



INVESTIGACIONES
Nº 5 – 2008
ISSN 1851-3522
Buenos Aires, Argentina
www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm



LA ENFITEUSIS EN SANTA FE

[THE EMPHYTEUSIS IN SANTA FE]

ABELARDO LEVAGGI¹

RESUMEN

A mediados del siglo XIX la provincia de Santa Fe aplicó la enfiteusis a la tierra pública, siguiendo el ejemplo de la ley nacional de 1826 y sus decretos. Fue una reacción contra la dilapidación y el desorden de las décadas anteriores. Intentó así retener el dominio directo y, al mismo tiempo, promover la explotación por los particulares. El comienzo de la colonización, poco tiempo después, tornó inadecuada la enfiteusis e impulsó su reemplazo por la cesión de la tierra en propiedad.

ABSTRACT

At the middle of the 19th. century the province of Santa Fe applied the emphyteusis to the public land, following the example of the national law of 1826 and its decrees. It was a reaction against the dilapidation and disorder of former decades. The beginning of colonization, a little after, made inadequate the emphyteusis and imposed its replacement by the land cession on ownership.

¹ Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), Director del Centro de Estudios e Investigaciones de Historia del Derecho (CEIHDE) y Profesor Titular de Historia del Derecho (USAL).

Desde la Revolución de Mayo, la tierra pública santafesina había carecido de un ordenamiento general sobre su utilización y destino, alternándose la venta, donación y arrendamiento con la ocupación de hecho. Al hacerse cargo del problema, la Representación provincial facultó al Poder Ejecutivo, en 23 de mayo de 1853, a “poner en enfiteusis los terrenos de propiedad pública, debiendo presentar a la H. Sala el proyecto o proyectos respectivos que juzgase oportunos para su resolución”.

Dicha sanción fue el resultado de la iniciativa de varios individuos, que –según expuso el gobernador Domingo Crespo a la Sala- le presentaron “algunas solicitudes de terrenos de pastoreo proponiendo comprarlos, o tomarlos en enfiteusis según la ley general que sobre esta propiedad del Estado se dictara”. Crespo no se consideró facultado para disponer de esas tierras. En cambio, sintió la ausencia de una ley general que determinase “por cuál de aquellos medios, o de qué modo” podría satisfacer a los solicitantes¹.

El mismo 17 de mayo el pedido del gobernador pasó a una comisión, compuesta de José Iturraspe y Elías Galisteo². Luego se incorporó Cayetano Echagüe. El 23 se reunió la Sala para escuchar y considerar el dictamen de la comisión. Éste fue que, “conociendo los males que resultarían de la enajenación y, por el contrario, los bienes y ventajas para la Provincia poniendo éstas en enfiteusis, no trepidaban aconsejar a la Sala que se faculte al Poder Ejecutivo para que haga uso de ella, en este sentido”.

Sometió al juicio de los legisladores el siguiente proyecto de un artículo: “Se faculta al Poder Ejecutivo de la Provincia para que pueda poner en enfiteusis los terrenos de pastoreo y de toda otra clase que sean de propiedad pública, debiendo presentar a la H. Sala el proyecto o proyectos que juzgase oportunos para su resolución”. El art. 2º era de forma.

La aprobación en general fue sin debate. Abierto en particular, Iturraspe dijo que “nunca podría conformarse con el dictamen de sus colegas, que lo estaría si viera quién arrendara los campos, porque al contrario no conoce que pueda llegar este caso, por la razón de [que] los campos de la provincia de Buenos Aires son mejores que los nuestros

¹ Santa Fe, 17/5/1853. AGPSF, Libro copiator..., f. 179. Reproducido en: AGPSF, Informe...

² AGPSF, Actas constituyentes..., f. 84 v. Reproducido en AGPSF, Informe...

y hay más seguridad”. Propuso, como única forma de atraer interesados, “venderlos o darlos, por lo menos al Norte y Oeste, que son desiertos”.

Le respondió Galisteo que la falta de atractivos se había debido a la guerra, pero que, al aproximarse el caso de una paz firme, habría interés en los campos, “ya en enfiteusis o prestados”. Se discutió largamente sobre las cualidades de los campos bonaerenses y santafesinos. Iturraspe pidió que se autorizara al Gobierno para vender, prestar o dar la tierra, como se había hecho en Buenos Aires y en Corrientes. Puesto a votación el proyecto de la Comisión, resultó aprobado¹.

El gobernador Crespo sometió a la Junta de Representantes, en cumplimiento de la ley del 23 de mayo, dos proyectos, que establecían “los términos y obligaciones del enfiteusis”². Por una ley sancionada el 24 de diciembre, la misma Representación prohibió “absolutamente al Poder Ejecutivo de la provincia la venta o enajenación a perpetuidad de terrenos de propiedad pública en todo el territorio de ella”, previendo darlos “en enfiteusis, con arreglo a la ley que se sancione”, y garantizando al enfiteuta “la posesión de los terrenos, por el tiempo que satisfaga religiosamente el canon que le corresponda”³.

Dos días después se dictó la ley, que el gobernador Domingo Crespo promulgó el 28, previo establecer, el 27, la forma y demás requisitos para la denuncia de terrenos. Según la ley, los terrenos de propiedad pública se concederían por el término de diez años. Las tierras serían tasadas por una junta de tres hacendados, presidida por el juez de paz, y las reclamaciones que hubiera sobre el justiprecio se resolverían por otra junta similar. El canon quedó fijado en el 8% anual sobre la valuación para las tierras de pastoreo, y del 4% para las de pan llevar. El abono se haría al fin del primer año, y por mitades en los semestres siguientes, salvo decisión en contrario del Gobierno. Los terrenos fronterizos quedaron eximidos del pago, ínterin no se garantizase su posesión pacífica. Los poseedores de terrenos del Estado debían denunciarlos en enfiteusis dentro

¹ AGPSF, Actas constituyentes..., f. 86. Reproducido en AGPSF, Informe...

² Santa Fe, 9/12/1853. AGPSF, Libro copiator..., f. 261. Reproducido en AGPSF, Informe...

³ *Registro... Santa Fe*, II, p. 179. Ver Apéndice. MONTENEGRO, *El régimen...*, p. 1. Bonaudo atribuye la adopción de la enfiteusis al propósito de impulsar “un capitalismo basado en la pequeña o mediana propiedad” (“La tierra...”, p. 32). No se descubre semejante relación, ni en la teoría del sistema, ni en su aplicación en Santa Fe.

del año 1854, pues de no hacerlo serían adjudicadas al primer denunciante. Las transferencias de títulos de enfiteusis requerirían el permiso del Gobierno¹.

Los términos de la concesión eran similares a los de la ley nacional del 20 de mayo de 1826. Pese a que no se estableció la obligación de poblar, según Marta Bonaudo fue ése un objetivo prioritario de las diferentes administraciones².

El presidente de la Sala, Mariano Comas, le contestó al gobernador, junto con el texto de la sanción, haber encontrado aquélla por “único medio para evitar en lo sucesivo los males que podrían resultar de la enajenación de los terrenos de propiedad pública, el indicado proyecto, convencido al mismo tiempo de las ventajas que se reportan, puestos éstos en enfiteusis, quedando así siempre garantido el crédito de la Provincia, como que es el único tesoro con que cuenta para salvar toda exigencia”³.

El decreto del 27 de diciembre dispuso que las solicitudes se elevasen al Gobierno por conducto del juez respectivo. Antes de eso, el interesado habría producido una información para justificar la condición baldía del terreno, y se obligaría a recibirlo en enfiteusis “bajo las condiciones y canon que la ley señala, y que lo pagará con arreglo a ella”. El agrimensor nombrado por el Gobierno mediría el terreno y el juez de paz lo haría tasar por la junta competente. Aprobadas dichas diligencias, se ordenaría la posesión judicial y se pasaría el expediente a la Escribanía de Gobierno. Los terrenos destinados al pastoreo no podrían ser de menos extensión que media legua de frente ni de más que dos leguas de fondo. Los sobrantes de extensión menor se adjudicarían al propietario o enfiteuta lindero⁴.

Por otro decreto de la misma fecha se reglamentó el registro especial que debía llevar el escribano de Gobierno, especificándose los datos que habían de contener las escrituras, expedición de testimonio al interesado y toma de razón por la Tesorería⁵. Fuente de ambos decretos santafesinos fue el nacional del 27 de junio de 1826.

Hubo varios pedidos de tierras en enfiteusis. Domingo Palacio se adelantó a solicitar uno sobre el arroyo Pavón para ensanchar sus negocios de pastoreo de ganados. El

¹ *Registro... Santa Fe*, II, ps. 180-181. Ver Apéndice. MONTENEGRO, *El régimen...*, ps. 1-2.

² “La tierra...”, p. 32.

³ Santa Fe, 24/5/1853. AGPSF, Archivo del Gobierno, t. 12: 1853, fs. 18-v.

⁴ *Registro... Santa Fe*, II, ps. 181-182. Ver Apéndice.

⁵ *Registro... Santa Fe*, II, p. 183. Ver Apéndice.

governador Crespo le admitió la denuncia por auto del 13 de junio de 1853 y ordenó su pase al juez de paz del departamento del Rosario para que “previas las formalidades y requisitos de la ley, ponga en posesión legal a dicho don Domingo Palacio del enunciado terreno, quedando el suplicante sujeto a pagar el canon del enfiteusis en los términos y formas que acuerde la ley que se dicte a este respecto”¹. La ley se dictó – como dije más arriba- el 24 de diciembre y el decreto complementario, el 27.

El jefe político del Rosario Nicasio Oroño le envió al gobernador delegado Juan Francisco Seguí los pedidos formulados por José Fidel Paz y Enrique Nepp de dos islas situadas frente a esa ciudad para recibirlas en enfiteusis. A la vez, opinó que para darle “mayor vigor al espíritu de empresa que empieza a germinar en este departamento con tendencias saludables, sería quizá conveniente la disminución del canon que establece la ley de enfiteusis del 27 de diciembre de 1853, porque de esta manera se pondrían los terrenos pertenecientes al Estado al alcance de todos; se aumentaría la producción, duplicándose al mismo tiempo los establecimientos rurales, de todo lo que reportaría el Gobierno y la Provincia toda inmensas ventajas”. Consideró conveniente el dictado de una nueva ley de enfiteusis².

Los estados de entradas y salidas de fondos provinciales de la Colecturía General, correspondientes a 1855 y 1856, no registran ingreso alguno en concepto de canon enfiteútico³.

Resuelto el cambio de destino de la tierra pública, una ley sancionada el 19 de marzo de 1855 fijó los requisitos para aspirar a obtener título de propiedad de los terrenos de pastoreo y pan llevar⁴. Otra ley, del 30 de mayo de 1855, autorizó al Poder Ejecutivo a vender los terrenos de propiedad pública que se hallasen despoblados e invertir el producto en objetos de utilidad para la provincia⁵. Por sanción del 6 de octubre siguiente, extendió la autorización a las tierras dadas en enfiteusis, para, con el producto

¹ AGPSF, Escribanía de Gobierno, fs. 301-323. Reproducido en AGPSF, Informe...

² AGPSF, Archivo del Gobierno, t. 14: 1855, f. 827. Reproducido en AGPSF, Informe... El libro del AGPSF, Topográfico, t. 124, correspondiente a las adquisiciones de tierras en el Departamento Capital, comprensivo del período de la enfiteusis, según consigna el Archivo, “falta definitivamente”.

³ AGPSF, Archivo de Contaduría, t. 99: 1855, leg. 5, y t. 100: 1856, leg. 53.

⁴ *Registro... Santa Fe*, II, p. 253.

⁵ *Registro... Santa Fe*, II, p. 265. MONTENEGRO, *El régimen...*, p. 2.

de ellas y otros recursos, sufragar los gastos que demandaba el contrato de colonización que la provincia había celebrado con el empresario Aarón Castellanos¹.

La Constitución de 1856 reforzó la nueva política, autorizando a la Asamblea Legislativa a “disponer del uso y enajenación de las tierras de propiedad provincial” (art. 19, inc. 9)². Así lo hizo el 22 de octubre de 1858, con el dictado de una ley general sobre enajenación de tierras públicas. Uno de los artículos, el 8º, contempló la situación de los enfiteutas, en los términos siguientes: “Las tierras que yacen ocupadas por enfiteutas, o simples poseedores, serán ofrecidas en venta particular, al precio fijo de la ley, a los ocupantes antes de ponerlas en pública subasta”³. La intención manifiesta era acabar con la enfiteusis.

A juicio de Bonaudo, el alejamiento de la experiencia enfiteútica se debió a que el proyecto de colonización agrícola, en que se embarcaba el Estado, demandaba gastos superiores a sus recursos, además de carecer éste de los medios necesarios para evitar que los terrenos cedidos en enfiteusis cayeran en manos de especuladores⁴.

La segunda parte del juicio no parece acertada, porque el mismo problema podía presentarse con la venta si la ley no trataba de impedirlo. Sí cabe pensar que el éxito de la colonización estaba atado a la condición de entrega de la tierra en propiedad. La sola cesión del dominio útil, y por tiempo limitado, no era suficiente para despertar el interés de los empresarios y colonos. La enfiteusis no era, pues, el sistema idóneo para impulsarla.

En tren de regularizar la posesión de la tierra y planificar su uso en la provincia, una ley del 15 de diciembre de 1862 estableció la Oficina de Topografía y Estadística. Por el art. 5º, todo asunto que se promoviera sobre tierras públicas “en solicitud de su propiedad o de los derechos de enfiteusis” se resolvería, como sustanciación esencial, con previo informe de la Oficina⁵. Los derechos de enfiteusis mencionados se supone que eran los relativos a los contratos anteriores a las ventas. Hasta cuándo se extendió su vigencia es un dato desconocido.

¹ *Registro... Santa Fe*, II, p. 286. Ver Apéndice. MONTENEGRO, *El régimen...*, p. 2.

² SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos...*, p. 1264.

³ *Registro... Santa Fe*, II, ps. 458-459. MONTENEGRO, *El régimen...*, p. 2.

⁴ “La tierra...”, ps. 32-33.

⁵ *Registro... Santa Fe*, III, ps. 437-438.

APÉNDICE

Ley santafesina del 24 de diciembre de 1853, prohibiendo la venta de la tierra pública y disponiendo su concesión en enfiteusis

Art. 1º Se prohíbe absolutamente al Poder Ejecutivo de la provincia la venta o enajenación a perpetuidad de terrenos de propiedad pública en todo el territorio de ella.

Art. 2º Los terrenos de propiedad pública se darán a los que los soliciten en enfiteusis, con arreglo a la ley que se sancione, reglamentando las formalidades necesarias para obtenerlos y estableciendo el canon que deben pagar al Tesoro provincial.

Art. 3º La H. Junta de Representantes se reserva el derecho de ceder terrenos de propiedad pública a las colonias que se establezcan en las fronteras, a las empresas de ferrocarriles, y venderlas para otros establecimientos de conveniencia general.

Art. 4º La provincia de Santa Fe garante al enfiteuta la posesión de los terrenos, por el tiempo que satisfaga religiosamente el canon que le corresponda.

Art. 5º Comuníquese al Poder Ejecutivo¹.

Ley santafesina de enfiteusis, del 26 de diciembre de 1853

Art. 1º Los terrenos de propiedad pública, cuya venta o enajenación a perpetuidad se reserva esta H. Junta provincial, por ley de 24 del presente, se darán por el Gobierno en enfiteusis en todo el territorio de la provincia, por el término de diez años, a contar desde la publicación de la presente sanción.

Art. 2º El enfiteuta pagará al Tesoro de la provincia el ocho por ciento anual sobre el avalúo de las tierras que reciba, con arreglo a su tasación, si éstas son de pastoreo; y el cuatro por ciento si son de pan llevar.

Art. 3º La tasación de que habla el artículo anterior, se hará por una junta de tres hacendados de los más inteligentes e inmediatos al lugar que deba justipreciarse, presidida por el juez de Paz del departamento a que corresponda.

¹ *Registro... Santa Fe*, II, p. 179.

Art. 4º Las reclamaciones sobre el justiprecio de las tierras, ya se hagan por los interesados o por el Fisco, las resolverá otra junta de igual número de hacendados, que se nombrará en los mismos términos que la primera.

Art. 5º El canon que se establece en el artículo 2º, empezará a correr desde el día en que se dé posesión al enfiteuta, y se abonará al fin del primer año; y de seis en seis meses los siguientes, por mitad; pero podrá reformarse este término por el Gobierno, según las circunstancias, haciendo constar la obligación suficientemente.

Art. 6º Los terrenos fronterizos a la campaña ocupada por los indios o desierta, son exceptuados de pagar el canon con que los grava el artículo 2º, ínterin no sean garantidos por guarniciones adelantadas, o de otra manera, que aseguren los intereses y la posesión pacífica de ellos.

Art. 7º La tasación de los terrenos en enfiteusis se hará por cuerdas de frente en los de pastoreo, y por varas en los de pan llevar.

Art. 8º Los que actualmente poseen terrenos del Estado, los denunciarán en enfiteusis dentro del año próximo de 1854, y de no verificarlo serán adjudicados al primer denunciante.

Art. 9º Ninguna transferencia de título de enfiteusis se hará sin permiso del Gobierno.

Art. 10 Para acordarse el permiso de transferencia, se ordenará previamente el pago del canon que se adeude.

Art. 11 Los que antes de la presente ley hayan denunciado y obtenido terrenos en enfiteusis, se presentarán al juez de Paz del Departamento a que correspondan para obtener el competente título, previas las diligencias que se prescriban.

Art. 12 La presente ley podrá reformarse cada diez años por la Legislatura provincial.

Art. 13 El Gobierno reglamentará lo conveniente para el cumplimiento de la presente ley.

Art. 14 Comuníquese al Poder Ejecutivo¹.

¹ *Registro... Santa Fe*, II, ps. 180-181.

Decreto del gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, del 27 de diciembre de 1853, estableciendo la forma y demás requisitos para denunciar terrenos en enfiteusis

Art. 1º Las solicitudes que se eleven al Gobierno, denunciando terrenos en enfiteusis, ya sean de pastoreo o pan llevar, deberán venir por conducto del juez de Paz respectivo de cada Departamento de campaña, y del de primera instancia en el de la Capital.

Art. 2º El interesado producirá previamente ante el competente juez de Paz del Departamento de campaña, o del de primera instancia, una información en que se justifique ser baldío el terreno que solicita, expresando terminantemente quedar obligado a recibirlo en enfiteusis bajo las condiciones y canon que la ley señala, y que lo pagará con arreglo a ella.

Art. 3º Concluida la justificación del artículo anterior, el Juzgado hará la declaración correspondiente de si es o no baldío el terreno denunciado, y elevará el expediente al Gobierno con el respectivo informe.

Art. 4º Expedido por el Gobierno el decreto de concesión y hecho el nombramiento de agrimensor, se procederá a la mensura del terreno solicitado, y enseguida el juez de Paz respectivo lo hará tasar por la Junta competente, y se remitirá el expediente al Gobierno para su aprobación, previa notificación al interesado.

Art. 5º El agrimensor procederá por ahora con arreglo a las leyes generales, hasta que se dicte una especial al efecto.

Art. 6º Aprobadas las diligencias prescriptas en los artículos anteriores, se ordenará la posesión judicial, y verificada ésta sin contradicción, se pasará el expediente a la Escribanía de Gobierno a los objetos que expresa el decreto de esta misma fecha.

Art. 7º Los terrenos que se den en enfiteusis no podrán ser en los de pastoreo de menos extensión que media legua de frente, ni de más que dos leguas de fondo.

Art. 8º Los sobrantes de tierras que no tengan la extensión designada en el artículo anterior, se adjudicarán en la forma prescripta al propietario o enfiteuta lindero, que el Gobierno considere con mejor derecho.

Art. 9º Los gastos ocasionados en las anteriores diligencias serán de cuenta del interesado.

Art. 10 El ministro general de Gobierno queda encargado del cumplimiento del presente decreto.

Art. 11 Comuníquese a quienes corresponde, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Crespo

Manuel Leiva¹

Decreto del gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, del 27 de diciembre de 1853, con disposiciones al escribano de Gobierno en materia de enfiteusis

Art. 1º El escribano de Gobierno llevará en la oficina de su cargo un Registro por separado en que se extiendan las escrituras de los terrenos que se den en enfiteusis.

Art. 2º Se expresarán en dichas escrituras, con claridad y precisión, las dimensiones del terreno, nombre del lugar y demás puntos que fijen su situación y demarcación topográfica, el canon en que se convenga y exprese en el decreto de orden y el día desde el cual debe pagarse éste.

Art. 3º Extendida la escritura en los términos prevenidos, y después de darse al interesado el testimonio que pida de ella, se pasará el expediente a la Tesorería general o Junta, tomándose razón del título, a los fines consiguientes.

Art. 4º Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

Crespo

Manuel Leiva²

FUENTES

-Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF): Actas constituyentes de la Provincia. Año 1853; Archivo de Contaduría, t. 99: 1855, leg. 5, y t. 100: 1856, leg. 53; Archivo del Gobierno, t. 12: 1853, y t. 14: 1855; Escribanía de Gobierno. Expedientes

¹ *Registro... Santa Fe*, II, ps. 181-182.

² *Registro... Santa Fe*, II, p. 183.

de 1855-56; y Libro copiador de notas del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (LCNMG). Año 1852-55.

-AGPSF, Informe técnico N° 4: “Enfiteusis. Ley. Aplicación en la provincia (1826-58)”, s/d, mecanografiado.

-BONAUDO, MARTA, “La tierra y el sueño de *fare l’America*”, BARRIERA, DARÍO G. (dir.), *Nueva historia de Santa Fe*, IV, Rosario, Prohistoria/La Capital, 2006, ps. 31-55.

-MONTENEGRO, LILIANA, *El régimen de la tierra, en la provincia de Santa Fe, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, hasta 1980*, Noveno Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina. Rosario, 26-28 de septiembre de 1996, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1996.

-*Registro oficial de la Provincia de Santa Fe*, I, II y III, Santa Fe, 1889.

-SAN MARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.