

**REVISTA**  
DE  
**CIENCIAS ECONÓMICAS**

PUBLICACIÓN MENSUAL

DEL

Centro Estudiantes de Ciencias Económicas.

---

DIRECTOR:

**ROBERTO A. GUIDI**



AÑO 4

NÚM. 5-6

Nov. y Dic. de 1913



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

4835 - CALLE CHARCAS - 4835

BUENOS AIRES

## LA LEY DE ENFITEUSIS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA.

I. —Por el año 1822, Rivadavia, aquel que vivió adelantándose muchos años a su tiempo, concibió la idea de su célebre Ley Agraria, de que me ocupo en estas páginas; la concibió como el medio más práctico para llegar a una distribución de la tierra en forma que consultara los intereses de los más, al mismo tiempo que beneficiara al gobierno en parte. Esta forma de distribución de la tierra pública era, por supuesto, equitativa, y veremos más adelante cuán sencillo era el medio empleado por Rivadavia para conseguir los múltiples resultados que se proponía.

Los que aseguran que el enfiteusis de Rivadavia no ha hecho más que reproducir el sistema de ley agraria se equivocan, pues aquella está muy lejos de ser igual, tiene puntos bastante distintos, hechos así para responder a las necesidades de la época.

Entre los muchos trascendentales pensamientos de este gran estadista, este de la Ley Agraria ha hecho decir a Lamas: «La cuestión agraria perturbó al mundo romano, como en nuestros días aqueja y perturba a las sociedades europeas, y estas perturbaciones acusan un vicio orgánico cuya causa residió antes, como reside ahora, en la apropiación individual de la tierra.

«Organizar sobre estas bases es condenarse a los mismos males y a las mismas perturbaciones, dificultándole a este mundo que llamamos nuevo, quizá porque es el último incorporado a la civilización actual, la misión que

le corresponde en el perfeccionamiento sucesivo y continuo de la humanidad.

«La Ley Agraria Argentina eliminaba la causa mórbida del organismo de las sociedades europeas.

«Suprimida la apropiación individual de la tierra, quedaba extirpado el germen feudal que le es inherente y sustituidos los impuestos diversos y desiguales que ahora existen por la renta de la tierra, «que sería la única del Estado», (Rivadavia creía, y así está escrito, que con esa renta se podría llegar a la supresión de las aduanas), se abatían las barreras que entorpecían el movimiento de la industria y del comercio.

«Extirpado el germen feudal y abatidas esas barreras, sólo quedaban en pié las desigualdades naturales, que bien lejos de ser un mal, producen, por la diversidad de aptitudes, la diversidad de servicios que demandan la organización y el servicio social.

«En esta forma, y por estos medios, la Ley Agraria de Rivadavia encerraba la más radical y benefactora innovación social de nuestro siglo. Esta innovación sólo podía verificarse sencilla y fácilmente en América, cuyas tierras estaban desocupadas y se conservaban, como lo son naturalmente, de propiedad común.

«Realizar y consolidar tamaña revolución habría sido trasladar a la América el ideal de la perfección humana.

«Digo esto con la más entera y entrañable convicción después de haber estudiado con sumo detenimiento el enfiteusis perfeccionado de Rivadavia bajo todos sus aspectos, en todas sus relaciones, en todas sus consecuencias.

La parte original de Rivadavia le da a ese enfiteusis «todos los efectos benéficos de la propiedad privada de la tierra, sin ninguno de sus inconvenientes que son fundamentales».

«En honor de este país, tanto como en el de Rivadavia, debo agregar que no fué ese un resultado casualmente obtenido.

«Los inconvenientes de la propiedad privada de la tierra y los medios de evitarlos, conservando los estímulos y los buenos resultados de esa propiedad, se estudiaron escrupulosamente, y la ley agraria iniciada por Rivadavia sólo fué aceptada después de estudios y meditaciones pro-

longadas. El expositor más claro y convencido de los motivos y propósitos de esa ley fué el Dr. D. Julián S. de Agüero, una de las inteligencias más trascendentales de su época.

«Por desgracia, esos motivos y esos propósitos pasaron casi desapercibidos para la generalidad, preocupada de cuestiones más ardientes; no se popularizó su conocimiento, no se hicieron conciencia ni opinión pública, quedando encerrados en aquel grupo de pensadores distinguidos que la reacción contra las ideas del señor Rivadavia arrojó de la escena de su país.

«Al amparo de esa reacción la legislación antigua fué recobrando su imperio y el retroceso llegó tan lejos que no solo se enajenaron las tierras enfiteúticas sino que se premiaron con tierras públicas los servicios militares, repartiéndolas como se hacía en las antiguas legiones romanas.

«Nuestro punto de partida era la tierra desocupada, que se conservaba como propiedad común, y no ofrecía obstáculo para que, utilizando la experiencia de las sociedades viejas, conmovidas y enfermas, fundáramos la sociedad nueva, sobre bases sanas y naturales, sobre las bases de la igualdad humana y de la distribución de la riqueza por medio del cambio de servicios. Creo que basta aclarar la diversidad de estos puntos de partida para dejar demostrado que, en este, como en otros problemas sociales, la ciencia europea no es para nosotros una guía idónea y segura.

«La ciencia europea, en su laudable defensa del orden social, atacado por las exageraciones y las nacionalidades del comunismo, ha esforzado y multiplicado los argumentos más o menos especiosos con que han pretendido someter la apropiación individual de la tierra; pero como al fin la ideología no es la medicina y ningún argumento puede eliminar del organismo el principio mórbido que lo atormenta, la ciencia moderna ya viene poco a poco estudiando la causa del mal, reconociéndola y buscándole el remedio.

«Después de los muchos que han ideado, todos insuficientemente, vienen a buscarlo en el enfiteusis.

«Stuart Mill y, después de éste, Laveleye, Leroy Beaulieu (reciente y esforzado campeón del orden social europeo) y otros, han reconocido la conveniencia y la ne-

cesidad, por lo menos en algunos casos, de establecer un enfiteusis perfeccionado, en reemplazo de la propiedad perpetua de la tierra; pero ninguno ha ideado hasta ahora bases a la vez tan perfectas, en relación a las necesidades del desarrollo de la cultura y de los principios de la equidad, como la ley agraria de Rivadavia, que bien puede llegar a ser la legislación del porvenir.

«El enfiteusis de Rivadavia le daba a cada uno lo suyo: al individuo lo que produce su capital y su trabajo, a la sociedad lo que produce el suyo.

«Y Rivadavia llegaba a este resultado por el medio sencillo y equitativo del canon movable o de la renovación periódica del enfiteusis: cada diez años, por ejemplo, un jurado, compuesto de los vecinos de la localidad, establecía el valor de la tierra; el canon absorbía el interés que comprendía el crecimiento que hubiera tenido ese valor por el progreso realizado por el esfuerzo social y se lo devolvía a la sociedad, quedando los enfiteutas con la propiedad y con el goce de lo que les pertenecía.

«Ei día en que el sistema agrario argentino de 1826 sea reconocido y estudiado en el mundo científico, Rivadavia ocupará un lugar prominente entre los reformadores del siglo.

«En cuanto a este país, si esa legislación hubiera sobrevivido a la presidencia de Rivadavia, la República Argentina quizá ya pudiera dar al mundo el ejemplo de una gran nación sin impuestos, formándose los recursos de su tesoro con las rentas que, además del interés del capital, de los frutos, de las mejoras y de la retribución del trabajo, perciben hoy los particulares, que en número relativamente reducido se han apropiado a vil precio de las tierras públicas.»

II. — En el año 1826, el pensamiento que iniciara Rivadavia, cuatro años antes, sobre legislación agraria, triunfaba de un modo completo.

El Estado quería que sus tierras desiertas fueran ocupadas, pero en su ocupación buscaba, además de un rendimiento, un provecho pecuniario. La ley que se dictara debía consultar ambos objetos. No seríamos empero justos en nuestra apreciación si olvidáramos que no era ya im-

posible emplear, para la consecución de este doble fin, el camino más natural.

La venta, que da un precio y permite entregar libre y sin traba la tierra a los que deben explotarla, se hallaba prohibida. El Estado no podía colocar su tierra sino temporalmente, en manos de los particulares, después de la situación creada por las leyes anteriores.

Obtener la ocupación permanente del suelo, sin otros medios que los de un contrato transitorio, asegurar su cultivo sin dar la propiedad, propender al progreso de las industrias rurales, a pesar de que sólo se les concedería el uso de la tierra que explotaban, fundando al mismo tiempo sobre ella una renta fiscal; he ahí el laborioso problema que debía resolverse. Mirándolo de cerca y penetrando en los detalles, sus dificultades se complicaban aun más, desde que era necesario proveer al mismo tiempo sobre terrenos de situación y valor tan desigual, como lo eran los baldíos del dominio público que encerraban dentro y fuera de su demarcación todas las provincias argentinas.

El Congreso Constituyente se hallaba reunido el 10 de Mayo de 1826 para deliberar sobre la ardua materia. El debate se prolongó durante cinco sesiones y los discursos forman un volumen. Es la primera cuestión sobre los intereses materiales que ha preocupado profundamente a una asamblea argentina, conmoviendo al mismo tiempo el espíritu público.

El enfiteusis había sido anunciado desde el decreto del 17 de Abril de 1822 sin que hasta ese momento se hubiese tratado de establecer permanentemente su naturaleza y sus condiciones.

La larga expectativa, los derechos particulares afectados, el proyecto de ley solemnemente remitido por el Ejecutivo y la nota misma de remisión, todo se reunía para dar a la discusión un gran interés.

III. Con la idea de conseguir un medio que no presentara inconvenientes tan notables como los del contrato de arrendamiento y ligara más fuertemente al colono con la tierra, si no se quería que ésta permaneciese inculta y desierta, el Congreso debía trazar un plan que respondiese eficazmente a estos puntos.

De esta necesidad sentida y del propósito de repararla nació el enfiteusis, inferior a la propiedad absoluta pero superior al arrendamiento, y que estaba destinada a perpetuarse mucho más allá que las causas transitorias que le dieron vida.

Ya en la Edad Media el Derecho lo había adoptado, constituyéndose en la más preferente de sus instituciones. El barón feudal se vio en aquella época obligado a dar la tierra al colono; no podía cultivarla porque iba a la guerra. Esos fueron los medios que la tradición de las leyes ponía en manos del Congreso para que sancionara el proyecto de enfiteusis.

Al adaptarse la enfiteusis como medio de colocación para la tierra pública no se la aceptó tal cual como la habían adoptado los romanos y los españoles, sino que se le introdujeron modificaciones que variaron su constitución y que obedecían a necesidades del país.

#### IV. He aquí la ley referente a la enfiteusis:

El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata ha acordado y decreta lo siguiente:

1) — Las tierras de la propiedad pública, cuya enajenación por la ley del 15 de Febrero es prohibida en todo el territorio del Estado, se dará en enfiteusis durante el término cuando menos de 20 años y que empezarán a contarse desde el 1.º de Enero de 1827.

2) — En los primeros diez años, el que la reciba en esta forma pagará al Tesoro Público la renta o canon correspondiente a un 8 o/o anual sobre el valor que se considere a dichas tierras, si son de pastoreo, o un 4 o/o si son de gran llevara.

3) — El valor de las tierras será graduado en términos equitativos por un jurí de cinco propietarios de los más inmediatos, en cuanto pueda ser así que ha de justipreciarse, o de tres en caso de no haberlos en aquel número.

4) — El gobierno reglará la forma en que ha de ser nombrado el jurí de que habla el artículo anterior y el juez que ha de presidirlo.

5) — Si la evaluación hecha por el jurí fuese reclamada por parte del enfiteuta o por la del fisco, se resolverá definitivamente.

tivamente un segundo juri compuesto del mismo modo que el primero.

6) — La renta o canon que por el artículo segundo se establece empezará a correr desde el día en que al enfiteuta se mande dar posesión del terreno.

7) — El canon correspondiente al primer año se satisfará por mitad en los dos años siguientes.

8) — Los períodos en que ha de enterarse el canon establecido será acordado por el gobierno.

9) — Al vencimiento de los diez años que se fijan en el artículo segundo, la legislatura nacional reglará el canon que ha de satisfacer el enfiteuta, en los años siguientes, sobre el nuevo valor que se graduará entonces a las tierras en el término que la legislatura acuerde.

Lo que se comunica etc.

V. El Congreso de la época podía optar por dos soluciones: o se inclinaba por la enfiteusis o por el arrendamiento. Cualquiera de las dos no respondía en verdad a los elevados proyectos que dejamos apuntados anteriormente.

El arrendamiento tenía serias dificultades. Su carácter no es suficientemente poderoso para provocar una ocupación costosa del territorio desierto; ofrece un interés transitorio al colono; no lo arraiga al suelo y por esa razón le infunde poco valor para armarse en defensa del suelo que ocupa contra el ataque continuo de los salvajes.

El enfiteusis ofrecía otro inconveniente fundamental. Sancionar este sistema como perpetuo y consagrarlo como la fórmula invariable de los contratos que el Estado celebrara posteriormente era temerario, sin antes haberlo ensayado, sin estudiar primero nuestros fenómenos económicos y sin prever las mejoras de que son susceptibles las instituciones económicas.

El artículo primero de la Ley de Enfiteusis, tal como la llamó el Congreso, establecía al contrato una duración de 20 años por lo menos; espacio de tiempo que puede ser base de un establecimiento consistente sobre el suelo. Por esta circunstancia, la ley mencionada tenía más de enfiteusis que de arrendamiento.

Cuando el trabajo no es alentado con una esperanza, con un futuro de recompensas, no se ejercita con todo su

poter. Era entonces necesario hacer vislumbrar al colono un porvenir seguro.

No sucede así con el arrendamiento, pues, según los contratos de esta naturaleza, vencido el plazo de los meses, el propietario dispone libremente de su tierra y puede arrojarse al colono de su propiedad para hacer de ella lo que más le convenga.

El Ministro de Gobierno, doctor Agüero, explicaba con las siguientes palabras porque se habla dado ese nombre a la ley: «No entrará a la cuestión sobre si el contrato que por esta ley se establece es o no un enfiteusis riguroso; pero debe observarse que el gobierno ha adoptado esta denominación por la razón principalísima y fundamental del beneficio que resulta a los que tomen las tierras: y es que, en el caso de venta, el enfiteuta tiene un derecho de preferencia, lo que no sucede con el arrendatario. Otro tanto sucede si se trata solamente de la renovación del contrato, porque siempre el enfiteuta es el preferido».

En esta forma se criticaba otro de los perjuicios del arrendamiento, consistente en que, transferida la propiedad de la tierra, el nuevo poseedor de ella no está obligado a respetar el contrato preexistente. Además, siempre el arrendatario vivía acompañado por la visión de una época mala, que poco podría aprovecharle, y de que, cuantas mejoras introdujera en la tierra que ocupaba no podrían serle retribuidas al expirar el contrato de arrendamiento, porque tiran a beneficiar al propietario. Si me detengo en estos puntos es para hacer resaltar los motivos que impulsaron a los hombres de la época a sancionar un proyecto que satisficiera en la mejor forma posible las necesidades del país.

En esta forma, el Congreso ponía al colono bajo el amparo de los derechos más decisivos del enfiteuta.

Y agregaba el Dr. Agüero: «Es necesario vencer el desaliento que por esta razón puede venir a los tomadores de terrenos, dejando caer en languidez sus trabajos. Pero, cuando se emplea la palabra «enfiteusis», no puede ya proponerse esta dificultad. Es sabido que, llegado el caso, tiene el enfiteuta derecho para que se le paguen todas las mejoras que ha hecho. Ya entonces no puede haber desaliento porque no corre riesgos.»

Esta ley solucionaba la primera de las dificultades en la

forma siguiente: obtener la ocupación permanente del suelo sin otros medios que el de un contrato transitorio, asegurar su cultivo sin dar la propiedad. Esta solución la encontramos resumida en las siguientes palabras del Dr. Castro: «Ya que las circunstancias nos obligan a que se repartan los terrenos sin hacer propietarios, en lo que consistiría la ventaja principal del país, debemos a lo menos procurar que este contrato se aproxime en lo posible a la propiedad».

VI. — En la constitución de los antiguos feudos sucedía que el canon enfiteutico no era, en realidad, un precio que se abonaba por el uso de la tierra, sino un tributo al dueño de la misma, o más bien, al dominio en el que el enfiteuta residía, como expresión de vasallaje. Con esto notamos la gran disposición que este contrato tenía para perpetuar las desigualdades sociales, manteniendo siempre al colono en una situación de absoluta inferioridad, lo que contribuyó a que esta institución fuera de las predilectas en el feudalismo.

Muy distinta es, en realidad, la disposición del artículo segundo de la ley de enfiteusis de 1826. Por ella se establece que el enfiteuta abone una cantidad, no como contribución, sino un canon de acuerdo con el precio de la tierra y por el uso de la misma.

Entre otras grandes diferencias de esta ley con los contratos ya citados de los romanos y españoles, podemos citar esta: de que el enfiteuta, según estas leyes, no podía transferir por venta sus derechos sin ser víctima de una verdadera expoliación; debía pagar en estos casos el llamado «laudemio», que consistía en la quincuagésima parte del precio de venta, al dueño principal, en retribución del asentimiento que éste debía acordar con anterioridad a la operación de la venta. «Pero el enfiteuta de esta ley — decía el Ministro de Gobierno, Dr. Agüero — nada pagará, llegado el caso, porque de lo contrario sería ponernos en pugna con los principios políticos y sociales que nos rigen».

Este era el verdadero carácter de la ley argentina, tan distinta de las romanas; a pesar de ello, algunos, engañados por el nombre y sin haber profundizado mayormente

su estudio, la han juzgado a través de los recuerdos históricos que suscita.

Hemos señalado ya anteriormente que el gobierno además quería procurarse con este sistema un provecho pecuniario, una ventaja fija. Y a este respecto había algunas dificultades, como es de suponer.

En primer término, era necesario un sistema que no afectara el progreso de la campaña, ni la industria rural.

El arrendamiento impone un precio que varía generalmente debido a las continuas exigencias del propietario, que a cada renovación impone una contribución superior a medida que la tierra ha mejorado por los esfuerzos del colono y que éste se halla más vinculado a aquella.

Tampoco podía establecerse en la ley una cantidad uniforme para el canon enfiteutico durante los 20 años que duraba el contrato, porque entonces la renta se reduciría a pequeñas proporciones. Pero para obviar este inconveniente era necesario cuidarse de no absorber con el canon el aprovechamiento sucesivo que el colono debía gozar, debido a las mejoras que introdujera por su propio trabajo.

Por el artículo segundo de la ley, que ya hemos citado, se estableció que el canon fuese proporcional, con una relación invariable al valor respectivo de cada terreno dado en enfiteusis.

Pero si la avaluación de la propiedad se hubiese hecho año por año, era fácil ver que caería en el error que dejamos anotado más arriba: se eliminarían al enfiteuta los beneficios que a su esfuerzo le corresponden. Y es por esta razón que se estableció la avaluación cada diez años.

Es de notar con satisfacción que la avaluación no la operaba el gobierno, que siempre tiene en cuenta el interés fiscal, ni tampoco una oficina, que generalmente obra con datos inexactos, sino que quedaba a juicio de una comisión de cinco propietarios vecinos, designados por la suerte.

Un representante del gobierno asistía a la tasación, pero sin tomar parte alguna en ella; solamente en caso que ésta le pareciese muy baja podía apelear ante otra comisión.

Cuando la tasación pareciese al enfiteuta bastante crecida, — cosa difícil de suceder, puesto que si los propietarios tasadores hubieran exagerado el valor de la propiedad,

obrarían en contra de sus propios intereses — podía valer-se del mismo recurso.

Entonces, mientras las leyes romanas y feudales organizaron el contrato de enfiteusis en favor del propietario, del patricio, del noble, de los dueños de la tierra, que eran la base del poder, simbolizando al mismo tiempo el predominio del suelo y el menosprecio del trabajo, el enfiteusis de 1826 se ofrece al país para buscar el trabajo y el capital que ha de fundarlo y elevar al mismo tiempo su nivel económico.

Hasta aquí hemos anotado los rasgos principales que dan carácter a esta ley. No obstante haber sido sancionada el año 1826, como hemos visto, ya se habían hecho algunas concesiones de terreno en esta forma, desde la fecha en que Rivadavia la concibió.

Este sistema fué uno de los instrumentos más activos para la población de los campos y la forma mediante la cual se ha repartido mayor cantidad de tierra pública; sin embargo, pocos años después de su establecimiento, los acontecimientos políticos que sobrevinieron, y que son de todo el mundo conocidos, dieron por tierra con este sistema, pero no alcanzaron a borrar la memoria de su gran iniciador.

«Se ensayaba así una grande y fecunda institución, al mismo tiempo que por primera vez la igualdad civil era una verdad, tratándose de reglar las relaciones entre el Estado y los particulares, terreno donde nunca se había presentado aquel sino armado de sus viejos e inexorables privilegios, que tantas ruínas han causado. Se experimenta todavía satisfacción en poder repetir, como la Comisión del Congreso: la lectura de este artículo sólo un sentimiento puede inspirar, y es el consuelo de ver ya practicados en nuestras instituciones los principios de una rigurosa justicia entre el Estado y los particulares. ¡Hermosas palabras que todavía buscan su realización!»

VII. — Como hemos significado, a los cambios políticos acompañan nuevas y profundas perturbaciones en el espíritu de la legislación sobre tierras.

Un decreto promulgado con fecha 26 de Febrero de 1828 reduce a diez años la duración del enfiteusis y asegura

la constante renovación de este contrato. Por otra parte, reduce el valor del canon, pues del 8 o/o, que era el fijado por la ley de 1826, lo rebaja al 2 o/o y establece precios uniformes para las tierras, en lugar del sistema de avaluación que existía.

Éstas fueron las primeras variaciones que experimentó aquella ley; variaciones que redundaban en perjuicio de los mismos enfiteutas, aunque estos no lo creían así, dado que se les rebajaba en unas tres cuartas partes el valor del canon que debían satisfacer.

El 8 de Noviembre de 1832, por un decreto promulgado, se suprimen las garantías que rodeaban al enfiteusis, estableciendo al mismo tiempo causas de caducidad para los derechos enfiteúticos; y cuatro años más tarde, el 5 de Mayo de 1836, se autoriza la venta de 1500 leguas de tierras, todas dadas en enfiteusis.

De esta manera sucumbía aquel gran pensamiento, ya convertido en ley, que estaba destinado a asegurar el bienestar del pueblo y a proporcionar una fuente grande y abundante de recursos al Estado.

J. BUSTAMANTE.