

# *Régimen de la tierra pública de Entre Ríos en la época patria*

ABELARDO LEVAGGI<sup>1</sup>

## *Resumen*

*La abundancia y baratura de la tierra hicieron que se dispusiera ilimitadamente de ella, bajo la forma de donación, venta, reconocimiento de derechos posesorios y premio a militares. Además, a causa de las persecuciones políticas, se abandonaron tierras que el gobierno se consideró con derecho a disponer. Consecuencia de esa política fue la formación de latifundios. Contra la ley nacional de enfiteusis, la provincia cedió la tierra en propiedad. Esta opción se acentuó en la segunda mitad del siglo. Los derechos de la mayoría de los poseedores fueron precarios, por falta de títulos y mensuras, hasta que se hizo el arreglo.*

## *Palabras clave*

Entre Ríos - Tierra pública - Propiedad inmueble - Latifundio - Baldío

1 Investigador Superior del CONICET.

*Abstract*

*Because land was abundance and cheapness was transferred without limitation by donation, sale, possessory rights recognition, and military rewards. Moreover, helpless lands, on account of political persecutions, was transferred by government. Consequence of that policy was the formation of extensive rural properties. Against emphyteusis national act, the province preferred to give lands in property. This choice strengthen in the second half of the century.*

*Key words*

Entre Ríos - Public land - Real property - Extensive rural property - Untilled

*Introducción*

Después de la Revolución de Mayo se siguió disponiendo ampliamente de la tierra pública bajo distintas formas, a título oneroso y gratuito, como en la época anterior<sup>2</sup>, pero con el agravante de un estado de general desorden, que se tradujo en la falta de mensuras y de títulos. A diferencia de las provincias linderas y de otras más lejanas, Entre Ríos no aplicó en este periodo, ni en ningún otro, la enfiteusis<sup>3</sup>, aunque, como se podrá ver, recurrió a alguna solución parecida.

En la primera década, observa Sandra Olivero, no se produjeron variantes de importancia en el régimen de un bien tan abundante y barato como era la tierra. Donaciones, remates, compras en moderada composición, reconocimiento de derechos posesorios y premios a militares formaron parte del mismo. El mayor problema, en las primeras décadas, en medio del caos generado por la guerra civil, fue la ocupación sin título

2 Véase Carmelo Viñas Mey, *El régimen de la tierra en la colonización española. Apuntes históricos para su estudio*, Buenos Aires, Coni, 1925; José M. Ots Capdequí, *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*, México-Buenos Aires, FCE, 1959; y José M. Mariluz Urquijo, *El régimen de la tierra en el derecho indiano*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1978.

3 A. Levaggi, "La enfiteusis en Tucumán", *Revista Electrónica del Instituto Gioja*, II: 2, Buenos Aires, 2008, 8 ps., y "La enfiteusis en Santa Fe", *Iushistoria*, 5, Buenos Aires, 2008, ps. 45-55.

de terrenos fiscales<sup>4</sup>. Pese a la política gubernamental de favorecer a medianos y pequeños productores, se siguieron formando latifundios aun después de 1853.

### *Primeras leyes. ¿Enfiteusis?*

Por ley sancionada el 23 de octubre de 1823, se adoptó una serie de medidas destinadas a estimular la explotación de los baldíos, muchos de ellos constituidos en tales como consecuencia de persecuciones políticas. Si no los volvían a ocupar sus antiguos dueños, el gobierno se reservaba el derecho de disposición<sup>5</sup>.

El 27 de julio de 1824 otra ley determinó que “todo poseedor de campo o suerte de estancia, sea con el derecho que fuere”, había de justificarlo, pues de no hacerlo se consideraría que cedía su derecho al Estado. Quienes tenían suertes de estancia sin ganado tenían que introducir una cierta cantidad de cabezas o vender la posesión, bajo el mismo apercibimiento<sup>6</sup>.

Ante el escaso efecto de la orden anterior, la provincia insistió en promover la ocupación de los campos. Una ley del 16 de diciembre de 1824 reiteró que quedaban a disposición del gobierno los campos enteramente despoblados, poseídos por quienes no eran sus propietarios. Los que se encontraban en ese caso podían pedirle una suerte de chacra, inmediata a un pueblo, la cual le sería entregada con la obligación de dedicarla al cultivo<sup>7</sup>. La ley no aclaraba en qué condiciones se haría la adjudicación<sup>8</sup>.

4 *La propiedad de la tierra en Paraná 1835-1850*. Noveno Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina. Rosario, 26-28 de septiembre de 1996, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1996, p. 17.

5 *Recopilación de leyes, decretos y acuerdos de la Provincia de Entre Ríos desde 1821 a 1873*, I, [Concepción del Uruguay, 1875, ps. 326-328. Ramón J. Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública. 1810-1916*, 3ª ed., Buenos Aires, Eudeba, 1972, p. 80. Lamentablemente, no se conserva el Libro de Acuerdos de la Legislatura de la década de 1820.

6 *Recopilación... Entre Ríos...*, I, 421-423; y Martín Ruiz Moreno, *La provincia...*, I, ps. 108-110.

7 *Recopilación... Entre Ríos...*, I, ps. 459-460.

8 Alberto J. Masramón interpretó que “se implantó así una especie de sistema enfiteútico” (“Primer

En la villa del Paraná había una fracción de tierra que estaba afectada a la construcción de la iglesia en honor de la patrona. La ley del 28 de julio de 1826 dispuso que toda persona interesada en poblar esos terrenos, o que se tuvieran como baldíos, podía ocurrir al gobierno para el deslinde y la fijación del arrendamiento que había de pagar<sup>9</sup>. Aparentemente, la concesión se hacía en locación. No se especificaba plazo ni demás condiciones<sup>10</sup>.

### *Problemas*

Los pedidos de tierras se hicieron frecuentes. El comandante militar de Guaaleguaychú, Mateo García de Zúñiga, creyó de su deber poner en conocimiento del gobierno algunas dificultades que se le presentaban. La mayor parte de los terrenos no estaban mensurados. La extensión de los campos denunciados ante los antiguos cabildos y jueces territoriales no tenía más certidumbre que la “simple exposición de sus pobladores, hecha las más veces a ojo o tanteo que han creído prudente”. Si el gobierno iba a expedir los títulos de propiedad apoyado únicamente en la autenticidad de los documentos que le presentaran los interesados, los autorizaría, en cierto modo, a iniciar injustas litis contra sus colindantes. Además, mientras no se midiesen las posesiones no se podría saber cuáles campos eran baldíos.

gobierno del coronel León Sola”, *Revista de Historia Entrerriana*, 4-5, Buenos Aires, 1969, p. 31). Oscar F. Urquiza Almandoz consideró equivocado el juicio: “en Entre Ríos no se implantó ni siquiera «una especie» de aquel sistema”. El valor de su opinión sobre el “régimen enfiteútico argentino” es relativo, porque se basa en una idea parcial y, por lo tanto, errada del sistema: “el dueño de la tierra era siempre el Estado, que estaba obligado por la simple prioridad de denuncia de la tierra vacante a realizar el convenio con la persona que la solicitaba” (*Historia económica y social de Entre Ríos (1600-1854)*, Buenos Aires, Banco Unido del Litoral, 1978, ps. 502-503).

<sup>9</sup> *Recopilación... Entre Ríos...*, II, ps. 176-177.

<sup>10</sup> Sandra Olivero asegura, a propósito de esta ley, que “ninguna cesión de tierras fiscales realizada por el gobierno entrerriano presentó las características del régimen de enfiteusis” (*La propiedad...*, p. 3). Lo afirma sin analizar las condiciones en que se hicieron esas adjudicaciones, muy probablemente basada en la opinión categórica de Martín Ruiz Moreno: “en la provincia de Entre Ríos jamás hubo el enfiteusis [...] sistema tan justamente condenado por la ciencia” (*La provincia...*, I, ps. 59 y 62).

Los ocupantes pertenecían a diversas clases. Unos, justificaban una posesión no interrumpida ni disputada de diez, veinte y más años aunque no manifestasen formales denuncias ni mensuras, ya por no haberlas hecho o bien por haber perdido los documentos en el transcurso de la guerra civil. Había otros, que se poblaron durante ésta con licencia de los comandantes militares y jueces civiles. Otros más, se establecieron “sin ningún permiso”, teniendo en el día ganados y otros enseres rurales<sup>11</sup>.

Ejemplos de pedidos de campos son los de Manuel González y Sebastián López, ambos hechos en Paraná en febrero de 1825. González alegó poseer y disfrutar de un puesto en la Ensenada desde hacía tres años. En cumplimiento del bando que se había promulgado, pidió que se declarara su derecho. El gobierno proveyó “concedido” y que se lo pusiera en posesión<sup>12</sup>.

López poseía una estancia entre el arroyo de San Miguel y las Puntas de Gualeguaychú desde hacía treinta años. Aunque el Cabildo de Gualeguaychú le había otorgado la posesión mediante un documento, se hallaba sin éste. Alegó que su derecho era “público al vecindario”. Solicitó que se le expidiera un nuevo documento, que lo declarara propietario. El gobierno le hizo lugar sólo en parte. El comandante del departamento lo pondría en posesión legal del campo siempre que no hubiera oposición o perjuicio a tercero. El reconocimiento de la propiedad quedaría para mejor oportunidad<sup>13</sup>.

*Inaplicación de la ley nacional de enfiteusis.  
Opción por la entrega en propiedad*

Con motivo de la sanción de la ley nacional de enfiteusis, el gobierno envió a la Legislatura, el 18 de julio de 1826, un proyecto de decreto. Decía el considerando que, establecida la enfiteusis por la Nación en

11 Gualeguaychú, 20/1/1825. Archivo General de la Provincia de Entre Ríos (en adelante AGPER), serie VIII, Tierras, caja 2A, leg. 22. Documento deteriorado.

12 AGPER, serie VIII, Tierras, caja 2A, leg. 13.

13 AGPER, serie VIII, Tierras, caja 2ª, leg. 15.

los terrenos de propiedad pública, la provincia se proponía impedir que sus habitantes fueran perjudicados. Había comprado los terrenos pertenecientes a Teodoro Larramendi, en la suma de diez mil pesos, para que no fuesen enajenados a terceros, con perjuicio para los actuales poseedores. Se hacía necesario “que todos los poblados en dichos terrenos para adquirir la posesión legítima, así por el tiempo de su población, como por los atrasos y pérdidas que han sufrido con motivo de las guerras, se presenten al gobierno para que hecha composición sobre su valor resulte un fondo para satisfacer dicha deuda, y se les despache el título de propiedad”.

Está claro que el objetivo fue apartarse de la ley nacional y dar a los poseedores la propiedad de la tierra. El articulado establecía el registro de propiedades y las nuevas condiciones para acceder a ese derecho. El 24 de julio la Legislatura aprobó el proyecto, con la adición de las tierras compradas a Mariano Vera<sup>14</sup>.

Otra ley, del 19 de agosto de 1830, promulgada el 25, dictada a iniciativa del poder ejecutivo, fijó las sumas de dinero que debían pagarle al Estado los que hubieran obtenido la posesión de terrenos, según fuera la ubicación de éstos. Gozarían de los mismos privilegios que los demás poseedores quienes hubieran comprado o heredado la posesión de un terreno y ésta hubiese sido reconocida por el gobierno<sup>15</sup>.

El 28 de abril de 1836 la Representación de la provincia volvió a ocuparse del problema de la tierra. Tuvo en cuenta que en las varias leyes que se habían dictado no se observaba un “espíritu recto” que determinase claramente los derechos. Por muy poderosas que hubieran sido las razones para retener los terrenos en propiedad pública, para afianzar y vincular en ellos el crédito, había otras razones tanto más poderosas a favor de los habitantes de la campaña, que con sus enormes sacrificios habían sostenido la libertad e independencia de la provincia.

Declaró propietarios a los poseedores que tuvieran documentos librados por el gobierno en la época constitucional, siempre que hubieran sido puestos en legal posesión (art. 1º). El máximo reconocido sería de

14 AGPER, libro 87.

15 *Recopilación... Entre Ríos...*, III, ps. 180-182.

tres leguas de frente y cuatro de fondo (5º), salvo que la compra la hubiesen hecho a agraciados por el gobierno (6º). El título les sería expedido una vez que las parcelas fuesen mensuradas (4º). Los terrenos cuyos poseedores no justificaran la compra a dueño legítimo se considerarían de propiedad del Estado (2º). A su vez, sólo podrían enajenarse en pública subasta (3º). Los terrenos dados para quintas o chacras no tendrían más extensión que cuatro cuadras de frente y seis de fondo. A sus tenedores les comprendían las reglas generales antedichas (14). Los poseedores que hubieran perdido su derecho recibirían media legua de frente y de fondo (20). La superficie máxima de los terrenos para chacras y quintas sería de dos cuadras de frente y tres de fondo (21). Quedaban derogadas las leyes de 27 de julio y 14 de diciembre de 1824, 26 de septiembre de 1825 y 19 de agosto de 1830, y todos los decretos y disposiciones opuestos a la nueva ley (23)<sup>16</sup>.

Justo José de Urquiza, en los considerandos del decreto nacional del 25 de julio de 1857, se refirió a que algunos individuos, contrariando el espíritu de la legislación vigente en el territorio federalizado para el otorgamiento de derechos posesorios sobre tierras de propiedad pública mientras el Congreso Federal dictaba la ley que regiría en la materia, habían pedido muchas suertes para especular con su venta. Resolvió que los terrenos ya concedidos debían ser poblados en seis meses y los que se concedieran en adelante, en seis meses contados desde la posesión. De lo contrario, podrían ser denunciados y adjudicados a los denunciantes. Para la validez de la venta del derecho a la posesión sería condición indispensable el que estuviesen poblados<sup>17</sup>.

La Constitución entrerriana de 1860 facultó a la Cámara de Diputados para “disponer el uso y enajenación de las tierras [...] de la provincia” (art. 22, inc. 17)<sup>18</sup>.

16 AGPER, libro 87.

17 Ruiz Moreno, *La provincia...*, II, ps. 79-80.

18 María Laura San Martino de Dromi, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, p. 948.

*Naturaleza del derecho de los poseedores*

A juicio de la comisión legislativa encargada de dictaminar en 1861 sobre un proyecto del poder ejecutivo relativo a los poseedores de tierras públicas, cuando la provincia les concedió la posesión les transmitió un “verdadero derecho real; derecho que en virtud de las leyes citadas es enajenable y transmisible por cualquier título; pero al que no se le ha determinado su valor con relación a la propiedad”. Consideró necesario examinar “qué clase de posesión concedía el gobierno a los que denunciaban un campo y lo poblaban [...] de qué naturaleza es lo que éstos llaman su derecho de posesión”.

No dudó de que tenía lugar “un contrato, en el que el gobierno acordaba el pleno goce de las tierras inhabitadas e incultas, a condición de que los particulares las poblaran dentro de cierto tiempo, reservando a la provincia la propiedad de ellas; en virtud de este contrato, el gobierno no podía despojar del derecho concedido a los particulares, llenando éstos la condición, porque el goce de las tierras se concedía sin término”. A esa posesión le asignó un carácter especial, que “no es ni la posesión civil de que hablan las leyes españolas [...], ni la posesión natural, porque ésta no da derechos duraderos, y la posesión civil reside en el propietario. Si bien se asemeja algo al usufructo, hay entre ambos diferencias remarcables; el usufructo no es transmisible, es meramente personal, mientras que la posesión de que se trata es real y enajenable; no hay tampoco en el poseedor la obligación de afianzar que existe en el usufructuario, cuando no lo es por la ley”. En cuanto a la enfiteusis, con la que parecía tener “mucha relación”, difería, en realidad, pues el enfiteuta debía pagar el canon estipulado al dueño directo, mientras que el poseedor carecía de esa obligación.

No encontraba, pues, una norma a la cual ajustar el precio de esa tierra. Como no consideraba que el poseedor fuera “verdadero dueño del dominio útil, en la mayor parte de los casos”, coincidía con el poder ejecutivo en fijar aquél en la tercera parte del valor. Y cuando se trataba

de poseedores de más de veinte años, en la mitad, como premio al servicio prestado a la provincia<sup>19</sup>.

### *Arreglo de la tierra pública*

La ley sancionada el 19 de noviembre de 1861, a iniciativa del gobernador Luis J. de la Peña, lo autorizó a vender cuatrocientas leguas de las tierras de pastoreo reconocidas como de propiedad pública. En la sesión de la Legislatura del 25 de octubre, el vicepresidente Barañaño, en ejercicio de la presidencia, designó la comisión encargada del dictamen. Los nominados fueron Fidel Sagastume, Redruello y Cardassi<sup>20</sup>. Del debate que siguió resulta que, además, la integró J. J. Sagastume.

El 14 de noviembre comenzaron a discutirse los artículos de nuestro interés. El primero fue el artículo 11. Montero supuso que en el mismo “estarían comprendidos también los simples ocupantes. Y si esto era así, se les reconocía ya algún derecho sobre el terreno que habían estado ocupando”. Cardassi aclaró que al simple ocupante, que nunca había tenido derecho sobre la tierra que solicitaba en compra y con cuyo precio no estaba conforme, era claro que no se le podía dar. Montero replicó que el gobierno podía, entonces, quitárselo y venderlo en remate. J. J. Sagastume intervino para decir que el simple ocupante tenía derecho a seguir poseyendo la tierra, pero sujeto al arrendamiento que la ley le impusiera. No era la mente de la comisión que se le desalojara. Sobre este tópico siguió una “fuerte discusión” entre Montero, Redruello, Cardassi y J. J. Sagastume, al cabo de la cual se levantó la sesión<sup>21</sup>.

El debate siguió el día 15. Montero no veía reflejado en el artículo 11 el pensamiento de la comisión, según el cual, si el gobierno o el comprador no se conformaban con la valuación, tanto el poseedor como el simple ocupante podían retener el campo, pagando el arrendamiento que

19 Ruiz Moreno, *La provincia...*, I, ps. 76-79; y Cárcano, *Evolución...*, ps. 78 y 206-207.

20 AGPER, libro 57, ps. 430-431.

21 AGPER, libro 57, ps. 444-445.

les fijara la ley. J. J. Sagastume aceptó otra redacción, aunque la actual le parecía clara. Montero propuso la siguiente: “Si el gobierno o el comprador no se conformasen con la avaluación del terreno, podrán el poseedor con títulos y el ocupante continuar como hasta ahora sujetos al pago del arrendamiento que la ley imponga”. La comisión lo aceptó.

Se pasó a discutir cuáles eran los derechos que se reconocerían a los poseedores. El ministro presente dijo que uno de ellos, para el poseedor de más de diez años, sería preferirlo para la compra. El artículo 12 se aprobó sin discusión.

Montero calificó de injusta la distinción que, entre los poseedores, hacían los artículos 13 y 14, agregados por la comisión. J. J. Sagastume se remitió a los fundamentos expuestos en el informe. Sólo se establecían diferencias en el derecho de posesión en atención a los grandes servicios prestados a la provincia por los ocupantes de más de veinte años, en “una época en que sus campos estaban desiertos, cuando nada era seguro, cuando el derecho de propiedad era un problema”. Montero contestó que los mismos servicios habían prestado los de diez años y que había titulares de más de cuarenta años de antigüedad que jamás habían poblado los terrenos de los que se les adjudicaría una mitad.

Sagastume le replicó que diez años antes el ciudadano gozaba en la provincia de tantas garantías en su persona y bienes como podía gozarlos en el “año 61”. No así veinte años atrás. La comisión había tratado de averiguar qué valor tenía la posesión y no había encontrado disposición alguna sobre la materia. La había comparado con el usufructo y la enfiteusis, encontrando “diferencias remarcables entre uno y otro”. Se refería a la “posesión continua”, sin conceder derecho a quienes, teniendo título, no habían ocupado el campo. Tras otra “fuerte discusión” fue aprobado el artículo 13. Lo mismo el 14.

Reconoció a los “poseedores con título legal” el derecho a la tercera parte del terreno que poseían o de su valor. Si la antigüedad de la posesión era mayor de veinte años se ampliaba a la mitad del terreno o su valor. El poseedor actual se beneficiaba con la posesión legal de un titular

anterior. Si el terreno era comprado por terceros, les abonarían los “establecimientos o fincas” que hubiesen levantado<sup>22</sup>.

Prosiguió el debate el día 19. Baltoré propuso que el acta dijese “que para ser agraciado era necesaria la posesión continua de veinte años adelante”. Montero se opuso. Si el premio era para quienes hubieran poblado “cuando la provincia era desierta, cuando la propiedad no tenía garantía alguna, y la simple posesión dejó de ser un beneficio, un goce, [y] era por el contrario una carga que podía demandar bien peligros y sufrimientos”, y por otra parte el gobierno había dado la posesión como derecho real, transmisible a los sucesores y enajenable a título oneroso, no encontraba razón alguna para establecer desigualdades. La contestación de Baltoré fue que la recompensa era personal, para los pobladores primitivos, y cesaba con ellos. Votada la propuesta de Baltoré resultó aceptada.

Acerca del artículo 15, explicó J. J. Sagastume que al hablar de la posesión legal se entendía “el derecho real posesorio y declarado enajenable así como su valor”, determinado en la tercera parte del terreno. Sólo ese derecho era transmisible. La diferencia de la tercera parte a la mitad que se concedía “por gracia especial” no estaba comprendida en el artículo, porque era personalísimo y porque era un derecho recién adquirido. También se aprobó<sup>23</sup>.

De la Peña envió varios ejemplares de la ley a los jefes políticos, unidos a una circular que ponía de manifiesto sus ventajas. Entre otros conceptos, decía que, deslindando la ley con exactitud los derechos de los poseedores de tierras y garantiéndolos, dejaba a la elección de éstos el conservarlos o hacerlos valer para la adquisición de la propiedad absoluta de las mismas tierras. Nadie sería obligado a abandonar la que ocupaba o poseía; sólo quedaría sujeto a las imposiciones que la ley estableciera

22 *Recopilación... Entre Ríos...*, VII, ps. 527-530; y Ruiz Moreno, *La provincia...*, I, ps. 138-141. La Constitución de 1860 había facultado a la Cámara de Diputados para “disponer el uso y enajenación de las tierras [...] de la provincia” (Art. 22, inc. 17) (San Martino de Dromi, *Documentos...*, p. 948). Una ley posterior, del 10/5/1862, modificó la forma de pago: si era al contado se descontaba el 20%, y pagando en diez años debía soportar un interés del 6% anual.

23 AGPER, Libro 57: “1860-1861. Actas 1º y 2º periodo legislativo”, ps. 430-1 y 444 y ss.

sobre aquellas tierras que eran del dominio público o que el poseedor o el ocupante no quisieran adquirir en propiedad<sup>24</sup>.

Hasta abril de 1870 se vendieron ciento setenta leguas a sus poseedores y hasta trescientas cuarenta leguas a terceros<sup>25</sup>.

Por ley aprobada el 6 de abril de 1868, el poder ejecutivo fue autorizado a vender los terrenos del ejido de Concepción del Uruguay para promover la inmigración agrícola<sup>26</sup>.

La ley promulgada el 18 de mayo de 1875 estableció una sola clase de título de propiedad para los campos de pastoreo y “el de la posesión legal creada por la ley de 20 de noviembre de 1861”<sup>27</sup>.

El 5 de junio de 1883, por una nueva ley, se dispuso que la tierra fiscal sólo se podría vender en remate público y al mejor postor. Los poseedores y arrendatarios que ya hubieran solicitado comprar los campos que poseían o arrendaban pagarían una tercera parte del precio al contado, otra tercera parte a los quince meses y el saldo a treinta meses, firmando pagarés a la orden con el interés del seis por ciento anual. Los que hiciesen el pedido en el futuro pagarían la segunda y tercera cuotas a diez y veinte meses<sup>28</sup>. La tendencia a la adjudicación de la tierra pública en propiedad se impuso definitivamente. *É*

24 Concepción del Uruguay, 22/11/1861. *Recopilación... Entre Ríos...*, VII, ps. 531-532; y Ruiz Moreno, *La provincia...*, I, ps. 141-143.

25 Cárcano, *Evolución...*, p. 207.

26 *Recopilación... Entre Ríos...*, X, ps. 194-195.

27 Ruiz Moreno, *La provincia...*, I, ps. 183-189.

28 *Ibidem*, I, ps. 243-246.