtuvo antes, un interés superior al 3 % anual. ¿Quién es aquél, pensamos nosotros, que teniendo dinero disponible que nada le produce, acude al crédito en condiciones onerosas? Y si esto, en la vida individual no lo aconsejaríamos a nadie, si nos produciría la impresión de que quien lo intentaba tenía trastornado el juicio, ¿por qué lo encontramos aceptable para el Estado?

Nuestra situación fiscal, es una repercusión de los estragos de la Gran Guerra. Hemos padecido sus consecuencias sin haber figurado como beligerantes. Si como tales hubiéramos participado en la conflagración, ¿alguien habria puesto en duda la conveniencia de usar esos fondos? Y si en tal emergencia, anormal y extraordinaria, el uso de esos fondos habría sido y parecido natural y sensato, ¿por qué no ha de ser igualmente natural y sensato utilizarlos en la situación por que vamos atravesando, igualmente anormal y extraordinaria? ¿Acaso no tienen estos fondos muchos puntos de semejanza con el *tesoro de guerra* de los viejos países belicosos? Y en ellos, ¿no se habrían utilizado esos tesoros en circunstancias análogas a la nuestra?

Supongamos que un terrateniente tiene su heredad gravada en una institución de crédito y que un buen día se presenta donde el gerente de la institución en demanda de mayores sumas, y para hacer fuerza ante su acreedor, como argumento de orden y sabiduría en el

manejo de sus negocios, le comunica que en sus graneros tiene un considerable depósito de trigo, producto de varias cosechas. ¿Qué hará, lógicamente, el banquero? No nos queremos imaginar qué palabras podrá emplear para convencer a ese cliente maravilloso de que antes de acudir a nuevos créditos acuda a sus propios recursos, que venda sus trigos; pero podemos fácilmente imaginarnos lo que pensarán de nosotros nuestros proveedores extranjeros cuando solicitamos dinero de ellos que saben, mejor que nosotros, las cantidades que tenemos empozadas sin utilidad de ningún género.

¿Que los fondos de conversión son garantía del billete fiscal de curso forzoso? No lo hemos negado; pero hemos dejado bien en claro la influencia, muy modesta, que ejercen en la estabilidad de los cambios internacionales, y que en cuanto garantía y responsabilidad, mayor que ella, mucho mayor, cien veces mayor, es la responsabilidad del Estado, tomado en el conjunto de sus bienes y recursos.

¿A quiénes garantiza el Estado con sus fondos de conversión?—A los tenedores de los billetes fiscales, que lo son los habitantes del país. Ahora bien, ¿en dónde está la conveniencia de esos tenedores del billete fiscal? Sin considerar que nadie guarda el papel con la expectativa de que se le cambie por moneda de oro de 18 d, ¿lo estará en que se aumenten los impuestos para servir deudas considerables y para pagar al extranjero intereses cuantiosos? Seguramente no. Si se consultara a cada ciudadano consciente qué prefiere, no vacilamos en pensar que el noventa por ciento preferirían el uso de los fondos de conversión antes que el aumento de los impuestos para el pago de empréstitos externos, sin que ello fuera causa plausible para que pudiera aplicársenos el calificativo de boxers.

Pero hay más aún: para necesidades ascendentes a $ 113.666,666 oro de 18 d hemos debido pasar por las horcas caudinas y reconocernos deudores de $ 121.000,000 de igual moneda; en otros términos, hemos afrontado una pérdida neta de $ 7.333,334 oro de 18 d y debemos pagar por intereses la cantidad de $ 9.680,000 al año. Esas altas cifras tendrán, fatalmente, una influencia desastrosa sobre nuestro tipo de cambio, porque des-

contrapesarán considerablemente nuestra balanza comercial; porque aumentarán la necesidad del Estado de convertirse en solicitante (demanda) de letras sobre los países acreedores, y de letras que, ordinariamente, salvo desmedro del crédito, no admiten dilación ni prórrogas.

En suma, recargamos al país con una gruesa deuda de la cual una porción considerable no se ha incorporado a su patrimonio, y lo colocamos en la situación aflictiva de arbitrar nuevos y fuertes recursos para el exclusivo pago de cuantiosos intereses en el solo beneficio del afortunado acreedor, y en daño y empobrecimiento del país.

Podrá objetarse que es éste un defecto común a todo empréstito. Efectivamente, por eso el empréstito es sólo recomendable para su *inversión en obras reproductivas* y siendo así, y siendo siempre condenable el empréstito de *consumo*, ¿por qué no ha de ser mucho más condenable el empréstito *innecesario*, el acudir al empréstito cuando se tiene dinero en caja?

Mirando este problema bajo otro de sus aspectos, ¿no conviene más al país proveer de nuevo a la acumulación de esos fondos, reservándose anualmente sumas iguales, a lo menos, a las que, en conformidad al sistema de empréstitos que hemos preferido, deben salir anualmente del país? ¿Cuántos años tardaría el Estado en restablecer la totalidad de esos fondos? Desde luego, habríamos economizado la bonita suma de $ 7.333.334 oro de 18 d que hemos reconocido como deuda, sin recibir el dinero correspondiente, por diferencias en los tipos de colocación; y por el solo renglón de los intereses, debemos pagar anualmente la cantidad de $ 9.680,000 oro de 18 d. Esta cantidad, susceptible de ser elevada a un millón de pesos oro mensuales podría destinarse al restablecimiento de los fondos de conversión. Si así se procediera, en 113 meses y un tercio quedarían totalmente reemplazados, y habrían desempeñado funciones de suma importancia en las finanzas nacionales. En todo caso, si sólo se dispusiera anualmente de una cantidad igual a los intereses de los capitales que hemos reconocido adeudar, antes de los doce años los habríamos restablecido en su integridad. En uno y en

otro caso, el país no habría sufrido la dolorosa disminución de su capital que le significan los empréstitos contratados y habría obtenido una lícita y considerable utilidad de sus fondos de conversión, impidiendo, con el uso de ellos, las cuantiosas salidas de capitales nacionales hacia el extranjero en daño positivo de nuestra balanza de cuentas.

No se arguya tampoco, en el sentido de que no hay precedentes para proceder a usar los fondos de conversión. Por causas, a nuestro parecer, menos justificadas, se dispuso de una porción de ellos en 1902, y se volvió a repetir igual procedimiento en 1916, como queda establecido más atrás y en ninguna de las dos ocasiones anotadas, fué ello causa de desastres financieros.

La rutina se nos representa con la hierática inmovilidad de los caracteres o pinturas seculares de los viejos egipcios, con la incorruptibilidad de las momias faraónicas que con ojos vacíos nos contemplan a través de treinta o cuarenta siglos.

Apartémosnos de ella.

Es tal la persuasión que nos alienta en el sentido de que hemos debido acudir al empleo de los fondos de conversión, antes que a la contratación de onerosos empréstitos, que nos imaginamos estar haciendo el más solemne ridículo ante nuestros acreedores. La ignorancia en que habitualmente vivimos sobre estas cuestiones económicas y la solemne gravedad de cosas abstrusas, complicadas, impenetrables con que siempre se las ha presentado, inducen a nuestras gentes a despreocuparse de ellas. Si se las diera a conocer bajo su aspecto de simplicidad y sencillez, otra sería la intervención, la participación de la opinión pública en el manejo de nuestras finanzas. Estamos ciertos, absolutamente ciertos, de que, si nuestros compatriotas se dieran cuenta exacta de la verdadera situación a que se arrastra al país bajo el dominio del pulquérrimo fetiquismo con que algunos adoran esos fondos sin hacerlos servir a las verdaderas necesidades nacionales, en los momentos de angustia económica, acaso levantarían su voz airada y enérgica y harían coro a los que sustentamos estos conceptos, por estrafalarios y discordantes que parezcan al tradicionalismo de nuestros economistas adheri-

dos como moluscos a la concha sagrada de la solemne rutina.

§ LXXIV.—Posibilidad de realizar la conversión del billete fiscal, quebrando el padrón metálico.

La conversión metálica, a partir de la ley que la fijó para el 1.º de Enero de 1902, se ha postergado once veces más, sin que se haya tratado, siquiera, de cumplirla en ninguna de esas ocasiones. ¿No sería más cuerdo y honrado postergarla a plazo indefinido y realizarla en el momento mismo en que el país y el Estado se encontrasen en condiciones de verificar esta operación sin graves trastornos económicos? ¿Acaso hay alguien que piense en la posibilidad de llevarla a efecto en el plazo que fijó la ley núm. 3,828 y en las condiciones establecidas por la ley núm. 277?

No se quiera desprender de estas expresiones que somos adversarios de la conversión metálica; por el contrario, creemos con toda nuestra sinceridad, que los medios establecidos para llevarla a feliz término son, en sí mismos, espejismos engañosos y falaces, y la prueba de ello se encuentra en los veinticuatro años de resultados negativos. Creemos, igualmente, que no ha debido fijarse un tipo inquebrantable de conversión, que lo que al país le interesa, es la moneda de valor fijo, y que ese valor ha podido y podrá estabilizarse sin mayores dificultades, toda vez que se adopte la resolución de quebrar el padrón metálico.

Esta idea ha sido propuesta sin resultado práctico. Insistiremos, no obstante, en ella.

Como quiera que no se ha dado a los fondos de conversión la aplicación que sustentamos en el párrafo precedente, puede dársele la aplicación de su natural destino y verificarse la conversión metálica fijando previamente las condiciones que deban preceder a su realización.

Si ella se hubiera de verificar al tipo antes propuesto, de doce peniques, establecerlo así en una ley que faculte la operación para que se cumpla automáticamente cuando el tipo medio de los cambios internacionales se haya mantenido entre los once y los doce peniques

por un espacio de tiempo de tres, de cuatro o de seis meses.

¿Qué dificultades podrá ofrecer esta operación?

La más importante, es, sin duda, el cambio en valores de las monedas de oro fijados por la ley núm. 277. Pero esa dificultad no es tan grave que parezca insubsanable: con el tipo de doce peniques, cada moneda de oro vale un cincuenta por ciento más que con el tipo de 18 d. Así, el cóndor valdría treinta pesos, quince el doblón y siete cincuenta el escudo, asignaciones que podrían preestablecerse para el solo caso en que no hubiera tiempo de acuñar las nuevas monedas. El mismo valor proporcional se asignaría a las libras esterlinas inglesas y australianas reconocidas como moneda legal por nuestras leyes de conversión.

¿A quiénes dañaría esta operación? ¿Dañaría a los tenedores del billete fiscal? ¿Dañaría al Estado?

Los tenedores del billete fiscal son los Bancos, principalmente, y los particulares. Ni unos ni otros lo guardan para la remota eventualidad de su conversión a 18d. Por el contrario, están en continuo movimiento, en perpetua circulación. Ni unos ni otros podrían ver disminuídos sus intereses si en un momento determinado el Estado les cambiara sus billetes con valor de cambio de once y medio peniques, por oro de doce peniques; harían una utilidad líquida de medio penique por peso.

En cuanto al Estado, la propiedad sobre los fondos de conversión, ascendentes a $ 114.721,780, le permitiría realizar, a su vez, una operación beneficiosa. Con esa suma se obtienen $ 172.082,670 de doce peniques y debiendo rescatar solamente $ 150.000,000, le quedaría un saldo favorable de $ 22.082,670 oro de 12 d (1).

El cambio fijo, la circulación de moneda cuyo valor intrínseco corresponde a su valor nominal, conviene a todo el mundo, al comercio internacional y al comercio interior, al banquero y al Estado, al productor,

---

(1) Nos colocamos, para ello, en la peor situación que pudiera sobrevenir al Estado, como lo sería la de que se presentaran al canje por moneda de oro *todos los billetes fiscales emitidos y no rescatados.* Es un hecho notorio, que muchos billetes se pierden, queman, destruyen, etc., en poder de los particulares y que sus extravíos o destrucciones redundan en beneficio del Estado emisor.

al rentista y al asalariado. ¿Por qué, entonces, no promulgar con tiempo la ley que permita realizar la conversión en las condiciones que dejamos señaladas, toda vez que es ocasión de considerables beneficios en relación con los escasos perjuicios que pudiera ocasionar?

Si nos despojamos un poco de pasiones y esperanzas engañosas, creemos que no debe retardarse una solución como la que se ha propuesto y que propiciamos con toda la fuerza de sinceridad que entrañan los razonamientos que preceden.

Podría pensarse en otra solución: la conversión a nueve peniques. Ella sería de más próxima realización, acaso de inmediato; facilitaría la circulación de la moneda nacional de oro y de la libra esterlina, cuyos valores se doblarían, simplemente; habría mayor provecho para el Estado; y nos permitiría gozar, desde luego, de todas las ventajas de la moneda de valor fijo.

Quedaría sólo por considerar, cuál de los dos tipos de conversión presenta una solución más beneficiosa. La conversión a tipos altos produce trastornos considerables en las industrias de todo orden; de ahí, y por muchas otras consideraciones demasiado conocidas, que sea recomendable de preferencia la conversión a tipos de cambio próximos al tipo de cambio corriente en la fecha de su realización.

Los temores de ocultación, fuga de oro y otros se pueden alejar con el mantenimiento de las disposiciones que prohiben su exportación y con la adopción de medidas de muy severa vigilancia para el cumplimiento estricto de esas disposiciones.

En resumen: los fondos de conversión han debido y podido aplicarse a las necesidades del Estado, con ventajas de consideración sobre los empréstitos externos; han podido y pueden aplicarse a la verificación de la conversión metálica mediante la resolución previa de quebrar el padrón metálico. Cualquiera de las dos operaciones se habría traducido en considerables beneficios.

No pretendemos, lejos de nosotros semejante vanidad, poseer y haber expuesto en estas materias la última palabra; valgan nuestros argumentos por lo que

son en sí mismos, y tómeseles en consideración bajo su doble aspecto de honradez y de sinceridad.

§ **LXXV.—Otras formas del patrimonio financiero. A. Bancos del Estado. B. Bancos Mixtos. C. Bancos privilegiados. D. Seguros, Cajas de Ahorros y Montes de Piedad o Cajas de Crédito Prendario.**

«Los tres Estados Escandinavos, Suecia, Noruega y Dinamarca tienen, al lado de los Bancos privados, sus Bancos de Estado pertenecientes a éste, esa directamente, como en Suecia, sea indirectamente, como en Noruega y Dinamarca. En este caso, es solamente el principal accionista. Sin ser un Banco de Estado, el Banco del Imperio Alemán, creado en 1875, está subordinado a la dirección del Estado, quien percibe una parte considerable de los beneficios; los dividendos de los accionistas privados están limitados; por otra parte, a partir del 1.º de Enero de 1901 y sucesivamente, de diez en diez años, el Gobierno se reserva el derecho de suprimir el Banco mediante previo aviso de un año o tomando todos los títulos por su valor nominal.

«El Banco Imperial de Rusia, fundado en 1860, es totalmente un Banco de Estado administrado enteramente por funcionarios del Gobierno; su organización es (1) todavía, totalmente burocrática y autocrática como todo el régimen del Imperio; pero el sólo hecho de su existencia bajo la forma actual, facilitará su transformación en una institución verdaderamente pública. El Banco de Finlandia es también un Banco del Estado. En Rusia como en Suecia, los beneficios del Banco se incorporan al presupuesto de ingresos del Estado. En Francia, en Bélgica, en Holanda, etc. los Bancos de emisión son sociedades privilegiadas de accionistas; pero el Estado se ha reservado en ellos una parte de los beneficios; desde el punto de vista de la evolución, debe comprobarse que en todas partes, la porción proporcional del Estado tiende a aumentar.» (De Greef, págs. 76 y 77).

---

(1) La cita corresponde a una obra editada con anterioridad a la guerra de 1914 y a la caída del Imperio.

La compendiosa cita que precede, nos permite apreciar en forma muy clara este nuevo aspecto del patrimonio financiero del Estado y proponer la clasificación de estos Bancos, a veces confundidos en la sola denominación de Bancos de Estado, acaso porque generalmente llevan el nombre de la Nación respectiva. (Banco de Inglaterra, Banco de Francia).

Es común, pues, confundir en una sola designación y llamar indistintamente Bancos de Estado al de Suecia como al del Imperio Alemán, al de Inglaterra como al de Francia y al de Bélgica. Son, sin embargo, instituciones diferentes. El Banco de Suecia, como el del Imperio Ruso y el de Finlandia, han tenido todos los caracteres de un Banco de Estado; el de Noruega, el de Dinamarca y el del Imperio Alemán, han sido Bancos mixtos, con participación del Estado como accionista; el de Inglaterra, el de Francia, los Bancos de Reserva Federal de Estados Unidos, son instituciones privadas con privilegios de emisión.

En el Banco de Estado, el capital, la administración y las utilidades, permanecen bajo el dominio y soberanía exclusiva del Estado; en el Banco mixto, sólo una parte del capital, de las utilidades y de la administración, pertenecen al Estado, y en el Banco privilegiado el capital pertenece a los accionistas, pero el Estado participa en la administración y se reserva algunas ventajas en forma de servicio o de participación en las utilidades.

*
* *

A. Bancos de Estado.—Como tipo de Banco de Estado, puede presentarse el de Suecia, el antiguo Banco Imperial de Rusia, el de Finlandia, y el de Baviera (Banco de Nüremberg).

Según M. Gaston Jèze, «La utilidad de un Banco de Estado *desde el punto de vista exclusivo de las finanzas públicas*, es incontestable. 1.º La percepción de las rentas y el pago de los gastos públicos exige, como necesidad imperiosa, un gran establecimiento financiero, con sucursales en todos los puntos del territorio, que centralice las operaciones, facilite el movimiento de los fondos

y haga los avances necesarios al Tesoro. 2.º Por otra parte, este Banco se encuentra admirablemente colocado para los efectos de guardar los fondos públicos e impedir que su aflujo o retiro bruscos produzcan perturbaciones en la circulación monetaria. 3.º En todos los países es necesario emitir billetes de Banco; ahora bien, esta emisión procura importantes beneficios; parece legítimo que esos beneficios recaigan sobre la colectividad, en provecho del Estado más propiamente que en el de los accionistas.

«Aparte de esas atribuciones que interesan principalmente al Tesoro Público, este Banco de Estado podrá prestar al comercio y a la industria grandes servicios, practicando el descuento de (papeles) documentos comerciales, mediante, en todo caso, una moderada utilidad. En fin, con la existencia de un Banco de Estado, los Poderes Públicos tendrán en su mano un instrumento de primer orden para mantener bajo su control a los grandes capitalistas y a las grandes compañías financieras, y obran en forma de que los servicios de Banco aprovechen a todos los individuos y no solamente a algunos; en otros términos, para que los Bancos sean administrados en el interés general y no solamente en el interés de algunos particulares (pág. 572).

El mismo autor presenta los inconvenientes de un Banco de Estado en los siguientes términos:

«1.º Se establece una unión demasiado estrecha entre el Tesoro Público y la circulación monetaria, entre las finanzas del Estado y el crédito del Banco Nacional, de manera que toda crisis política repercutirá penosamente sobre el comercio y sobre las industrias nacionales. 2.º Se hacen depender las operaciones de Banco (descuentos), que deben aprovechar a la clase de los industriales y comerciantes, de influencias políticas: se corre el riesgo de hacer distinciones injustificadas entre los clientes del Banco, de lanzarse en operaciones aventuradas por motivos políticos. Esto es principalmente de temer en los países de gobierno parlamentario. 3.º En caso de guerra o de invasión extranjera, el activo del Banco de Estado será tomado por el enemigo (pág. 573).

Como lo hemos visto en el párrafo LXX, Leroy Beaulieu es adversario de esta clase de instituciones de Estado; en cambio, la opinión de Wagner es favorable y la del señor De Greef, también citada en el párrafo LV, no sólo es favorable sino terminante en este mismo sentido.

Según el señor Nitti: «El Banco Real de Suecia es el más antiguo Banco de emisión de Europa: desde 1668 funciona bajo la vigilancia directa del Parlamento sueco. Siendo su capital de treinta millones, puede emitir billetes hasta concurrencia de esa suma: el resto debe ser cubierto por un depósito integral de moneda o por valores sobre el extranjero. Su poder de emisión es, pues, muy limitado y las condiciones especiales en que se encuentra Suecia, hacen muy fácil su funcionamiento. El Banco de Rusia, al contrario, está bajo la dependencia directa del Ministro de Finanzas; está ligado muy estrechamente a toda la administración financiera del Imperio. .. El capital de fundación del Banco es de 50.000,000 de rublos vertidos por el Tesoro: los fondos de reserva, ascendentes a cinco millones de rublos, se han formado con las utilidades. Las pérdidas, que no pueden ser cubiertas con los recursos propios del Banco, se cargan al Tesoro, al cual benefician, por otra parte, las utilidades. Los beneficios del Tesoro ruso, oscilan entre ocho y nueve millones de rublos por año.

«Estos son, agrega el señor Nitti, los únicos dos Bancos de emisión de Europa. (Pags. 269 y 270).

*
* *

B. Bancos mixtos.—Como se ha manifestado, tienen este carácter aquellos Bancos de emisión en que el Estado participa como accionista a la par que como beneficiario en las utilidades del Banco.

Ya hemos visto, a principios de este párrafo, el juicio del señor De Greef sobre el *Banco del Imperio Alemán.*

He aquí cómo lo describe el señor Jèze: «En el Imperio Alemán, la ley del 14 de Marzo de 1875 ha instituído un Banco del Imperio con su asiento principal en Berlín, colocado bajo la supervigilancia directa y administrado por organismos del Imperio... El Banco del Imperio es una persona jurídica independiente y diferente del Fisco del Imperio... De ahí que los recursos del Banco del Imperio no son la propiedad del Estado y los negocios del Banco, bajo todos sus aspectos de derecho privado, deben considerarse, no como negocios del Imperio sino como negocios de una persona privada.

«El capital del Banco, de 180.000,000 de marcos está dividido en partes nominativas; los accionistas tienen derecho a un dividendo; reciben noticia anual de la marcha de la institución en sus Asambleas Generales; se pronuncian aprobando los balances; designan el Comité (Comisión) Central encargado de recibir las Memorias, de aprobar y controlar la dirección. Los accionistas no tienen influencia en la gestión o dirección del Banco, ni sobre la designación de la dirección y de los funcionarios ni sobre sus destituciones. Es el Canciller de Imperio, o su reemplazante (en realidad el Secretario de Estado del Interior) quien desempeña el papel de Director del Banco.

El Banco del Imperio celebra con los particulares toda clase de negocios de Banco (descuentos, préstamos sobre depósitos, comisiones, depósitos). Tiene el privilegio de la emisión de billetes de Banco. Está obligado a desempeñar gratuitamente los servicios de Caja Central del Imperio; recibe y paga por cuenta del Imperio; administra gratuitamente el haber del Imperio. Hay *participación de beneficios*. A partir del 1.º de Enero de 1911 la participación en los beneficios netos del Banco del Imperio, se debería hacer de la manera siguiente (1.º de Enero de 1909): 3 y 1/2 por ciento del capital nominal a los accionistas como dividendo ordinario; si los beneficios netos no fuesen suficientes para pagar ese dividendo, se tomarían los fondos que fuesen necesarios, de los fondos de reserva. Sobre el exceso, 10 % se aplicaría al *fondo de reserva*; el resto se compartiría:

1/4 a los accionistas, 3/4 a la Caja del Imperio. (Jèze, págs. 574 y 575).

***

C. Bancos privilegiados.—La mayor parte de los Bancos con el nombre de las respectivas nacionalidades, como el de Inglaterra, el de Francia, el de Bélgica, etc. son simples Bancos privilegiados que gozan del privilegio de emisión y que, o comparten con el Estado alguna porción de sus utilidades o le retribuyen su largueza haciéndose cargo de las actividades propias de la Caja Fiscal, o le prestan dinero sin intereses hasta la concurrencia de sumas elevadas.

«Según muchos, dice el señor Jèze, la mejor solución para el Estado consiste en no explotar por sí mismo un Banco de Estado sino en mantener estrechas relaciones con un Banco privado cuya administración supervigilará cuidadosamente y al cual le concederá el privilegio de la emisión de billetes de banco; en cambio, este Banco privilegiado prestará al Estado servicios: 1.º de Caja; 2.º avance gratuito o a bajo interés, de fondos; 3.º participación en los beneficios. Así se tendrán todas la ventajas del Banco de Estado sin sus inconvenientes.

«Pero entonces se presenta el segundo problema. ¿Cuál será la participación del Estado en los beneficios del Banco?

«Varios sistemas son posibles: *a*) *ni imposición fija, ni participación en los beneficios.* Si la imposición es elevada, el comercio sufrirá las consecuencias con el alza del tipo de descuento; si es pequeña, el Estado no tendrá interés en ella y eso le proporciona la ocasión de intervenir en los negocios del Banco. Este argumento carece de prestigio en nuestros días. Se admite que el Estado, reclamando para sí una participación en los beneficios no entraba la libertad de las operaciones comerciales ni se opone a la baja en el arrendamiento del dinero. *b*) *Sistema de la renta o impuesto fijo.* Este tiene la ventaja de que no hace intervenir al Estado en los negocios del Banco; pero tiene el inconveniente de que tampoco lo hace participar en los grandes benefi-

cios que el Banco puede obtener. *c) Sistema del impuesto o renta proporcionada a los beneficios.* La consecuencia de éste es la intromisión del Estado en los negocios del Banco. *d) Sistema de la renta o impuesto proporcional no a las utilidades, sino a la tasa del interés o tipo del descuento y al monto de la circulación productiva,* que puede ser fácilmente conocido sin necesidad de inmiscuirse en la administración del Banco. (Jèze, págs. 574 y 575).

«No se puede negar que el Estado, quien espropia a todos los ciudadanos del derecho de ejercer la industria de la emisión de billetes en provecho de una sociedad (*Banco de Francia,* en Francia; *Banco Nacional de Bélgica,* en Belgica, etc.) o de algunas instituciones (como en Italia, en donde se encuentra el Banco de Italia, el Banco de Nápoles, y el Banco de Sicilia) no solamente tenga el derecho, sino el deber de participar en el beneficio, que resulta, en gran parte, de una expropiación. De la misma manera los monopolios que se relacionan con las vías de comunicación y de transportes, sólo se conceden, en general, a condición de que el autor de la concesión participe en los beneficios más allá de cierto límite.

«Ahora bien, como el impuesto sobre la circulación de billetes es irracional en los países de Bancos libres, puesto que la circulación no representa una riqueza existente en sí misma; como es siempre perjudicial bajo el régimen del monopolio o del privilegio el someter las instituciones de emisión a fuertes contribuciones que terminan por gravar solamente a la gran masa de los consumidores de crédito, de la misma manera es lógico y aún moral, desde todo punto de vista, que, en el régimen del monopolio o del privilegio, el Estado participe en las utilidades. El Estado representa a la colectividad, es decir, en este caso, a aquellos que, en vista de la utilidad general han renunciado a la industria de la emisión bancaria. Si esta industria reporta beneficios que exceden notablemente de la utilidad media de los productos industriales, *es necesario y es moral que el Estado participe en esos beneficios.* (Nitti, págs. 270 y 271).

*
* *

El Banco de Francia, uno de los más antiguos Bancos privilegiados, es una sociedad privada cuyos empleados superiores son de nombramiento gubernativo. Tiene el privilegio exclusivo de la emisión de billetes en Francia; no tiene obligación alguna de mantener cierta relación entre los billetes emitidos y el encaje metálico; pero, en la práctica, salvo períodos extraordinarios, esta relación se ha mantenido en los dos tercios. Debido a su gran capital, a su severa administración y a su indiscutible solvencia, ha podido mantener casi sin alteración la tasa del descuento, a excepción de los años de la última guerra y los que la han seguido de inmediato. Las condiciones a que está sometido el privilegio del Banco de Francia (enunciando solamente las principales) son: el Banco no puede descontar letras a un plazo superior a noventa días y con tres firmas de personas solventes; le está prohibido el pago de interés por los depósitos que recibe; puede hacer avances sólo sobre determinados valores mobiliarios o sobre lingotes; sólo puede permitir avances en cuenta corriente al Estado, hasta concurrencia de ciertas sumas, mas nó a su clientela privada; la emisión de billetes le está limitada, pero ese límite ha sido modificado sucesivamente en forma de manifiesto y acentuado aumento; el Estado participa en sus beneficios en conformidad a una proporción determinada entre los billetes emitidos y la tasa del descuento; tampoco puede descontar letras sobre países extranjeros; es el cajero del Estado, percibe las rentas fiscales y lleva la contabilidad a sus propias expensas, encargándose, porque también hace los pagos, de verdaderas funciones de Tesorería.

*
* *

El Banco de Inglaterra, como el de Francia, es una sociedad privada, pero su personal de empleados recibe el nombramiento en virtud de la voluntad de los accionistas; tiene el privilegio de la emisión, en su creación primitiva, sólo dentro de Londres y a medida que fueren

desapareciendo los demás Bancos que disfrutaban del mismo privilegio con anterioridad a la Ley de Peel de 1844, que le dió existencia legal; la facultad emisora le fué limitada a una suma (£ 14.000,000) determinada por la Ley Peel; cuando excediere de esa suma, la emisión debería estar garantizada por su encaje; pero, el límite indicado, podría acrecentarse por la cesión en su favor del privilegio de otros Bancos que dejaran de existir o que renunciaran a su privilegio. El alza de la suma primitiva se ha verificado en el hecho, y su garantía la representan las deudas del Gobierno y títulos especiales de renta, inmovilizados; además, se puede aumentar la emisión contra depósitos en oro de los particulares o de otros Bancos, para cuyo efecto dispone de una sección especial con los caracteres de una Caja de Conversión. Tampoco tiene este Banco obligación de mantener una relación determinada entre las emisiones y el encaje metálico; pero, en la práctica, salvo situaciones especiales autorizadas o compensadas con el apoyo del Gobierno o del Banco de Francia, se ha mantenido esa relación, en los dos tercios. La tasa de sus descuentos es mucho más variable que la del Banco de Francia, variabilidad que obedece, en general, a la conveniencia de procurarse una relación constante entre las emisiones y el encaje metálico en su departamento de emisión, encaje que es diverso del que existe en su departamento de relaciones comerciales. Esta variabilidad del tipo de descuento, da al Banco cierta elasticidad que le permite, como luego lo veremos, prevenir las crisis, propendiendo, con esas alzas, al aumento de sus encajes, atrayéndose la confianza del público con el incentivo de mayores utilidades. Las utilidades del Banco pertenecen en general y por entero a los accionistas; pero el Tesoro participa en el beneficio de las emisiones suplementarias y percibe una renta anual por la dispensa del derecho de timbres sobre las emisiones de billetes de Banco. Los depósitos no ganan intereses, son todos exigibles a la vista; no se permiten los avances en cuenta corriente; descuenta efectos de comercio a un máximo de noventa y cinco días y sólo a personas que tienen su cuenta corriente en el Banco o que han obtenido la concesión de tener una cuenta de descuentos. Las letras

de cambio, para ser descontadas, deben ser giradas contra casas inglesas con autorización legal y llevar la garantía de dos firmas, inglesas también. No descuenta letras sobre plazas extranjeras. Los préstamos sólo se hacen sobre títulos del Estado o sobre valores de primer orden perfectamente realizables. No tiene obligación de hacer préstamos al Gobierno y cuando lo hace, debe mediar autorización del Parlamento. Como el Banco de Francia, es el cajero del Estado para los efectos de los depósitos de los fondos sobrantes; pero en estas funciones, sus facultades son más restringidas que las de sus congéneres del continente. Por último, está dividido en dos departamentos: el de emisión y el de operaciones comerciales, que funcionan separadamente, casi como si se tratara de dos instituciones o Bancos diferentes.

***

Mr. Robert L. Owen, Senador por Oklohama, y uno de los más entusiastas y perseverantes impulsadores de la Lei de Reserva Federal, en el pequeño volumen en que anota los Orígenes y Principios de este Ley, describe como sigue, los medios y recursos de que se valen los tres Bancos recién considerados, para evitar los pánicos y dar elasticidad al circulante en Alemania, Francia e Inglaterra.

«El Banco del Imperio y la Alemania entera, están protegidos en contra de los efectos de un pánico comercial, con el derecho concedido al Banco de *emitir billetes no sólo con garantía de oro, sino también con otras garantías*, en poder del Banco, como letras comerciales con plazo de vencimiento máximo de 90 días y con la firma de tres o, a lo menos, de dos personas de solvencia conocida y notoria. Puede aún emitir un exceso sobre ese límite pagando un impuesto al Tesoro Nacional de 5 % sobre ese exceso. De aquí resulta que es imposible que en Alemania se produzca un pánico, puesto que el interés corriente está comprendido entre el 3 y el 4 %. Con este sistema, la estabilidad del comercio está asegurada y la influencia de sus empresas y

manufacturas la ha podido sentir todo el mundo civilizado.

«Por otra parte, la reserva en oro del Banco se encuentra protegida: 1.º mediante el alza de la tasa de los intereses; 2.º mediante liberales ofrecimientos para la atracción del oro extranjero y la concesión de 6 u 8 días a los embarcadores y otras pequeñas ventajas a los que importan oro; 3.º mediante una poderosa presión sobre los demás Bancos para impedirles que exporten el oro, y 4.º mediante las dificultades inconfesadas, pero sentidas por el cliente, que opone al pago en oro.

«El Banco de Francia está protegido contra los defectos de los pánicos comerciales, mediante la dificultad otorgada por la ley de 1897 que lo autoriza para emitir hasta un mil millones de francos. Para mantener sus reservas en pasta de oro o de plata, se vale del siguiente procedimiento: cuando se nota descenso en el cambio, empieza por pagar en moneda pequeña, gastada por el uso o con algún defecto en el peso, inadecuada, por lo tanto, para la exportación, oponiendo, con este método, una dificultad mecánica a la exportación del oro. Por lo demás, si se solicita del Banco una suma de consideración en oro para exportar, la solicitud debe ser sometida al Directorio, el cual, generalmente, cobra una comisión calculada para impedir la exportación, y por último, en caso de positivo temor de que se realice alguna fuerte exportación del oro, el Banco protege su reserva mediante la facultad, concedida por la ley, que le permite pagar, en lugar de oro, en monedas de plata de cinco francos. Como consecuencia de esto, y como quiera que el Banco no está obligado a pagar en oro metálico si se le pide—aunque para el servicio de los mercados nacionales así lo hace—no necesita elevar su tasa de interés.

«El Banco de Inglaterra tiene en su poder la reserva de todos los Bancos del Reino Unido, reserva que varía entre 130 y 150 millones. Su deber es mantenerla. Para ello, tan pronto como principia a disminuír, por la exportación del oro, el Banco alza el tipo corriente de interés, con lo que se tiende a detener la exporta-

ción por una parte y se fomenta la importación, por otra, atrayendo el oro ocioso del continente. Si con este procedimiento, y en tiempos normales, no consigue la atracción del oro porque hay en Lombard Street,—barrio financiero de Londres—oro disponible que se conforma con un interés más bajo, acude a la venta de bonos del Estado al contado, por dinero efectivo, y los compra a plazo, con lo que obtiene el resultado de absorber el oro o dinero prestable de la calle; cuando, a pesar del alza de interés no obtiene el resultado perseguido por desconfianza de los banqueros o capitalistas y se temen violentas sacudidas locales que afecten al crédito, pide prestado dinero directamente al Banco de Francia; cuando hay amenaza de algún pánico, el Banco liberaliza sus cajas i hace préstamos a todo legítimo solicitante tanto para aliviar al mercado como para evitar la desconfianza; por último, cuando se aproxima el agotamiento de la provisión de dinero i se ve venir la clausura del Banco, el Gobierno de Gran Bretaña, por intermedio de su Primer Ministro, ha permitido siempre la emisión de billetes con garantía de otros depósitos distintos del oro». (The Federal Reserve Act, Origins and Principles, Bay Robert L. Owen, New York, 1919, págs. 9 a 17).

*
* *

Los Bancos de Reserva Federal de Estados Unidos de Norte América.—Estos Bancos, caen dentro de la categoría de los privilegiados, ascienden a doce, fueron creados por la ley de 23 de Diciembre de 1913, tienen personalidad jurídica; pero sus accionistas son sólo de dos categorías: obligatoriamente, *los Bancos Nacionales* y voluntariamente, *los Trust Company*. Los Bancos Nacionales debieron acogerse a la ley dentro de los sesenta días siguientes de su promulgación, bajo la sanción de perder toda su expectativa a las agencias de los Bancos de Reserva, y la más grave aún, de perder la autorización gubernativa a los que no se constituyeran como accionistas. Cada uno de los doce Bancos está dirigido por nueve directores, seis designados por los Bancos accionistas, por el procedimiento de mayoría relativa y tres represen-

tantes del Gobierno, incluído el agente de Reserva Federal, nombrado por el Consejo de Reserva Federal, Consejo que tiene su nombramiento directo del Gobierno. Con estas designaciones y con estas atribuciones de los Bancos de Reserva y del Consejo, no se han cercenado las facultades del Ministro del Tesoro, y a cargo de los billetes de Reserva Federal, permanece el Controlador del Circulante.

Según Mr. Owen, quien hizo prevalecer en las disposiciones de esta ley muchas de sus ideas y concepciones, la columna vertebral de sus disposiciones la componen: 1) la emisión de circulante elástico, billetes del Tesoro con garantía de una gran reserva en oro y de créditos comerciales y bancarios; 2) billetes emitidos y controlados por el Gobierno; 3) fácilmente aprovechables por los banqueros y por el comercio; 4) con un tipo de interés que evita la inflación y provoca la contracción; 5) la distribución de las reservas bancarias en doce Bancos con la misión de servir al comercio en lugar de concentrarlas en Nueva York para servir a la Bolsa.

«Tras el crédito personal del agricultor, comerciante, fabricante, embarcador o negociante, agrega Mr. Owen, aparece el crédito de la Nación que lo provee de un circulante elástico cuya validez no puede ser puesta en duda, pues se abona con la firma del representante del Estado. Esta elasticidad permite a todo el país cumplir sus obligaciones corrientes sin inconveniente alguno. Da seguridades al comercio general de que nunca podrá producirse una escasez de circulante, le asegura contra todo peligro de un pánico financiero a causa del acaparamiento del circulante por los medrosos, o de la denegación repentina del crédito necesario».

Mr. John Skelton Williams, Controlador General, declaró en un discurso (1919) refiriéndose a la Ley de Reserva Federal: «Todo hombre de negocios, banquero o capitalista, sabe en qué consiste y los bienes que ha producido. Es el sistema financiero general mejor que haya existido en el mundo. Ha hecho de nuestra Nación y de nuestro Gobierno una fuerza financiera incontrastable y la más sabia que haya imaginado

la mente humana...Esta sola medida nos ganó la guerra. Permitió que nuestras finanzas resistieran todos los golpes y demandas que a ellas se hicieran. Nos facultó para ayudar a nuestros aliados instantáneamente y con generosidad cuando ellos más lo necesitaban.»

En resumen, la Ley de Reserva Federal, comprende: una provisión rápida de billetes de reserva del Tesoro Federal, emitidos y controlados por el Gobierno contra seguridades adecuadas, incluso letras comerciales con garantía de mercaderías; con un interés estipulado, para evitar la inflación y con facilidades sumas para que el billete sea obtenido en cualquier momento y en cualquier punto de la República donde existan comerciantes con derecho a crédito, pudiendo usarse los bonos nacionales como base para la emisión de billetes de la Reserva Federal mediante un tipo de interés fijado por las autoridades competentes para provocar la contracción. Los bonos y billetes bancarios fueron sustituídospor el billete de Reserva Federal, alcanzándose así la unidad monetaria; también se reemplazó el certificado del Tesorero (contra depósito en oro) por billetes de la misma reserva, pasando el oro a la caja de los Bancos de Reserva, bajo la custodia de los Agentes de Reserva y quedando disponibles esos fondos como garantía del billete; estableció, también, que el bono de la deuda nacional pudiese servir como garantía para la emisión de billetes de la Reserva Federal.

La influencia de los Bancos de Estado o de sus similares, los Bancos que hemos llamado mixtos y los privilegiados, en general, es semejante: la estabilización de la moneda, la elasticidad del circulante, la unificación del régimen monetario dentro de una Nación, son ventajas en que todos ellos concurren y de tanta consideración, que ya no se discuten, siquiera, por carencia de contradictores. Difieren, sí, los pareceres, en cuanto al sistema que deba adoptarse.

Algunos países americanos, Argentina y Brasil, con el objeto de procurar la estabilización del cambio, han discurrido un procedimiento original, a que tam-

bién nos hemos acogido, las Cajas de Conversión, establecimientos que, sin desempeñar funciones bancarias propiamente tales, como el descuento de documentos comerciales y otros, desempeñan la significativa función de emitir papel contra depósitos en oro. Son, en realidad, Bancos de Estado con funciones muy restringidas, limitada solamente a la emisión contra depósito en oro, manteniendo para el billete que emiten el precio del mercado y obteniendo, en garantía de su emisión, oro en pasta o amonedado por un valor fijo en peniques oro.

La primera de estas instituciones, la Caja de Conversión Argentina, fué creada por ley de 7 de Octubre de 1890 y modificada por ley de 4 de Noviembre de 1899; la segunda, Caja de Conversión de los Estados Unidos del Brasil, se creó en virtud de la ley de 6 de Diciembre de 1906 (1). En cuanto a la Caja de Conversión de nuestro país, ha sido considerada más atrás con sus modificaciones.

El señor Rodríguez Cerda, en el trabajo a que nos referimos en la cita precedente, considerando las opiniones de don Agustín Ross y de don Alberto Edwards, autores de sendos estudios y proyectos sobre Bancos de emisión, acerca del régimen de Bancos libres del Canadá, dice: «Los caballeros nombrados, para preferir el sistema de la libertad de emisión que pregonan en sus proyectos, sin duda se colocan del lado de las personas que quieren establecer instituciones de créditos, y reclaman, en esta materia, la más amplia libertad que la Constitución Política asegura a toda clase de negocios.

«Pero se olvidan de que esta libertad sin contrapeso tiene una excepción, que en pocos casos puede aplicarse con más propiedad que al que tratamos, y consiste en que el ejercicio de la industria bancaria con amplia libertad de emisión para todos los que quieran dedicarse a ella es contrario al bien público; hiere los más legí-

(1) Estas leyes pueden consultarse en su texto íntegro, en el Tomo III, Volumen X de los Trabajos del IV Congreso Científico I Pan - Americano, celebrado en Santiago de Chile a fines de 1908 y principios de 1909, págs. 22 a 27, «Estudio sobre Conversión Metálica», por don Jorge Rodríguez Cerda.

timos intereses; es ocasionado a perturbaciones profundas, e impide a los poderes públicos vigilar, como es su deber, la circulación monetaria del país, que afecta a todos los negocios, todas las fortunas y que es lo más delicado que tiene, supuesto que los errores que se cometen en esta materia tienen su repercusión fuera de él, en los cambios comerciales». (Vol. citado, pág. 19).

Hay algo de singular en esta concepción del señor Rodríguez Cerda, de que vale la pena tomar nota: coincide sustancialmente con el principio matriz de la Ley de Reserva Federal de Estados Unidos de Norte América, promulgada cinco años más tarde, y la cual no quiso sustraer a la vigilancia y tuición del Estado las emisiones de billetes de Banco, y mantuvo con clara independencia el manejo de los fondos nacionales de toda intervención privada o de toda institución particular.

En nuestro país se encuentra en el terreno de la discusión legislativa y doctrinaria, desde hace más de treinta años, la conveniencia de dar al Estado una institución que realice las funciones de algunos de los Bancos que dejamos indicados, sea de un Banco genuino del Estado, sea de un Banco mixto, sea de un Banco privilegiado propiamente tal.

Las tres ideas cuentan con partidarios. Cuál habrá de prevalecer en definitiva, no nos atreveríamos a vaticinarlo. De lo que dejamos dicho más atrás se desprende que no importa la forma de organización de uno de estos Bancos para que se alcancen los mejores resultados, cuando su administración y dirección están sometidas a los principios de la prudencia y de la severidad que deben primar en esta clase de negocios: el Banco de Suecia, el del Imperio Alemán, el de Francia, el de Inglaterra y los Bancos de Reserva Federal de Estados Unidos, son una muestra clara y buen argumento probatorio de esta afirmación. El sistema adoptado por la Gran República del Norte, por ser el más nuevo y fundado en la experiencia y observación de las instituciones semejantes del Viejo Mundo, de Australia y del Canadá, aunque todavía no suficientemente conocido entre nosotros, cuenta con adeptos muy decididos. Acaso para Chile tendría el inconveniente de que no

proporcionaría al Estado la considerable economía en la administración de la Caja Fiscal que proporcionan a Francia y a Inglaterra los Bancos de su nombre, realizando los servicios de Contador y Tesorero de la Nación.

Un proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados a fines de 1919, reunía todos los caracteres de un Banco de Estado, bajo el nombre de Banco Central de Chile. Iguales ideas contiene un proyecto publicado en folleto, de don Agustín Ross, reputado financista. En la Cámara de Senadores, en los diversos estudios de comisión y contra-proyectos sometidos a la deliberación de este cuerpo legislativo, ha predominado el concepto de una especie de Banco mixto, con participación del Estado con una porción del capital en los primeros años, o en tanto que el capital definitivo del Banco sea totalmente suscrito por los demás Bancos, en cuyo momento se convertiría en un simple Banco privilegiado particular con intervención del Gobierno en la designación del Consejo de Administración y participación en las utilidades cuando ellas excedan de cierto límite. Se ha querido imitar en cierto modo el sistema de los Bancos de Reserva Federal; pero el mecanismo del proyecto aprobado por la Comisión de Hacienda no reune todos los caracteres de aquéllos ni reserva al Estado su independencia para supervigilar y encauzar las emisiones de billetes, ni autoriza las emisiones bajo la superioridad de su garantía. Por el contrario, encarga al Banco la operación, de suma trascendencia, del rescate del billete fiscal y pone, aunque indirectamente, en sus manos, los fondos de conversión, encomendándole, a la vez, ciertas funciones de Tesorería como la percepción de las rentas del Estado y el pago de sus obligaciones. Se ha querido crear un Banco de los Bancos, Banco de emisiones y descuentos; pero se han incorporado en la extructura del proyecto ideas diversas que no permiten juzgarlo como una concepción estrictamente ajustada a ninguna de las formas conocidas.

Por lo demás, un Banco semejante, no se opondría a la creación de un Banco del Estado.

Las opiniones sobre esta materia, repetimos, no están uniformadas: hay fervorosos partidarios del siste-

ma de Banco del Estado, como los hay del sistema de Banco privilegiado. En favor de una y de otra tendencia se aducen poderosas razones.

Los temores que ha condensado Jèze en sus opiniones citadas en este párrafo, no tienen su total aplicación en este país, salvo las que se relacionan con la intervención de la política en los negocios del Banco; por el contrario, son muy sólidos sus propios razonamientos en favor de una institución de Estado, como lo son los razonamientos del señor De Greef, quien considera (párrafo LV) *los privilegios otorgados por el Estado como una deplorable concesión hecha pos éste a las clases actualmente dirigentes, a los intereses particulares de estas últimas.*

La fundación de un Banco del Estado entre nosotros, no ofrecería, por lo demás, mayores dificultades en la situación actual, toda vez que el Estado es dueño de una suma, en oro efectivo, más que suficiente para proporcionar, desde luego, a esta institución, los fondos necesarios (fondos de conversión) con el fin de constituír su capital. A este Banco se podrían encomendar las funciones concentradas hoy en la Caja de Emisión, como se pretende en los proyectos a que hemos aludido, y autorizarlo para que realice el rescate del billete fiscal. Para esto último, se haría indispensable establecer previamente las condiciones en que debería verificarse la conversión a un tipo de cambio como lo hemos manifestado en el párrafo precedente, quebrando el padrón metálico. La conversión a un tipo de cambio determinado (v. gr. 9 d.) tan pronto como el cambio se hubiere mantenido durante cierto tiempo a un promedio de 8 y medio d. por cada peso, no sólo sería fácil, sino que importaría un acto de muy ventajosas consecuencias en la vida económica nacional.

La conversión a un tipo bajo de cambio no es de temer, produce menos trastornos que la conversión a tipos altos en todos los órdenes de la actividad comercial, industrial, agrícola, etc. de la Nación.

En todo caso, si nos hemos detenido a considerar con cierta amplitud estas materias, lo hacemos con el propósito uniforme que venimos persiguiendo de darlas a conocer en su forma menos compleja, más al alcance de todo el mundo.

D. Seguros, Cajas de Ahorros y Montes de Piedad o Cajas de Crédito Prendario.—El estudio de estas cuestiones corresponde, con mayor propiedad, a la Economía Social. No nos detendremos en ellas con mucha extensión.

Queremos, sólo, hacer notar que en algunos países el Estado ha asumido franca y resueltamente funciones de la naturaleza de las que sugiere este epígrafe: Francia tiene Montes de Piedad del Estado y Caja Nacional de Ahorros; en Alemania y en Italia, el Estado ha intervenido en la organización y creación de servicios de seguro; en América la República Oriental del Uruguay ha establecido, en los últimos años, el Banco Nacional de Seguros, y poco a poco, va asumiendo, esta institución, el monopolio de los seguros en aquel país.

Entre nosotros la Caja de Ahorros de Santiago y la Caja Nacional de Ahorros, han sido organizadas bajo la tuición de la Caja de Crédito Hipotecario, institución creada por ley de 29 de Agosto de 1855 (Anguita, tomo II, págs. 10 a 13) y que ha prestado importantes servicios al país con su facultad de emitir bonos hipotecarios y el desempeño de las funciones intermediarias entre los propietarios de inmuebles que necesitan recursos y los capitalistas que disponen de dinero.

Por otra parte, la ley núm. 3,607, de 14 de Febrero de 1920 (Echeverría, tomo IX, págs. 180 y 181), creó la Caja de Crédito Popular con las facultades de prestar dinero con garantía prendaria; de emitir bonos y letras de créditos por el valor de las obligaciones constituídas a su favor; de amortizar a la par las letras que emita según el fondo ordinario o extraordinario que se destine a ese objeto, y de formar un fondo de reserva que se destine a esas operaciones. Se limita la condición bajo la cual puede prestar dinero a las cosas muebles, inanimadas o a los efectos públicos. Para su funcionamiento se pone a su disposición, por una sola vez, la suma de un millón de pesos.

En materia de seguros, la participación del Estado se encuentra reducida a una contribución anual que

deben pagar estas sociedades. No se ha logrado, todavía, promulgar la ley de nacionalización de esta industria, no obstante haber diversos proyecto sometidos a la deliberación del Congreso Nacional.

Los hechos que dejamos anotados, revelan, una vez más, el crecimiento normal y continuado de las funciones, cada vez más importantes y encaminadas en forma más acentuada en el sentido del beneficio social, que asume el Estado. Quieras que no, estos organismos que comportan un servicio en favor de la colectividad, ya sea que miren a la previsión (seguros y ahorro), ya que miren a las facilidades (Cajas de Crédito Prendario) que pueden otorgarse, sin gravámenes prohibitivos o demasiado onerosos, al necesitado en los días de angustia y de miseria, se incorporarán, cada vez con mayor fuerza, a las actividades del Estado y dilatarán considerablemente sus funciones sociales. Aunque no todas deban ni puedan considerarse como productivas de utilidades o de recursos para el Erario, hay una entre ellas (los seguros), que podrán dar, como lo dan a la industria privada, utilidades cuantiosas.

Capítulo Décimo Quinto

El patrimonio productivo por adquisición

§ LXXVI.—Herencias yacentes.—§ LXXVII. Bienes mostrencos.—§ LXXVIII. Billetes fiscales que se destruyen en poder de los particulares.—§ LXXIX. Actividades locales asumidas en nuestro país por el Estado.—§ LXXX. Recapitulación y observaciones generales.

§ LXXVI.—Herencias yacentes. «Hay numerosos casos en los cuales los bienes se encuentran sin dueño, o, a lo menos, sin dueño conocido: Herencias yacentes, bienes mostrencos, tesoros, billetes de Banco, destruídos y no presentados para su rescate, quizás, también, los bienes de fundaciones suprimidas, etc. La importancia financiera de estas rentas, es, por lo demás, insignificante.

«I.—Para justificar la atribución al Estado de los bienes sin dueño, se puede decir que no hay razón para que esos bienes se dejen al primer ocupante, y que la propiedad atribuída a ese ocupante, carecería de fundamento racional. Mucho mejor es reservar al Tesoro Público, es decir, aplicar en definitiva a las necesidades generales los bienes sin dueño o sin dueño conocido.

«II.—*Históricamente*, la atribución al soberano, al señor justiciero, al Estado, del todo o parte de los bienes sin dueño, es tradicional. Hay pocas legislaciones, antiguas y modernas, que no hayan consagrado esta solución. Se veía en ello un atributo de la soberanía, fórmula enigmática y cómoda.

«III.—En los diferentes Estados, la importancia de las rentas de esta categoría varía evidentemente, según sean las disposiciones en vigor sobre sucesiones, bienes mostrencos, tesoros, etc.

«Estas disposiciones están ampliamente subordinadas a la tradición histórica. Salvo las sucesiones, las otras materias son de tan débil importancia práctica, que reglamentaciones muy antiguas, a menudo defectuosas, están todavía en vigor. (Jèze, pág. 610).

«Una situación de que se pueden derivar rentas de importancia para el Tesoro, y que también tiene importancia para la prosperidad económica del país y para la estabilidad social, es la que se relaciona con la fijación del límite de los grados de parentesco dentro de los cuales la sucesión puede ser deferida ab-intestato. La regla que debe prevalecer, es que la ley, en esta materia, debe ser todo lo amplia posible: en tanto que el grado es lo suficientemente próximo para que la prueba del parentesco no sea muy difícil de verificar, se debe admitir el derecho a la sucesión. En Francia se ha fijado en el duodécimo grado el límite más allá del cual desaparece el derecho a la sucesión intestada, a menos que el difunto haya dejado cónyuge sobreviviente. A falta de parientes dentro del duodécimo grado y de cónyuge sobreviviente, los bienes intestados vuelven al Estado. Esta regla nos parece sabia, porque, generalmente en nuestra sociedad moderna, en la cual los desplazamientos de familias y los cambios de situación son frecuentes, más allá del duodécimo grado en la línea colateral el parentesco es a menudo incierto y difícil de establecer: las liquidaciones se hacen laboriosas y están sujetas a verdaderos procesos por la multiplicidad de pretendientes.» (Leroy-Beaulieu, tomo I, pág. 512).

«*Herencias yacentes.*—Recaían y recaen aún en nuestros días regularmente en poder del Estado o de su representante (el príncipe) excepcionalmente, según costumbre o privilegio, benefician a otros, como el señor justiciero, la Comuna a la cual pertenecía o en la cual estaba domiciliado el causante, a la caja de los pobres, etc... El monto del producto, depende de la *organización del derecho de sucesión.* El rendimiento de este derecho en favor del Estado es considerable cuando el derecho de sucesión intestada se reserva sólo a los parientes próximos como en el antiguo derecho alemán.

«La devolución al Estado y no a la Comuna ni a la caja de los pobres, etc... aparece expresamente hoy día como la solución más justa en teoría. En ningún caso se percibe el motivo para determinar, en principio, la devolución de un patrimonio cualquiera a una institución particular. Al contrario, la renta debe ser considerada en el número de las rentas ordinarias y empleada en cubrir los gastos generales corrientes. (Wagner, tomo II, pág. 100).

Las citas que preceden, y muchas otras que pudiéramos agregar, concurren en el común concepto, incorporado a la legislación positiva y fundado en la tradición histórica, de la atribución al príncipe, al soberano, al Estado, de los bienes de una persona que fallece sin testar, cuando no deja herederos con derecho a la sucesión intestada, o, propiamente, cuando los parientes del difunto están fuera de los grados de parentesco reconocidos por la legislación con derecho a heredar.

En nuestro Código Civil, esta materia se encuentra subordinada a la disposición del art. 995, que dice: «A falta de todos los herederos *ab-intestato*, designados en los artículos precedentes, sucederá el Fisco.»

Los herederos a que hace referencia el artículo citado, son: los descendientes, los ascendientes, el cónyuge, y los colaterales hasta el *sexto grado*, en cuyo límite se extingue el derecho de sucesión intestada para los parientes del causante.

§LXXVII.—Bienes mostrencos. «Se acostumbra dar este nombre, en general, a todos los que carecen de dueño conocido, ya sean muebles, ya raíces» (Diccionario de la Real Academia).

«*Bienes mostrencos.*—Se da este nombre a todos aquellos muebles o inmuebles que se hallan abandonados o perdidos, o no tienen dueño conocido. Reciben este nombre porque se deben mostrar o poner de manifiesto, a fin de que sepa su dueño que han sido hallados y pueda reclamarlos.

«Algunos autores aplican la denominación de bienes mostrencos únicamente a los muebles y semovien-

tes sin dueño conocido, llamando a los inmuebles que se encuentran en el mismo caso, bienes *vacantes*, y bienes *ab–intestato* los que quedan sin dueño por muerte de éste sin testamento y sin ascendientes, descendientes ni colaterales que le sucedan. Generalmente todas estas clases de bienes reciben el nombre de mostrencos, sin distinguir los muebles de los inmuebles, ni los vacantes de los ab–intestatos.

«Los bienes mostrencos por derecho de gentes, deberían pertenecer al primer ocupante, por ser bienes *nullius* o de ninguno; pero el derecho positivo ha establecido que se apropie de ellos el Estado, quedando en beneficio de todos lo que a nadie pertenece». (Diccionario Enciclopédico Hispano Americano).

«*Objetos mobiliarios encontrados* (comprendidos entre ellos el numerario metálico y el papel moneda, billetes de Banco, títulos al portador, etc.), cuyo dueño no se puede descubrir.

«A menudo, y en buen derecho, el inventor (autor del hallazgo) es sometido a declaración en presencia de la autoridad pública. Habitualmente se convierte en el propietario del objeto encontrado; pero, a menudo, el Estado es dueño de una parte del valor o hace concesión de él a la Comuna, a una fundación, etc... lo que en principio se justifica. Materia sin grande importancia financiera, porque no se podría razonablemente reducir la parte del inventor en condiciones de exponerse a que se guarde para sí, como ocurriría casi siempre, el secreto de su hallazgo.

«Las mismas observaciones para el caso del *tesoro*, más importante y práctico a continuación de acontecimientos perturbadores o de revueltas, ocasiones en que los particulares ocultan, con mucha frecuencia, monedas y objetos preciosos para ponerlos al abrigo de la inseguridad general. (Wagner, tomo II, pág. 100).

El señor Wagner toma en consideración algunas variedades de los bienes mostrencos, los que se llaman hallazgo y tesoro, y a los cuales se refieren los arts. siguientes de nuestro Código Civil:

«Art. 624. La *invención o hallazgo* es una especie de

ocupación por la cual el que encuentra una cosa inanimada que no pertenece a nadie, adquiere su dominio, apoderándose de ella.

«De este modo se adquiere el dominio de las piedras, conchas y otras sustancias que arroja el mar y que no presentan señales de dominio anterior.

«Se adquieren del mismo modo las cosas cuya propiedad abandona su dueño, como las monedas que se arrojan para que las haga suyas el primer ocupante.

«No se presumen abandonadas por sus dueños las cosas que los navegantes arrojan al mar para aligerar la nave.

«Art. 625. El *descubrimiento de un tesoro* es una especie de invención o hallazgo.

«Se llama *tesoro* la moneda o joyas, u otros efectos preciosos, que elaborados por el hombre han estado largo tiempo sepultados o escondidos sin que haya memoria ni indicio de su dueño.

«Art. 626. El tesoro encontrado en terreno ajeno se dividirá por partes iguales entre el dueño del terreno y la persona que haya hecho el descubrimiento.

«Pero esta última no tendrá derecho a su porción, sino cuando el descubrimiento sea fortuito, o cuando se haya buscado el tesoro con permiso del dueño del terreno.

«En los demás casos, o cuando sean una misma persona el dueño del terreno y el descubridor, pertenecerá todo el tesoro al dueño del terreno.

«Art. 627. Al dueño de una heredad o de un edificio podrá pedir cualquiera persona el permiso de cavar en el suelo para sacar dinero o alhajas que asegurare pertenecerle y estar escondidos en él, y si señalare el paraje en que están escondidos y diere competente seguridad de que probará su derecho sobre ellos, y de que abonará todo perjuicio al dueño de la heredad o edificio, no podrá éste negar el permiso ni oponerse a la extracción de dichos dineros o alhajas.

«Art. 628. *No probándose el derecho* sobre dichos dineros a alhajas, serán considerados como *bienes perdidos* o como *tesoro encontrado en suelo ajeno*, según los antecedentes y señales.

«En este *segundo caso*, deducidos los costos, se *di-*

vidirá el tesoro por partes iguales entre el denunciador y el dueño del suelo; pero no podrá éste pedir indemnización de perjuicios, a menos de renunciar su porción.

«Art. 629. Si se encuentra alguna especie mueble, al parecer perdida, deberá ponerse a disposición de su dueño; y no presentándose nadie que pruebe ser suya, se entregará a la autoridad competente, la cual deberá dar aviso del hallazgo en un periódico del departamento, si lo hubiere, y en carteles públicos que se fijarán en tres de los parajes más frecuentados del mismo.

«El aviso designará el género y calidad de la especie, el día y lugar del hallazgo.

«Si no pareciere el dueño, se dará este aviso hasta por tercera vez, mediando treinta días de un aviso a otro.

«Art. 630. Si en el curso del año subsiguiente al último aviso no se presentare persona que justifique su dominio, se venderá la especie en pública subasta; se deducirán del producto las expensas de aprensión, conservación y demás que incidieren; y el *remanente se dividirá por partes iguales entre la persona que encontró la especie y la Municipalidad del departamento.*

«Art. 631. La *persona que haya omitido las diligencias aquí ordenadas perderá su porción en favor de la Municipalidad*, y aún, quedará sujeta a la acción de perjuicios, y según las circunstancias, a la pena de hurto.

«Art. 632. Si aparece el dueño antes de subastada la especie, le será restituída, pagando las expensas, y lo que a título de salvamento adjudicare la autoridad competente al que encontró o denunció la especie.

«Si el dueño hubiere ofrecido recompensa por el hallazgo, el denunciador elegirá entre el premio de salvamento y la recompensa ofrecida.

«Art. 633. Subastada la especie, se mirará como irrevocablemente perdida para el dueño.

«Art. 634. Si la especie fuere corruptible o su custodia y conservación dispendiosas, podrá anticiparse la subasta, y el dueño, presentándose antes de espirar el año subsiguiente al último aviso, tendrá derecho al precio, deducidas, como queda dicho, las expensas y el premio de salvamento».

Las que preceden son las disposiciones o reglamentación que se relacionan con los *inventos o hallazgos* y los *tesoros*; pero la disposición general, sobre bienes inmuebles, que los aplica al Estado, la encontramos en el art. 590 del mismo Código, que dice: «Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

Como se ve y desprende de las disposiciones trascritas, el hallazgo y el tesoro (aplicado a un grupo de bienes muebles) se encuentran colocados en nuestro derecho positivo en distinta situación que el inmueble, y sólo a éste se aplica el principio general de los bienes mostrencos, adjudicándole su propiedad al Estado.

La importancia financiera de estos bienes ha sido considerable en los países nuevos: dilatadas porciones de territorio se han encontrado sin dueño y de esa circunstancia deriva la mayor parte del patrimonio territorial de la Nación. Con la constitución de la propiedad, y la enajenación de las tierras, esta importancia decrece, fenómeno que se ha observado sin excepción en todos los países del orbe, señaladamente en los nuevos continentes, Oceanía, Australia y América.

§ **LXXVIII.— Billetes fiscales que se destruyen en poder de los particulares.** «Un caso específicamente moderno es el de las *ganancias provenientes del papel moneda y de los billetes de Banco* que no *reingresan* en la caja, después del requerimiento y pierden todo su valor una vez expirado el plazo de exclusión.

«Se trata de papeles al portador, que sirven de medios de circulación para reemplazar la moneda. De ellos se pierden, generalmente, pequeñas partidas, sobre todo de los de corte pequeño. A estas pérdidas corresponde un activo que permanece disponible en poder del emisor, por ejemplo, en un Banco de emisión. Las funciones de este medio de circulación en el tráfico público, justificarían perfectamente, sobre todo cuando el Estado concede a determinado Banco el derecho de emisión de billetes, en oposición al sistema de libertad de Bancos, la atribución legal de esas ganancias al Es-

tado, y no a una sociedad particular (Banco de emisión por acciones, etc.) El activo que garantiza los billetes emitidos, se convierte, en cierto sentido, en una especie de bien sin dueño como consecuencia de la pérdida de los billetes. En los Bancos prusianos se emplean esas pérdidas en obras de caridad». (Wagner, tomo II, pág. 101).

El caso descrito y considerado por Wagner, es el que se relaciona con los Bancos privilegiados. Cuando se trata de Bancos del Estado, la utilidad beneficia directamente al Tesoro, a quien aprovechan las utilidades del Banco. Igual situación se produce cuando las emisiones son fiscales y se hacen bajo la responsabilidad del Estado, como emisor.

Los motivos que ocasionan las pérdidas de estos billetes, son y serán siempre numerosos: incendios, naufragios, facilidad con que esta forma de moneda se destruye si permanece por algún tiempo abandonada y sometida a la acción destructora del tiempo, etc., son factores que concurren en la desaparición de esa moneda de valor representativo fundado en la confianza, pero, como se ha dicho, sin valor propio como el que lleva consigo la moneda metálica, más resistente, en sí misma, a la destrucción, aunque, en todo caso, susceptible, también, de desgastes y aún de perderse para siempre en algún naufragio.

Como doctrina general sobre esta materia, debe adoptarse la de Wagner. Se trata, en cierto sentido, de bienes sin dueño (la garantía responsable del rescate del billete, ha quedado, de hecho, sin dueño con la desaparición del objeto garantizado) y como tales, su atribución al Estado se conforma con los principios generales sobre los bienes sin dueño, pues de ninguna manera se les podría confundir con el hallazgo o con la invención.

Nuestra legislación positiva no contempla disposiciones sobre la materia, como tampoco las contempla respecto de los depósitos bancarios, personalmente hechos o en virtud de disposiciones judiciales, que permanecen sin que nadie los retire del Banco respectivo. Bajo el imperio del sistema de Bancos libres de emisión,

estos beneficios recayeron, ciertamente, en favor del Banco emisor; desde 1898, las emisiones son fiscales, y los billetes que se hayan extraviado, que no podrán presentarse para su rescate, beneficiarán al Estado. Hay quienes aprecian las pérdidas en una cifra aproximada de seis millones de pesos; esta apreciación y cualquiera otra, son antojadizas: la cifra exacta sólo se podría conocer si se procediera alguna vez al cambio o rescate total de los billetes emitidos, sea por billetes nuevos, situación muy difícil de realizar, sea por la conversión metálica.

§ LXXIX.—Actividades locales asumidas en nuestro país por el Estado.

Dentro de una aplicación estricta de los buenos principios de la Lógica, las materias de que se ocupa este párrafo han debido aparecer en sitio independiente: no pertenecen ellas al patrimonio productivo por adquisición, objeto fundamental de este Capítulo, sino, en cierto sentido, a las *empresas*, y por su índole, a las empresas *locales*.

Razones especiales han puesto, en nuestro país, al Estado en la obligación de tomar a su cargo, algunas de esas empresas, sea en definitiva, sea transitoriamente. No se trata, pues, en estricta concepción financiera, de empresas permanentes, razón que nos indujo a no considerarlas en el sitio destinado a esas materias; por otra parte, dada la forma compendiada, casi de mera información con que nos referimos a ellas, tampoco nos ha parecido conveniente dedicar un Capítulo a su exclusiva consideración. Esas son las razones por que les hemos destinado este párrafo solamente, aunque a muchos pueda parecer ello un error de lógica en la ordenación de las materias. Esperamos que les satisfará la explicación que precede.

Como lo pusimos de manifiesto en el párrafo XXXIV, el régimen municipal de nuestro país, ni por su organización, ni por su funcionamiento, ni por su rentabilidad ha alcanzado el desarrollo a que ha llegado en otros países más adelantados, de más antigua y más sólida organización. Podría decirse que está todavía en paña-

les, a lo sumo, que empieza a moverse con andaderas. Desde el punto de vista de sus atribuciones, se fué, desde el principio, más allá de lo que un razonable sistema evolutivo pudo señalar como adecuado a la cultura general y al espíritu público de nuestros conciudadanos. Se les concedieron facultades de gran amplitud. No las han podido, razonablemente, satisfacer. Un vasto conjunto de facultades, repetimos, les fué indicado; pero no se les proporcionaron los recursos suficientes para atenderlas y llenarlas con holgura, ni siquiera con modestia. Por el contrario, algunas de las leyes promulgadas en los últimos tiempos les han impuesto un fuerte cercenamiento de sus entradas, ya exiguas, aplicándolas a servicios, como el de caminos, de que se ha hecho cargo el Estado.

Lejos de actuar, pues, las Municipalidades, como elementos de progreso dentro del país, han sido, propiamente, elementos de estagnación. Sin que pueda imputárseles la responsabilidad exclusiva de esta penosa y dañina situación, es innegable que hubo precipitación, que fué prematura la ley que las organizó; pero es innegable, igualmente, que han servido de escuelas de civismo, y que reparadas o corregidas sus deficiencias, enmendados con tino y sin arrogancias infundadas sus yerros, habrán de convertirse en un valioso elemento de prosperidad general.

En los últimos tiempos el progreso de la humanidad puede decirse que ha marchado a saltos, tan vigoroso ha sido el impulso recibido y tan rápido el desarrollo que ostenta en todas partes. No hemos podido ni debido quedarnos a la zaga de este movimiento universal. Si las Municipalidades no estaban en condiciones de emprender las obras de salubridad, aprovisionamiento y demás necesarias a la condición de ciudades civilizadas (so pena de que se nos hubiera seguido considerando como un pueblo sucio, anti-higiénico, estacionario o retrógrado) era indispensable que interviniera el Estado, con recursos y créditos suficientes, en la realización de esas obras de progreso. Esa es la causa de que el Estado, sustituyéndose en parte al Municipio, haya emprendido con sus recursos, o bajo su responsabilidad, grandes obras destinadas a servicios de carác-

ter eminentemente local: tales son las de agua potable, alcantarillado y hasta pavimentación de ciudades.

Detenernos en el detalle completo de estas inversiones, tendría, ciertamente, la importancia de permitirnos consignar las sumas invertidas en estas obras, pero ello sería punto menos que imposible, dada la circunstancia de que muchos de esos gastos se han consultado en las Leyes de Presupuestos, otros aparecen mezclados en leyes con diferentes destinos de fondos, y en todo caso, porque daríamos una desmedida extensión a este párrafo cuyo carácter es meramente informativo.

Consideraremos, en consecuencia, sólo algunas de estas obras, las de mayor importancia y valor, con las leyes que las han autorizado.

*
* *

La ley de 14 de Septiembre de 1888 (Anguita, tomo III, págs. 88 y 89) autorizó la inversión de $ 500,000 en los servicios de agua potable de diversas ciudades de la República. En su art. 8.º dispuso que una vez terminados los trabajos correspondientes, las obras fuesen entregadas a las respectivas Municipalidades para que las explotaran de su cuenta, debiendo fijar las respectivas tarifas en virtud de *ordenanzas*.

La disposición del artículo citado, manifiesta cuál era la doctrina sobre la materia en aquellos tiempos: el Estado acudía en auxilio de las Municipalidades —entonces sólo había una en cada departamento—con sus propios recursos, pero luego ponía las obras bajo su administración y explotación.

A partir de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1891, tantas veces citada, la doctrina cambió. Los Municipios son corporaciones autónomas de Derecho Público, y el Estado trata con ellos como se trata con personas (naturales o jurídicas) independientes.

Los casos típicos de esta orientación, los señalan las leyes que se refieren a los servicios de agua potable de Valparaíso, que en definitiva se incorporaron al patrimonio del Estado, y a los servicios de alcantarillado,

agua potable y pavimentación de Santiago, como lo demuestran las leyes siguientes:

La ley núm. 952, de 15 de Septiembre de 1897 (Anguita, tomo III, págs. 395 y 396) autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta £ 150,000 que se destinarían a proseguir, por *cuenta del Estado*, las obras de Peñuelas, facultándose al Gobierno para tomar, una vez terminados los trabajos, a su cargo la administración del agua potable de Valparaíso. El producto del servicio, descontados los gastos de conservación y administración, debería destinarse, preferentemente, al pago de intereses y amortización de la deuda que se contraería con el empréstito autorizado por esta ley, y de la deuda de £ 200,000 contraída anteriormente también con garantía del Estado. Cancelados esos empréstitos, el servicio volvería nuevamente a poder de la Municipalidad.

La última disposición no se realizó. Las inversiones del Estado en esas obras, siguieron en aumento, y éste, en definitiva, se hizo cargo del servicio de agua potable de Valparaíso para siempre.

Las nuevas inversiones se han hecho en virtud de lo dispuesto en las leyes que siguen: la ley núm. 1,011, de 23 de Enero de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 417) autorizó la inversion de $ 2.100,000; la ley núm. 1,184, de 1.º de Febrero de 1899 (Anguita, tomo III, pág. 460) la inversión de $ 1.600,000; la ley núm. 1,338, de 14 de Julio de 1900, la de $ 1.564,792; la ley núm. 1,439, de 19 de Enero de 1901 (Anguita, tomo III, pág. 523) la de $ 231,400; la ley núm. 2,645, de 16 de Febrero de 1912, la contratación de un empréstito que produjera hasta $ 5.500,000 y cuyo producto se destinaría al pago de la maquinaria y de las obras necesarias para completar la dotación de agua de esta ciudad. Las inversiones que preceden se han considerado en moneda corriente. La ley núm. 2,971, de 4 de Enero de 1915 (Anguita, tomo V, pág. 155) autorizó la contratación de un nuevo empréstito por £ 100,000, con garantía del Estado, para la misma Empresa. Por último, la ley núm.

3,213, de 22 de Enero de 1917 (Anguita, tomo V, pág. 516) facultó al Ejecutivo para *adquirir* de la Municipalidad de Valparaíso los derechos que esta corporación conservaba sobre la Empresa de Agua Potable de ese puerto, estimados en la suma de $ 1.972,842,08 moneda corriente. Realizada esta adquisición, las deudas de la Empresa quedaban a cargo del Fisco, a quien importaba este servicio la suma de £ 450,000 y en moneda corriente $ 12.969,034.08.

Además de estos gastos en los servicios de agua potable, el Estado se hizo cargo de la reconstrucción de Valparaíso, destruido por el terremoto de 16 de Agosto de 1906, en conformidad a lo dispuesto en la ley núm. 1,887, de 6 de Diciembre de 1906 (Anguita, tomo IV, págs. 138 y 139) que autorizó la contratación de un empréstito que produjera hasta £ 1.100,000 para invertirlo en la reconstrucción de aquella ciudad, y además, la suma de £ 500,000 que se tomarían del empréstito contratado en virtud de la autorización conferida al Ejecutivo por la ley número 1,835, de 14 de Febrero del mismo año (Anguita, tomo IV, págs. 116 a 118). Como lo dejamos consignado en el párrafo XXXIV, las obras de desagüe se realizan con cargo a la ley que autorizó la contratación de empréstitos y ejecución de las obras del mismo puerto.

Resumiendo: los servicios de agua potable de Valparaíso, unidos a los de su reconstrucción, cuestan al Estado £ 2.050,000 y 12.969,034.08 pesos moneda corriente, sin computar los servicios de mejoramiento de sus cauces y desagües a que nos hemos referido en el § XXXIV págs. 212 y 213.

En cuanto a Santiago, nos encontramos con las siguientes disposiciones que dicen relación con la materia de que nos ocupamos.

La ley núm. 1,012, de 31 de Enero de 1898 (Anguita, tomo III, pág. 421) autorizó al Ejecutivo para que se hiciera cargo de la deuda que la Municipalidad de Santiago tenía en el Banco Comercial de Chile, ascendente a la suma de $ 970,565.53, y, en tanto que la Municipalidad restituía esa deuda y sus intereses, la

Empresa de Agua Potable de esta ciudad quedaba sometida a un régimen mixto de administración, y con la prohibición, para la Municipalidad, de comprometer o gravar en modo alguno su Empresa de Agua Potable. Esta disposición se reprodujo en la ley núm. 1,624 bis, citada más adelante.

Con posterioridad, la ley núm. 2,750, de 28 de Enero de 1913 (Anguita, tomo IV, págs. 457 y 458) autorizó la contratación de un empréstito hasta por la suma de £ 1.360,000 con el objeto de realizar, mediante licitación pública, la aducción de las aguas del Manzanito y Laguna Negra a Santiago y construcción de un estanque y otras obras.

La ley núm. 1,624 bis, de 27 de Noviembre de 1903 (Anguita, tomo IV, págs. 49 a 51) autorizó la contratación del alcantarillado de Santiago y la pavimentación de las calles de la ciudad, conjuntamente con el ensanchamiento de los servicios de agua potable, hasta por la suma de $ 15.000,000 oro de 18 d.

Como se desprende sólo de estos datos, los servicios de agua potable, alcantarillado y pavimentación de Santiago, cuestan al Estado la inversión de £ 1.360,000, oro de 18d. $ 15.000,000, y moneda corriente, $ 1.100,565.53 agregando la suma de $ 130,000 que se pagaron por el Fisco, con cargo a la Municipalidad, a don Moisés Espoz, en virtud de la ley núm. 1,144, de 11 de Enero de 1899 (Anguita, tomo III, págs. 453 y 454), a los $ 970.565.53 ya indicados.

De lo expuesto se infiere que sólo en las ciudades de Valparaíso y Santiago, las dos principales de la República, en los servicios de agua, pavimentación, desagües, etc., el Fisco ha invertido las sumas totales: en £ 3.410,000, en oro de 18d. $ 15.000,000, y en moneda corriente, $ 14.069,569.61. Sumas, sin duda, bastante elevadas.

Lo que dejamos dicho para los servicios de agua potable y desagües de Santiago y Valparaíso, podríamos agregarlo para numerosas otras ciudades de la República, como Concepción, Valdivia, Antofagasta, Talca, Iqui-

que, Arica y Tocopilla (en estas tres ciudades las obras están autorizadas y en construcción), etc., etc. Dejaremos constancia, por último, de que hay pendiente la autorización legislativa para contratar un empréstito que produzca hasta $ 15.000,000 oro de 18 d. a fin de realizar con su producido las obras de alcantarillado de las demás ciudades de la República, algunas de las cuales se enumeran en la ley núm. 3,849, de 11 de Febrero de 1922 (Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno, Libro XCI, págs. 288 a 297) y de aquellas que en el curso de las obras vayan completando una población de diez mil o más habitantes.

Los servicios generales de agua potable, desagües, alcantarillados y pavimentación se han constituído, por disposiciones gubernativas y legislativas, en organismos independientes de los Municipios y bajo control y dirección del Gobierno. Será necesario esperar el desarrollo y crecimiento natural de las Municipalidades que habrá de llevar consigo el mejoramiento de su composición y el aumento de sus rentas, para que estos servicios de naturaleza eminentemente local les sean restablecidos en su integridad, una vez que el Estado haya recuperado sus inversiones o concluído el servicio y amortización de las deudas que para esos objetos se ha visto obligado a contraer.

§ **LXXX.—Recapitulación y observaciones generales.** La primera parte de la obra que hemos emprendido, queda virtualmente terminada en el párrafo anterior. Las materias que en ella se han desarrollado corresponden, en nuestro sentir, al conjunto de ideas que se evocan en su título: «Patrimonios y Empresas del Estado».

Hemos tratado las materias correspondientes desde un triple punto de vista: exposición de la doctrina general de los tratadistas que nos han servido de guías, de Mentores; presentación ordenada, y, por decirlo así, metódica de nuestra legislación (a veces decretos, ordenanzas y reglamentos) en sus disposiciones fundamentales y pertinentes, y juicios críticos sobre la situación de nuestro país en las diferentes cuestiones tratadas, con insinuaciones propias o deducidas sobre

las posibles medidas que deban adoptarse para alcanzar su mejoramiento.

La primera de estas directivas la hemos cumplido con la mayor honradez científica, sin omitir, en ningún caso, la paternidad del concepto u opinión reproducidos con la correspondiente cita del autor y hasta de la página del volumen, obra o colección en que se encuentra la materia original.

Respecto de la segunda, abrigamos la persuasión de haber expuesto la legislación pertinente de nuestra República, en lo posible, en orden cronológico sobre cada una de las cuestiones, o subdivisiones de las mismas, a que hemos sometido su exposición.

En cuanto a la tercera, los conceptos personales que emitimos quedan entregados al libre criterio de la opinión, cuyo fallo esperamos con toda tranquilidad, sin vanidades, sin arrogancias impertinentes, y acaso, por lo menos ese es nuestro estado de ánimo, sin amor propio. Ciertamente, muchas de nuestras ideas, porque las hemos asimilado en el ambiente y en la ilustrada conversación con algunos de nuestros amigos que se interesan por estas áridas materias, merecerán acogida favorable y acaso la aprobación de los lectores ilustrados de este libro. Sería petulancia absurda que esperáramos igual acogida o análogas consideraciones para todas. Desde luego, a nosotros mismos nos asiste la convicción de que no hemos realizado una obra que no merezca juicios encontrados ni censuras, no sólo porque censores hay siempre, como quiera que es mucho más fácil demoler que construir, sino porque también hay siempre quienes opinan de diferente manera que los demás. Queremos, sí, dejar, en todo caso, constancia, de que nuestra labor ha sido inspirada (y que la inspiración original nos ha acompañado durante todo su desarrollo) en el sano propósito de prestar un servicio al país, siquiera sea él la sola acumulación y ordenación de materias que se encuentran dispersas a través de nuestra abundante legislación, en las obras de numerosos tratadistas, en colecciones y folletos, en anuarios, memorias y boletines, procurando, por este medio, que otros más afortunados, —la fortuna nos ha sido siempre esquiva— que nosotros, con mejor acierto y mayor

capacidad, puedan realizar trabajos de investigación más fáciles y llegar a conclusiones más precisas y talvez más definitivas en provecho de la Ciencia y de la Nación.

* * *

Desde la exposición en síntesis de las materias que ocupan la atención de las Finanzas, pasando por la formación u orígenes de la sociedad, la clasificación de los ingresos del Estado, los patrimonios improductivos y productivos por naturaleza y por creación, los monopolios en sus tres variedades y el patrimonio de adquisición, hemos recorrido una dilatada escala de conocimientos y de leyes que abrirán—porque hasta dejamos anotada la ubicación precisa en que cada ley, reglamento, ordenanza, decreto o proyecto puede consultarse—un campo dilatado a la investigación de quienes se interesen por estas materias después de nosotros.

Para los que sólo quieran formarse un concepto somero de las distintas cuestiones consideradas, sin mayor profundización, bastará, acaso, lo expuesto en este libro: opiniones de tratadistas de justa y universal fama, presentación de las disposiciones de nuestro país en su desarrollo histórico, y las muy modestas y faltas de autoridad opiniones del autor, más que opinante, expositor de esta parte de la Ciencia Financiera, hasta hoy muy poco explotada entre nosotros, y que ha procurado presentar en la forma más clara y sencilla que le ha sido dable hacerlo, para colocarla al alcance de cualquiera inteligencia medianamente cultivada.

* * *

Es posible que a algunos llame la atención la circunstancia de que hayamos dedicado un párrafo especial a los puertos. Los tratadistas de Finanzas que hemos tenido a la vista no los consideran entre las empresas del Estado. La razón que explica esto, que pudiera parecer una novedad, es, sin embargo, muy sencilla: en nuestro país los puertos son, hoy por hoy, fuera de toda duda, empresas del Estado: construidos

a sus expensas, explotados bajo su vigilancia, interesado en que produzcan, a lo menos, lo necesario para el servicio (amortización e intereses) de las deudas que ha debido contraer para su ejecución y en que sirvan al natural desenvolvimiento comercial y económico de la Nación; no pueden reunir mayor número de características para que los consideremos como los hemos considerado. Cada día se hace más urgente la necesidad de organizar la administración de estas empresas.

***

Si hubiéramos de hacer una síntesis de este libro, siquiera fuese para presentar en rápida recapitulación las materias que más urge solucionar y acerca de las cuales poco o nada se ha realizado todavía entre nosotros, pensaríamos que es de urgencia suma resolver los problemas siguientes:

1) Creación y organización de un servicio especial destinado a la administración y explotación del patrimonio territorial del Estado, abandonado, en la actualidad, a todas las audacias desvergonzadas de los detentadores de terrenos fiscales. Con el sólo hecho de tomar posesión de estos bienes, el Estado obtendría ventajas incalculables: se libertaría del inestricable lío de los juicios y enmarañadas contiendas judiciales a que se ve continuamente arrastrado por la osadía de los ocupantes sin derecho y sin títulos, y podría dirigir su acción en el sentido de procurar que estos bienes, cuantiosos y de gran extensión, concurran como fuente normal de los recursos de la Hacienda Pública.

2) Orientación definitiva de nuestro régimen legal en materia de aguas y muy especialmente de las concesiones para utilizarlas como fuerza motriz y como productoras de energía eléctrica. La aguas forman, indiscutiblemente como el aire, parte integrante del patrimonio social o colectivo. El Estado puede conceder su ocupación transitoria o su aplicación a la industria privada por espacio de tiempo limitado; pero no debe despojarse del dominio permanente; no tiene, diríamos, atribuciones suficientes para hacerlo, toda vez que el hacerlo importa la enajenación a perpetuidad de este patrimonio social por cuya conservación e integridad

tiene el deber de velar permanentemente. Las concesiones a plazos fijos y en condiciones de que vuelvan siempre, terminado el plazo, a su dominio, se concilian con el interés del progreso y con el principio de la perpetuidad del derecho social sobre algo que es, por obra de la naturaleza, un bien de aprovechamiento común, un patrimonio de la colectividad. El Estado debe proponerse, en esta materia, una finalidad y, en su prosecución, sin desviarse de ella por pretexto alguno, ejercitar sus atribuciones. Esa finalidad no puede ser otra que la de convertirse, con el trascurso del tiempo, en el único proveedor de energía eléctrica dentro del territorio, y en el beneficiario, a lo menos de una porción de las ventajas que el uso de las aguas proporciona a la riqueza privada.

3) Importancia tiene, en nuestro sentir, la cuestión que se relaciona con las minas, cuyas concesiones en favor de la explotación por cuenta de personas privadas, naturales o jurídicas, debe, también, sujetarse a condiciones de plazos y reservarse el Estado una participación en las utilidades, no con el menguado propósito de enervar la iniciativa privada, sino con el de mantener, en lo posible, más que su alta vijilancia y amparo, la integridad de este otro patrimonio social. Muy señalado interés debe consagrarse a las cuestiones que afectan a la explotación del salitre, su régimen tributario y la propaganda en favor de su consumo, y a la solución de los múltiples problemas que ofrece la explotación de los yacimientos carboníferos.

4) Respecto de las empresas en concurrencia o en monopolio del Estado, hemos expuesto la doctrina con toda la claridad que nos ha sido posible. En cuanto a los ferrocarriles, insistimos en la conveniencia de que el Estado mantenga en todos sus aspectos el dominio de los que le pertenecen y procure, en el porvenir, alcanzar el monopolio de sus servicios induciendo su explotación en el sentido de servicios sociales y no en el de extraer de ellos utilidades para la Hacienda Pública.

Iguales razones abundan en favor de los servicios de correos, telégrafos, teléfonos, acuñación de monedas, emisión de billetes y creación de un Banco de Es-

tado. No son de temer: el concepto universal sobre estas cuestiones ha evolucionado francamente en su favor, el establecimiento de monopolios financieros y mixtos, como lo serían el de la elaboración y venta de tabacos, de naipes, y la concentración en manos del Estado de las ventas de bebidas con base alcohólica.

*
* *

No por justificar el tiempo que nos haya podido demandar la confección de esta obra, tampoco por vana ostentación ni jactanciosa petulancia, séanos lícito manifestar que hemos tropezado con dificultades de todo orden, originadas principalmente en la carencia de materia prima ordenada en forma de fácil consulta y aprovechamiento; pero séanos, al mismo tiempo, lícito dejar constancia de que hemos contado con la más benévola acogida de parte de los funcionarios ante quienes hemos debido acudir en busca de los datos de que carecíamos, o a rectificar deficiencias de las publicaciones estadísticas, cuya organización, en justicia, es digna de estímulo por los esfuerzos que gasta en mejorar sus informaciones, todavía, desgraciadamente, insuficientes y a veces defectuosas. Entre estos funcionarios, nos merecen especial constancia de gratitud, el Director General de Contabilidad, el Superintendente de Aduanas, el Injeniero Jefe de la Comisión de Puertos y el Jefe de la Sección Estadística del Ministerio de Ferrocarriles.

Como últimas palabras de este primer tomo de nuestra obra, queremos repetir las que terminan el Prefacio: «Ojalá que este trabajo importe un concurso útil al mejoramiento de nuestro régimen financiero».

FIN del TOMO I

———

Indice

	Págs.
Dedicatoria	3
Bibliografía	5—9
Prólogo	13—15
Prefacio	17—19
Introducción	21—49
§ I—Nuestros propósitos	21—22
§ II—Conceptos corrientes sobre los estudios y conocimientos económicos	22—24
§ III—Ciencia de las Finanzas. Definiciones	24—29
§ IV—Materias de que se ocupa esta Ciencia	29—36
§ V—Filiación de la Ciencia de las Finanzas	36—39
§ VI—La Ciencia de las Finanzas es una ciencia independiente de la Economía Política y no una rama de la misma	39—45
§ VII—Necesidad de crear la cátedra universitaria de Ciencia de las Finanzas	46—47
§ VIII—Límites de este Ensayo	48—49

CAPITULO PRIMERO

Noticia Histórica	51—61
§ IX—Formación de las sociedades	51—57
§ X—Prestaciones personales	57—58
§ XI—Prestaciones en especies	58—59
§ XII—Prestaciones en dinero	59—61

CAPITULO SEGUNDO

Clasificación de los ingresos del Estado	63—84
§ XIII—Clasificación según Pablo Leroy-Beaulieu	63—65
§ XIV—Clasificación según Adolfo Wagner	65—70
§ XV—Clasificación según Augusto Grazziani	70—72

	págs.
§ XVI—Clasificación según *Francisco* Nitti	72—75
§ XVII—Clasificación según Gastón Jèze	75—79
§ XVIII—Clasificación según N. G. Pierson	79—81
§ XIX—Clasificación según Guillermo De Greef	81—84

CAPITULO TERCERO

Clasificación que seguiremos	85—107
§ XX—Consideraciones generales	85—86
§ XXI—Clasificación de los patrimonios del Estado	86—89
§ XXII—Clasificación de las tarifas	90—96
§ XXIII— Las contribuciones especiales	96—99
§ XXIV—Clasificación de los impuestos	99—107

CAPITULO CUARTO

Estudio de los patrimonios improductivos	109—138
§ XXV— Consideraciones generales y noticia histórica sobre los patrimonios	109—111
§ XXVI— Los bienes nacionales de uso público por naturaleza	111—112
§ XXVII—Los bienes nacionales de uso público por creación onerosa	112—138
A—Caminos	113—137
B—De uso y goce limitados	137—138

CAPITULO QUINTO

Estudio de los patrimonios productivos	139—202
§ XXVIII—El patrimonio productivo por naturaleza	139—140
§ XXIX—El patrimonio territorial	140—148
§ XXX— Los bosques, las aguas, la pesca y la caza	148—175
Bosques	148—150
Aguas	150—173
Pesca y caza	173—175
§ XXXI— Las minas, principalmente el salitre y el carbón	176—202
Salitre	184—198
Carbón	198—202

CAPITULO SEXTO

Primera Parte

	Pags.
El patrimonio productivo por creación.....	203—241
§ XXXII—Las Empresas del Estado en libre concurrencia.....	203—204
§ XXXIII—Los telégrafos.....	204—208
§ XXXIV—Los puertos.....	208—241

CAPITULO SEPTIMO

El patrimonio productivo por creación

Segunda Parte.

Ferrocarriles.....	243—317
§ XXXV—Noticias generales y opiniones de los tratadistas.....	243—253
§ XXXVI—Disposiciones legales de carácter general sobre construcción y explotación de ferrocarriles.—Ley de policía de ferrocarriles.....	253—265
§ XXXVII—Desarrollo de los ferrocarriles de Chile....	265—284
a)—Ferrocarriles construídos por concesión a empresas o empresarios particulares y adquiridos posteriormente por el Estado.....	267—270
b)—Ferrocarriles construídos por empresas en que el Estado figuraba como principal accionista y cuyas acciones extrañas adquirió más tarde.....	270—272
c)—Ferrocarriles construídos directamente por el Estado, generalmente bajo la forma de contratos a precio alzado, adjudicados en propuestas públicas, y, ocasionalmente, por administración.....	273—276
d)—Ferrocarriles construídos por empresas particulares en la forma de concesión con garantía por parte del Estado, de un interés sobre el capital invertido y durante algún tiempo.....	276—278
e)—Ferrocarriles construídos por empresas particulares, mediante la forma de concesión, pero sin garantía del Estado.....	278—284
A.—Ferrocarriles del Estado.....	282
B)—Ferrocarriles particulares.....	283—284
§ XXXVIII—Diversas leyes de administración de los ferrocarriles del Estado.....	284—303

Págs.

a)—Leyes de 5 de Septiembre de 1863 y de 10 de Junio de 1864..... 285—286
b)—Ley de 4 de Enero de 1884..... 286—292
c)—Ley núm. 2,846, de 26 de Enero de 1914..... 292—298
d)—Crítica de la ley en vigor. Resultado económico de la explotación de los ferrocarriles del Estado. Reformas que debieran introducirse en la ley núm. 2,846..... 298—303
§ XXXIX—Leyes sociales en favor de los empleados de los Ferrocarriles del Estado..... 304—309
§ XL—Observaciones generales sobre la explotación por el Estado de su red de Ferrocarriles..... 310—317

CAPITULO OCTAVO

El patrimonio productivo por creación

Tercera Parte

Otras Empresas del Estado..... 319—344
§ XLI—Consideraciones generales..... 319—322
§ XLII—Empresas menores del Estado. Su justificación. 322—325
§ XLIII—El Estado impresor..... 325—333
A—Imprentas nacionales..... 326—328
B—Oficina de Especies Valoradas..... 328—333
§ XLIV—Fábricas y Maestranzas del Ejército..... 334—339
Consideraciones sobre la guerra..... 340—344

CAPITULO NOVENO

Las Empresas del Estado en monopolio..... 345—359
§ XLV— Definiciones. Noticia histórica sobre los monopolios..... 345—346
§ XLVI—Opiniones de los tratadistas..... 347—356
§ XLVII—Diversas clases de monopolios..... 357—359

CAPITULO DECIMO

Los monopolios administrativos

Primera Parte

Correos..... 361—389
§XLVIII—Características de este monopolio. Su justificación..... 361—263

Págs.

§ XLIX—Consideraciones generales sobre el desarrollo de las tarifas de correos 364
§ L—Nuestra legislación sobre tarifas postales. Ordenanzas de correos ..... 365—376
§ LI—*Convenciones internacionales* sobre servicio postal. 376—378
§ LII—Leyes sobre dirección y organización de este servicio ..... 378—380
§ LIII—Resultado económico de esta explotación ..... 380—382
§ LIV—*Opiniones* de M. Gastón Jèze sobre este monopolio y los servicios telegráficos y telefónicos ..... 383—389

CAPITULO UNDECIMO

Los monopolios administrativos

Segunda Parte

Acuñación de monedas y emisión de billetes ..... 391—486
§ LV—Acuñación de monedas y emisión de billetes. Noticia general ..... 391—394
§ LVI—Nuestra legislación monetaria ..... 394—395
§ LVII—Diversas leyes sobre acuñación de monedas de oro, plata, cobre y níquel ..... 395—409
§ LVIII—Diversas leyes sobre emisión de billetes. Bancos de emisión. Sus privilegios ..... 409—429
§ LIX—Emisiones fiscales de papel moneda de curso forzoso ..... 429—444
§ LX—Ley de Conversión Metálica y leyes que han sido su consecuencia ..... 444—461
§ LXI—Algunas observaciones generales ..... 461—464
§ LXII—Datos estadísticos ..... 464—486
a)—Sobre circulación de moneda fiduciaria ..... 464—469
b)—Sobre acuñación de moneda metálica ..... 470—477
c)—Sobre fluctuaciones del cambio internacional ..... 478—485
d)—Sobre las deudas y compromisos del Estado 486

CAPITULO DUODECIMO

Los monopolios financieros ..... 487—506
§ LXIII—Monopolios financieros ..... 487—488
§ LXIV—Monopolios de la sal ..... 488—490
Id. de los fósforos 490
Id. de los explosivos 491

Págs.

§ LXV—Monopolio de los tabacos, cigarros y cigarrillos. 491—506

CAPITULO DECIMOTERCERO

Los monopolios mixtos ..... 507—550
§ LXVI—Los monopolios mixtos ..... 507—508
§ LXVII—Monopolios de las loterías y del juego ..... 508—518
§ LXVIII—Monopolio de los alcoholes ..... 518—542
§ LXIX—Tendencia social hacia la ampliación de los monopolios, municipalización y estatización de servicios públicos de interés general ..... 543—550

CAPITULO DECIMOCUARTO

El patrimonio financiero del Estado ..... 551—606
§ LXX—Noticia general.—Tesoro público ..... 551—555
§ LXXI—Nuestros fondos de conversión, su origen y destino ..... 555—563
§ LXXII—Influencia de los fondos de conversión o garantía en la estabilidad del cambio internacional ..... 564—571
§ LXXIII—Los fondos de conversión y los empréstitos ... 571—583
§ LXXIV—Posibilidad de realizar la conversión del billete fiscal quebrando el padrón metálico ..... 583—586
§ LXXV—Otras formas del patrimonio financiero ..... 586—606
A.—Bancos de Estado ..... 587—589
B.—Bancos Mixtos ..... 589—591
C.—Bancos Privilegiados ..... 591—604
D.—Seguros, Cajas de Ahorros y Montes de Piedad o Cajas de Crédito Prendario ..... 604—606

CAPITULO DECIMOQUINTO

El patrimonio productivo por adquisición ..... 607—626
§ LXXVI—Las herencias yacentes ..... 607—609
§ LXXVII—Los bienes mostrencos ..... 609—613
§ LXXVIII—Billetes fiscales que se destruyen en poder de los particulares ..... 613—615
§ LXXIX—Actividades locales asumidas en nuestro país por el Estado ..... 615—621
§ LXXX—Recapitulación y observaciones generales .... 621—626

———

Principales erratas

Página	Línea	Dice	Léase
23	24	acabo	acabamos
24	Nota 2-13	Lassale	Lassalle
27	28	deshecha	desecha
32	18	de la	de las
38	final	relacionen	relacionan
45	primera	L'Sprit	L'Esprit
57	1-2	promugación	promulgación
58	34	a objeto	con el objeto * (Esta falta aparece varias veces)
64	34	billarres	billares
87	40	Australia	Austria
89	3.ª Col. 7.ª	limitado	limitados
90	4	recurso	recursos
90	23	presentación	prestación
90	24	relacione	relacionen
92	33	del árbitro	de arbitro
94	3	núm.	núms.
94	30	beneficios	beneficio
97	13	de considerar	considerar
99	7	inclusive	inclusives
104	41	comprenden	comprenden
109	11	a la época	en la época
110	13	intermitentes	intermitente
141	7	Wutemberg	Wurtemberg
165	25-26	señale	señalen
169	29	Industria	Industrias
175	20	inclusive	inclusives
180	7	podia	pudiera
219	31-32	pata	para
239	31	designados	designado
240	32	reracción	refacción
240	40	podriau	podían
252	23	de boleto	del boleto
266	17-18	la explotación	la pérdida en la explotación
268	26	Paballón	Pabellón
278	26	Arauco	Lebu
285	4	1893	1863
289	4	hubieren	hubieren
294	22	e informan	e informar
334	36	anónima, queda	anonima y el Estado, queda

Página	Línea	Dice	Léase
349	41	due	que
349	42	qe	de
356	12	exceder sin	excederse sin
409	22	sin cuentos	sin cuento
411	7	Incurririan	Incurriría
414	27	sujetarse o no a las	sujetarse a las
414	32	(art. 30)	(Art. Transitorio)
421	3	al término	el término
442	10	hubiese	hubiere
464	32	xctraño	extraño
506	5	rendimeiento	rendimiento
507	2 (resumen)	Monopolios	Monopolio
527	30	de quinta clasé	de quinto orden
533	26	llevar impresa	llevar impresas
586	7	esa	sea
592	15	encuentra	encuentran
606	13 y 14	dificultad	facultad
624	32	Las agua	Las aguas