

45590

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

TIERRAS PÚBLICAS

(Breve estudio de nuestras leyes agrarias)

TESIS PRESENTADA

Á LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

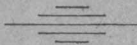
POR

LEOPOLDO GONZÁLEZ JERENA

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

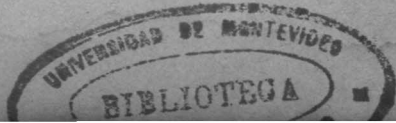
EN JURISPRUDENCIA

~~76657~~



MONTEVIDEO
IMPRESA ELZEVIANA, DE C. BECCHI.
97—Cerro—97
1887.

05



SEÑOR RECTOR:

SEÑORES CATEDRÁTICOS:

Siempre sentí especial predilección por todas aquellas cuestiones que ofrecen algún interés práctico entre nosotros.

Esta circunstancia, reunida á hechos muy recientes que se relacionan con las tierras fiscales y que son del dominio público, me determinaron á elegir para esta disertación, un tema, que considero el más importante de nuestra legislación patria.

He vacilado mucho antes de resolverme á penetrar en ese laberinto de nuestra legislación agraria, tarea difícil y abrumadora, no sólo por los inconvenientes que se presentan para encontrar y ordenar regularmente tantas leyes dispersas, algunas de las cuales tienen siglos de existencia, como las de los viejos pergaminos de Indias, sino por la confusión que reina en esta materia y que ha dado lugar á tantas controversias en el foro.

No abrigo la pretensión de presentaros un trabajo completo sobre tan interesante tema, ni vosotros debéis exigirlo de quien, como yo, re-

cién abandona las aulas universitarias y no cuenta con la preparación ni el tiempo indispensables para tan ardua empresa. Por mi parte, hartosatisfecho me consideraría si pudiera tan sólo bosquejarlo con los perfiles del principiante y recorrer una parte alícuota de ese camino que otros han andado con tanta lucidez.

A pesar de ser tan humilde mi pretensión, no se ocultan á mi vista las múltiples dificultades con que tendré que luchar (muchas de ellas insuperables); y hubiera abandonado sin duda alguna esta pesada tarea, si, por una parte, no me obligara á emprenderla el artículo setenta y dos del Reglamento Universitario, y, por otra, no me alentara la esperanza de que vosotros habréis de ser indulgentes para conmigo.

PRIMERA PARTE

LA TIERRA

REPUBLICA DE LA REPUBLICA
NACIONAL DE URUGUAY
MINISTERIO DE JUSTICIA

DOS PALABRAS

Hace algunos años, un notable escritor y hombre público Argentino, ocupándose de estas cuestiones decía: «Todos los pueblos Sud-Americanos, poseen hasta hoy tierras, que son del exclusivo dominio del Estado. Pero apenas hay cuestiones menos estudiadas que las que se relacionan con la legislación que debiera adoptarse, para que esas tierras que se mantienen en proporciones inconmensurables salvajes y baldías, vengan por fin, bajo el impulso del trabajo, á convertirse en una fuente de producción y de riqueza» (1).

Veinte años hace que fueron escritas estas palabras, y á pesar del lapso de tiempo transcurrido, que para los pueblos jóvenes como el nuestro representa muchas veces lo que un siglo en los pueblos de la vieja Europa, hemos adelantado tan poco en la legislación sobre tierras públicas (2), que aun hoy podrían repe-

(1) N. Avellaneda. — Tierras Públicas. — 1865.

(2) Desde el año 1868 en que fué promulgado el Código Civil, hasta hoy, no ha sido dictada la ley de prescripción de tierras públicas de que nos habla en el inciso 2.º del artículo 1155.

tirse como ciertas las palabras del malogrado publicista.

¿Cuáles son las causas que han contribuido al abandono que hicieron nuestros legisladores de una cuestión tan capital como ésta? Entrar á estudiarlas sería salirnos de los estrechos límites que nos hemos marcado para este trabajo. Por otra parte, ellas son bien conocidas de todos los que tienen noción histórica de los acontecimientos políticos que se vienen sucediendo desde el año 65 hasta la fecha.

Es doloroso el decirlo, pero si algún reproche justo puede dirigirse á los legisladores que durante ese tiempo han ocupado una banca en la Representación Nacional—por mandato del pueblo—es el que hayan dedicado su tiempo á interpretar artículos constitucionales y no se hayan preocupado de nuestro principal problema (1): ¡el problema de las tierras públicas, el problema Americano!

Confiamos en que ésta será una de las primeras cuestiones que han de merecer especial atención de las Cámaras futuras.

(1) En las Cámaras del 73, que siempre recordaremos con orgullo, el doctor Requena y García presentó un proyecto de ley sobre prescripción y venta de las tierras fiscales, del cual nos hemos de ocupar más adelante.

La tierra y el trabajo

I

Los primeros escritores que se ocuparon del estudio de la riqueza, creyeron que un pueblo ó un individuo eran ricos por el solo hecho de poseer grandes cantidades de monedas.

Los economistas franceses del siglo pasado se encargaron de demostrar la falsedad de esta doctrina, que infestaba todas las teorías sobre el comercio y las finanzas, y que en la práctica había producido funestísimos resultados (1).

Pero, como dice un distinguido economista, dominados por la idea de que no hay producción de riqueza, sino cuando hay creación de un excedente material sobre la cantidad de los productos, sostuvieron que sólo la tierra producía en realidad, porque sólo ella deja un excedente, á diferencia de las demás industrias que como la manufacturera ó la comercial sólo operan cambios de forma ó de lugar.

El padre de la ciencia económica, Adan Smith, en una obra que inmortalizó su nombre, *La ri-*

(1) Imbuída en estas ideas, nuestra metrópoli interceptó el comercio extranjero con sus colonias, para impedir que salieran de sus fronteras los tesoros del Nuevo-Mundo.

Según D. Bartolomé Mitre, en su *Historia de Belgrano*, el contrabando á que esto dió lugar fué la principal causa de los adelantos que presentan los pueblos del Plata, sobre los demás de la América latina.

queza de las naciones, tuvo el honor de evidenciar la falsedad de semejante concepción de los fisiócratas, demostrando que el llamado *producto neto* podía encontrarse, y se encontraba también, en las demás industrias, y estableciendo en el *trabajo* y no en la *tierra* el verdadero fundamento de toda riqueza.

La doctrina de Smith produjo una verdadera revolución. Al echar por tierra las ideas de Quesnay y de su escuela, no sólo abría nuevos horizontes á las investigaciones científicas y señalaba nuevos rumbos á los fenómenos económicos, sino que daba el golpe mortal á las pretensiones de los fisiócratas que sostenían, fundados en sus erróneas teorías, que el propietario territorial era el *único* que debía soportar la carga del impuesto, dejando por consiguiente las demás industrias libres de toda imposición.

Pero, ¿es cierto, como dice Adan Smith y repite Mac-Culloch, que el trabajo es el fundamento de toda riqueza? «El trabajo constituye la riqueza de un pueblo», decía Saint-Cricq, ministro de comercio: y Allain Tarjé exclamaba en la cámara francesa: «nosotros somos una democracia laboriosa viviendo del trabajo; es necesario defenderlo» (1).

Un notable economista contemporáneo, tratando esta misma cuestión, dice: «Es necesario guar-

(1) Sesión del 17 de Febrero de 1880.

darse del error en que han caído los escritores ingleses y que repiten todos los días los protectionistas sin que choque la opinión pública: *Toda riqueza viene del trabajo.*

Según esto, la riqueza sería proporcional al trabajo del hombre. Pero, como para procurarse una utilidad cualquiera, el trabajo debe ser tanto más grande cuanto la tierra es menos fértil y los medios mecánicos menos perfeccionados, llegamos á esta conclusión: «que la riqueza está en razón inversa de la fertilidad del suelo y del progreso mecánico. El medio más seguro de hacerse rico, sería ir á labrar al desierto de Sahara ó á cultivar la Groenlandia» (1).

¿De dónde nace, pues, esta confusión? Es opinión general entre los economistas modernos, que ella tiene por causa la confusión que se establece entre la pena y el placer, el medio y el resultado. El trabajo es un *esfuerzo* que tiene por *fin* el procurarnos una *satisfacción*. El esfuerzo es la pena y la satisfacción es el resultado. El ideal de la humanidad es procurarse el máximo de utilidad con el mínimo de esfuerzo. Es por eso, dice Yves Guyot, que á despecho de los apologistas del trabajo, ella no cesa de inventar máquinas para destruirlo (2).

Cada vez que el hombre puede servirse de

(1) Yves Guyot. — La science économique. — Pág. 54.

(2) Sabido es que para Sismondi este resultado sería la ruina de un país.

los agentes naturales como la gravedad, la electricidad, el vapor, etc., se evita una pena, un esfuerzo; disminuye su trabajo. Es esto tan evidente que es imposible negar el rol importantísimo que desempeña la mecánica en la economía social.

Por su potencia física es ella una fuente de riquezas, uno de los más grandes factores de la producción. Por su potencia moral es uno de los principales agentes de la civilización de los pueblos; es, puede decirse, el metro con que se mide el progreso de las naciones.

Pero si las aspiraciones de toda la humanidad tienden á destruir el trabajo y á convertir las utilidades *onerosas* en *gratuitas*, es necesario *trabajar* para conseguirlo. Wat debió *trabajar mucho* para construir su primera máquina, que debía *ahorrar tanto trabajo* á la humanidad, utilizando el vapor de agua, cuya fuerza motriz la había revelado dos mil años antes Herón de Alejandría en su eolípila.

Lo mismo que decimos de la máquina á vapor, lo podríamos decir de cualquier otro invento, como la imprenta, la telegrafía, la navegación, etc., que tantos beneficios reportan á la humanidad. — Ahorran trabajo pero son productos del trabajo de Gutenberg, Morse, Papin y Blasco de Garay, y acaso de muchas generaciones. El trabajo, pues, es un fenómeno constante.

En este sentido, tal vez la crítica que ha me-

recido la expresión de Smith, sea debida á una mala interpretación, y decimos esto porque hay quien le da otro significado.

«¿Qué es el trabajo, dice M. Cousin en un capítulo sobre Adan Smith, sino el desenvolvimiento de la potencia productiva del hombre, el ejercicio de la fuerza que lo constituye? Luego, esta potencia productiva, esta fuerza que constituye el hombre, es el espíritu. El espíritu, he aquí el principio del principio de Smith; he aquí la potencia que el trabajo realza; he aquí el capital que contiene y produce todos los otros; he aquí el fondo permanente, *la fuente primitiva é inagotable de todo valor, de toda riqueza*. Todas las fuerzas de la naturaleza, como todas las fuerzas físicas del hombre, no son sino instrumentos de esta fuerza eminente que domina y emplea todas las otras» (1).

El trabajo es una ley constante, hemos dicho. Para probarlo oigamos por un momento lo que hace cerca de medio siglo decía un eminente publicista francés, á quien Gambetta en un momento de delirio llamó *le sauveur de la France*, y otros *el hombre de la paz, el amigo del pueblo*; y que, como dice Allezard, sin haber penetrado tanto como Bastiat en el estudio de los fenómenos económicos, su gran espíritu práctico le hacía adivinar el porvenir de las clases obreras.

(1) Histoire de la philosophie moral au XVIII siècle. — Primera serie, tomo 4.

«Esos manjares delicados, esos bellos y sanos vestidos que envidiáis al rico, día llegará en que los tenga el pobre; sí, los tendrá siempre que la sociedad trabaje por mucho tiempo todavía. ¡Vana promesa! se dirá. No es vana si se ha de juzgar por lo pasado. Hace tres ó cuatro siglos los reyes tenían pajas por alfombras, y hoy, un simple comerciante, en el interior de sus habitaciones, camina sobre tejidos de lana esmaltados de flores.

»Para que suceda así, la sociedad ha tenido que trabajar algunos siglos. Siga trabajando y lo que no pertenece más que al rico será mañana la herencia del pobre. Pero cuando la sociedad haya llegado á ese punto, el tejido será todavía más fino, y siempre tendrá que existir la riqueza, la comodidad y la medianía (que ya no será pobreza) para corresponder á los tres estados de toda industria humana; para pagar el producto superior, mediano é inferior, porque la industria progresando es como una columna en marcha, que siempre tiene vanguardia, centro y retaguardia» (1).—¡Hermosas palabras, que al mismo tiempo que alientan á las clases más numerosas y deprimidas de la sociedad, condensan en una breve fórmula todo el mecanismo del progreso industrial!

(1) A. Thiers.—De la propiedad.—Pág. 61 y siguiente.

Apropiación de la tierra

II

En el capítulo anterior hemos adelantado algunas ideas sobre el concepto económico de la tierra y el trabajo, que creímos necesario exponer antes de entrar en el presente.

Pero obligados por la íntima relación que existe entre todos los fenómenos económicos, la *armonía*, como diría Bastiat, penetramos también en el estudio de la mecánica y el progreso industrial, separándonos un tanto de nuestra cuestión. Volvamos, pues, á ella.

El Estado entre nosotros es propietario de grandes extensiones de territorios (1).

Las tierras baldías que en zonas inmensas se ven aún en otros pueblos y que «como un avance del desierto se insinúa por todas partes»—«viniendo á constituir la facción predominante del suelo»—han desaparecido para siempre de entre nosotros, debido, entre otras causas, á la extinción del indomable indígena, que es la constante preocupación de nuestros vecinos, y al crecimiento rápido de la población que en estos

(1) Se calcula que la sexta parte del área total de la República pertenece al Fisco, es decir, 1175 leguas cuadradas próximamente.

últimos treinta años representa un aumento de cerca de medio millón de habitantes (1).

No por carecer de territorios baldíos, el problema queda resuelto para nosotros. Esta circunstancia, hará quizás que él sea menos complejo, pero no por eso su estudio deja de ser tan interesante.

El Estado, hemos dicho, es dueño de grandes porciones de tierras; y siendo esas tierras una fuente de inagotables riquezas cuando se explotan (2) no debe guardarlas como guarda el avaro sus tesoros. Debe desprenderse de ellas y entregarlas al hombre que con su trabajo las fecunda y las hace producir.

L'homme fait la terre, ha dicho enérgicamente M. Michelet, y hoy es un axioma en economía política que la tierra es un agente de la producción. Es un objeto *útil* como todo instrumento de trabajo, con esta diferencia esencial: que el uso, es decir, la cultura siempre

(1) Nuestra población en el año 1852 era de 132.000 habitantes y en el año 1885 ascendía á 582.000 (Anuario Estadístico de la República O. del Uruguay. — Capitulo: Población. — 1885).

(2) Tenemos la creencia de que á pesar de los progresos que ha realizado en estos últimos años la industria ganadera entre nosotros, ha de ir tomando ascendiente la industria agrícola, como lo tomará después la manufacturera. La historia demuestra que todos los pueblos presentan estas tres facetas en su desenvolvimiento. — En este sentido, pues, se convendrá con nosotros en que nuestro territorio fértil y feraz como ninguno, á pesar de su ocupación permanente, está aún sin *explotar*.

que sea inteligente, lo mejora sin cesar en lugar de gastarlo.

La tierra despoblada é inculta no tiene *valor* (1). Lo adquiere por el trabajo y el capital que se le incorporan.

«Todo el mundo sabe, dice Baudrillart, que existen grandes cantidades de tierras en los Estados-Unidos. ¿Cuánto vale ella? Un dollar el acre (2), ó más bien dicho, lo que vale no es la tierra, es la protección social, son las circunstancias más favorables nacidas también del trabajo humano, en el seno de las cuales su explotación está situada (3); en el desierto el

(1) Hay quien sostiene lo contrario:

Charles Gide dice: «que se transporte un pedazo del desierto al corazón de la Francia, y se verá qué precio adquiere inmediatamente». ¿Se negará por esto que ese valor lo debe *al trabajo social*? ¿Demuestra acaso Gide, con este ejemplo, que la tierra mientras se mantiene aislada del capital y del trabajo y fuera del cambio tiene algún precio?

«Mostradme, dice Bastiat, en cualquier parte del Globo una tierra que no haya sufrido la influencia de la acción directa ó indirecta del hombre, y yo os presentaré una tierra *desprovista de valor*». (Armonías económicas. Pág. 263).

(2) Medida equivalente á 40 áreas.

(3) Say, hace evidente la influencia del trabajo y el progreso social, sobre el precio de las cosas, con el siguiente ejemplo: «Había, dice, en las cercanías de París y de Londres terrenos que no valían en otro tiempo más que lo que valen las tierras cultivables en las inmediaciones de una ciudad, y que habiéndose encontrado absorbidas por los ensanches de esas ciudades colosales, han adquirido un *valor enorme* y creado *inmensas fortunas*». El mismo fenómeno observamos en Montevideo, pues terrenos que hace sólo algunos meses valían algunos centésimos la vara, se venden ahora en cantidades fabulosas.

suelo no tendría ningún precio aunque fuera de una incomparable fertilidad» (1).

Figurando la tierra en el primer rango de las riquezas naturales susceptibles de apropiación (2), y siendo al mismo tiempo el depósito principal de los capitales que se acumulan por el trabajo constante de las generaciones, como dice Courcelle-Seneuil, los Estados-Americanos y entre ellos el nuestro, deben preocuparse seriamente de resolver el problema de la distribución territorial, organizando un buen sistema de colonización, que al mismo tiempo que garantice la propiedad al colono, asegure la población y el cultivo del suelo.

Se ha sostenido por una escuela que ha dado hoy en llamarse *Ricardo-Malthusiana*, dos grandes teorías que si bien tuvieron sus ardientes partidarios en otras épocas, hoy se hallan completamente desprestigiadas. Una sobre la renta,

(1) Manuel d'économie politique. Pág. 49. — Los fertilísimos territorios del Paraguay se han vendido últimamente á vil precio. Las inexploradas tierras de las márgenes del Amazonas, no tienen valor alguno.

(2) La tierra, dice Juan B. Say, no es el solo agente de la naturaleza que tenga un poder productivo, *pero es el solo, puede decirse, que el hombre haya podido apropiarse*. El agua de los ríos y del mar, por la facultad que ella tiene de poner en movimiento nuestras máquinas, de conducir nuestros navíos, de nutrir los peces, tiene un poder productivo. El viento que hace girar nuestros molinos, y hasta el calor del sol, trabajan para nosotros, pero felizmente nadie ha podido decir: «El viento y el sol me pertenecen, el servicio que ellos prestan debe serme pagado.» (E. P. cap. 9.)

desarrollada por Ricardo (1), y otra sobre la población, desarrollada por Malthus (2).

El primero sostenía que las tierras más fértiles habían sido cultivadas primero que las menos fértiles y deducía por consecuencia, «que la renta era la parte del producto de la tierra que se paga al propietario para tener el derecho de explotar las facultades productivas é imperecederas del suelo» (3). Mientras que el segundo, como dice Mr. William Godwin (4), «mirando siempre adelante sin dirigir su vista á los costados, como los caballos de un coche con sus anteojeras», formulaba la ley que lleva su nombre: mientras que la población aumenta en progresión geométrica, las subsistencias crecen en progresión aritmética.

Si la punzante crítica que han hecho á estas teorías, primero el autor de las *Armonías Económicas*, Bastiat, y después Carey, en los Estados Unidos en su monumental obra *La Science Sociale*; si la historia de la marcha de la colonización en ambos mundos, no hubiera demostrado hasta la evidencia la falsedad de los fundamentos de estas doctrinas, bastaría citar el ejemplo de América para convencernos de ello.

(1) Principes de l'économie politique. — Cap. Renta.

(2) Essai sur le principe de la population.

(3) Ricardo. — Obra citada. — Pág. 43.

(4) William Godwin. — Recherches sur la population. — Citado por don Andrés Lamas.

Los territorios más fértiles, exuberantes de riquezas naturales no han despertado la codicia del hombre. Permanecen y permanecerán quizás por mucho tiempo todavía despoblados é incultos.

« La América, dice un distinguido escritor, brinda una riqueza vegetal no explotada y solitaria. Sus inmensos bosques, sus sábanas, cubren cada año el suelo de sus detritus que acumulados durante las largas edades del mundo, forman una capa espesa de tierra vegetal, un suelo precioso que no espera sino la mano del hombre para emitir todos los tesoros de su inestimable fertilidad » (1).

¿Debe ser colectiva ó individual?

III

Después de haber admitido la necesidad de la apropiación de la tierra, para que el hombre, su eterno y constante enemigo (2), haciendo uso de esa actividad con que la naturaleza la ha dotado (3), le dé valor y la mejore por el cultivo,

(1) Guyot.—Earth and Man, pág. 258.—Citado por Carey.

(2) Entre los animales salvajes y el hombre existe una misteriosa afinidad. Entre el hombre y la tierra, al contrario, hay naturalmente una hostilidad plena de resistencias que parece repetir al último ocupante como al primero la sentencia divina: *Tu ganaras el pan con el sudor de tu frente*.—(Baudrillart.—Obra citada; pág. 50.)

(3) ¿Qué uso hará el hombre de sus facultades? ¿Se las ha dado Dios, como la voz al pájaro, para cantar inútilmente en los bosques, distraer su ociosidad ó llamar la atención de los que pasan? Acaso hará

la primera cuestión que se nos presenta fuera de otras muchas que iremos dilucidando en los capítulos sucesivos, es la siguiente: ¿La apropiación del suelo, debe ser común ó individual?

A primera vista parece que el problema no tiene mayor importancia. Sin embargo, no sucede así, pues aunque la mayoría de los economistas modernos aunan sus opiniones para sostener la apropiación privada, hay otros que por una anomalía incomprensible se inclinan por la segunda, creyendo que es el medio de reformar la sociedad y librarla de todos sus males. Tal es la opinión de los socialistas.

Antes de pasar adelante, dirijamos una rápida ojeada á la historia y veamos cuándo se ha manifestado el sentimiento de la propiedad y qué formas ha revestido en el correr de los tiempos.

Desde el primer día de su vida, el hombre ha tenido necesidad de servirse de ciertos objetos que la naturaleza había colocado á su alrededor para defenderse de sus enemigos, para cubrir su cuerpo y para alimentarse. Se apoderó de un pedazo de sílex y lo talló; cortó después la rama de un árbol y con estos objetos construyó una flecha que llamó *suya*, cuyo dominio todos sus compañeros se lo reconocían porque nadie se lo

de ella algún día la voz de Homero ó del Taso, de Demóstenes ó de Bossuet; pero entre tanto Dios le ha impuesto otros cuidados que el de cantar la naturaleza ó llorar la caída de los imperios. Le ha destinado á trabajar, á trabajar de un sol á otro sol sin descanso, y á regar la tierra con el sudor de su frente. (A. Thiers.—De la Propiedad.—Pág. 26.)

disputaba. He aquí el germen, el sentimiento primitivo de la propiedad. Nacido con las primeras necesidades del hombre, es tan antiguo como ellas. ¿Cuál es su forma? No hay duda alguna que tratándose de las cosas muebles que el hombre hizo útiles con su trabajo, como la flecha, la piel que constituía su vestido, etc, la propiedad ha sido individual.

¿Ha sucedido lo mismo, tratándose de los inmuebles, es decir, del suelo?

Mientras la tribu fué nómada y errante, viviendo únicamente de la caza y de la pesca, puede decirse que el sentimiento de la propiedad del suelo nunca se conoció.

Fijaba temporalmente sus tiendas en un territorio, y aunque lo defendía con tesón de sus enemigos, lo abandonaba cuando sus medios de subsistencia empezaban á escasear, lo que sucedía muy pronto porque como dice un escritor, el hombre, que sólo necesita un pedazo de tierra para vivir cómodamente del cultivo, necesita un área mil veces mayor para vivir incómodamente de la caza.

Se ve, pues, que durante el período en que la ocupación del hombre fué la caza y la pesca, el suelo fué un objeto secundario, y que si el sentimiento de la propiedad llegó á manifestarse fué tan efímero como la misma ocupación del suelo.

Las luchas continuas de tribu á tribu, realiza-

ron un progreso originando la agricultura. Los prisioneros que otras veces se mataban, —excepto las mujeres que en algunas tribus constituía la parte más preciosa del botín, en cuyo caso las hacían sus esposas los vencedores, dando lugar á esa forma de relación sexual que se conoce con el nombre de exogamia (1),—se hacen ahora esclavos y se les destina á cultivar la tierra. El trabajo se divide: los unos dedican su tiempo á la agricultura, mientras que los otros de gerarquía más elevada, dedican el suyo á ejercer las funciones militares, religiosas, etc.

En este nuevo período originado por el conocimiento de la agricultura, el carácter de la tribu cambia completamente y la ocupación de la tierra, que antes era accidental y transitoria, se convierte ahora en permanente y durable.

Nace el sentimiento de la propiedad del suelo.

El Jefe de la tribu la distribuye periódicamente entre los individuos de la comunidad, y las cosechas como la tierra misma son de propiedad común.

En el Perú, bajo el imperio Tesauantinsuyo, fundado el año mil cien de nuestra era cristiana por el Inca Manco Capac y su esposa Mama Oella, que la tradición los representa saliendo del lago de Titicaca, «las tierras estaban divididas en tres partes: una del Inca, otra del Sol y la ter-

(1) Herbert Spencer. — Sociología. — Tomo II, Capítulo IV.

cera del pueblo. Cada hombre casado recibía un lote que aumentaba con el número de hijos á razón de un lote por cada varón y medio lote por cada mujer.—Después de recogidas las cosechas, el *Curaca* hacía nueva división de las tierras *para recordarles que éstas no les pertenecían*. El cultivo era en común; el pueblo debía cultivar en primer término los campos del Sol, después los de los inválidos, ancianos, huérfanos y soldados que servían al Inca, y sólo entonces podía cada familia cultivar el suyo (el que le había tocado en el reparto). Los campos del Inca eran los últimos que se cultivaban y para ello acudía todo el pueblo á prestar su concurso» (1).

El mismo régimen afecta la propiedad actualmente entre los indios de Bolivia.

Los jesuitas que se establecieron en el territorio de las Misiones organizaron la propiedad de la tierra y de los productos bajo el régimen comunal, por ser la que más se adaptaba con las costumbres é instituciones de la población indígena,—según dice Martín de Moussy: «Los productos del trabajo común eran encerrados en un depósito general y distribuidos á los miembros de la comunidad en proporción de sus necesidades. Todos eran iguales, todos tenían derecho á la misma nutrición y al mismo vestido.

(1) Luis C. Bollo. — Geografía Americana. — Pág. 185.

Los viejos, las viudas y los huérfanos eran nutridos y cuidados como el resto de la población; en fin, en todo y por todo reinaba la igualdad más absoluta» (1).

Esto nos prueba que los indios guaraníes observaban el mismo régimen, porque era precisamente esta indomable raza, la que habitaba aquellas regiones cuando se establecieron los jesuitas.

Entre los indios Mejicanos, dice Sartorius, no se hereda más que la casa y el jardín; los campos pertenecen á la comunidad; se les cultiva cada año sin pagar nada por el arrendamiento. Una parte del suelo se cultiva en común, y los productos que se obtienen son consagrados á los gastos de la colectividad (2).

En la América del Norte, según Schoolcraft, entre los indios Comanches «no hay disputas á propósito de los territorios de caza; ellos poseen el todo en común» (3).

Entre los germanos, cada miembro del *Mark* tenía solamente el usufructo ó la posesión del suelo (4).

El mismo fenómeno de la apropiación colec-

(1) Description Géographique et statistique de la Confédération Argentine, por V. Martín de Moussy.—Tomo III, Pág. 664.

(2) México.—Pág. 67.

(3) Expedition to the Sources of, etc.—Tomo II, Pág. 131. (Citado por Spencer.)

(4) Stubbs.—The Constitutional History of England.—Tomo I, Pág. 49. (Citado por el mismo.)

tiva del suelo y del cultivo en común se ha observado en todos los pueblos del mundo, como lo demuestran Spencer y Letourneau en sus estudios de sociología—con abundantes ejemplos;— y en la actualidad lo observamos en ciertas comarcas que están en contacto con la civilización europea: en la Servia, en la Croacia, en la India, en Java, etc.; pero sobre todo en el Imperio Ruso, con la institución del *Mir*.

Para dar una idea de su organización, dejaremos la palabra á un notabilísimo escritor contemporáneo, que á más de los conocimientos profundos que tiene de la ciencia social, reúne la circunstancia de haber estudiado el mecanismo de esta institución prácticamente.

«Fuera de los dominios particulares del Estado y de los propietarios, dice, el suelo cultivable de cada comuna pertenece á una asociación de individuos llamada el *Mir*, formada de todos los jefes de familia de la comuna. El *Mir* constituye una persona civil, único propietario del suelo y el único responsable ante el Estado del impuesto y del reclutamiento.

Su gobierno es independiente. Su poder es tan grande, que puede hasta condenar á la deportación á la Siberia (1) á uno de sus miembros. Puede obligar á un habitante ausente de la ciudad, á volver inmediatamente, y sino obe-

(1) Sabido es que esta pena es una de las más fuertes que se impone á los grandes criminales por el Gobierno Ruso.

dece en el acto la intimación, puede hacerlo conducir por la policía. Sus decisiones son inapelables. La unidad del *Mir* es la familia ó una aglomeración de familias que viven bajo el mismo techo. Las familias que viven aisladas son muy frecuentes hoy día; pero antes de la emancipación era esto muy raro.

Cada familia ó cada comunidad de familias no tiene en propiedad sino su casa y el jardín que la rodea. Sus miembros viven de una manera patriarcal, bajo la autoridad del jefe de la familia, el cual es el administrador de las ganancias de la pequeña comunidad. Si á su muerte ella se divide; se parte igualmente la fortuna común, sin tener en cuenta el grado de parentesco, sino solamente el trabajo hecho. Cada uno habiendo tenido la misma parte en la labor, es considerado con los mismos derechos. El hijo primogénito puede hasta ser excluido de la partición si está ausente desde mucho tiempo. Es, como se ve, una liquidación y no una partición. Viola sin duda las prescripciones del Código, pero el paisano lo ignora y no se preocupa de ellas.

La familia es, por consiguiente, una especie de asociación, en donde todos los miembros tienen todas sus cosas en común. El *Mir* no es más que una reunión de familias que tienen en común no todo lo que poseen, sino solamente las tierras, bajo la administración general de un mismo Jefe. El *Mir* paga al tesoro un impuesto

determinado por cada habitante, y distribuye las tierras entre sus miembros como se le antoja, sin que nadie pueda apelar de sus decisiones.

Cada familia recibe un número de lotes, en proporción al número de sus miembros, teniendo en cuenta la edad, el sexo y la capacidad probable para el trabajo de cada uno de ellos. Las deliberaciones son públicas y hasta las mujeres pueden tomar parte: pero el paisano que tiene una mediocre opinión de la inteligencia femenina, no le permite intervenir mucho tiempo en la discusión.

El *Mir* procede á la redistribución de la tierra, con la frecuencia que lo juzga útil. Los períodos varían entre 6 y 15 años, según las comunas. Cada miembro recibe varias parcelas en campos separados, y siembra la que quiere, pero en épocas fijadas por la Asamblea. Las cosechas pertenecen á los poseedores temporarios de cada porción de la tierra. El *Mir* existe en Rusia desde una época muy remota. Desde la supresión de la esclavitud, su autoridad ha reemplazado á la de los señores—á la que estuvo en otras épocas subordinada» (1). Tal es la organización de la propiedad en Rusia.

Reservando nuestra opinión para el momento oportuno, sigamos á la propiedad en su evolución y la encontraremos afectando una nueva

(1) Doctor Gustave Le-Bon.—L'homme et les Sociétés.—Tomo. II, Pág. 308.

forma, la forma individual, la última y más adelantada que presenta la propiedad en nuestros días. Pero esa transición de la forma primitiva común á la individual no se ha operado en un solo momento. Ha necesitado muchos años, muchos siglos, pues como ha dicho el célebre naturalista Linneo, *natura non facit saltus*. Si el ejemplo de la Rusia que acabamos de citar, no fuera un elocuente testimonio de nuestros asertos, no tendríamos más que dirigir nuestras miradas á la India, en donde la transición de la primera á la segunda forma de la propiedad, se viene manifestando desde hace algunos años, originada por el contacto con la civilización europea.

En algunas comarcas, sobre todo en aquellas que están más lejanas de los centros de población, observamos el mismo fenómeno que en Rusia; mientras que en otras encontramos la propiedad individual establecida con todos sus derivados.

¿Qué causas han contribuido al acrecentamiento de la individualización de la propiedad de la tierra? El progreso, y como consecuencia las necesidades sociales.

En efecto, en casi todos los pueblos de la antigüedad que después de haber abandonado el ropage de la barbarie primitiva alcanzaron algún grado de civilización, la hallamos establecida, constituyendo una de las bases más importantes

de la organización social. Ya los Griegos y los Romanos la conocían, y aunque muchas enseñanzas importantes á este respecto no ha podido recoger la historia, se sabe que uno de los principales derechos que de ella se derivan, el derecho de testar, desconocido en otras edades, formaba parte de sus instituciones. Sin hablar ya de las *Pandectas* ó del *Digesto* de Justiniano, por ser de épocas relativamente recientes, el monumento más antiguo de la legislación Romana, la ley de las *Doce Tablas*, ya lo instituía pero sin dar detalles sobre el modo de hacerse la transmisión.

Para Herbert Spencer la causa de la individualización de la propiedad ha sido el industrialismo. «Este progreso, dice, es el resultado de tres factores: el aumento de seguridad, gracias á la cual se puede vivir separado sin temor; la presencia de las ventas que facilitan la acumulación del peculio, y en fin, el uso de medidas de cantidad y de valor» (1): y en otra parte agrega: «Mientras que no existía ningún medio para estimar las cantidades, no podía haber sino groseros procedimientos para hacer el balance de los derechos. Al principio, la propiedad no existe sino para los objetos realmente fabricados por su propietario ó adquiridos por su trabajo; el círculo de la propiedad está por consiguiente

(1) Herbert Spencer. — Principes de Sociologie. — Tomo III, Pág. 735.

estrechamente limitado. Pero cuando el cambio aparece y se extiende, al principio bajo la forma de permuta, y después bajo la forma más perfecta de compra y venta por intermedio de un valor de circulación, la propiedad se extiende fácilmente á otras cosas. El progreso del industrialismo ejerce evidentemente una influencia sobre esta extensión» (1); y luego continúa: «La individualización completa de la propiedad es un hecho concomitante del progreso del industrialismo. Desde un principio, las cosas en que se reconoce el producto del trabajo propio de un hombre, son tenidas como suyas; y en todo el curso de la civilización, la posesión por la comunidad y la habitación común, no han impedido la posesión legítima de un peculio privado obtenido por el esfuerzo individual.— La acumulación de objetos muebles poseídos á título privado, por esta causa, se acrece á medida que el desarrollo del industrialismo limita el militarismo. En efecto, este cambio supone que hay mucha mayor facilidad en sacar partido del producto del trabajo, propaga el uso de las medidas de cantidad y de valor que aceleran el cambio; en fin, las relaciones más pacíficas que reinan entonces entre los hombres, permiten á los individuos segregarse con más seguridad de los grupos en que antes se confinaban para ase-

(1) Herbert Spencer. — Tomo III, pág. 733.

gurarse una protección mutua. La individualización de la propiedad hecha más general y más clara, por las transacciones comerciales efectuadas bajo el régimen del contrato, acaba por invadir la propiedad de la tierra. Como las medidas y el dinero sirven para la compra y la venta de la tierra, la tierra se asimila, bajo este punto de vista al trabajo personal; y es por esto que se confunde con él para todo el mundo » (1). Tal es el desarrollo que hace Spencer de su tesis, en el interesante capítulo sobre la propiedad, de la obra que hemos mencionado.

De todo lo que llevamos expuesto sobre la historia de la propiedad del suelo, resulta: que para contestar á la pregunta que nos hemos formulado al principio de este capítulo debemos tener en cuenta varias circunstancias, y que sería muy aventurado sostener, por ejemplo, que la apropiación privada es la más ventajosa para el progreso de los pueblos, sin antes haber demostrado los inconvenientes de la propiedad común. Y esta regla es general. Siempre que se trata de optar por dos sistemas establecidos ó de suplantarlo uno viejo por uno nuevo, es necesario hacer un balance previamente de las ventajas é inconvenientes que ambos presentan.

A este propósito, dice un ilustrado pedagogo contemporáneo—tratando de los métodos de en-

(1) Obra y tomo citados, —pág. 741.

señanza: «Es conveniente no abandonar las costumbres é instituciones del pasado hasta ver claramente qué cambio puede introducirse con provecho de la humanidad. La autoridad de una cosa que ha llegado hasta nosotros, presupone que ha tenido su origen en las necesidades humanas y ha contribuído al bienestar común: esto se sigue del hecho de su existencia. El bien de la sociedad exige que se obedezca ésta autoridad y que se conserve ésta costumbre ó institución, hasta que los progresos muestren claramente que los intereses de la humanidad exigen un cambio ó un nuevo arreglo en los detalles, ó en la organización de los principios fundamentales » (1).

Cuando estudiábamos la organización del *Mir*, como uno de los ejemplos más edificantes de la propiedad colectiva en nuestros días, dijimos que más adelante daríamos nuestra opinión, por no considerarla en aquel lugar oportuna.

Cumpliendo nuestra promesa, volvemos á él, para demostrar los graves inconvenientes que presenta, no como institución política que en nada nos atañe, sino bajo el punto de vista del régimen de la propiedad; inconvenientes que hacemos extensivos á todos aquellos pueblos en que encontramos la tierra afectando la forma común ó colectiva.

1.—Aunqu el *Mir* tiene en cuenta para la re-

(1) James Johonnot.—Principios y práctica de la enseñanza.—Pág. 91.—New-York, 1885.

partición del suelo el número de personas de cada familia, su sexo, etc., y la capacidad para el trabajo, de cada uno de ellos, *esa repartición es siempre desigual*.

Tanto en Rusia, como en todo el mundo, las tierras son de fertilidad diferente dentro de una misma comarca. De aquí resulta (teniendo presente la duración del reparto) que hay individuos en la comuna que durante toda su vida usufructúan un terreno de primer orden, mientras que otros con más aptitudes para el trabajo, usufructúan uno de especie muy inferior. La desigualdad, pues, que quieren evitar los apolo-gistas de esta frase de Proudhon: *la propiedad es un robo*, los socialistas, comunistas y colectivistas, por medio de la comunidad de la tierra, es una quimera irrealizable.

2.—La desigualdad de la distribución de la tierra, trae como consecuencia la *desigualdad de los productos*, pues como dice Adán Smith, en el producto que se obtiene de la tierra, intervienen tres factores distintos: el trabajo, el progreso social y *las fuerzas de la naturaleza*, es decir, la facultad productiva del suelo, que aumenta ó disminuye con su fertilidad.

3.—La propiedad comunal presenta al progreso agrícola un obstáculo difícil de vencer. No pudiendo existir la propiedad permanente, nada estimula á consagrarse al trabajo para hacer mejoras que no las aprovechará el colono ni su familia.

De aquí resulta, dice M. Haxthausen (1), que la agricultura se descuida y se abandona.

4.—La población es escasa y mal distribuída. Obligados los agricultores á recorrer grandes distancias para ir desde sus habitaciones á los campos que cultivan, dice el mismo autor, además de la pérdida de tiempo en las idas y venidas, es una causa moral de desaliento: es imposible que un hombre que tiene que recorrer varios metros para llegar á su campo lo cultive con el mismo interés, le prodigue el mismo cuidado que cuando lo tiene delante de sus ojos, y puede aprovechar el momento más oportuno para abonarlo, sembrar y recoger sus cosechas, regar su pradera ó cortar los matorrales.

Las habitaciones están sumamente diseminadas, y difícilmente se forman centros de población. Los pequeños grupos permanecen á grandes distancias unos de otros.

5.—Como consecuencia de todo esto no se establece un vínculo consistente entre la familia y el suelo; el hogar es tan efímero como la misma ocupación de la tierra.

6.—Como el aumento (2) de la población es muy lento y las mejoras que el suelo recibe escasas, la producción lo mismo que el precio de la tierra caminan con mucha lentitud.

(1) L'empire Russe. — Primer tomo.

(2) Cuando no hay disminución, como sucede actualmente en Rusia, —cuya emigración se dirige á la Siberia—según los últimos telegramas.

7.—Por último, el sistema comunal coarta la libertad del hombre. Nació con el despotismo más absoluto, y ha llegado hasta nosotros bajo las monarquías más despóticas. Es hermano de la esclavitud y de la barbarie más primitiva.

Pasemos ahora á la propiedad individual :

1.—Es hija del progreso ; lo ha dicho Spencer y lo demuestra la historia. Posterior á la propiedad común, á quien va reemplazando paulatinamente, es la más general en nuestros días en los pueblos civilizados.

2.—La misma desigualdad que hemos observado en la propiedad común, existe en la propiedad individual, pero reconoce otra causa, causa legítima, pues, como dice Thiers, de la desigualdad de las facultades del hombre nace forzosamente la desigualdad de los bienes. « Estas facultades desiguales que consisten en mayor fuerza muscular ó intelectual, en ciertas disposiciones del cuerpo ó del espíritu, y á veces de ambos, como sucede con el mecánico que combina con sus manos los resortes de una máquina, con el hábil escultor que forma en el mármol la imagen que ha concebido, con el guerrero que reúne á un golpe de vista pronto y seguro un gran valor y una salud perfecta ; estas facultades á la vez físicas y morales, son propias del hombre porque Dios quiso dárselas. Confesaréis que Dios es el principal culpable, el principal

autor del mal, si en efecto hay mal en las desigualdades de que pretendéis quejaros» (1).

3.—La propiedad individual es una causa de progreso para la agricultura. « La vida del paisano, dice M. Kay, en aquellos países donde la tierra no encuentra obstáculos á la apropiación y subdivisión, es una vida de educación de la más alta moralidad. Su condición sin trabas de ninguna especie, le estimula á hacerse una posición mejor, á economizar, á ser industrioso, á aumentar sus recursos, á adquirir costumbres morales, á ser previsor, á aumentar sus nociones de agricultura y á dar á sus hijos una buena educación que les permitirá mejorar el patrimonio y la condición social que él les dejará» (2).

4.—La población y la renta crecen. El hombre que se ve obligado á trasponer las fronteras de su patria, dirige sus pasos á donde el trabajo le brinda mayor porvenir. Cuando el hombre puede decir que trabaja sobre su *propia tierra*, « se encuentra habilitado para construir su casa, dice Carey, y los campos cultivados suceden gradualmente á las sucias poblaciones» (3). Desaparecen los desiertos y se forman poco á poco grandes centros de población, y allí donde antes no había sino un suelo desnudo y pobre, aparece una ciudad hermosa y rica.

(1) Obra citada. — Pág. 33.

(2) Social Condition. Tomo I, pág. 200.

(3) Obra citada. — Pág. 163.

5.—El hogar y la familia, en virtud de esa relación íntima que se establece entre la persona y el suelo, su *vieja nodriza*, como dice muy acertadamente el doctor Avellaneda, pierde su primitiva calidad de transitorio y errante para convertirse en permanente.

6.—La tierra mejora sin cesar. Su precio aumenta, al paso que disminuyen los costos de producción.

7.—La propiedad individual es hermana de la libertad. Bajo este punto de vista tiene todas las ventajas del trabajo libre sobre el trabajo esclavo.—Nació con el primer hálito de libertad de los pueblos, y hoy es uno de los principales atributos del Gobierno Republicano Representativo.

Después de esta ligera comparación que acabamos de hacer entre la apropiación común y la apropiación individual de la tierra, no vacilamos para decir, contestando nuestra pregunta, que la propiedad privada no sólo es la mejor y más útil sino que es también la última y más adelantada.

«Los diversos ejemplos de propiedad en común que hemos citado, dice Le-Bon, nos demuestran que la organización soñada por los socialistas como debiendo ser la del porvenir, sería, al contrario, volver á las formas de evoluciones inferiores por que han debido atravesar todos los pueblos en su infancia, antes de llegar á la

edad madura» (1); y Carey añade: «que el comunismo, al querer destruir la individualidad de la tierra, se propone reducir al hombre al estado de barbarie más primitiva» (2).

Una nueva escuela, la de los *colectivistas*, que á nuestro entender sólo se diferencia del socialismo en el nombre, proclama en nuestros días la comunidad del suelo, como la forma de propiedad más justa y más conveniente.

Reconocen como todos los economistas que el trabajo crea la propiedad. Pero haciendo una excepción con la tierra, sostienen con Rousseau *que los frutos son de todos, pero que la tierra no pertenece á nadie*.

Los colectivistas se fundan en estos tres argumentos: «1.º, la tierra es un instrumento de producción suministrado por la naturaleza; 2.º, existe en cantidad limitada; 3.º, es perpetua.

Desde que la tierra *no es producto del trabajo*, dicen, sino un instrumento de producción que la naturaleza sumistra gratuitamente á todos los hombres, resulta que todos tienen igual derecho á gozar de sus beneficios.—La propiedad individual, es, pues, la negativa de este derecho.

Siendo la tierra en cantidad limitada, la propiedad crea un monopolio en favor de unos

(1) Obra y tomo citados. — Pág. 312.

(2) Obra citada; tomo II, pág. 163.

pocos, que no sólo se aprovechan de lo que ella produce por el *trabajo personal*, sino que en *virtud de su perpetuidad* los propietarios monopolizan un provecho que no han creado, ese valor, ese aumento incesante en el precio de la tierra, debido al trabajo social—al trabajo de todos.

Para remediar esto que los colectivistas llaman un mal, Colins proponía el rescate de las tierras por el Estado, que siendo entonces su único propietario, podría arrendarlas á grandes plazos; pero los mismos partidarios de la comunidad de la tierra han confesado que éste sería un procedimiento ruinoso, por las grandes sumas que tendría que desembolsar el Estado.

James y Stuart Mill, proponían otro correctivo; él consistiría en gravar la propiedad, con un impuesto progresional, calculado de modo que absorbiera el aumento de su valor á medida que se produjera.—Fácil es prever que por este procedimiento se destruiría toda iniciativa de progreso en la industria agrícola. Nadie aplicaría sus capitales á realizar mejoras en la tierra, que sólo el Estado debía aprovechar.

La misma ineficacia de los medios ideados por los partidarios de la colectividad del suelo nos demuestra que la propiedad privada de la tierra tiene otro fundamento que el trabajo. Ella

reconoce por causa la utilidad social.—La propiedad individual es una necesidad.

Por otra parte, el monopolio y la perpetuidad de la tierra, que tanta presión ejercen en el ánimo de los colectivistas, no existen; pues á ellos se oponen las mismas leyes que rigen la propiedad.

La *división* y la *movilización* del suelo, hacen que éste no permanezca mucho tiempo en las mismas manos, viniendo á la larga, por lo tanto, á gozar todos de sus beneficios.

~~76657.~~

SEGUNDA PARTE

—
LEYES AGRARIAS



Sistema de las donaciones

(Leyes del libro 4.º, Título 12, de la Recopilación de Indias.)

I

En esta segunda parte debemos estudiar los distintos procedimientos que se han empleado entre nosotros, para la colocación de la tierra pública, desde el coloniaje hasta nuestros días.

Empezaremos por el sistema más antiguo, el sistema de las donaciones. Por la Biblia sabemos que se empleó este sistema para la división de la tierra prometida entre los hijos de Israel. Practicado entre los Griegos y Romanos para colonizar los territorios que conquistaban al enemigo y cuya expropiación «descansaba sobre ese principio bárbaro de que la vida y las tierras de los vencidos pertenecen á los vencedores» (1), fué implantado entre nosotros por las leyes que dictaron los Reyes Españoles para el reparto de las tierras en América, conocida entonces más comunmente con el nombre de Indias.

La ley más antigua que lo determina en nues-

(1) Drioux. — Historia Romana, pág. 189.

tro derecho, es la primera del título 12, libro IV de la Recopilación de Indias, dada en tiempo del Rey don Felipe V, en Valladolid, á 18 de Junio de 1513, cuyo tenor literal es el siguiente:

« Por que nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y poblacion de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías á todos los que fueren á poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares—que por el gobernador de la nueva poblacion les fueren señalados, haciendo distincion entre escuderos y peones y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la realidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellos su morada y labor y residido en aquellos pueblos cuatro años (1), les concedemos facultad para que de allí en adelante los puedan vender y hacer de ellos á su voluntad libremente como cosa suya propia; y así mismo conforme su calidad, el gobernador ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios (2) en el re-

(1) Los decretos de fecha 25 de Octubre de 1859 y 24 de Setiembre de 1867 que rigen actualmente la distribución de solares, huertos y chacras en los pueblos y sus egidos, imponen al poseedor las mismas obligaciones que esta ley, á la cual se remiten.

(2) Antes que el Rey don Felipe V, ya Isabel la Católica había ordenado á los conquistadores que trataran con dulzura y respetaran á los indígenas de las tierras descubiertas por Cristóbal Colón. En el

partimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras en conformidad de las tasas y de lo que está ordenado; y por que podría suceder que al repartir las tierras hubiese dudas en las medidas, declaramos que una *peonía* es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo ó de cebada, diez de maiz, dos huebras (1) de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierras de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Una *caballería*, es un solar de cien piés de ancho y doscientos de largo; y todo lo demas, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo ó cebada, cincuenta de maiz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras; y ordenamos que se haga el repar-

Congreso de Americanistas inaugurado en Madrid el 25 de Setiembre de 1881, el señor don José Luis Alvareda, Ministro de Fomento, decía en un elocuente discurso: « Aquella piadosa Isabel estipulaba en favor de los indios condiciones de libertad y exigía garantías de humanidad que se adelantaban á su siglo. El corazón de una mujer proscibía por instinto la esclavitud, que la filosofía y la religión no debían abolir sino cuatro siglos más tarde». — (Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid). — Tomo IX, Pág. 322.

(1) Yugadas ó espacio de tierra de labor que pueda arar un par de bueyes en un día. — (Escrache. — Diccionario de Legislación y Jurisprudencia).

timiento de forma que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que no fuere tal, en la parte que á cada uno se le debiere señalar» (1).

En la misma recopilación se encuentran seguidamente otras muchas reglas para las ventas, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas; se determinan los tamaños de dehesas y tierras para propios y arbitrios de los pueblos; las calidades y circunstancias con que habían de hacerse nuevas poblaciones, demarcarles sus egidos, denominarlas y clasificarlas en ciudades, villas y pueblos, etc. (2).

Si tenemos en cuenta que estas ordenanzas fueron dictadas hace siglos, cuando recién se acababa de descubrir por Cristóbal Colón el Continente Americano; en una época en que la población de los pueblos europeos era menos numerosa que hoy; cuando la navegación era tan difícil y peligrosa que se empleaban meses y hasta años enteros en hacer la travesía que hoy hacen nuestros cómodos vapores en diez y ocho días solamente, y después de todo, encontrarse con el salvaje dispuesto á defender con tesón sus territorios, fácilmente nos explicaremos que todas las ventajas que se procuraran entonces serían pocas para despertar la codicia, *para alentar á los vasallos*, como lo dice la misma

(1) A. Xavier Pérez y López.—Teatro de la legislación universal de España é Indias. — 1797. — Tomo 28.

(2) Leyes del título 7, libro 4.

ley que acabamos de citar, y provocar la emigración que era la que debía suplantar al indígena, poblar y fecundar las tierras vírgenes del Nuevo Mundo.

Las circunstancias han cambiado hoy completamente. La población en las naciones europeas es tan numerosa, que faltan las subsistencias y el trabajo. El *pauperismo*, que es su más funesta consecuencia, esa especie de carcoma social que pone en conmoción á toda la Europa, se presenta con los caracteres mas alarmantes. Los hombres emigran en masas inmensas buscando en otras regiones lo que les falta en su patria, y sus trémulos labios pronuncian el nombre de ¡América! su puerto de salvación. Al frágil buque de vela, ha sustituido el sólido vapor que surca el mar en todas direcciones disminuyendo las distancias y haciendo más frecuentes las comunicaciones entre los pueblos, que están al habla por el telégrafo y que se estrechan por las relaciones comerciales.

Bastaría esta sola consideración, la de haber pasado la época histórica de su necesidad, para desechar el sistema de las donaciones ó mercedes. Sin embargo, no queremos detenernos aquí; queremos seguir adelante para traer á colación un nuevo y elocuente testimonio que aconseja su rechazo: el resultado pernicioso, inmoral y contraproducente que la práctica de este sistema ha revelado, en todas las naciones que lo adop-

taron como medio de fomentar la colonización, y que ha dado lugar á que esté casi completamente abandonado en nuestros días.

Antes de pasar adelante debemos hacer constar que el sistema de las donaciones se puede presentar bajo dos formas: bajo la forma simple ó gratuita, y bajo la forma condicional ú onerosa.

Por la primera — que podemos decir nunca fué practicada entre nosotros, — la tierra se entrega al donatario sin imponérsele obligación alguna, quedando por consecuencia librado á su capricho la población y el cultivo del suelo. Mientras que por la segunda, que indudablemente es una forma más adelantada, el Estado no entrega ya sus tierras al primer aventurero que se presenta solicitándolas, sino á aquel que reúne cierta capacidad para el trabajo y bajo ciertas condiciones que deben cumplirse en determinado tiempo y que tienen por objeto vincular al hombre con la tierra para asegurar el cultivo y afianzar la población.

Jules Duval, en su interesante estudio sobre la *Concession et vente des terres de colonisation*, apoyándose según él mismo lo dice, en su práctica personal durante muchos años, nos revela los graves y múltiples inconvenientes de las donaciones gratuitas.

Sería una tarea bastante interesante seguir al distinguido economista en las consideraciones

que le sugiere cada uno de estos inconvenientes.

Como no podemos hacerlo por los reducidos límites de este trabajo, nos concretaremos á enumerarlas solamente, imitando al doctor Avellaneda.

1.º Las donaciones ejercen una influencia perniciosa sobre las costumbres públicas. Su otorgamiento se convierte en un ramo de comercio que desmoraliza. Las personas influyentes solicitan y obtienen tierras nada más que para revenderlas; y con este tráfico vergonzoso todo queda comprometido, la dignidad del hombre, la delicadeza de los funcionarios y los intereses del país.

2.º Se abarca rápidamente y en la mayor proporción lo que nada cuesta adquirir. Las restricciones sobre la extensión de cada merced, vuélvense ilusorias al abrigo de ardides fáciles de imaginar. Esta es para nosotros, dice el doctor Avellaneda, la consideración más poderosa. Las donaciones, interponiendo distancias considerables entre una y otra propiedad, diseminan la población, siendo así que todos nuestros conatos deben tender á concentrarla.

3.º Se adquieren grandes espacios de terrenos especulando sobre derechos lejanos, provenientes del aumento de población y sin tener ni la capacidad ni los recursos para explotarlos.

4.º Los gobiernos concluyen considerando la tierra bajo el sistema de las donaciones, no ya

como un elemento de población, sino como un recurso inagotable para derramar favores y crear prosélitos. Pónese así en manos de los gobiernos un instrumento fácil de corrupción (1).

Para corroborar esta última consecuencia, nos bastaría citar el nombre de Rosas en la República Argentina, y el ejemplo de las legiones romanas apoderándose como buitres del *ager públicos*, si entre nosotros una dolorosa experiencia no nos demostrara que la corrupción y el favoritismo, no sólo es atributo del sistema de las mercedes empleado en épocas muy lejanas, sino que también puede presentarse en otro sistema de enagenación de tierras públicas, como desgraciadamente lo hemos observado en épocas muy recientes.

Al sustituir el sistema de las donaciones simples por la onerosa ó condicional, se creyó que se salvarían los graves inconvenientes que en la práctica presentaban las primeras.

Sin embargo, no sucedió así, y las naciones se vieron en la necesidad de abandonarlas después de haber reconocido sus resultados funestos.

«Los Estados Unidos, desde su constitución federal; la Inglaterra desde 1831; y el Brasil desde 1850, dice Jules Duval, abandonaron el sistema de las donaciones, adoptando el de las ventas como el mejor de todos».

(1) Journal des économistes.—Segunda serie,—tomo 15,—págs. 36 y 345. Concession et vente des terres de colonisation, por Jules Duval.

Desde la conquista hasta el año 1841, el procedimiento de las ventas se siguió por la Francia para colonizar la Argelia; pero como el precio estaba estipulado en renta, su exageración fué la causa de mil desastres. Para remediar el mal se establecieron las donaciones, y desde el año 1841 hasta el año 1856 fueron de derecho común en todas las posesiones francesas en Argelia, Senegal, Cayena, etc.

Los pueblos y los gobiernos, dice Jules Duval, deben sacar algún fruto de la experiencia hecha durante estos quince años por la Francia en Argelia, á su costa y muy caramente y en condiciones de proximidad y publicidad que han permitido constatar é interpretar bien los hechos.

Como preliminar, agrega después, en este sistema los aspirantes colonos deben establecer sus recursos pecuniarios: 1,500 francos á lo menos para las menores concesiones; 15,000 francos para aquellas de 50 hectáreas. Por otra parte, la cifra precisa no está determinada: la administración es quien juzga la relación entre las justificaciones y las pretensiones.

La mayor parte de los peticionarios hacen burla de esta formalidad, y nada es más fácil.

Los unos producen títulos que establecen una fortuna en apariencia libre, en inmuebles ó mercancías, pero se abstienen de revelar sus deudas de familia ó quirografarias que reducen á la

nada esta riqueza aparente. Los otros piden prestados á sus amigos títulos al portador ó algunos sacos de plata y oro, y los presentan como su propio patrimonio.

Los terceros lo toman prestado á los capitalistas, y ¡Dios sabe á qué tasa! Es un oficio organizado en todos los pueblos de Africa: se cita tal saco de escudos que el mismo día ha sucesivamente servido para establecer los recursos de diez pretendientes. Instalado en las inmediaciones del pretorio donde el juez de paz recibe el acto de notoriedad, su propietario lo entrega y lo recoge tantas veces cuantas se presentan los tomadores dispuestos á pagarle la prima por él fijada.

Otras veces se recurre á los certificados de los alcaldes, preceptores, cámaras de comercio, que los dan con una complacencia propia de las costumbres francesas.

En fin, muchos no toman este camino. Reclutan para testigos dos amigos que afirman ante el magistrado que los conoce personalmente, que el peticionario posee recursos disponibles hasta cierta suma. El magistrado escribe; cada uno firma el proceso verbal. La comedia está terminada. El acta de notoriedad pasa al prefecto ó al general, que saben perfectamente á qué atenerse sobre la sinceridad de estas pruebas, pero no se preocupan de ellas, y dejan que la petición siga su curso natural.

¿Tal resultado vale siquiera el tiempo, el papel y la dignidad que se pierde? (1).

Ultimamente, en el año 1884, fué dictada por las Cortes Argentinas, de acuerdo con la opinión emitida por el doctor Avellaneda veinte años atrás (2), una ley de colonización que aunque participaba de una forma mixta, la base, el fundamento principal era el sistema de las donaciones onerosas.

Por esa ley debían hacerse en determinadas zonas, veinte fracciones de cincuenta leguas cada una. Cada sección se dividía á su vez en seiscientos lotes de seiscientas hectáreas cada uno. Esos lotes debían adjudicarse á los nacionales ó á los extranjeros nacionalizados, bajo las condiciones siguientes:

- 1.^a Debía ser mayor de veinte y dos años.
- 2.^a Debía pedir la tierra para ocuparla personalmente.
- 3.^a Debía carecer de bienes raíces.
- 4.^a En el primer año introduciría haciendas cuyo importe no bajara de \$ 250.

(1) Journal des économistas. — Tomo citado, pág. 46.

(2) « Debemos decir, fieles al principio que hemos establecido como fundamental, que no pudiendo venderlas el Estado debe dar sus tierras; pero con mano medida y previniendo en lo posible los inconvenientes inherentes á este método de distribución. Dar en grandes extensiones, dar cuantas tierras se le pidan sin otros límites que la avidez de los especuladores, sería la última expresión de la imprudencia ó de la locura. Llegado este caso, puede señalarse una zona dividiéndola en secciones o lotes proporcionales, sin que se vaya adelante hasta que haya sido completamente poblada. La población y el cultivo daran a la segunda o tercera zona un precio en el mercado ». — (Tierras Públicas. Pág. 51).

5.^a La ocupación duraría por lo menos cinco años.

6.^a Obligación de labrar diez hectáreas y plantar doscientos árboles.

Transcurrido el tiempo que se indica en la base quinta, el Estado extendería la escritura de propiedad á favor del ocupante.

Si antes de los cinco años el colono quería comprarla y había cumplido con la obligación que se le imponía en la base cuarta, podía hacerlo, abonando quinientos pesos al Fisco.

Fácilmente se comprende que esta ley de colonización tenía dos fines, el uno político y el otro económico. El fin político se ve en la obligación previa que se impone al extranjero, de nacionalizarse. De esta manera las costumbres nacionales se arraigan más fácilmente y la población se hace más homogénea. Se disminuyen los frecuentes conflictos internacionales que hemos visto en toda la América producidos por las reclamaciones de los extranjeros; y el interés que despierta en el colono su nueva patria, al romper los vínculos que le ligaban con la antigua, hace que el hogar y la familia adquieran mayor estabilidad. Se asimila muy pronto los hábitos sociales, y entonces el emigrante ya no es una planta exótica de difícil adaptación; es una célula enérgica y viviente que se incorpora al organismo de la sociedad en que desarrolla sus facultades; y si antes la miraba como

una madrastra ingrata, ahora la mira como una madre cariñosa, ¡como la miran sus propios hijos!

No conocemos los resultados que esta ley ha producido en la República vecina, pero teniendo en cuenta las precauciones que se han adoptado para prevenir el fraude, creemos que ellos han de haber sido satisfactorios.

Sin que esto importe declarar que aprobamos la ley en todas sus partes, debemos hacer constar como un hecho que está íntimamente ligado con el anterior, que la inmigración ha aumentado considerablemente en estos últimos años.

En los Estados-Unidos se practica actualmente un sistema de donaciones que podríamos llamar remuneratorias, no ya para colonizar sus territorios (pues para este fin existen dos leyes llamadas la *Preemption* y el *Homestead*, de las que hablaremos más adelante, fundadas en otro sistema), sino para recompensar ciertos servicios públicos. Con este objeto, y á título de subvención se han concedido grandes zonas de tierras á las empresas de los ferrocarriles al Pacífico á ambos lados de las líneas, así como también á los establecimientos de educación, cuyas concesiones se elevan á algunos cientos de millones de acres.

La Inglaterra, ya lo hemos dicho, empleó el sistema de las donaciones en las colonias Australianas hasta el año 1831. Desde entonces hasta hoy practica el sistema de las ventas cuyas for-



mas se asemejan en mucho á las establecidas en los Estados-Unidos, lo mismo que se asemeja el *pionner* al *squatter*, y el *settler* al ambicioso *denunciante* de nuestros días.

Sistema de la enfiteusis

(Nuestra ley del 17 de Mayo de 1833.)

II

Uno de los procedimientos más antiguos y de los más interesantes que se han seguido entre nosotros para la colocación de las tierras públicas, ha sido el de la enfiteusis, sistema intermedio entre el arrendamiento y la venta.

Escriche define el contrato de enfiteusis, diciendo que es «la enajenación del *dominio útil* de alguna posesión, mediante un canon anual que se paga al enajenante, quién conserva el *dominio directo*; ó sea: un contrato por el cual el dueño de una cosa raíz cede á otro su goce para siempre ó por largo tiempo, con la carga de un canon, censo, pensión ó rédito anual que se reserva sobre ella en señal de su dominio directo.—Y después agrega: Enfiteusis es palabra griega que significa *nuevo cultivo, plantación ó mejora*, porque al principio no se daban en enfiteusis sino las heredades estériles é incultas, con el objeto de que el que las to-

maba las mejorase y las hiciese fructíferas por medio del cultivo, de la plantación y de la siembra; pero luego fueron también y son objeto de este contrato, las heredades fértiles y que no necesitan de mejora. El que da la cosa en enfiteusis se llama *propietario ó dueño directo*; el que la toma se denomina *enfiteuta ó dueño útil*» (1).

La enfiteusis es muy antigua en la legislación española. Aunque se supone que data de una fecha muy anterior á las *Siete Partidas*, fué bajo el reinado de Don Alfonso el Sabio que se dió organización á este contrato, dividiendo la enfiteusis en *eclesiástica* y *laical*, y estableciendo sus diferencias, el modo de constituirse, su duración, forma de pagar el canon, etc. (Ley 3, título 14, Part 1;—y Ley 28, título 8, Part 5).

La enfiteusis fué también conocida entre los romanos. Según el doctor Le-Bon, siendo las tierras de propiedad del Estado, éste las abandonaba—especialmente las que estaban situadas en las fronteras—á una especie de colonos militares que tenían el goce del territorio, en cambio de una retribución representada únicamente por el servicio militar, en caso necesario.

Observando las analogías que existen entre el feudo y la enfiteusis, pues sólo se diferencian en que por el primero el vasallo presta al señor algún servicio personal, mientras que por la segunda

(1) Diccionario de Legislación y Jurisprudencia.—Pal. enfiteusis.

se paga una pensión real todos los años, Summer-Main y otros distinguidos escritores creen que la enfiteusis fué probablemente la que engendró el régimen feudal. « Los reyes bárbaros, dice el doctor Le-Bon, que fundaron el feudalismo, se aseguraron los servicios militares de sus soldados, dándoles en cambio dominios; pero estos beneficios, que el beneficiado poseía durante un cierto tiempo que podía durar á lo más toda su vida, no eran hereditarios. Fué recién bajo los sucesores de Carlomagno que vinieron á serlo (1).

En Inglaterra, según el mismo autor, la propiedad privada no existe sino por una ficción. En derecho estricto, el suelo inglés conquistado por Guillermo pertenece todavía al soberano, y los que lo poseen son simplemente enfiteutas de la corona.

En la República Argentina el sistema enfiteutico fué implantado en el año 1826, bajo la administración de don Bernardino Rivadavia.

Entre nosotros este sistema fué definitivamente establecido siete años después, por la ley del 17 de Mayo de 1833, promulgada bajo la presidencia del señor Pereyra; y decimos definitivamente, porque ya en la ley de fecha 7 de Noviembre de 1821, promulgada bajo la dominación lusitana, y posteriormente en un decreto de fecha

(1) Obra y tomo citados, pág. 315.

23 de Noviembre de 1831, se hacía mención de este contrato y se establecía el precio de la legua de tierra y el canon que debía pagarse, aunque nunca fué objeto de una ley especial.

Como consideramos de suma utilidad para el fin que nos proponemos el conocer la ley de enfiteusis en todos sus detalles, la transcribimos íntegramente.

Esa ley decía así:

El Senado, etc.

Art. 1.º Las tierras de propiedad pública destinadas al pastoreo, que no estuvieren poseídas por más de veinte años, se darán en enfiteusis por el término de cinco, que empezarán á correr desde la promulgación de la presente ley.

Art. 2.º El que reciba tierras en enfiteusis pagará al tesoro público el canon correspondiente á un dos por ciento anual, sobre el valor en que aquéllas se avalúen.

Art. 3.º El canon empezará á correr desde el día que se señale en el auto de posesión mandado dar al enfiteuta.

Art. 4.º Al vencimiento de los cinco años designados en el artículo primero, el Gobierno instruirá á la Legislatura de sus observaciones, para que otorgue la continuación de el mismo canon á que lo sujeta esta ley, ó á la venta de los terrenos públicos á censo redimible.

Art. 5.º La venta de los terrenos en su caso se hará á favor de los enfiteutas.

Art. 6.º En ambos casos, un juri compuesto de cinco propietarios, nombrados dos por el Gobierno, otros dos por el interesado y el otro por los cuatro reunidos, fijará el precio de los terrenos, cuyo *minimun* no bajará de 500 pesos la legua cuadrada.

Art. 7.º Si se reclamare del avalúo por el Fisco ó el propietario, se nombrarán otros cuatro que juntos con los primeros decidirán irrevocablemente.

Art. 8.º El Gobierno fijará los plazos á que debe pagarse el canon y reglará el modo y forma de instruirse los expedientes de la materia.

Comuníquese, etc.

En el decreto de fecha 3 de Agosto de 1833, que reglamenta esta ley, el Poder Ejecutivo dispone que sólo podrán darse en enfiteusis las tierras de pastoreo que se encuentren baldías, ó cuya posesión no pase de veinte años.

Las tierras cuya posesión sea mayor de veinte años y menor de cuarenta, podrán denunciarse para ser obtenidas por moderada composición, á cuyo efecto se les acuerda á los poseedores un *derecho de preferencia*, que deberán ejercitarlo dentro de seis meses so pena de que pasado ese término puedan ser denunciadas por

un tercero como si fueran baldías. El precio se fijaba, en el primer caso, en un tercio de la avaluación que se hiciera.

El canon debía pagarse de Octubre á Diciembre, y faltando dos años consecutivos en sus compromisos, el enfiteuta perdía su derecho y el campo podía ser denunciado por un tercero.

Finalmente se establecía el procedimiento que debía seguirse para la denuncia, el modo de constituirse el juri y la prohibición de transferir el *dominio útil*, por donación, venta, etc., sin expreso consentimiento del Receptor Departamental, quien estaba obligado á concederlo siempre que no se tratara de hacer esa transferencia á un *extranjero*, propietario ó enfiteuta que tuviera ya en igual calidad una extensión de tierra mayor de cuarenta y ocho leguas cuadradas, ya fuera en el mismo ó en otro Departamento.

En vista de los fraudes á que había dado lugar, como lo dice el mismo Poder Ejecutivo, el procedimiento para fijar el precio de las tierras que debían darse á moderada composición, por decreto de fecha 30 de Octubre del mismo año, hizo extensivo á las tierras poseídas por más de veinte años el precio *minimun* de quinientos pesos, fijado para las que se daban en enfiteusis.

Tales son las disposiciones fundamentales y accesorias que organizaron este contrato entre nosotros.

Antes de entrar á estudiar el plan que guiaba

al Gobierno al declarar la inmovilidad del suelo y la inalienabilidad de las tierras públicas— aunque de una manera incompleta—debemos decir que la enfiteusis que se establecía entre nosotros, era hasta cierto punto nueva, puesto que carecía de uno de los requisitos más esenciales de la enfiteusis primitiva, que la desnaturalizaba completamente. En efecto, según lo hemos visto anteriormente, entre los romanos y españoles este contrato se caracterizaba por su larga duración, que podía extenderse hasta más allá de la vida del enfiteuta, pasando á sus herederos, pero que nunca, como dice Escriche, era menor de diez años. Nuestra ley, al contrario, lo limitaba á cinco años solamente por su artículo primero; y de este modo el contrato enfiteutico primitivo que se acercaba mucho á la venta por la perpetuidad de la posesión, venía á transformarse en una especie de arrendamiento á corto plazo (1), faltándole, por consecuencia, una de las condiciones más importantes que económicamente lo hacen más preferible que á este último.

La ley Argentina, de la que probablemente fué sacada la nuestra, no adolece de este defecto capital, pues ella establece en su primer artículo que la duración de este contrato será de veinte años por lo menos.

Sin embargo, si queremos buscar la razón que

(1) Decimos arrendamiento á corto plazo, porque según el artículo 1743 del C. Civil, este contrato puede celebrarse hasta por diez años.

tuvieron nuestros legisladores para hacer esa innovación en el contrato enfiteutico, fácilmente la encontraremos leyendo el artículo cuarto de la misma ley. En él se establece que «al vencimiento de los cinco años designados en el artículo primero, el Poder Ejecutivo (1) instruirá á la Legislatura *de sus observaciones*, para que otorgue la continuación con el mismo canon á que lo sujeta esta ley, ó *proceda á la venta* de los terrenos públicos á censo redimible». De donde se deduce que la enfiteusis fué establecida entre nosotros *únicamente por vía de ensayo*, y he aquí la razón por que el Estado no quiso obligarse con los enfiteutas por un contrato de larga duración. Consideraba que los cinco años eran suficientes *para observar* los resultados que en la práctica produjera ese sistema. Si eran buenos, con prorrogar los referidos contratos estaba todo resuelto. Mientras que si eran malos, quedaba completamente desligado, y libre, por consiguiente, para dar á las tierras públicas el destino que creyera más acertado.

Probablemente sucedió esto último, porque dos años más tarde, por la ley del 30 de Abril de 1835, promulgada bajo la administración del General Oribe, de la que nos hemos de ocupar *in extenso* más adelante, se autorizaba por el

(1) La ley dice: *el Gobierno*.

artículo cuarto *la venta de las tierras ocupadas en enfiteusis*, aunque, como se ve, los contratos enfiteuticos no estaban aún vencidos.

El sistema, que por la ley de 17 de Mayo de 1833 se establecía entre nosotros, no era además el de la enfiteusis exclusivamente; era un sistema mixto que participaba al mismo tiempo de la venta; pues por el artículo primero se disponía que las tierras que se darían en enfiteusis serían aquellas cuya posesión *fuera menor de veinte años*, mientras que el mismo artículo del decreto reglamentario establecía que las *tierras de posesión mayor* podían denunciarse por los poseedores, para ser *adquiridas á moderada composición*, siempre que la denuncia fuera hecha dentro de los seis meses.

Fácilmente se comprende la mente de nuestros legisladores al hacer esa distinción entre *posesión menor* y *posesión mayor*, que no era otra que reconocer en el *poseedor de la tierra un derecho adquirido*, en virtud del trabajo que el hombre incorporó al *res nullius*, haciendo desaparecer la soledad del desierto y la esterilidad funesta del baldío.

Pero, no adelantemos ideas que debemos repetir en otro lugar. Concretémonos á la parte que á la enfiteusis se refiere, y veamos cuáles fueron los móviles que guiaron á nuestros legisladores para establecerla. Quizás los encontremos estudiando los fundamentos de la ley Argentina. (1)

El Estado se proponía conservar el dominio de las tierras públicas para garantir sus compromisos y afianzar su crédito.

Pero al impedir su enajenación, no debía conservarlas como un objeto de puro lujo; era necesario poblarlas, como dice el doctor Avellaneda, teniendo en vista los altos intereses de la riqueza pública y del progreso social» (1). Era necesario, había dicho antes el Dr. Agüero en las Cortes Argentinas, hacerlas fructificar para que respondieran á sus cargas, convirtiéndolas en una fuente perenne de recursos para el tesoro.

Para lograr este fin, el Estado disponía de dos procedimientos, conocidos de muy antiguo: el arrendamiento y la enfiteusis. La más ligera comparación que hagamos entre estos dos sistemas, nos pondrá de manifiesto las razones que tuvieron nuestros legisladores y los argentinos para decidirse por este último.

«El arrendamiento, dice el Dr. Avellaneda, sólo da un interés transitorio al colono, y se requiere uno duradero y poderoso para impulsarle á deponer su trabajo y su capital sobre tierras selváticas é incultas. El arrendatario sólo busca provechos inmediatos, y desaparece cuando éstos no se presentan. Era necesario elegir otra combinación para ligar más fuertemente al colo-

(1) Obra citada, pág. 60.

no con la tierra, si no se quería que ésta permaneciera por siempre desierta y sin productos. De esta necesidad profundamente sentida, nació la enfiteusis, inferior á la propiedad absoluta, superior al arrendamiento, y que estaba destinada á perpetuarse mucho más allá que las causas transitorias que le dieron vida» (1).

La enfiteusis, siendo generalmente un contrato de muy larga duración, pues según hemos visto las leyes españolas fijaban el *minimum* en diez años, hace que el enfiteuta, propietario perpetuo, puede decirse, del usufructo de la tierra que ocupa, pueda introducir mejoras, que sabe de antemano él será el único que las ha de aprovechar; mientras que al arrendatario, expuesto á cada momento á perder la posesión del suelo arrendado, le faltan estímulos para hacer esas mejoras, que su situación efímera le dice que otros las han de beneficiar.

Nuestra ley, al limitar á cinco años el contrato enfitéutico lo desvirtuaba completamente; y por eso dijimos antes de ahora que se parecía á un arrendamiento de corto plazo, y que le faltaba una de las condiciones más importantes que económicamente lo hacían preferible á éste último, cual es la que dejamos apuntada en el párrafo anterior.

Una de las ventajas más culminantes que ofre-

(1) Obra citada, pág. 65.

cía el sistema de la enfiteusis, sobre el del arrendamiento, era el derecho de prelación que se le acordaba al enfiteuta por el artículo quinto para la compra de la tierra que poseía en caso de que la legislatura resolviera su enajenación. Esta ventaja de que carecía el sistema del arrendamiento, hacía que el enfiteuta, ante la expectativa de consolidar el dominio útil con el directo y de venir á ser, al fin, propietario absoluto del suelo, se vinculara á la tierra y aumentara sus fuerzas productivas, dando á su capital y á su trabajo un empleo útil y permanente.

El artículo segundo de la ley establecía que el enfiteuta debía pagar al tesoro un canon correspondiente al dos por ciento anual sobre el precio de la tierra, el cual, según el artículo sexto, sería determinado por un juri compuesto de cinco miembros; dos nombrados por el Poder Ejecutivo (1), otros dos por el interesado, y el quinto por los cuatro reunidos, pero cuya tasación, en ningún caso, podía bajar de *quinientos pesos* la legua cuadrada.

El mencionado artículo segundo nos pone de manifiesto una nueva ventaja del sistema enfitéutico sobre el arrendamiento. La pensión que se paga en el primero es generalmente muy reducida, porque sólo es una señal de reconocimiento del dominio; mientras que en el segundo es mucho

(1) El Gobierno, dice la ley.

mayor, porque en este contrato debe tener siempre alguna relación con los frutos que se perciben de la cosa arrendada.

En cambio, el artículo sexto nos viene á confirmar una idea que antes emitimos, al decir que nuestra ley de enfiteusis había sido calcada en la ley Argentina de 1826. — En efecto, el procedimiento del *juri* para fijar el precio de la tierra entre nosotros, era casi idéntico al que establecía aquella ley en su artículo 9°.

En virtud de esta analogía, las observaciones que podrían hacerse á ambos artículos de una y otra ley, serían las mismas, por cuya razón nos concretamos á reproducir las muy interesantes del malogrado doctor Avellaneda.

«Es muy digno, dice, de notarse que la avaluación de los campos para la fijación del canon, no se hallaba subordinada á la voluntad del Gobierno, siempre poseído por el interés fiscal, ni á los caprichos de una oficina que obra generalmente sobre datos inexactos, sino á un *juri* de cinco propietarios vecinos, designados por la suerte. Exagerando el precio de los campos, ellos obrarían contra sus propios intereses.

» El Fisco comparecía sin prerrogativas ni privilegios ante el *juri*. Si su representante hallaba baja la estimación del terreno, no tenía más recurso que el de la apelación á otro *juri* (1),

(1) Igual cosa dispone el artículo 7° de nuestra ley.

recurso que correspondía también al enfiteuta, en el caso de una tasación excesiva.

» Se ensayaba así una grande y fecunda institución, al mismo tiempo que, por primera vez, la igualdad civil era una verdad tratándose de regular las relaciones entre el Estado y los particulares, terreno donde nunca se había presentado aquél, sino armado de sus viejos é inexorables privilegios que tantas ruinas han causado.

» Se experimenta todavía, después de cuarenta años (1), satisfacción en poder repetir con la Comisión del Congreso: «La lectura de este artículo, sólo un sentimiento puede inspirar, y es el consuelo de ver prácticas en nuestras instituciones los principios de una rigurosa justicia entre el Estado y los particulares»: ¡Hermosas palabras que todavía buscan hoy su realización! (2)».

En el decreto reglamentario de nuestra ley de enfiteusis, se prohibía al enfiteuta transferir el dominio útil á otra persona, sin el consentimiento del Receptor Departamental, quien estaba obligado á prestarlo siempre que no se tratara de hacer esa transferencia á un *extranjero*, propietario ó enfiteuta que ocupara un área de tierra mayor de cuarenta y ocho leguas cuadradas.

Nos explicamos fácilmente que el Poder Ejecutivo tratara de poner trabas á aquellos propie-

(1) Téngase presente que el autor escribía estas palabras en el año 1865.

(2) Obra citada, pág. 81.

tarios ó enfitetas ambiciosos que quisieran acaparar grandes extensiones de territorios, porque no sólo la propiedad se centralizaba y se constituían especie de privilegios, sino que no se aseguraba la explotación del suelo, que era uno de los principales objetivos del Gobierno. Pero no nos explicamos la facultad que se le concedía al Receptor, sin limitación alguna, de prohibir esa transferencia cuando se hiciera á favor de un *extranjero*, por la sola razón de no haber nacido en nuestro suelo, cuando es sabido que no sólo entonces, sino también ahora y siempre el extranjero ha sido, es y será uno de los principales elementos de nuestro progreso moral y material. «Cada europeo, dice el ilustrado escritor argentino don Juan B. Alberdi, que llega á nuestras playas, nos trae más civilización al comunicar sus hábitos á nuestras poblaciones, que muchos libros de filosofía.—La perfección que no se ve ni se toca se comprende mal.—Un hombre laborioso es el más edificante de todos los catecismos» (1).

Si la palabra extranjero, que encontramos en el decreto del 3 de Agosto de 1833, no hubiera sido tomada en su acepción común, sino que, por el contrario, se hubiera querido representar por ella al que tiene su residencia fuera del país, cualesquiera que fueran su origen y nacionali-

(1) Organización política y económica de la Confederación Argentina.—Pág. 42.

dad personal, seríamos los primeros en aplaudir esa disposición, porque ella tendería á impedir el *ausentismo*, cuyos efectos económicos son tan desastrosos, como lo observamos actualmente en la desgraciada Irlanda (1), en donde es éste la principal causa de la espantosa miseria que allí reina.

«El efecto de la exportación de un capital, ó del valor de una propiedad territorial, dice Juan B. Say, es el mismo que el de la desaparición; es la supresión de la renta que le resultaría á la nación del empleo de ese capital, y de la de los provechos que los trabajadores obtendrían por ese empleo» (2). J. Pierre-Larrousse añade: «Los resultados económicos del *ausentismo* son de fácil apreciación. Consumir la renta en un país extranjero, es privar de sus elementos de producción, llevándoselos fuera, al país que los ha creado y que naturalmente debía aprovecharlos.

»El *ausentismo* tiende á disminuir la producción y la población en una localidad y á aumentarlas en otra. Bajo el punto de vista moral, el *ausentismo* es funesto, quebrando el vínculo de solaridad que une al rico propietario con los habitantes de una localidad determinada, desinteresándolo en todo lo que lo rodea» (3).

(1) Fué allí precisamente donde tomó su origen esta palabra.

(2) Cours complet d'économie politique pratique. Tomo II, Pág. 221.

(3) Dictionnaire Universel; palabra, Absenteisme.

Nuestro compatriota don Andrés Lamas, quien, según la feliz expresión de mi querido é ilustrado maestro el Dr. D. Carlos M. de Pena, es tan hábil economista como desacertado político; en un interesante y laborioso estudio que comenzó bajo los auspicios del Gobierno Argentino sobre la *Legislación agraria de Rivadavia*, nos pone de manifiesto las miras que guiaban á este ilustre hombre, al decretar la inalienabilidad de las tierras públicas adoptando el sistema de la enfiteusis.

Fuera de lo que hasta aquí llevamos expuesto, «el Estado, conservando la propiedad y con ella la libre disponibilidad de sus tierras, podía, sin reato alguno, proceder á su mejor distribución consultando las necesidades y las conveniencias generales; el bienestar y el aumento de la población, la extensión, la diversidad y el perfeccionamiento de las culturas, la buena distribución de la riqueza y con ella la justicia social y las condiciones esenciales de la organización política de una sociedad democrática.

» Mediante la propiedad de la tierra, el Estado recibía por medio del canon con que la entregaba al cultivo, la renta que le correspondía; y como esta renta nace del trabajo social, Rivadavia esperaba, y *con razón*, que ella llegaría á ser, con el transcurso del tiempo, la fuente única de los recursos del tesoro público, suprimiéndose, en

consecuencia, los impuestos que gravan el trabajo y los capitales individuales» (1).

La idea, como se ve, no era nueva; pues, como hemos visto anteriormente, ya en el siglo XVIII los fisiócratas habían sostenido que siendo la tierra la *única que producía realmente*, era también la *única que debía de ser objeto de imposición*. «Pero sí era nueva, dice el señor Lamas, la de reivindicar y absorber en beneficio de la comunidad, la parte de la renta territorial que producía y que, por consiguiente, correspondía al capital, al trabajo y al progreso social, conservándole su remuneración íntegra al capital y al trabajo individual; y nueva era también la aplicación que hacían, con éste motivo, los legisladores argentinos de los principios que deben regir esta importante materia» (2).

Sin embargo de coincidir el ideal de Rivadavia con el de los fisiócratas, los puntos de partida, las procedencias, y el carácter de la renta territorial, eran completamente diversos.

«Los fisiócratas tenían por punto de partida la tierra como propiedad privada, mientras que Rivadavia, que tomaba por punto de partida la tierra como propiedad pública inalienable, no creía que fuera ella la única fuente de un producto neto, porque para él más que para Smith, el hombre

(1) Estudios sobre la legislación agraria de Rivadavia.— (Revista de Buenos Aires, tomo 8, pág. 34).

(2) Id. id.—Pág. 35.

era la fuente principal de la riqueza; pero al mismo tiempo reconocía que si el hombre puede crear un valor industrial individualmente, no puede darle á la tierra que posee ó cultiva todo el valor que adquiere en el estado social, porque este valor, y por consiguiente la renta, es el resultado de las condiciones, del capital y de la labor de la colectividad en que se produce.

De esta verdad se deducía, que la apropiación de la tierra, en vez de ser un derecho del hombre en sociedad, debía reservarse al Estado» (1).

A pesar del mucho respeto que nos merece la ciencia de los hombres que lo idearon, una convicción sincera, que puede muy bien ser hija de nuestros escasos conocimientos, nos obliga á combatir el plan de don Bernardino Rivadavia tan sabiamente desarrollado por el Sr. Lamas, y con él el de nuestros legisladores si tuvieron iguales propósitos.

Como argumento económico, damos por reproducida aquí la crítica que hemos hecho en otro lugar á la propiedad común ó colectiva del suelo y las ventajas que le encontramos á la propiedad privada.—Como argumento financiero, aunque esto no nos incumbe por la naturaleza de este trabajo, no tenemos más que recordar las serias y múltiples objeciones que se hacen á la doctrina de Quesnay en la ciencia financiera, no sólo por la desproporcionalidad de la impo-

(1) Revista citada.—Tomo VIII, pág. 37.

sición, sino porque el impuesto único y directo es una quimera irrealizable.

Por último, Rivadavia se proponía al disponer la inamovilidad de las tierras públicas, regular convenientemente la riqueza territorial por medio de una repartición que al mismo tiempo que consultara las conveniencias generales impidiera la concentración y la monopolización del débil por el fuerte.

«La base originaria, cardinal, del organismo europeo, dice don Andrés Lamas, es la partición de hecho, inicualemente leonina, que adjudicándoles á los más fuertes, más afortunados ó más audaces la propiedad privada de la tierra, dividió socialmente á los hombres en castas y clases superiores y privilegiadas y en castas y clases inferiores y deprimidas. A los unos les dió los goces y las suntuosidades de la riqueza, los títulos y los privilegios de la nobleza, los blasones heráldicos, el derecho de primogenitura, el derecho de arrebatarse á la labor humana las tierras que convierten en parques de recreo y de vanidad, ó que conservan agrestes para sus brillantes cacerías, y ese otro derecho, aun más odioso, de someter á su codicia el suelo cultivado y de alimentar su holgazana opulencia, no sólo con la renta social de la tierra, sino también con el sudor de los cultivadores; mientras que á los otros, á las clases numerosas, sólo les cupo las más duras labores, la pobreza ó la

miseria, la dependencia, la servidumbre, la esclavitud» (1).

Confesamos que es verdaderamente desconsoladora la organización actual de la propiedad territorial en algunos pueblos europeos, sobre todo en aquellos que, conservando el régimen monárquico, mantienen todavía los antiguos privilegios. Pero no podemos creer que el sistema enfitéutico centralizando la propiedad de la tierra en el Estado, fuera el mejor medio, como lo pensaba Rivadavia y su comentador, de prevenir ese fenómeno que por otra parte no nos amenazaba, porque al adoptar la forma de gobierno republicano representativo y con ella los principios más adelantados de organización social, habíamos abolido para siempre los títulos nobiliarios, los mayorazgos y las vinculaciones que son los que engendran esa extrema desigualdad.

Por otra parte, ya hemos visto antes de ahora, que la igualdad soñada por los socialistas y colectivistas, no sólo es una utopía, sino también contraria á los principios más elementales de la ciencia social; y de acuerdo con la opinión del eminente tribuno Mr. Thiers, sostuvimos que la desigualdad debía existir siempre porque ella reconocía una causa tan racional como legítima: la desigualdad de las facultades de los hombres.

«La desigualdad de las riquezas, dice Charles Gide, es un excelente estimulante para la pro-

(1) Revista y tomo citados, — pág. 31.

ducción. Ella favorece la gran producción, por la concentración de las tierras y de los capitales en las manos de algunos hombres, resultado que no se obtiene sino de una manera imperfecta por la asociación. Ella mantiene en los deseos y las necesidades de los hombres y, por consecuencia también en sus trabajos, una variedad profunda. Ella sirve de aliento á todas las clases sociales, por la perspectiva de mejorar su situación. Si hemos de creer en la teoría que hace ley hoy día en las ciencias naturales, ella sería indispensable al perfeccionamiento de la especie humana. La desigualdad de las fortunas, resultado de la desigualdad de las aptitudes, tendría este efecto saludable; asegurar la supervivencia y el desenvolvimiento de los más dignos, al mismo tiempo que la desaparición de los incapaces» (1).

Con todo lo que llevamos expuesto hasta aquí, nos creemos habilitados para decir que el sistema de la enfiteusis, tal cual estaba organizado entre nosotros y á pesar de las ventajas que le reconocemos sobre el arrendamiento, no era la fórmula que más nos convenía para lograr los altos fines que se habían tenido en vista al establecerlo.

Para no adelantar ideas que debemos repetir después, diremos para terminar, que la circunstancia de haberse autorizado dos años más tar-

(1) Principes d'économie politique. — Pág. 433.

de, por las leyes del 30 de Abril de 1835 y 20 de Junio del mismo año, la venta de las tierras ocupadas en enfitéusis, *sin estar vencidos los contratos respectivos*, es no sólo una prueba elocuente de los malos resultados que produjo en la práctica, sino también un poderoso testimonio que nos viene á demostrar que la propiedad privada y absoluta de la tierra es la única fórmula que debió adoptarse, por ser la que más se armonizaba con nuestras instituciones republicanas, y por ser la más ventajosa bajo todos puntos de vista, como lo veremos más adelante.

Nuestra ley de enfitéusis del 17 de Mayo de 1833, fué recién expresamente derogada por el artículo 20 del decreto-ley de fecha 15 de Enero de 1867, promulgado bajo la dictadura de Flores (1).

Sistema del arrendamiento

(El decreto del 28 de Agosto de 1861.)

III

Otro de los sistemas que se emplearon entre nosotros, para la colocación de las tierras públicas, fué el del arrendamiento, más antiguo aun que el sistema de la enfitéusis, pues según vimos

(1) Sabido es que el Gobierno de Batlle dió validez á todos los actos del Gobierno dictatorial de Flores, por la ley del 30 de Abril de 1868.

en el capítulo anterior, las deficiencias del primero para resolver el eterno problema de ligar al hombre con la tierra y hacer su población y su cultivo permanentes, originaron el segundo entre los españoles y los romanos.

El arrendamiento, bajo el punto de vista de las relaciones privadas entre los hombres, fué extensamente legislado en nuestro primitivo derecho.

Las leyes de Partidas, que, como es sabido nos rigieron durante el coloniaje y aun posteriormente por el artículo 148 de la Constitución del Estado, nos hablan de este contrato clasificándolo en arrendamiento de cosas y arrendamiento de obras (*leyes del Título 8—Partida 5*); cuya división había sido tomada á su vez de las leyes romanas del tiempo de Justiniano que ya la establecían (*locatio rerum, locatio operarum*), siendo más tarde aceptada por nuestro Código Civil (1).

Pero si bien desde muy antiguo el arrendamiento fué entre nosotros de derecho común, la legislación agraria fué siempre una legislación especial, y por eso era necesario que una disposición también especial viniera á declarar las tierras públicas susceptibles de este contrato.

Ya la real cédula de fecha 5 de Agosto de 1734, autorizaba el arrendamiento de los terrenos de propios en América, mandando que las autoridades competentes los sacasen á pública subasta y los rematasen al mayor postor conjuntamente

(1) Artículo 1737.

con los arbitrios de los pueblos, rentas reales y nacionales, hospitales y demás establecimientos públicos.

Ninguna disposición conocemos que decretara el arrendamiento de las tierras de *crianzas* y *montuosas*, como se denominaban las de pastoreo en las antiguas ordenanzas de los reyes españoles; por cuya razón creemos que el arrendamiento de las tierras públicas, aunque se practicó mucho antes en virtud de las facultades administrativas del Poder Ejecutivo, no tuvo una organización definitiva hasta el decreto del 28 de Agosto de 1861, dictado bajo la administración del ilustrado patriota Don Bernardo P. Berro.

Ese decreto decía así:

«Necesitando abrir fondos para cubrir el déficit del presupuesto de gastos para 1862, é ínterin el Cuerpo Legislativo *no determine sobre la enajenación de las tierras de propiedad pública*, el Presidente de la República acuerda y decreta:

1.º Los ocupantes de tierras de propiedad pública en los departamentos del interior, se presentarán dentro del término de *tres meses* de la publicación de este decreto ante los Jefes Políticos de sus respectivos departamentos, á formalizar contratos de arrendamiento por el campo que ocupan.

2.º *El término del arrendamiento será hasta que el Cuerpo Legislativo determine sobre ena-*

jenación de los terrenos de propiedad pública ó disponga de ellos de cualquier otra manera.

3.º El precio del arrendamiento de las tierras de pastoreo *será de doscientos pesos anuales la suerte de estancia*, pagaderos dentro de los seis primeros meses de cada año de arrendamiento.

4.º Los Jefes Políticos llevarán un libro donde asienten los contratos que celebren, y pasarán mensualmente al Ministerio de Hacienda una relación de los que hubiesen celebrado.

5.º Pasado dicho plazo, el *minimum* del arrendamiento será de *trescientos pesos* anuales, y el Poder Ejecutivo dictará las medidas convenientes para compeler á los que no se hayan presentado.

6.º Los Jefes Políticos cuidarán de que este decreto tenga la mayor publicidad.

La simple lectura del decreto gubernativo que precede nos señala un lamentable retroceso sobre el sistema anterior; y el más ligero examen que hagamos de sus disposiciones nos demostrará que, si el contrato enfitéutico con todas sus ventajas era impotente para resolver el problema de las tierras públicas, más impotente lo era aún el contrato de arrendamiento, cuyos inconvenientes legales y económicos son tan numerosos y tan graves que nos sorprende que haya podido, un solo momento, figurar en la historia de nuestra legislación agraria.

con los arbitrios de los pueblos, rentas reales y nacionales, hospitales y demás establecimientos públicos.

Ninguna disposición conocemos que decretara el arrendamiento de las tierras de *crianzas* y *montuosas*, como se denominaban las de pastoreo en las antiguas ordenanzas de los reyes españoles; por cuya razón creemos que el arrendamiento de las tierras públicas, aunque se practicó mucho antes en virtud de las facultades administrativas del Poder Ejecutivo, no tuvo una organización definitiva hasta el decreto del 28 de Agosto de 1861, dictado bajo la administración del ilustrado patriota Don Bernardo P. Berro.

Ese decreto decía así:

«Necesitando abrir fondos para cubrir el déficit del presupuesto de gastos para 1862, é ínterin el Cuerpo Legislativo *no determine sobre la enajenación de las tierras de propiedad pública*, el Presidente de la República acuerda y decreta:

1.º Los ocupantes de tierras de propiedad pública en los departamentos del interior, se presentarán dentro del término de *tres meses* de la publicación de este decreto ante los Jefes Políticos de sus respectivos departamentos, á formalizar contratos de arrendamiento por el campo que ocupan.

2.º *El término del arrendamiento será hasta que el Cuerpo Legislativo determine sobre ena-*

jenación de los terrenos de propiedad pública ó disponga de ellos de cualquier otra manera.

3.º El precio del arrendamiento de las tierras de pastoreo *será de doscientos pesos anuales la suerte de estancia*, pagaderos dentro de los seis primeros meses de cada año de arrendamiento.

4.º Los Jefes Políticos llevarán un libro donde asienten los contratos que celebren, y pasarán mensualmente al Ministerio de Hacienda una relación de los que hubiesen celebrado.

5.º Pasado dicho plazo, el *minimum* del arrendamiento será de *trescientos pesos* anuales, y el Poder Ejecutivo dictará las medidas convenientes para compeler á los que no se hayan presentado.

6.º Los Jefes Políticos cuidarán de que este decreto tenga la mayor publicidad.

La simple lectura del decreto gubernativo que precede nos señala un lamentable retroceso sobre el sistema anterior; y el más ligero examen que hagamos de sus disposiciones nos demostrará que, si el contrato enfiteútico con todas sus ventajas era impotente para resolver el problema de las tierras públicas, más impotente lo era aún el contrato de arrendamiento, cuyos inconvenientes legales y económicos son tan numerosos y tan graves que nos sorprende que haya podido, un solo momento, figurar en la historia de nuestra legislación agraria.

Dejando para más adelante la exposición de los inconvenientes que presenta el arrendamiento en general, á los ojos de los más distinguidos economistas de todos los tiempos, nos concretaremos, por el momento, á estudiar este contrato tal cual lo establecía entre nosotros el decreto del 28 de Agosto de 1861, con el objeto de evidenciar los inconvenientes propios á su mala organización y demostrar lo que hemos aseverado en el párrafo precedente.

El fundamento del decreto tiene dos partes. La primera nos dice que la necesidad de procurar fondos para cubrir el *déficit* del presupuesto general de gastos para el año 1862, obligaba al Poder Ejecutivo á tomar aquella resolución; y la segunda, que esa resolución se tomaba *interinamente*, hasta tanto que el Cuerpo Legislativo determinara sobre la *enajenación* de las tierras públicas.

Como se ve, no pasaba por las mientes del P. Ejecutivo al obligar á los ocupantes de tierras fiscales á que se presentaran á denunciarlas para ser adquiridas en arrendamiento, la idea de aumentar la riqueza nacional asegurando la población y la cultura de nuestros territorios, que debe ser el primer objetivo de toda buena ley agraria; sino que, por el contrario, lo guiaba una idea exclusivamente fiscal, que por lo mismo no consultaba más que los intereses del Tesoro y del momento.

Aun bajo este último punto de vista, el sistema del arrendamiento de las tierras públicas sería también criticable como expediente financiero.

La Unión Americana, que posee grandes zonas de fertilísimos territorios ocupados como los nuestros, y que ha tenido que amortizar, no ya el pequeño déficit de un presupuesto, sino una deuda colosal de muchos millones de dollars, no apeló nunca al arrendamiento, sino á la economía en los gastos; y con el solo impuesto, ha conseguido reducirla en pocos años á una cifra relativamente insignificante (1).

La segunda parte del fundamento del decreto de 28 de Agosto de 1861, atenúa la responsabilidad y honra en parte á los que lo suscribieron. Ella nos revela que el Poder Ejecutivo conocía las ventajas del sistema de las ventas, por cuya razón se limitaba á establecer el arrendamiento de las tierras públicas, *provisionalmente*, hasta que el Poder Legislativo (que era el único que podía hacerlo), *determinara su enajenación*.— Fácilmente se comprende que al usar esta última palabra en su decreto, el Poder Ejecutivo se proponía *insinuar* al Legislativo la conveniencia que había en que el Estado se desprendiera del dominio de sus tierras, según lo demostraban la observación y la experiencia, adoptando la venta como sistema, en la ley que debía dictarse oportunamente.

(1) Ver Joseph Garnier.—Traité des Finances.

Pero esta ley se demoró tanto, que el *interinato* del arrendamiento nunca tuvo término. Recién por decreto-ley del 28 de Abril de 1866, se mandó suspender la celebración de nuevos contratos de arrendamiento, quedando no obstante subsistentes los antiguos, muchos de los cuales se han mantenido hasta la época presente.

El artículo segundo del mencionado decreto del 61 establecía que el término del contrato de arrendamiento sería hasta que el Cuerpo Legislativo determinara sobre la enajenación de los terrenos de propiedad pública ó *dispusiera de ellos de cualquier otra manera*.

Si precaria había sido hasta entonces la situación de los poseedores de tierras fiscales, más precaria é incierta la tornaba aún este decreto; pues no sólo el arrendatario que cometía la *inocentada* de denunciar la tierra que poseía, según la gráfica expresión del doctor Pena, caía en un lazo del que no podía desasirse jamás (1), sino que el contrato, perdiendo hasta cierto punto su calidad de sinalagmático, obligaba al poseedor solamente, mientras que la otra parte se reservaba la facultad de rescindirlo cuando quisiera.— La duración del contrato podía ser tanto de *un día* como de *muchos años*. Todo dependía de la fecha que llevara la ley que debía dictarse.

(1) Muchos poseedores y ocupantes de tierras fiscales, se abstuvieron por ésta y otras causas de denunciarlas, defraudando así las esperanzas del Fisco.

Pero ¿qué le importaba al Fisco la cruel incertidumbre en que colocaba á los poseedores y ocupantes si lograba por este medio *registrar las tierras públicas* y aumentar los recursos del Tesoro?—Y para hacer aún más tirante la situación de los arrendatarios, añadía á esa odiosa incertidumbre otra circunstancia no menos desconsoladora, cual era la de *silenciar los derechos del poseedor-arrendatario*, mientras le indicaba al Cuerpo Legislativo la conveniencia de enajenar las tierras fiscales ó disponer de ellas de *cualquier otra manera*.—Este *silencio*, que sólo puede atribuirse á una involuntaria omisión, dado el espíritu de todas nuestras leyes agrarias, dió lugar á que más tarde fueran *desconocidos* por nuestros Tribunales, consumándose con los arrendatarios de tierras poseídas desde muchos años, los despojos más inicuos y violentos (1).

Por último, el artículo tercero del citado decreto fijaba en *doscientos pesos anuales* el precio del arrendamiento por cada suerte de estan-

(1) Un ejemplo muy reciente (1884) nos lo presenta la sucesión Newton en el juicio que el Fisco le inició por desalojo. Fallado en primera instancia en contra de la sucesión, la sentencia adolecía de *nulidad en el fondo*, por cuanto le servía de *unico fundamento* una disposición de derecho común, cual era *el estar vencido el contrato*, cuando es sabido que las tierras públicas siempre fueron objeto de *leyes especiales*, que debieron aplicarse. Interpuesto el recurso de apelación y nulidad, el Tribunal *confirmando* la resolución del inferior. Nos es muy grato hacer constar que hubo un voto *discordante* del Camarista doctor Salvañach.—(Recomendamos la lectura del folleto que contiene el erudito informe *in voce* pronunciado por el doctor don Carlos M. de Pena, abogado de la sucesión Newton en esta causa).

cia, el cual debía pagarse en los seis primeros meses de cada año.

Sin detenernos á examinar si la cuota era subida ó baja, ó si la época que se señalaba para el pago era la mejor, diremos solamente que el Poder Ejecutivo no estaba en lo cierto al fijar un *precio único*. Porque aunque el decreto se refería exclusivamente á los departamentos del interior, es sabido que entre estos existen grandes diferencias provenientes de su posición ó de su fertilidad; y no era justo, por lo tanto, que un arrendatario de un campo situado en el Departamento de San José, pagara lo mismo que otro situado en el Departamento de Tacuarembó.

Pero si criticamos el precio único del arrendamiento, no se crea que somos por eso partidarios de una graduación extensa y confusa. Para nosotros, bastaría que se hubieran establecido en el decreto cuatro ó cinco precios solamente, indicando á qué Departamentos comprendía cada uno de ellos. Es cierto que tampoco se hubiera conseguido evitar, en absoluto, la injusticia por este medio, pero á lo menos se habría hecho menos sensible.

La ley del 17 de Mayo de 1833 era más sabia bajo este punto de vista. Ella no fijaba un precio único á la tierra para los efectos del canon, sino que por el contrario, mandaba que *en cada caso* se determinara por un juri compuesto de cinco miembros, con la sola limitación de no bajar de

quinientos pesos la legua cuadrada, en la tasación que se hiciera.

¡Era más sabia, volvemos á repetirlo, porque ella no se había inspirado en los estrechos intereses fiscales, siempre mezquinos cuando se sobrepone á los intereses públicos; porque ella no establecía diferencias tan odiosas entre el Estado y el particular;— porque ella tomaba al poseedor de la tierra bajo su amparo y protección asegurándole el goce tranquilo de su capital y su trabajo;— y, en fin, porque ella le reconocía *un derecho* de preferencia sobre la tierra que durante tantos años había fertilizado con el sudor de su frente, derecho tan elemental y justo, oígame bien, *que lo respetan hasta los mismos salvajes!*

El decreto del 61, fué además el germen de graves cuestiones en el orden económico y social. No es una simple deducción teórica que saquemos del análisis que á la ligera hemos hecho de sus disposiciones. ¡No! es un hecho práctico constatado desgraciadamente por el mismo Poder Ejecutivo, y que le sirvió de fundamento al decreto-ley del 28 de Abril de 1866.

Siendo notorio, decía el Poder Ejecutivo, *que en varios Departamentos se admiten denuncias de tierras fiscales sin llenar previamente los requisitos legales, y que se celebran contratos de arrendamientos con individuos que se llaman poseedores de dichos campos sin títulos ni pruebas que justifiquen su calidad de tales.*

RESULTANDO DE ESTO ABUSOS Y ATROPELLOS Á LAS POBLACIONES Y HASTA Á LOS PROPIETARIOS LEGÍTIMOS, DANDO LUGAR Á RECLAMACIONES Y PLEITOS QUE MANTIENEN EN PERTURBACIÓN Á LOS MORADORES DE LA CAMPAÑA, CON DESCRÉDITO DE LA PROPIEDAD RURAL Y MENOSCABO DEL ORDEN Y DE LA PAZ PÚBLICA, etc.

Se suspende la celebración de nuevos contratos de arrendamientos, etc., quedando derogado el decreto de fecha 28 de Agosto de 1861.

Son tan elocuentes las palabras del preámbulo del decreto del 66, que nos creemos relevados de todo otro comentario sobre el particular.

Pero si el arrendamiento tal como se estableció entre nosotros, era bajo todos conceptos inconveniente, podría creerse que organizado bajo mejores bases hubiera dado resultados satisfactorios.

Si la enfiteusis, consultando intereses más elevados y á pesar de su superioridad incontestable, había sido impotente, según hemos visto, para resolver el problema de las tierras públicas ¿podría acaso el arrendamiento satisfacer las exigencias de un buen sistema de colonización por muy amplias que fueran sus bases? Parece que así lo ha creído la Holanda, porque actualmente emplea este sistema para colonizar sus posesiones de ultramar.—Pero se ha visto obligada, para aminsonar sus efectos perniciosos, á prolongar la duración de este contrato por el término de *setenta y cinco años*. Indudablemente, que á medida que la duración del arrendamiento se alarga los

inconvenientes disminuyen; pero no desaparecen del todo sino cuando al interés más ó menos prolongado del colono arrendatario sucede el interés permanente que crea la propiedad.

Después de lo que llevamos manifestado al ocuparnos de la enfiteusis, poco nos queda que agregar para demostrar los inconvenientes económicos del arrendamiento. Sin embargo, para robustecer nuestra opinión, expondremos brevemente la de algunos notables economistas.

«No son solamente los altos principios de la República y la igualdad, los que nos aconsejan rechazar los arrendamientos para adoptar exclusivamente el régimen de la propiedad. La economía política, nos presenta las mismas conclusiones descendiendo al terreno más modesto de los intereses materiales. Sin tener en vista más que la ocupación permanente del suelo, el arrendamiento debe ser desechado, borrando hasta su nombre de las leyes que reglan la colocación de las tierras del Estado. Un interés transitorio como el que del arrendamiento se deriva, no puede inspirar el valor de afrontar peligros, sobrellevando la vida del desierto tan llena de terribles peripecias.

«Faltan, por otra parte, al arrendatario las calidades que estimulan el trabajo del dueño, y lo vuelven tan enérgico y tan fecundo. No tiene independencia, ni estabilidad, ni porvenir; y su condición inestable y precaria paraliza sus esfuer-

zos, enervando hasta su pensamiento y su voluntad.» (N. Avellaneda. — *Tierras públicas.* — Págs. 150-151.)

«La influencia del arrendamiento sobre el estado y la marcha de la agricultura es considerable. La tierra nunca se cultiva bien, sino por manos fuertemente estimuladas á arrancarle todo lo que ella puede dar, y no hay locación más favorable al progreso de la producción, que la que da al cultivador un interés continuo, sin que nada le impida fecundar la tierra para el presente y el porvenir.

»Es tanto más esencial dejar á los agricultores toda latitud en el uso de su industria, cuanto que la cultura no crece en fecundidad sino á condición de multiplicar cada vez más los adelantos sobre el suelo.» (Coquelin y Guillaumin.)

«En el número de las causas que influyen sensiblemente sobre el desenvolvimiento del arte agrícola, figuran las leyes que rigen la propiedad territorial; estas leyes no son favorables á la prosperidad de la cultura, sino cuando ellas garantizan, de una parte la seguridad de la posesión, y de la otra la libertad de las transmisiones.

»No hay agricultura que pueda realizar el menor progreso, cuando la propiedad no tiene toda seguridad en el presente y el porvenir. Se siembra con la esperanza de recoger, Pero no se desmonta, planta y edifica; no se confían los

ahorros á la tierra, sino á condición de no tener que recoger pérdidas de esos adelantos.»

«Entre las causas que han dejado las poblaciones de Asia atrás de la Europa, no hay ninguna cuya acción haya sido tan perniciosa como la incertidumbre en que ellas se encuentran sobre el porvenir que les espera en aquellos parajes, donde las leyes, atribuyendo al soberano un derecho superior sobre la tierra, no permiten á ninguno gozar de esos bienes sino bajo la voluntad de su amo.» (H. Passy.)

«La ley que pone fuera de la circulación á la tierra, es un obstáculo á la formación de la clase de los cultivadores más aptos para hacer florecer la agricultura: *la de los propietarios.* Los propietarios que explotan sus propios dominios, tienen ventajas de posición que imprimen á sus labores la más enérgica actividad. Al más vivo deseo de realizar todas las mejoras posibles, unen una libertad de acción que les falta á los arrendatarios, que no tienen jamás la certidumbre, como ellos, de poder recoger en totalidad los frutos de aquellas empresas cuyo éxito reclama la asistencia del tiempo.

»Así se les ve á cada momento hacer innovaciones y contribuir más que los otros explotadores al acrecentamiento progresivo de la producción.» (Courcelle-Seneuil.)

«La explotación del suelo bajo la forma colectiva no ha dado jamás sino resultados miserables

y absolutamente insuficientes para hacer vivir en una región cualquiera una población bastante densa.—Siendo la tierra en cantidad limitada, hay necesidad, á medida que la población se oprime, de utilizar hasta el último pedazo, de hacerla producir todo lo que ella puede dar; *y es la propiedad individual la única que puede alcanzar este fin.*

»Uno de los más grandes estimulantes del trabajo es la certidumbre de gozar de este trabajo. El derecho á los frutos lleva el derecho á la tierra, por lo menos durante cierto tiempo. Es necesario seis ó siete años para que el que planta la viña haga la vendimia, y ¡precisa medio siglo el que ha sembrado la bellota para que pueda cortar el roble!—(Charles Gide.)

Podríamos seguir citando opiniones tan autorizadas como las precedentes, porque en todas las obras de economía política se encuentran dispersas palabras más ó menos enérgicas para criticar el arrendamiento. Pero creemos que éstas sobran para demostrar que el monopolio de la tierra por el Estado, aparte de ser un sistema absorbente para el individuo, como dice Spencer, es contrario á la producción y al progreso de las naciones.

Sistema de las ventas

(Leyes que lo establecen.)

IV

Desde el principio de nuestra tesis venimos sosteniendo la necesidad económica y social de que el individuo reemplace al Estado en la propiedad de las tierras públicas.

Hemos visto que todos los sistemas que mantienen el monopolio de la tierra por el Estado, como la enfiteusis y el arrendamiento, han sido siempre impotentes, por muy buena que fuera su organización, para asegurar una población permanente y una buena cultura.

Todo sistema que no se funde en la propiedad absoluta de la tierra, ha de ser siempre malo porque quita al ocupante ese interés tan fecundo que sólo nace de la propiedad.

Para nadie es una novedad, y lo hemos demostrado extensamente en los capítulos anteriores, que el trabajo del hombre se ejerce con mayores estímulos cuando lo aplica á su propia tierra, que cuando lo incorpora á la tierra ajena. En este último caso, sus deseos, y hasta su misma libertad se hallan coartados por la situación precaria en que se le coloca, y se ve obligado á contener el vuelo de su prodigiosa actividad,

por la incertidumbre que tiene de recoger los frutos de su trabajo.

Después de lo que hemos expuesto en otra parte, sería enojoso que volviéramos á reproducir aquí los graves inconvenientes de la propiedad colectiva de la tierra, y las ventajas innumerables de la propiedad privada.

Pero si bajo el punto de vista económico y social no tenemos nada que agregar á lo dicho, bajo el punto de vista moral no podemos prescindir de citar la autorizada y elocuente opinión de un ilustrado publicista inglés.

«Los efectos morales de la propiedad, dice Mr. Thornton, no son menos importantes que los económicos. Ella da al paisano el sentimiento de la independencia y del respeto de sí mismo; ella es al mismo tiempo el estimulante más enérgico del trabajo y de la actividad. Ella hace al paisano prudente y frugal y lo incita á educar sus hijos en las mismas costumbres, es decir, en las ideas más propias á formar buenos trabajadores. Mientras ella eleva su posición social, le da las cualidades más propias á mantenerlo en su posición de propietario. Ella lo preserva de funestas tentaciones, de la depravación y del crimen; le enseña el respeto á la propiedad; lo interesa en el mantenimiento del orden; le permite ver sin envidia ni animosidad la fortuna de su rico vecino. En una palabra, la propiedad contribuye más que ninguna otra causa á su mejoramiento físico

y moral, y hace, en lugar de un fardo para la sociedad, de un enemigo puede ser, uno de sus miembros más útiles.

La admisión de nuestros agricultores á las ventajas de la propiedad del suelo, no solamente no tiene ninguno de los inconvenientes que le atribuyen varios de nuestros economistas, sino que sólo ella puede proporcionarnos el noble *yeomanry*, la fuerza y el honor de Inglaterra, esta raza fuerte de paisanos, orgullo de su país, cuya decadencia ha sido descrita tan enérgicamente por Asham y Goldsmith, y cuya completa desaparición es en nuestros días objeto de tantas lamentaciones» (1).

Palabras son éstas que deben mucho meditarse, no sólo por la triste condición en que se encuentra el paisano inglés, arrendatario *at will* que puede ser despedido de la tierra que cultiva á voluntad de su dueño, sino porque la propiedad de la tierra, centralizada en pocas manos y puesta fuera de la circulación, constituye uno de los más repugnantes monopolios.

La propiedad privada y la divisibilidad y transmisibilidad de la tierra, la proclaman hoy todos los economistas como una necesidad imperiosa.

Y si esa necesidad se siente en aquellos pueblos en donde las instituciones políticas son estables, ¿qué no será entre nosotros, en donde los disturbios políticos son tan frecuentes y de una ma-

(1) *Over population and its remedy*, pág. 350.

nera tan grave afectan el orden económico y social?

Si ninguna otra razón militar para sostener las ventajas de la propiedad; para garantizar, solamente, y llevar el consuelo al pacífico morador de nuestra compañía debiéramos decretarla inmediatamente. Es más fácil, como muchas veces lo hemos visto, despojar á quien sólo posee la tierra en calidad de arrendatario ó enfiteuta, á pesar de todos los derechos que sobre ella pueda tener, que á quien la posee como legítimo propietario. La propiedad absoluta de la tierra es un derecho sagrado, que no sólo respetan los gobiernos regulares, sino que no se atreven á desconocerlo ni aun los más soberbios tiranos.

La triste lección que hemos recibido en épocas muy recientes, nos dice : que es necesario, de una vez por todas, poner término á ese continuo sobresalto en que viven los poseedores de tierras fiscales; y el único medio de conseguirlo, ya lo hemos dicho, es que el Estado se desprenda del dominio de sus tierras para siempre, sustituyéndolo por la propiedad privada.

Pero, para lograr este fin ¿á qué sistema recurrir? ¿Deben darse las tierras ó venderse?

Los dos sistemas resuelven la cuestión aunque no de una manera igualmente satisfactoria.

En uno de los capítulos anteriores, hemos visto que el sistema de las donaciones había revelado en la práctica inconvenientes tan graves,

efectos tan perniciosos, que todas las naciones que lo habían adoptado se vieron obligadas á abandonarlo.

Jules Duval termina la interesante memoria que tantas veces hemos citado, diciendo : que el sistema de las donaciones, radicalmente malo, debe ser sin pérdida de tiempo sustituido por el sistema único y exclusivo de las ventas (1). El Canadá, dice Hopkins, ha progresado enormemente desde que la Inglaterra, abandonando el viejo y peligroso sistema de las concesiones adoptó el de las ventas.

A estos dos elocuentes testimonios podemos agregar otros no menos autorizados.

La Inglaterra, desde 1831, adoptó el sistema de las ventas. Todos los escritores atribuyen el progreso de las colonias australianas á este sistema.

Según el Sr. A. Piran, que recientemente, en el año 1884, tuvo ocasión de estudiar la organización de las ventas en la misma Australia (2), hay dos modos de adquirir la propiedad de las tierras que pertenecen á la corona. Una consiste en presentarse á la oficina de tierras pidiendo que se saque á remate la fracción que se desea comprar, haciendo por escrito la indicación del lote, operación muy sencilla porque existen planos minuciosos y detallados en todas las oficinas de tierras pertenecientes al Estado. Se ratifica la mensura

(1) Journal des économistes.—Tomo 15, pág. 36.

(2) Revista de la Asociación Rural del Uruguay.—Año 1884, pág. 169.

por el agrimensor oficial y se anuncia día para la venta.

Este procedimiento es el menos usado, dice el mismo señor, porque se exige el precio al contado.

Pero nosotros le vemos un inconveniente mucho más grave, cual es la venta en remate; porque puede suceder muy bien que el interesado no pueda hacer competencia á las posturas de los especuladores, quedándose, por lo tanto, sin el terreno que él mismo y á su costa había denunciado.

El otro procedimiento consiste en ocupar un campo de pastoreo baldío, y denunciarlo á la oficina de tierras. El área debe estar comprendida entre 10 y 160 cuadras cuadradas.

Por ese lote, paga el comprador la cuarta parte al contado, y el resto á veinte años de plazo, con el interés del cinco por ciento.

Tiene obligación de introducir mejoras por valor de veinte nacionales por cuadra, con residencia obligatoria de un año, sin que pueda enajenar antes de ese tiempo. — Las ventajas de este último procedimiento saltan á la vista, pues no sólo el comprador se ve libre de toda concurrencia, sino que le es más fácil y menos gravoso abonar el precio de la tierra á largos plazos.

No nos detenemos á examinar la obligación que se le impone de introducir mejoras por valor de veinte nacionales en cada cuadra, porque supo-

nemos que debe haber error en una cantidad tan exorbitante.

El secreto de los portentosos adelantos realizados en estos últimos años por la Unión-Americana, dice Kay, y de esa corriente inmigratoria que se dirige allí cada vez más nutrida, reconoce por causa las leyes liberales que rigen la propiedad y la divisibilidad de la tierra; y otro autor añade: el inmigrante que se dirige á los Estados-Unidos sabe de antemano que allí le espera un pedazo de tierra para constituir un hogar, que puede adquirirlo fácilmente y por muy poco precio.

Después que abandonó el sistema de las concesiones, desde la constitución federal, la gran República del Norte adoptó el régimen de las ventas pero manteniendo la facilidad de la adquisición por medio de un bajo precio.

Actualmente posee dos leyes fundamentales, que en la práctica dan maravillosos resultados, llamadas la *preemption* y el *homestead*.

«La ley ó el privilegio de *preemption*, es un derecho que se concede á todo colono para solicitar un lote de tierra no mayor de ciento sesenta acres, pudiendo aplazar su pago hasta los dos años y nueve meses de su solicitud; pero con la condición *sine qua non* de mantenerlo en cultivo por todo ese tiempo. Atestiguado y probado ese hecho y verificado el pago del lote, se expide el correspondiente título de dominio.

Este privilegio se concede únicamente á los jefes de familia, á las viudas y solteras mayores de veinte y un años, que sean ciudadanos de la Unión ó que hayan manifestado su intención de serlo pidiendo carta de ciudadanía. Pero la ley que por la universal aplicación que tiene y por el uso que de ella hacen las clases proletarias determina, como se ha dicho, el verdadero carácter, la nota dominante de la civilización yankee, es la ley del *homestead*» (1).

Esta ley fué promulgada el 20 de Mayo de 1862, y por ella se autoriza á todo ciudadano ó cualquier otra persona que manifieste su intención de serlo, reuniendo también la circunstancia de ser jefe de familia y mayor de edad, á presentarse ante un notario de tierras públicas, pidiendo un lote no mayor de 160 acres si el terreno es de *minima* y de 80 acres si es de *máxima*, y á tomar posesión inmediatamente abonando una ínfima cantidad. Durante cinco años debe mantenerla en cultivo sin interrupción, y pasado ese tiempo el Estado le transfiere el dominio, después de pagar con los mismos frutos de la tierra, el mínimun que le marca la ley.

«Esta ley ha sido llamada con un nombre santo, dice el Dr. Avellaneda, porque los norteamericanos la denominan la «ley del hogar» (*homestead act*).

(1) López Lomba.—Tesis, pág. 79.

Apenas se propague su conocimiento, decía el departamento de agricultura en su informe de Enero de 1863, la emigración se establecerá inmediatamente con mayor fuerza; y un economista norte-americano acompañaba la exposición de la ley con las siguientes palabras: Cada acre de nuestro suelo, es una mina que sólo espera el contacto del trabajo para rendir sus tesoros; y cada acre queda abierto á ese provechoso contacto por la ley del hogar.

Cuando la oportunidad que así se presenta á la industria, sea bien conocida por los millones de trabajadores de la Europa, no puede dudarse que un gran número de ellos establecerán sus moradas en la tierra americana, bajo la garantía é inspiración de esta magnífica ley» (1).

El Brasil, desde el año 1850, dice Jules Duval, abandonó el sistema de las donaciones; y el Gobierno al presentar á las Cámaras el proyecto de ley sobre tierras públicas, agrega el Dr. Avellaneda, declaró que la venta de las tierras constituía el mejor medio para asegurar el cultivo y atraer la emigración.

Entre nosotros las ventas se han practicado en todas las épocas, por cuya razón podemos decir que nuestra legislación agraria nunca afectó un régimen exclusivo.

Las leyes de la Recopilación de Indias ya la

(1) Tierras públicas, págs. 195 y 196.

establecían. De estos documentos, uno de los más importantes es, sin duda alguna, la real cédula expedida en el Pardo el 15 de Octubre de 1754, especie de resumen de todas las leyes que hasta entonces habían regido las tierras pertenecientes á la corona.

En ella se disponía que quedaba á cargo de los virreyes y presidentes de las reales audiencias, la facultad de practicar la venta y composición de las tierras realengas.

Los poseedores anteriores al año 1700, debían acudir á las audiencias con sus títulos so pena de perder la merced. Se anotaba la presentación de títulos; y al que no lo tuviera se le daba la tierra por prescripción, siempre que justificara la posesión y cumpliera con las condiciones de labranza dentro de tres meses.

Los poseedores posteriores al año 1700, debían tener sus títulos confirmados por la Real Persona, ó por los virreyes ó presidentes de las reales audiencias.

La misma ordenanza obligaba á los poseedores de sobras á denunciarlas para ser vendidas á moderada composición.

Durante la dominación lusitana, se dispuso la venta de todos los campos realengos por el bando del 7 de Noviembre de 1821, estableciendo los procedimientos que debían seguirse para la denuncia de los que se poseían sin títulos, ó de las

sobras, y los derechos que se reconocían á los ocupantes.

La ley del 17 de Marzo de 1831, la primera que se dictó después de sancionada nuestra Constitución, ordenaba la venta de los terrenos de propios del que había sido Cabildo de Montevideo, y al mismo tiempo disponía que *las demás tierras públicas se vendieran á remate*. La tasación debía hacerse previamente y el producto se destinaba á la amortización de la deuda flotante, admitiéndose en pago los créditos contra el Estado.

Vino después la ley de enfiteusis á declarar inalienables las tierras públicas; pero ya hemos visto que dos años después las leyes del 30 de Abril de 1835 (la más sabia puede decirse de todas nuestras leyes agrarias), y 20 de Junio del mismo año, volvieron á restablecer el sistema de las enajenaciones.

La ley del 9 de Julio de 1852 afectó nuevamente las tierras de propiedad pública al pago de la deuda; prohibió su enajenación y denuncia y mandó que se procediera á la mensura general.

La ley de fecha 8 de Abril de 1857, interpretando el artículo 11 de la del 30 de Abril de 1835, confería la propiedad de las tierras fiscales á los poseedores de más de *cuarenta años* sin interrupción alguna, en la fecha en que fué promulgada la ley del año 35.

El artículo segundo disponía que la autoridad de la cosa juzgada, las transacciones y decisiones arbitrales consentidas serían respetadas, sin perjuicio de los medios legales que competían al Fisco, para obtener su reposición ó rescisión.

El decreto-ley del 15 de Enero de 1867, reiteró nuevamente la orden de la mensura general, suspendió las denuncias y derogó de una manera expresa las leyes del 17 de Mayo del año 1833, 30 de Abril de 1835, 20 de Junio del mismo año, 8 de Abril de 1857 y 9 de Julio de 1852 (artículo 20).

Pocos meses después el mismo Gobierno reconoció, según sus propias palabras, *que la mensura general era una operación laboriosa que demandaba mucho tiempo para su ejecución*; y por decreto-ley de fecha 2 de Octubre de 1867 volvió á restablecer las denuncias suspendidas y las ventas de las tierras fiscales para *con su producto amortizar la deuda creada para la conversión y rescate de las tierras públicas mandadas indemnizar por resoluciones legislativas á las sucesiones Solsona, Lavalleja y otras; y con el sobrante atender al servicio de la deuda en sus distintas denominaciones y gerarquías*.

Por este decreto se obligaba á los poseedores ú ocupantes de tierras públicas, tanto urbanas como de pastoreo, situadas al Sur del Río Negro, á que se presentaran proponiendo su compra dentro del término de treinta días.—A los poseedo-

res ú ocupantes de tierras fiscales situadas al Norte del Río Negro, se les concedía un plazo de cuarenta días. Tanto unos como otros, si no se presentaban dentro de esos términos exigüos, perdían sus derechos de preferencia, pudiendo un tercero denunciarlas y comprarlas al Gobierno.

Convencido el Poder Ejecutivo de que estos plazos eran demasiado cortos, y *deseando facilitar á los poseedores ú ocupantes de tierras públicas los medios de adquirir legalmente su dominio con la mira benéfica de asegurar el establecimiento de las familias, su tranquilidad y el mejor cultivo de las mismas tierras*, por decreto de fecha 11 de Setiembre de 1868, concedió nuevos plazos á los poseedores ú ocupantes de tierras fiscales, para que se presentaran proponiendo su compra al Gobierno: de treinta días á los poseedores ú ocupantes de tierras públicas, así urbanas como de pastoreo ó de labor, situadas al Sur de los ríos Negro y Yí; de setenta días á los poseedores ú ocupantes de tierras públicas, situadas al Norte de los mencionados ríos.

Algunos días después, hubo necesidad de expedir un nuevo decreto, que lleva la fecha del 22 de Setiembre de 1868, *para aclarar algunas dudas que se habian suscitado acerca de la verdadera inteligencia del decreto del 11 de Setiembre del mismo año*.

Estas son las principales disposiciones que han

ordenado la venta de las tierras públicas entre nosotros.

Voluntariamente hemos omitido las disposiciones contenidas en nuestros Códigos, porque ellas se refieren más bien á una cuestión que debemos tratar especialmente en los dos últimos capítulos de esta tesis.

Sería una tarea muy interesante hacer un comentario parcial de cada una de las leyes que hemos citado; pero aparte de los conocimientos especiales y del tiempo que ese estudio requiere, y que nosotros no poseemos, sería dar á esta tesis demasiada extensión, por cuyo motivo nos limitamos á exponer las consideraciones generales que ellas nos sugieren, prometiendo completarlas en los capítulos siguientes.

La simple lectura de las leyes que instituyen las ventas de las tierras públicas, nos demuestra que nuestros legisladores se han inspirado algunas veces en intereses sociales y económicos de alta consideración, y otras, en un interés exclusivamente fiscal. Para las primeras leyes agrarias sólo tenemos palabras de elogio; para las segundas sólo palabras de censura.

Somos partidarios del sistema de las ventas y no tenemos necesidad de fundar nuevamente nuestras opiniones; pero somos enemigos de la especulación y del mercantilismo de las tierras públicas por el Estado.

Antes que aceptar como único móvil de la

ventas el lucro, somos partidarios de las donaciones.

«Vale más una *buena donación*, que una *mala venta*, ha dicho un erudito escritor Norte-Americano; y estas palabras, en todo su laconismo, encierran una gran verdad que debe mucho meditarse por los que están llamados á formular nuestra futura ley agraria.

En su más alto significado, ellas nos demuestran, que, al enajenar las tierras públicas, los gobiernos no deben consultar solamente las ventajas transitorias que se obtienen de un puñado de oro que se arroja en las arcas; sino que deben consultar, con preferencia, intereses más duraderos y de un orden más elevado, que aunque no pueden apreciarse en dinero son siempre más fecundos y provechosos.

Al aceptar la venta como sistema pueden presentarse varias cuestiones, dice Jules Duval. ¿Deben hacerse privadamente ó en remate público? ¿El precio debe ser fijo ó por tasación? ¿Debe pagarse al contado ó á plazos?

A la primera pregunta no vacilamos en contestar que las ventas deben hacerse por contrato privado. Se ha sostenido que la venta en remate es una garantía para el Fisco de que la tierra se venderá por su verdadero precio, por la concurrencia de los compradores.

Para nosotros, ésta es una razón que fácilmente puede destruirse.

Ya hemos visto que no es el precio lo que caracteriza una buena venta, sino que hay otras ventajas que deben tener prelación sobre él.

Dada la situación especial de nuestras tierras públicas, el procedimiento del remate para su enajenación, fácil es preverlo, daría entre nosotros resultados funestos. Los poseedores ú ocupantes de tierras fiscales, obligados á hacer concurrencia á los especuladores, se verían probablemente despojados de aquella tierra que durante años habían valorizado y fecundado con el producto de su trabajo. Así lo han comprendido, felizmente, casi todos nuestros legisladores, porque á excepción de la ley del 17 de Marzo de 1831, y algunas otras que ordenaron la venta de tierras en algunos Departamentos para obras públicas, el remate como procedimiento general no lo encontramos establecido en ninguna ley agraria.

¿Qué diremos de la segunda pregunta? ¿El precio de la tierra debe ser fijo, ó por el contrario, debe determinarse en cada caso por tasación?

Por el momento sólo nos limitamos á decir que ambos procedimientos se han seguido entre nosotros.

El decreto del 2 de Mayo de 1866 disponía en su artículo 8.º que el precio *minimum* de la

legua cuadrada sería de *diez mil pesos, sin perjuicio de las consideraciones que debían tenerse con los poseedores legítimos.*

Fácilmente se comprende que la mente de este decreto en sus últimas palabras, no era otra que favorecer á los poseedores de tierras, *excluyéndolos* de la disposición que fijaba el precio *minimum*, y ésta fué la interpretación que se le dió al artículo 8.º del decreto del 66.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo no la creyó la verdadera. En el decreto de fecha 31 de Agosto de 1867, decía: «en el interés de evitar las interpretaciones que se han dado y se dan á lo establecido en el artículo 8.º del decreto de fecha 2 de Mayo de 1866 sobre el precio marcado para la venta de las tierras públicas; y siendo necesario para ello fijar definitivamente ese precio, etc.

»Art. 1.º El precio *minimum* que deberá abonarse al Fisco por las tierras que se le compren, será el de *diez mil pesos* por legua cuadrada, sin que ese precio pueda ser disminuído *por ninguna consideración*».

Aunque estos dos decretos fijaban solamente el *precio minimum*, en la práctica se tomó como *precio único* el de *diez mil pesos la legua cuadrada*. Esto dió lugar á que se dictara un nuevo decreto, con fecha 17 de Octubre de 1877, disponiendo en su artículo 1.º que *las tierras de pastoreo ó de labranza y los terrenos urbanos*

de propiedad fiscal, sólo podrían ser enajenados por su valor corriente AL PRECIO DE TASACIÓN en la época de la venta.

Desde entonces acá, es el procedimiento que se ha seguido en todas las ventas que realizó el Fisco.

En el capítulo siguiente indicaremos el temperamento que debe adoptarse á este respecto en nuestra futura ley, y contestaremos también á la tercera pregunta que hemos formulado.

Antes de terminar este capítulo de nuestra tesis, debemos decir algunas palabras sobre una cuestión que está íntimamente ligada con la presente.

Sabido es que, por resoluciones legislativas, se concedieron á los acreedores del Estado por diversos títulos, derechos á ubicar tierras fiscales, hasta el pago íntegro de sus créditos. Por decreto de fecha 9 de Marzo de 1866, se dispuso que los campos fiscales, que se hallaran en el caso de ser ubicados á favor de los acreedores, se escriturarían solamente, siempre que se acreditara por instrumentos públicos ó por sumaria información de testigos, que eran baldíos ó estaban ocupados por los mismos acreedores, ó por individuos que teniendo la condición de ocupantes legalmente justificada, se hubieran convenido con ellos por documentos públicos en

cuanto á la compra del derecho de propiedad ó la venta ó traspaso del de posesión.

Este decreto, lejos de producir los resultados benéficos que se tuvieron en vista, dió lugar á que los derechos de los legítimos poseedores, muchos de los cuales se hallaban ausentes á causa de la guerra con el Paraguay, fueran atacados y despojados de la manera más torpe.

Así lo reconoció el mismo Gobierno, en el decreto que dictó dos meses después, el 2 de Mayo de 1866.

«En el deseo de evitar, decía, tantos motivos de cuestiones entre particulares, y conciliar tantos intereses encontrados, dignos por otra parte de la protección del Gobierno, cuales son los de los poseedores, los de los adjudicatarios y los del Estado, y atenta la situación difícil del Erario Nacional, etc., el Gobierno *rescata* los derechos á ubicar tierras fiscales, que por resoluciones legislativas debe á acreedores por diversos títulos ú origen y que voluntariamente quisieran cederlos al Estado (artículo 1.º).

La Nación pagaría *cinco mil quinientos pesos* por cada suerte de estancia; y una vez que se computara el área total y el monto del importe se conociera, el Gobierno emitiría títulos de deuda que se denominarían *títulos por rescate de tierras*, de á quinientos pesos y al portador, y que gozarían de un interés del 12 por ciento anual.

Se declaraba afecto al pago de los intereses, el

producto de los arrendamientos de tierras fiscales, y un aumento que debía hacerse en el impuesto de timbres.

La amortización de la deuda se haría trimestralmente por sorteo y á la par, destinando á este objeto el producto de las ventas de tierras públicas, y el sobrante de las rentas afectadas al pago de los intereses.

Dichos títulos serian admitidos por su valor escrito en pago de las tierras que se vendieran; y en caso que por cualquier evento se faltase al cumplimiento del pago de los intereses ó del capital en las épocas y formas designadas, los tenedores tendrian derecho á que se les adjudicara en propiedad, el área de tierras públicas que correspondiera al monto de sus títulos, por el precio á que se habla hecho la cesión, y en los lugares que designasen.

Poco tiempo después, por decreto del 11 de Setiembre de 1866, hubo necesidad de aumentar los fondos destinados al servicio y amortización de esta deuda con el producto líquido en la capital y Departamentos del impuesto sobre bienes hereditarios, conocido con el nombre de *derechos transversales*, y con la anualidad de *cinco mil pesos* que producía el arrendamiento de la Isla de Lobos.

El artículo 19 del decreto del 15 de Enero de 1867 volvió nuevamente á afectar el producto de

las tierras fiscales á la amortización de los títulos por rescate de tierras.

El decreto-ley del 9 de Julio de 1867, mandó suspender las demandas que versaran sobre ubicaciones de tierras, fundado en que sería un grave inconveniente que podría obstar á la continuación de la mensura que debía empezar por la capital *dentro de breves dias* (1).

De conformidad con lo dispuesto en el decreto del 15 de Enero del mismo año, se designaba la tercera parte del producto de las ventas en el Departamento de la Capital para el servicio de los títulos por rescate de tierras.

A pesar de todas estas garantías, las rentas afectadas al servicio de la referida deuda nunca llenaron cumplidamente su objeto, resultando siempre un déficit al que debía hacerse frente con las rentas generales de la Nación. Por este motivo, el Gobierno, por decreto del 19 de Enero de 1869, dispuso *que hasta nueva resolución quedaba cerrada la emisión de títulos de la deuda denominada por rescate de tierras.*

Esta deuda, como todas las demás, se depreció tanto, que los títulos llegaron á valer una cantidad insignificante.

Pero como el Estado los admitía *por su valor escrito* en pago del precio de las tierras públicas que vendiera, esta circunstancia dió lu-

(1) Sabido es que la mensura nunca se llevó á efecto, á pesar de haber sido ordenada dos veces: el 52 y el 67.

gar á que muchos compradores realizaran pingües negocios, con descrédito, no sólo del Gobierno, sino hasta de la misma propiedad territorial.

Este abuso,—porque así puede llamarse,—que debió ser cortado desde mucho tiempo atrás, recién vino á tener término en el año 1884, al contratarse el empréstito de unificación.

En la deuda Unificada se declaró comprendida la deuda *por rescate de tierras*, cuyo monto era entonces de cerca de tres millones y medio de pesos. En el mismo año 1884, la amortización y el canje por los nuevos títulos la redujeron á \$ 1.265,980.52. En el año siguiente de 1885, se canjearon \$ 1.262.794,37. El 1.º de Enero de 1886 sólo existían en circulación títulos de esta deuda por valor de \$ 3,186,15 (1), cantidad tan insignificante que puede considerarse la deuda totalmente extinguida.

(1) Anuario Estadístico de la República O. del Uruguay.—1884 y 1885.—Capítulo: Hacienda.

TERCERA PARTE

DERECHOS DEL POSEEDOR Y EL OCUPANTE

¿ QUIÉN PUEDE DENUNCIAR ?

Derechos del poseedor y el ocupante

I

No se puede escribir nada sobre tierras públicas sin dedicar algunas palabras á las dos cuestiones que nos hemos formulado en la tercera parte de esta tesis; cuestiones tanto más interesantes cuanto que ellas no sólo son las más controvertidas en la actualidad, sino que han de ser el principal fundamento de nuestra ley agraria futura. Es por eso, y á pesar de ser una tarea sumamente difícil para quien no tiene una preparación especial, que nos atrevemos, llenos de temores, á presentarlas en este trabajo,—no con la idea de afrontarlas de lleno, superfluo es el decirlo,—sino con la de exponer muy sucintamente nuestras opiniones, contribuyendo con un grano de arena á la formación de la ley que han de dictar las Cámaras futuras.

Antes de pasar adelante debemos hacer una aclaración que consideramos indispensable.

Según el derecho romano, *poseer* es tener una

cosa: *Possessio est nuda rei detentio* (Digesto).

La ley 1.^a, título 30, Partida 3, define la posesión: *La tenencia que ome ha en las cosas corporales con ayuda del cuerpo ó del entendimiento.*

Nuestro Código Civil, ampliando y modificando las leyes antiguas, dice: La posesión es la tenencia de una cosa ó el goce de un derecho por nosotros mismos *con ánimo de dueños (animo domini)* ó por otro en nombre nuestro (artículo 608).

La *ocupación* se considera que es la aprehensión de una cosa que no pertenece á nadie (*res nullius*). (Ley 5, título 28, Partida 3, y artículo 668 del Código Civil).

La posesión es un *hecho*; la ocupación es un *derecho*.

Esta y otras diferencias esenciales entre la *posesión* y la *ocupación*, hacen que jurídicamente nunca se confundan los términos *poseedor* y *ocupante* que de aquéllos se derivan. Pero tratándose de las *tierras fiscales*, que por lo mismo reconocen un dominio preexistente, el del Estado, anterior á todo acto privado del hombre, la distinción pierde toda su importancia. Las analogías que presentan en este caso aquellas palabras, son tales, que comunmente se toman como sinónimas, como sucede en todas nuestras leyes agrarias.

Para no ir contra esa costumbre, que, por otra parte, sólo nos acarrearía confusiones, y para faci-

litar y abreviar en lo posible nuestros estudios, las seguiremos empleando en igual sentido.

La primera manifestación de la propiedad ha sido la ocupación. A este acto se le ha dado tal importancia que muchos escritores fundan en ella la misma propiedad.

Los más encarnizados enemigos de esta teoría son los economistas. Ellos niegan que la ocupación por si sola pueda constituir este derecho, y sostienen que el único fundamento de la propiedad es el trabajo; *el trabajo crea la propiedad*, tal es su fórmula.

No participamos de ninguna de estas dos opiniones, porque creemos, que si la utilidad general no proclamara la propiedad privada de la tierra, en balde se invocaría para sostenerla el trabajo ó la ocupación. Pero una vez admitida la *necesidad* de la apropiación individual de la tierra, somos los primeros en reconocer el rol importantísimo que estos dos elementos desempeñan en la economía social; y es para demostrarlo, precisamente, que escribimos estas páginas de nuestra tesis.

No nos apresa la preocupación descabellada de los que miran al primer ocupante, *como un criminal invasor de la tierra pública*.

Antes de ahora hemos manifestado todas nuestras simpatías por los que poblando la tierra la

han dado valor y fecundádola con el sudor de su frente, transformándola en una fuente de producción y de riquezas; y esas simpatías se acrecientan cuando nos imaginamos la triste condición de los primeros hombres, que, confiados sólo en sus propias fuerzas, sin ninguna protección social, se aventuraron á penetrar en la soledad del desierto.

Estas consideraciones hacen exclamar al doctor Avellaneda: «Si el origen de la propiedad reside en el trabajo ¿qué propiedad puede haber más legítima que la conquistada por el esfuerzo propio, fuera de toda cooperación social?» (1).— A la verdad que ninguna, y el Estado que la desconociera alegando un dominio preexistente, sería en nuestro concepto el verdadero usurpador no sólo de la tierra, sino también, y esto es lo más irritante, *del trabajo del hombre*.

«Si contra este derecho, dice el señor Vázquez Queipo, se quisiese alegar la máxima del derecho privado, *que el que edifica en terreno ajeno pierde todo lo que en él ha invertido*, el resultado inmediato sería que todos se retraerían de hacerlo por no privar de ese capital á sus hijos y la agricultura jamás saldría de la infancia. Sería preciso, pues, si ésta había de florecer para ocurrir con más abundancia que lo hace hoy al sostenimiento de los proletarios, *que la sociedad*

(1) Obra citada, pág. 36.

ó el Estado indemnizase á los herederos ó sucesores del valor de las mejoras estables que hubiese hecho el usufructuario en la finca, lo cual prescindiendo de las complicaciones que pudiera ofrecer, equivaldría á dejarle la misma finca, pues los ganados, aperos y demás obras de arte suelen superar en mucho el valor de la tierra» (1).

Hemos sostenido en otra parte de esta tesis que el elemento que da valor y hace producir á la tierra es el trabajo, bajo cuya palabra comprendemos no solamente la acción directa de las fuerzas del hombre, sino también la acción indirecta de la colectividad. Y como esta última parte nadie puede apropiársela, se ha dicho que el Estado puede con justo título reivindicarla por la misma protección que nos dispensa.

Aunque le reconocemos ese derecho, no vamos tan lejos como otros pretenden, porque es incuestionable que por los impuestos que ha percibido desde la primera ocupación, no sólo ha obtenido ventajas que no hubiera conseguido con sus tierras desiertas, sino que ha recibido muchas veces el precio que la tierra tenía en la época de la primera ocupación.

Para nosotros el Estado debe tener solamente una mínima participación en el precio actual de las tierras públicas, como reconocimiento de su dominio; y pensamos así porque la parte que el

(1) De una carta dirigida al economista español Flores Estrada.

precio de la tierra debe á la colectividad es muy débil comparada con la que proviene de la ocupación y el trabajo del hombre.

«Que se considere, dice Locke en su *Essai sur le gouvernement civil*, la diferencia que existe entre un acre de tierra en donde se ha plantado tabaco ó caña de azúcar, sembrado trigo ó cebada, y un acre de esa misma tierra dejado en común sin que haya sufrido ninguna cultura, y se encontrará que la mejora dada por el trabajo forma seguramente la mayor parte del valor que tiene la tierra. Es un cálculo muy modesto afirmar que los nueve décimos de los productos de la tierra utilizados por el hombre son debidos al trabajo» (1).

A la par del autor que acabamos de mencionar, todos los que se han ocupado de estas cuestiones manifiestan iguales ideas sobre la gran participación del trabajo del hombre en el valor de la tierra y su fertilidad; y fundándose en ella reconocen un derecho á los primeros ocupantes de la tierra, tan legítimo que algunos lo confunden con la misma propiedad.

Si tratándose de los primeros ocupantes que no pueden invocar otro título que su trabajo, el derecho que tienen á la tierra que ocupan es indiscutible ¿qué no será tratándose de los actuales poseedores, de aquéllos que además de

(1) Citado por Mac-Culloch.

su trabajo invocan los derechos que les dan títulos translativos de dominio emanados del mismo Fisco?

Indudablemente que la situación de estos últimos es más ventajosa, porque tienen en su favor además de los principios económicos que nos aconsejan respetar los derechos de la primera ocupación en homenaje al rol importantísimo que desempeña el trabajo en la formación de la riqueza territorial, un principio legal que nos prohíbe hacer distinciones odiosas entre el Estado y el particular en el goce de los derechos y en la responsabilidad de las obligaciones civiles.

No son solamente los principios teóricos y elementales de economía y jurisprudencia, los que nos demuestran la justicia y la conveniencia social que hay en reconocerles un derecho á los actuales poseedores y ocupantes de las tierras públicas. Es el ejemplo siempre edificante de los Estados-Unidos, Méjico y otras naciones americanas.

La misma Inglaterra, cuyo apego á sus tierras es tradicional, se vió obligada á penetrar en esta reforma bajo la inspiración del célebre Emundo Burke, que en el año 1785 presentó un proyecto de ley al Parlamento Inglés, siendo el primero en sostener los derechos de los ocupantes de

tierras de propiedad de la corona, con argumentos económicos profundamente sagaces.

Muchos años después en el Senado de los Estados-Unidos, Benthom sostuvo la misma doctrina que Burke, cuya autoridad invocaba en sus discursos, y los Estados-Unidos, rompiendo con la tradición hasta entonces adversa á los derechos de los primeros ocupantes, acabaron por reconocerles ese derecho.

«Desde entonces, dice el doctor Avellaneda, los derechos de los primeros ocupantes han tenido por defensores á los primeros hombres de la Unión; y Mr. Sewart, el célebre ministro de Lincoln, propuso, en 1851, con gran aplauso de su partido, un proyecto de ley, por cuyo primer artículo se garantía gratuitamente la tierra á sus actuales poseedores» (1).

El terreno estaba bien preparado, y once años después, el 20 de Mayo de 1862, fué sancionada sin ninguna dificultad por el Congreso, la ley denominada *homestead act*, que de una manera tan completa como justa vino á arreglar los derechos de los primeros ocupantes.

Entre nosotros, todas las leyes agrarias han sido favorables á los poseedores y ocupantes de tierras fiscales. Ya hemos visto que la Real

(1) Obra citada, pág. 37.

cédula de fecha 15 de Octubre de 1754, concedía por prescripción las tierras poseídas desde el año 1700; y una ley anterior, de Felipe II, disponía que ningún Juez admitiera denuncias de tierras que no fueran baldías, á no ser que fueran hechas por el mismo poseedor.

El célebre bando del Barón de la Laguna, promulgado el 7 de Noviembre de 1821, disponía en su artículo 8.º que se tomara en cuenta la antigüedad de la posesión y las circunstancias de las familias, para admitirlas á moderada composición ó declararles el dominio de los campos que poseían sin pensión ni gravamen, según fuera más conforme con los principios de equidad. Por el art. 6.º se concedía á los poseedores de sobras, por vía de gratificación, la tercera parte, con la obligación de denunciarlas dentro de seis meses.

Reaccionando contra esta última disposición á todos luces injusta y contraria á la equidad, la ley del 30 de Abril de 1835 declaró *no denunciabiles las sobras comprendidas dentro de los limites naturales ciertos y conocidos bajo los cuales se hubiese hecho la donación ó admitido la denuncia, ó dentro de las divisas ó marcas señaladas en la mensura consecuente á la denuncia ó donación* (arts. 1.º y 2.º).

«Cuando los propietarios denunciaron sus campos, decían nuestros legisladores, dentro de límites naturales, lo verificaron con el ánimo de hacerse de todos los que encerraban; y habiéndolos

mensurado, con la intervención de un agente del Fisco, si resultaba en la actualidad que tuviesen un área mayor que la que aparecía en la mensura, *no era debido á culpa de ellos, ni debían por lo tanto ser responsables del exceso, así como tampoco lo era el Fisco de la falta* cuando el terreno tenía menos extensión de la expresada en la mensura, como había algunos ejemplos. Por lo tanto debía reconocerse y se reconoció la propiedad de las sobras» (1).

Para completar esa hermosa obra, concedieron, por el artículo 11, la propiedad absoluta de la tierra á los poseedores de cuarenta años.

De este monumento de nuestra legislación agraria sólo queda en pie el artículo 11, que fué incorporado en nuestro Código Civil.

Los demás, y sobre todo los dos primeros, que se habían inspirado en los principios más elementales del derecho común, en la igualdad de las personas jurídicas y civiles, fueron abrogados por la ceguera de un gobierno dictatorial, por decreto-ley del 15 de Enero de 1867, invocando para ello los más fútiles pretextos. Y decimos así, porque la verdadera causa que lo engendró fué el estado desesperante de la Hacienda Pública, como lo declaró el mismo gobierno algunos meses después en el preámbulo del decreto-ley del 2 de Octubre del mismo

(1) Diario de Sesiones del Senado. — Tomo I, pág. 584.

año. «Se creía, dice el Dr. Pena, en aquellos días de espejismo agrario, haber encontrado en las tierras fiscales la fuente más segura y abundosa del Tesoro Nacional» (1).

Nuestra ley agraria futura debe empezar por restaurar aquellas sabias disposiciones de la ley del 35, si, en lugar de inspirarse en los estrechos intereses fiscales, quiere consultar las verdaderas conveniencias públicas.

Es necesario que el Fisco, despojándose de ese apego que tiene por la tierra, descienda hasta el particular sin ninguna clase de prerrogativas; y así como no le da ningún derecho al poseedor para reclamar cuando *le falta*, es justo y equitativo que le reconozca la propiedad cuando *le sobra*.

Si esta razón no fuera suficiente para asegurar el derecho que tienen los actuales poseedores á las sobras, cuando no se pretende establecer diferencias odiosas entre el Fisco y el particular, ahí está la economía política que nos aconseja respetar el trabajo del hombre porque él constituye el principal elemento de la riqueza agraria; y el elocuente testimonio de la Unión Americana, que no hace mucho acabamos de citar.

No se crea que al sostener que las sobras deben ser concedidas gratuitamente á sus actuales

(1) Folleto.

poseedores incurrimos en ninguna contradicción. Es cierto que hemos criticado el sistema de las donaciones, como medio de disponer de la tierra pública *desocupada*, fundándonos en que la práctica había revelado su impotencia para lograr la población y el cultivo del suelo. Pero en el caso actual partimos de la base que la tierra está *ocupada*, y por lo tanto el principal inconveniente ya no existe. La misma donación en lugar de ser simple ó gratuita se transforma en una donación remuneratoria.

Si tratándose de los *poseedores de sobras dentro de sus títulos* sostenemos que el Estado debe adjudicarles la propiedad de las mismas *gratuitamente*, no hacemos extensiva esta *concesión íntegra* á los ocupantes de tierras fiscales que se encuentran en otras circunstancias.

A estos últimos, como no tienen otro título que su trabajo, les determinamos sus derechos por los años que tienen de posesión.

Así, por ejemplo, creemos que á los poseedores de *60 años*, el Fisco debe concederles gratuitamente el dominio de las tierras, por prescripción.

A los poseedores de *50 años*, debe concederles las dos terceras partes ($\frac{2}{3}$).

A los poseedores de *40 años*, la mitad ($\frac{1}{2}$).

A los poseedores de *30 años* » la tercera parte ($\frac{1}{3}$).

A los poseedores de *20 años* » la cuarta parte ($\frac{1}{4}$).

A los poseedores de *10 años* » la quinta parte ($\frac{1}{5}$).

Suponiendo que se fijara en \$ 10.000 el precio de la suerte de estancia, la escala sería la siguiente:

El poseedor de 60 años, no pagaría nada
» » » 50 » pagaría por suerte \$ 3.333,33.
» » » 40 » » » » » 5.000,00.
» » » 30 » » » » » 6.666,66.
» » » 20 » » » » » 7.500,00.
» » » 10 » » » » » 8.000,00.

Este sistema de los «precios graduados», fué adoptado por los Norte-Americanos en la ley de 1854, considerada como una de las leyes más fecundas, por los resultados benéficos que ha producido.

Probablemente ella sirvió de fundamento al proyecto de ley de prescripción y venta de tierras fiscales, que el Dr. Requena presentó á las Cámaras en el mes de Octubre del año 1875, cuyo proyecto no llegó, desgraciadamente, á sancionarse.

Después de lo que hasta aquí llevamos expuesto, consideramos superfluo decir que la ley agraria futura debe adoptar el mismo temperamento, si aspira á satisfacer cumplidamente la más grande de las necesidades públicas.

Para terminar este capítulo, diré con mi ilustrado maestro el Dr. D. Carlos M. de Pena, cuya opinión debe ser siempre escuchada en esta materia: «Una de las leyes que más favorecerá el

adelanta en la riqueza agraria, contribuyendo al aumento de los recursos fiscales, *será una buena ley de tierras públicas, en la cual se respeten los derechos adquiridos por los propietarios bajo límites contratados en las ventas ó donaciones primitivas que hizo el fisco*; alejando á los particulares y al Estado de litigios onerosos, *renunciando el Estado á los sobrantes dentro de límites ciertos* y enajenando la tierra fiscal en condiciones favorables para el poseedor, *llevándole en cuenta el número de años de posesión*, teniendo en cuenta que esas franquicias y liberalidades se verían compensados con el mayor valor de las tierras, con la riqueza que sobre ellas acumulará el adquirente y con un aumento seguro en la producción general del país; todo lo cual ofrecería en pocos años al Estado, mayor cantidad de riqueza imponible, haciendo más abundantes las rentas públicas» (1).

¿Quién puede denunciar?

II

Hasta hace muy poco tiempo, nunca había sido materia de discusión, que, por las leyes vigentes, *la denuncia* de las tierras fiscales que no

(1) Album de la República O. del Uruguay compuesto para la Exposición Continental de Buenos Aires.—Capítulo: Hacienda Pública.—Parte 2.º, pág. 300.

fueran realengas ó baldías, sólo podía ser hecha por sus actuales poseedores.

Esta doctrina, que además de ser la verdadera como lo demostraremos más adelante, estaba consagrada por la jurisprudencia de nuestros tribunales durante muchos años y sostenida por los miembros más conspicuos de nuestro foro, fué desconocida durante la pasada Administración, admitiéndose denuncias y celebrándose contratos con personas que no tenían la calidad de ocupantes.

La prensa en general, y especialmente *La Razón* (1), á cuyo frente se encontraba entonces el malogrado é inteligente joven doctor Teófilo Gil, fué la primera en dar el grito de alarma, arrancando del secreto aquellos contratos, que tan hondamente conmovieron á los pacíficos moradores de nuestra campaña, llevando la intranquilidad al hogar de sus familias; y cuya raigambre amenazaba tomar tales proporciones que en muchas partes se empezaron á constituir especie de *sociedades secretas, denunciadoras de tierras públicas* (2).

La enérgica y justa propaganda del inolvidable doctor Gil, y la reprobación unánime reflejada en las columnas de la prensa diaria, que no encontraba epítetos suficientes para calificar aque-

(1) Correspondiente á Octubre de 1885.

(2) Conocemos una radicada en uno de los Departamentos del Interior, pero que felizmente nunca dió principio á sus operaciones.

llos célebres negociados de tierras fiscales, obligaron á los terceros denunciantes á salir al mismo terreno para sostener públicamente la legalidad de sus denuncias; pero lo hicieron con tan mala suerte que no lograron convencer ni á la misma parte que había contratado con ellos (el gobierno), porque pocos meses después se dictaba un decreto anulando aquellos contratos y declarándolos por añadidura *inmorales* (1).

Quizá este solo hecho fuera suficiente para que diéramos por contestada la pregunta que nos sirve de rótulo á este último capítulo de nuestra tesis. Pero como las dudas no se hallan del todo disipadas y no sería difícil que, dando interpretación aviesa á las leyes vigentes y resucitando leyes derogadas, pretendieran los denunciantes de oficio restaurar la funesta doctrina engendrada por la pasada Administración, consideramos útil y oportuno detenernos un momento en el examen de esta cuestión, para demostrar una vez más que por nuestras leyes agrarias vigentes los terceros no pueden denunciar tierras fiscales mientras no se acredite su calidad de baldías; y que, por lo tanto, la denuncia de las tierras ocupadas sólo puede ser hecha por sus actuales poseedores.

Seremos breves por que disponemos de muy poco tiempo.

(1) Decreto de fecha 5 de Marzo de 1887.

Salido es que por decreto de fecha 2 de Octubre de 1867, se impuso á los poseedores y ocupantes de tierras fiscales situadas al Sur y al Norte del Río Negro, la obligación de presentarse al Gobierno proponiendo su compra dentro del término de 30 y de 40 días respectivamente, conminándolos con la pérdida de sus derechos, en cuyo caso podían ser denunciadas por un tercero.

Poco tiempo después, el Gobierno que sucedió al de Flores se convenció de que aquellos términos eran exiguos, y por decreto expedido el 11 de Setiembre de 1868 reiteró la misma orden concediendo un nuevo plazo de 30 días á los poseedores y ocupantes de tierras fiscales situadas al Sur de los Ríos Negro y Yí, y de 70 á los poseedores de las tierras situadas al Norte de los mencionados Ríos.

No se puede dudar que la conminación de estos decretos se refería únicamente á los que á la fecha en que se dictaron, eran sabedores de tener sobras fiscales dentro de sus campos, á los que detentaban á sabiendas la propiedad fiscal, porque, como dice muy acertadamente el Dr. Pena, «sería una atrocidad sin nombre suponer que su mente fuera imponer á todo el mundo la obligación de averiguar si poseía algo más de lo que su título le daba: obligar á todos los propietarios de campos de pastoreo á proceder en el acto á la mensura para salvar todo escrúpulo y componerse inmediatamente con el Fisco, en acecho, mediante la

codicia ó la refinada sorpresa de los terceros denunciantes» (1). De aquí se deduce, que, á pesar de que ellos respondían solamente á las apremiantes necesidades del anémico tesoro público, consagraban un respeto á los *poseedores de tierras fiscales* que ignoraban esta circunstancia.

Once días después del decreto del 11 de Setiembre de 1868, se dictó otro explicativo de aquél, que lleva la fecha del 22 del mismo mes y año, en el que se confirma nuestra opinión porque se reconocen de una manera expresa los derechos de los poseedores.

El artículo 4.º de aquel decreto disponía que las dudas que se suscitaban sobre la aplicación de las leyes del 30 de Abril de 1835 y 8 de Abril de 1857 interpretativa de la anterior, *serían dirimidas por los tribunales de justicia en juicio contradictorio entre los particulares interesados y el abogado del Fisco.*

El inciso 2.º del artículo 1155 del Código Civil promulgado algunos meses antes, inspirado en los más sanos principios del orden económico y social, consagró de una manera más completa los derechos del poseedor, declarando las tierras públicas susceptibles de prescripción, cuyos requisitos serían determinados en una *ley especial.*

Indudablemente que el inciso del artículo del Código que acabamos de mencionar, cerró la

(1) Folleto citado.

puerta á las denuncias de los terceros garantiendo *la posesión de la tierra á los actuales ocupantes* como requisito esencial para prescribir. De lo contrario, si las denuncias hubieran seguido tramitándose, se habría observado el raro fenómeno de que, llegado el momento de dictarse la ley no habría tierras fiscales que prescribir, y, por lo tanto, no tendría objeto alguno.

Sin embargo, no la interpretaron así los autores del decreto del 22 de Setiembre de 1868, porque en el artículo 6.º se decía: «que el Gobierno *no suspendería la expedición de títulos de dominio á favor de los denunciantes*, por la oposición que pudieran hacer los poseedores fundados en la prescripción cuarentenaria, etc., *hasta tanto se dictara la ley especial sobre prescripción de tierras, mencionada en el inciso 2.º del artículo 1155 del C. C.*

Este ilegal y atentatorio artículo 6.º, impidió que se interrumpieran las denuncias y *que la sociedad de los denunciadores de oficio liquidara sus cuentas.* Pero como á cada denuncia hecha de acuerdo con el precedente artículo 6.º del decreto del 22 de Setiembre de 1868, se oponían los poseedores invocando con toda justicia el inciso 2.º del artículo 1155 del Código Civil vigente desde el 1.º de Enero de 1869, que los amparaba en *la posesión*, no tardó mucho el Gobierno en sentir la necesidad de poner término á los innumerables y onerosos litigios que

con este motivo se suscitaban; y por decreto expedido con fecha 19 de Enero de 1869 mandó que se tuviera por resolución superior la luminosa vista evacuada con fecha 6 del mismo mes y año por el Fiscal de Gobierno, que lo era á la sazón el eminente jurisconsulto y codificador Don Joaquín Requena; vista que ha llegado á hacerse célebre en la historia de nuestra legislación agraria, con motivo de los negociados de tierras fiscales á que nos hemos referido hace un momento.

Para que se pueda apreciar debidamente el caudal de los sanos principios que encierra; *como ella nos ha servido para salvar de la corrompida marea que todo lo invadía, los sagrados derechos del poseedor, y nos ha de servir para aplastar á los que, aun hoy, asoman el diente de la codicia por entre las fojas de fatídicas denuncias*, la transcribiremos íntegramente. Hela aquí.

«Excmo. señor:

»El artículo 1155 del Código Civil declara que el Estado respecto de los bienes susceptibles de propiedad privada, queda sujeto á las mismas prescripciones que los particulares, sin embargo de que serán objeto de una ley especial los requisitos para la prescripción de las tierras públicas; pero el artículo agrega: «que el poseedor actual de un campo ú otro tercero que ha poseí-

do por sí ó por sus causantes desde el año 1795 inclusive, constando de esa posesión por documento público ó auténtico, estará en todos los casos al abrigo de las pretensiones del Fisco».

»Hace, pues, el artículo una excepción en favor de estos poseedores, *quedando los demás sometidos á la ley que se dicte*. Por eso y porque *la prescripción supone necesariamente la posesión*, el inciso 2.º del artículo debe entenderse con relación á los poseedores *que son los únicos que pueden prescribir*.

»*Tienen, pues, ya un derecho adquirido del que no puede privarles un tercero que no posee, y están amparados en su posesión hasta que se dicte la ley*.

»Esto es todavía más claro é incuestionable respecto de los poseedores de sobras de terrenos adquiridos por enajenación fiscal, *á los cuales no debe además comprenderles la ley que se dé sobre prescripción*.

»La ley del 30 de Abril de 1835, *dictada en conformidad con las bien entendidas conveniencias políticas y económicas del país*, declaró no denunciabiles las sobras de campos dentro de los límites naturales, ciertos y conocidos, bajo de los que hubiese sido hecha la donación ó admitida la denuncia, y que no lo son tampoco dentro de las divisas ó marcas señaladas en la mensura que se hubiese hecho consecuente á la donación ó denuncia; y en seguida el P. E. guiado por el espí-

rifu liberal de la ley y para asegurar sus nobles fines, expidió los decretos de 27 de Junio del mismo año 1835 y el de 5 de Setiembre de 1856.

»Decretos posteriores, contrariando aquellas conveniencias, han dispuesto otra cosa; pero ellos han sido derogados por el Código Civil á cuyas disposiciones debe estarse, tratándose de faltas ó sobras en la medida de la superficie determinada en el contrato de enajenación de terrenos fiscales, desde que el Estado y el Fisco como personas jurídicas son capaces de derechos y obligaciones civiles que caen bajo el imperio del Código, el que, por consiguiente, regula sus contratos.

»Según el artículo 554 del Código, la mensura, sea ó no protestada, no prueba por sí sola posesión ni cambia el rol que las partes deben tener respectivamente en el juicio de propiedad; luego las disposiciones que atribuían á la mensura no protestada ó protestada sin formalizar la oposición, la eficacia de tener el terreno como fiscal y concederlo al denunciante, ha quedado sin efecto.

»Siendo esto así no debe admitirse denuncia á los que no sean poseedores, á no ser que justifiquen que el campo denunciado es REALENGO Y BALDÍO. Para ello es indispensable remitir el expediente de cada denuncia, al Juzgado de Hacienda, que conocerá de la justificación indicada y resolverá sobre las oposiciones que se susciten,

elevándose el expediente al Gobierno *en caso que el terreno resulte DENUNCIABLE.* Etc.»

Después de la resolución tomada por el Gobierno de acuerdo con la precedente vista fiscal en la que tan sabiamente se expusieron los verdaderos principios que regían y rigen en tan interesante como delicada materia, se creyó que los terceros denunciantes habían terminado para siempre su poco simpático cometido, por cuanto en ella se disponía que el poseedor de la tierra tenía un derecho adquirido del que nadie podía despojarlo, y por lo tanto nadie podía denunciar sin tener esta calidad, á menos que justificara que el terreno era baldío. Esta creencia, que se convertía en certidumbre pocos años después, el 19 de Abril de 1878, cuando se promulgaba el Código de Procedimientos, declarando en su artículo 1243 que, la mensura de terrenos fiscales debía promoverse ante el Juez Nacional de Hacienda, y que no se decretaría ninguna solicitud de terceros denunciantes, QUE NO JUSTIFICARAN SER POSEEDORES ACTUALES, ó que el terreno denunciado era FISCAL Y BALDÍO, no tuvo la consistencia que se le suponía, porque algún tiempo después los terceros denunciantes hicieron una reaparición.

Como esos micro-organismos del género *vibrión* (los *bactéridos*) que según M. Pasteur flotan en la atmósfera hasta que encuentran un elemento propicio para desarrollarse originando

esa clase de fermentación que se conoce con el nombre de *fermentación pútrida*, así los macroorganismos del género *homo* (los *denunciantes*) permanecieron *en estado latente* durante algún tiempo por falta de ese mismo elemento. Por fin, lo encontraron en la pasada administración, y *en condiciones tan favorables*, que se reprodujeron de una manera enorme, produciendo una abundante y prolongada fermentación, que aunque no ha sido clasificada por Mr. Pasteur, otros menos sabios le dieron su verdadero calificativo.

Para reaparecer por segunda vez los *terceros denunciantes*, después de tan larga interrupción en sus tareas, era necesario que dieran *una apariencia de legalidad* á sus denuncias, aceptadas de antemano por un gobierno en extremo complaciente; y, para ello, se vieron obligados á *resucitar* disposiciones de tanto tiempo derogadas, como el decreto del 2 de Octubre de 1867. Pero como un decreto deroga otro decreto, y el de fecha 19 de Enero de 1869 amparaba á los poseedores declarando terminantemente *que los terceros no podían denunciar tierras fiscales que no fueran baldías*, para salvar este primer escollo que se les presentaba en su camino, empezaron por negarle al decreto del 67 el carácter gubernativo que todo el mundo le atribuía (1), elevándolo á la categoría de *ley*.

(1). Esta opinión se halla confirmada por el decreto de fecha 11 de Setiembre de 1868, análogo al anterior, cuyo carácter gubernativo no puede dudarse.

TESIS R GONZÁ

Tierras públicas : breve estudio de nue

González Lerena, Leopoldo

