

mismo Estado, la ciudad de Sacramento incluyendo el terreno en que está el Capitolio, ha sido protegido de inundaciones por medio de diques construídos á expensas de los habitantes, en forma de un impuesto sobre las propiedades, *dentro del distrito beneficiado*. En ninguno de estos Estados, que nosotros sepamos, ha sido disputado el derecho de la legislatura á imponer estas mejoras, de acuerdo con este sistema, ni podemos ver en qué fundamentos atendibles podría basarse tal oposición». Véase *Reclamation District c. Hager*, 6 Sawy, 567; *Hager c. Reclamation District*: III U. S. 707.»

«De acuerdo con las ideas predominantes, agrega Hare, los propietarios de terrenos no cultivados y de bañados, pueden ser específicamente gravados para la construcción de los diques, canales, esclusas, compuertas etc., necesarios para el desagüe de los mismos ó para impedir el acceso de las aguas de un mar ó río adyacente, en la proporción correspondiente en que dichas obras benefician sus campos. Dicho gravamen parece que descansara sobre el derecho incontrovertible que tiene la Legislatura, para sancionar medidas que son benéficas para el individuo, al mismo tiempo que para el público en general y dividir el costo entre los interesados, de conformidad con los beneficios obtenidos. El Gobierno puede, indudablemente, como en Holanda, construir diques para impedir el avance de las aguas del mar, ó para precaverse, como en Lombardía ó Louisiana, contra el desborde de un río. Y es indudable que existe gran analogía entre tales obras y las que tienen por objeto el desagüe de extensos bañados, incultivables en su estado natural y que pueden ser fuentes de enfermedades. La necesidad puede ser mayor en el primero que en el segundo caso, pero en ambos existe el elemento de utilidad pública, y es función de la Legislatura juzgar su grado de utilidad

pública, y la conveniencia de llevarlo á cabo. En tales casos el derecho de imponer impuestos y el del dominio eminente, entran en juego, el último para gravar la tierra para diques ó desagües, el primero para dividir el costo en proporción á los beneficios recibidos».

«Esta doctrina ha sido claramente expuesta en el extracto siguiente del fallo de la causa *Reeves contra Wood County*: «El ejercicio de ciertos poderes del Gobierno», dijo la corte de Ohío, «es con frecuencia, imperiosamente exigido por peculiares condiciones topográficas y climatéricas». En Holanda, donde casi toda la superficie del país es de un nivel más bajo que el del mar en alta marea, la reglamentación del servicio de diques y desagües es una función necesaria del Gobierno. Lo mismo sucede con la irrigación en el Egipto, el Perú y otros países. Es de pública notoriedad, que una gran extensión de tierra situada en la región oeste de este Estado, que abarca probablemente no menos de una sexta parte del área total del mismo y que posee elementos de gran fertilidad, á pesar de que se encuentra suficientemente elevado sobre el lago Erie hacia un lado, y sobre la cuenca del río Ohío hacia otro, teniendo casi siempre inclinación bastante en alguna dirección para el fácil desagüe del acceso de las aguas, si existieran canales que las llevaran, tiene, sin embargo, una superficie tan poco quebrada y está tan destituida de hondonadas y canales naturales, que ha hecho popular el nombre de «Pantano Negro» (*Black Swamp*), con que es apropiadamente designada, gozando de la fama merecida, de que allí prevalece la humedad, las miasmas y las enfermedades. Para esta región, capaz de ser transformada, y que, en efecto, se está transformando con rapidez, en una región saludable á la vez que productiva, los canales de desagües constituyen una necesidad. Con frecuencia deben ser de

varias millas de extensión y ser construídos de acuerdo con un plan general. Es fácil ver que la ejecución de estas obras es superior á las fuerzas aisladas de los individuos, y que se debe acudir á la autoridad pública para el trazado del plan general, sobreponiéndose á los intereses mezquinos y á la opinión de cada individuo. Es, seguramente, posible llevar á cabo estos trabajos necesarios, por medio de gravámenes sobre la tierra, en proporción á los beneficios recibidos, obteniendo así resultados más equitativos para los individuos, que aquellos que se obtendrían por cualquier otra manera ú otro sistema de impuestos, teniendo en cuenta, por lo tanto, la urgente necesidad para el ejercicio de este poder; por importantes que sean las consideraciones que induzcan á la Legislatura á precaverse contra el abuso del mismo, no encuentro que exista argumento alguno contra su existencia».

«Las cortes de Massachussets arriban á los mismos resultados, aunque llevadas por razonamientos distintos. En su opinión, los hombres que tienen los mismos intereses y corren los mismos riesgos, están ligados por relaciones análogas á la que regulan la situación de ocupantes comunes, y pueden, como éstas, ser reglamentadas por la Legislatura. Luego personas que habitan los bancos de un río y que tienen derecho de usar el agua del mismo, corriendo peligro cuando se desborda, pueden ser obligados á unirse para llevar á cabo las obras necesarias para impedir tales desbordes; el mismo principio es aplicable cuando un bañado no puede ser desaguado sin obrar de acuerdo y bajo un plan general que abarque toda su extensión.»

V

Las leyes recurridas lo han previsto todo y están calcadas sin duda sobre las leyes francesas ó ame-

ricanas; es una comisión de vecinos, la que representa el interés regional, para evitar demasías ó excesos en los gastos, que al perjudicar el interés de la región, gravaría también el propio; una graduación previsorá sirve á establecer los beneficios recibidos por las obras y es en razón de ellos, que se fija la cuota de contribución; por último, se ha establecido la relación inversa entre la cuota de contribución directa y la de las obras, de manera á establecer una estrecha y justa compensación en la declaración y ajuste de los valores.

¿Cómo se llega á fijar el beneficio recibido por cada propietario? Es indudable que tiene que procederse dentro de cálculos aproximativos, porque ninguna ley acierta en materia de cuotas obligatorias, con la ecuación numérica que ha de darle absoluta exactitud; pero es indispensable, por otra parte, que una regla general sea establecida, para no caer en lo arbitrario, en el favor ó en la desproporción; se ha establecido en consecuencia, que el valor de actualidad de las propiedades, esté representado por el aforo de la contribución directa (artículo 3º); esta regla sirve á determinar una ley de compensación y de equilibrio, por cuanto los campos más altos que son los que reciben menor beneficio, deben pagar una cuota inferior á los más bajos, como lo pagan en efecto, por la regla de inversión entre la cuota de desagüe y la contribución directa; para mecanizar este resultado, la ley ha establecido siete categorías de propiedades, que comienzan por las que valen veinticinco pesos la hectárea y concluyen en la séptima, con las que representan cincuenta y un pesos; sobre esta escala de valores, que respónde á la altura de las tierras y al aforo pericial de la Oficina de Rentas, se establecen siete categorías de cuotas, calculadas en orden inverso á los valores, es decir, á los beneficios á recibir; la primera catego-

ría, la de campos más bajos, paga el impuesto más alto, el de tres pesos por hectárea; la séptima, cuyo beneficio es menos directo y valioso, por cuanto, la elevación de su valor indica la altura y escasa capacidad de inundación, sufraga el impuesto más ínfimo, que es de un peso cincuenta centavos por hectárea; haciendo las proporciones numéricas se observa, Excm. Corte, que esta relación inversa entre la cuota y el valor de los campos, establece sino una igualdad perfecta, que sería inverosímil, cuando menos un resultado equitativo hábilmente calculado; se llega casi á la igualdad de la cuota, toda vez que se la relacione con la contribución, por cuanto el propietario que sufraga poco, en razón de la primera, aumenta su gravamen con la segunda.

He dicho que los impuestos son siempre aproximativos y que las reglas generales son susceptibles de excepciones que deben tomarse en cuenta. Procediendo con este criterio, la ley ha constituido el Tribunal de Reclamaciones por su Art. 10, imponiéndole que al decidir las, se asesore de la Dirección de Rentas y del Departamento de Ingenieros, sin acordarles, sin embargo, una autoridad final, por cuanto confiere al propietario el derecho de apelar ante el P. E.

Son éstas, en concreto, las disposiciones de las leyes cuya inconstitucionalidad se gestiona ante V. E.

Veamos ahora los fundamentos que se aducen.

## VI

Se dice que el impuesto, que está graduado en razón de las superficies inundables y que pesa sobre ellas regionalmente, es contrario á la Constitución de la Nación y de la Provincia.

Comienzo por establecer, Excm. Corte, que aquí no

se trata de un impuesto público; sea que aceptemos la definición de Smith, según el cual: «El impuesto es la contribución de todos los miembros de la sociedad, ó de una parte de sus miembros, á los gastos del Gobierno», sea que tememos la de Parieu, cuyos términos no difieren de la anterior, sea que optemos por la de Leroy-Beaulieu, según el cual: «El impuesto es la contribución exigida de cada ciudadano, por su parte, en los gastos del Gobierno»; en todas ellas encontramos como razón y fundamento del impuesto, los gastos generales del Gobierno; el impuesto es el sostén de los servicios públicos, de la justicia, de la seguridad y de la defensa común; ellos entran consiguientemente á la caja del tesoro, y un momento después, constituyen los recursos fiscales, á invertirse en los gastos y servicios de utilidad común; es bien claro que ese impuesto, tiene que ser general y uniforme, porque lo son los beneficios y los servicios recibidos.

¿Pero están en ese caso las cuotas que el Estado demanda por sanear una zona y beneficiar los predios particulares en una región determinada? De ninguna manera. Esa cuota calculada sobre el aumento del valor de la tierra, no ingresa al tesoro público, no forma parte de la renta del Estado, ni sirve á costear esos servicios de carácter general; el Estado es del todo extraño á su administración y á su manejo, que pertenece todo entero á la comisión de vecinos que administran lo propio; ni el P. E. ni autoridad alguna, puede girar contra esos fondos, que sólo serán entregados, como dice la ley, al Presidente y Tesorero de la Comisión de Desagües, es decir á los mismos vecinos ó propietarios, que son sus dueños (Art. 10); no hay pues, confusión posible entre el impuesto que forma la renta del Estado y la cuota que paga el propietario sobre el beneficio particular de su fundo.

La idea, la concepción misma del impuesto y de sus definiciones más exactas, traen aparejada la formación de las rentas y las inversiones del Gobierno; ¿cómo entonces el impuesto no ha de ser general y uniforme? Es claro que si todos los habitantes de un Estado aprovechan de las ventajas que él asegura, en todos los extremos de su soberanía, es claro, digo, que todos deben contribuir á su sostén, bajo impuestos uniformes y generales, pero aquí no se trata de gastos públicos ni erogaciones de beneficio común, sino de acrecentamientos en las fortunas particulares de una zona y de cuotas que han de retrovertir á ese mismo patrimonio, en forma de beneficios privados.

Considerando racionalmente el impuesto, en su significado económico y en su procedencia general, él opera una verdadera *confusión* de bienes con el patrimonio del Estado, pero en la cuota de que nos ocupamos, esa *confusión* no existe, son dos patrimonios distintos y absolutamente autónomos, ni las cuotas ingresan al fondo fiscal ni de este fondo se derivan inversiones sobre las obras; ¿cómo, pues, aplicar las reglas y principios del impuesto, á un fondo particular que si se constituye bajo los auspicios del Estado no le sirve ni se aplica á los servicios del Estado mismo?

El carácter particular de estos fondos, está reconocido por la Ley Francesa, que al designar las empresas ó corporaciones de vecinos que realizan las obras, las denomina con el título de sindicatos y las considera como personas jurídicas distintas del Estado.

Se dice, que mediando un interés en la provincia, si quiera sea indirecto, ella debe contribuir á las obras; pero la conclusión es inadmisibile, por cuanto no hay una obra útil, particular ó privada, que no represente beneficios indirectos bajo la forma de aumentos en la renta.

Al discutir una ley, necesitamos buscar el principio generador de sus sanciones, con un criterio legal desapasionado y sereno; no debemos discutir hechos incidentales é incoherentes, que no alcanzan á fundar principios ni sistemas de legislación; el fundamento general de estas leyes, es que las obras se paguen por aquel á quien ellas enriquecen, es decir, por quien recibe el beneficio directo, aun cuando los beneficios indirectos se produzcan y se irradian en proporciones incalculables. Todo lo que tienda á alejarnos del beneficio directo, que es el único determinable y cierto, nos aleja de la seriedad de este debate, para entrar en lo conjetural y lo arbitrario. El beneficio indirecto podría llegar á sacarnos del fuero de este estado, para discutir el que, á su turno, recibe la Nación, y no sólo la Nación, sino también las relaciones del comercio exterior, que enriquecen su intercambio al enriquecerse la producción. Sobre la arbitrariedad del beneficio indirecto, de suyo incalculable por su extensión y sus provechos inciertos, está el error de una doctrina que asociaría el capital del estado á toda obra útil, á todo mejoramiento privado; el que edifica una casa para su habitación ó su comercio, el que levanta una fábrica, el que forma árboles, el que hace plantaciones, ¿acaso no aumenta la renta? ¿acaso no crea valores multiplicando con ellos los percibos del Estado? Es indudable que sí, como es también fuera de duda, que el estado no le debe cooperación alguna, porque prevalece el beneficio directo que se tiene en vista, y el indirecto no es bastante á asociar al estado á aquellas obras; es por eso que la ley francesa á pesar de invocar en cada artículo el beneficio indirecto, se abstiene en fundar en él una coparticipación fiscal, que convertiría al Estado en empresario universal y le impondría una sociedad forzosa con la fortuna de los

particulares; es por la misma razón que los Estados Unidos han desechado el criterio del beneficio indirecto para imponer las obras regionales á costo de la región misma, levantando los fondos con la denominación de «*local assessments*».

No es posible, Excmo. Corte, extraviar la discusión de esta Ley, tomando el accidente por la causa, el hecho dudoso y remoto por el que es cierto é inmediato, confundiendo al mismo tiempo los principios de la justicia distributiva, con el aprovechamiento de los menos, á costa del sacrificio de los más; no es posible fundar leyes sobre una doctrina, que como la del interés indirecto, conduce á tales conclusiones.

El criterio de *la plus value* que ha prevalecido en Francia, como también en las leyes y jurisprudencia americana, es el único racional y jurídico; la cuota se calcula sobre el aumento del valor de la tierra, es decir, sobre el enriquecimiento del particular, dentro del costo exacto de las obras; porque si el Estado no las costea, tampoco sería lícito que lucrara con su construcción; allí sí, comenzaría la espoliación regional, cuando se creara un provecho sobre las construcciones, que ingresaría á rentas públicas beneficiando al Estado y á la comunidad á costa de una zona territorial ó de un radio de propiedades privadas; es indispensable pues, que *la plus value*, se encierre en los límites del capital invertido en el mejoramiento, condición que consultan todas estas leyes, como lo he de demostrar al considerar sus requisitos y aspectos constitucionales; quiero circunscribirme por el momento, á la naturaleza de esta cuota, creyendo haber demostrado que no se trata de un impuesto público. El fondo destinado al desecamiento de predios particulares, representa una cooperación de capitales privados que se reúnen con un fin determinado y en vista de un in-

terés propio; y para llegar de una vez á su definición legal y económica, conviene precisar su significado y su extensión: es una cuota que se hace obligatoria en interés directo del propietario é indirecto del Estado.

## VII

La facultad del Poder Público para imponer estas obras, arranca precisamente de su interés indirecto, que si no es bastante á imponerle su realización y su costo, alcanza, sí, á hacer obligatoria, y á metodizar su construcción. Es necesario no perder de vista que se trata de un género especial de propiedades, que no gozan de las prerrogativas generales del dominio y de la posesión, que admiten en consecuencia la intromisión de la ley, para modificarlas y transformarlas. Se dice que el Estado carece de facultad para imponer un beneficio, pero es el argumento el que carece de verdad, cuando el interés público y el particular coexisten; la inmixción del Estado dentro del interés particular, se observa en todo orden de derechos y de garantías, sean ellos personales ó reales. «Es preciso guardarse de considerar, dice León Roquet, que existe un dominio de la propiedad privada, homogéneo y puro de toda mezcla con el dominio público. La propiedad no es un órgano social indivisible, como el aire no es un elemento simple de la naturaleza. Las facultades reservadas á los propietarios, varían en la misma época, según la naturaleza de los bienes y relativamente á los mismos bienes, varía según las épocas y los países. La propiedad rural ordinaria conoce servidumbres y servicios como la obligación de ciertos trabajos, las medidas de protección contra las aguas, etc».

La ingerencia del Estado reglamentando ó imponien-

do servicios y limitaciones al ejercicio de los derechos privados, es una facultad que emana de la naturaleza del orden social; éste se constituye con el conjunto de los derechos é intereses privados, forma, puede decirse, un mismo y único interés, de manera que no puede ser extraño á la dirección y á la suerte de cada asociado, como tampoco á los derechos y obligaciones que han de ejercitar; son por demás numerosos los casos y las leyes que imponen beneficios á los particulares; la instrucción obligatoria es una limitación á la libertad individual, un beneficio que se impone en interés directo de quien lo recibe é indirecto del Estado, que gana sin duda mejorando la condición de las masas, al perfeccionar su capacidad de trabajo y de gobierno; en otro orden de derechos, no se percibe menos el poder coercitivo del Estado; cada habitante goza de la libertad de alimentarse, de acuerdo con sus preferencias y sus gustos, pero el Estado le priva de gustar bebidas nocivas y las persigue y las confisca castigando á sus expendedores; el propietario de un viñedo tiene plena libertad para elegir la especialidad de sus plantaciones, pero no le será dado importar ni adquirir viñas que introduzcan la filoxera; sería extenso enumerar los casos múltiples en que el Estado ejercita poderes indiscutidos, imponiendo beneficios que le representan provechos indirectos; cuando se trata de los derechos reales, esa facultad procede de su dominio eminente, que lo ejercita y lo impone á nombre de esa parte de provecho que le corresponde en el mejoramiento social y económico.

La intervención del Estado no puede discutirse desde que la acción ó inacción particular, atenten á su vida económica; porque el primer deber de todo gobierno es defender su existencia como organismo económico, sin la cual desaparecería como cuerpo políti-

co: supóngase que un sindicato se propusiera sembrar de sal una mitad de la Provincia, ¿provocaría la intervención del Poder Público? ¿ó declinaría éste sus poderes soberanos en homenaje al derecho de la propiedad privada? Es evidente que no; su acción sería inmediata é indeclinable y los sindicatos de la sal serían forzados á transformar su industria, como los conservadores de las aguas deben modificar la suya, cesando en sus funciones como misioneros de la esterilidad; pero juzgo innecesario continuar discutiendo los poderes del Estado, cuando la naturaleza de estas obras los hace evidentes y los coloca fuera del debate, toda vez que se trata de obras higiénicas requeridas por la salud pública.

#### VIII

Se trata, Excma. Corte, de predios rústicos que se hacen insalubres por la estagnación de las aguas pluviales; ¿quién debe eliminar los focos infecciosos? ¿no es el dueño del predio, que lo es también el de las aguas? Una y otra cosa parecen evidentes.

El artículo 2635 del Código Civil impone la propiedad de las aguas pluviales al dueño de la heredad donde cayeren, y cada propietario se constituye por el hecho, en poseedor y dueño de un predio insalubre, que no tiene derecho á explotar y á mantener, con perjuicio notorio de la higiene pública. Desde luego, no hay derechos legítimamente adquiridos, contra la vida y la salud de los habitantes de un Estado, y ese derecho se delimita por las restricciones mismas del dominio; éste se reconoce por la ley (Art. 2118 Código Civil), en toda la profundidad del suelo y en el espacio aéreo comprendido en líneas perpendiculares al suelo mismo; esta segunda extensión del dominio, se