

## LA LEY DE ARRENDAMIENTOS RURALES DE 21 DE OCTUBRE DE 1857 EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

No cabe duda de que el movimiento poblador que, desde mediados de 1860, tras rebasar la línea de frontera existente comenzó a volcarse sobre los campos situados al exterior del Río Salado en el Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, en la región que se extendía más allá de Azul y Tapalqué en el centro, o al occidente del Río Quequén Grande en el Sud, hallábase determinado por la Ley de 21 de octubre de 1857 sobre arrendamientos rurales, que la Legislatura bonaerense sancionara tras largos debates y habría de iniciar la legislación que después de Caseros buscó ordenar y regularizar la situación verdaderamente caótica en que se encontraba la tierra pública de la Provincia, después de la larga tiranía de Rosas. Legislación que, al decir de Bartolomé Mitre, para corregir lo arbitrario rayó también en lo arbitrario, entrañó la liquidación de lo que aún restaba de la antigua enfiteusis rivadaviana, no obstante que en el primer momento, en la Legislatura porteña, la comisión de tierras públicas encargada de estudiarla propusiera su restablecimiento bajo nuevas formas y cauciones.

La Ley de 21 de octubre de 1857 autorizó al P. E. para conceder en arrendamiento las tierras públicas que se hallaban en enfiteusis y las meramente ocupadas, por un término no mayor de ocho años, con reserva por el Estado del derecho de enajenarlas durante el lapso del contrato, en cuyo caso tendría preferencia el arrendatario. El arrendamiento no excedería de \$ 10.000 ni bajaría de \$ 2.000 corrientes anuales por legua cuadrada para los terrenos situados dentro de la línea de frontera. Los ubicados al exterior de la línea podrían ser concedidos por el mismo término de ocho años, "con dispensación de arrendamiento", bajo las condiciones de población que el Gobierno estableciera.

Reconocía y respetaba la Ley el derecho de los antiguos enfiteutas, pero éstos debían pagar el canon atrasado de \$ 80 y \$ 120 la legua cuadrada, como estaba establecido para los terrenos situados fuera y dentro de la línea de frontera, respectivamente. Los que habían visto embargados sus establecimientos por la Ley de la tiranía de 16 de setiembre de 1840 quedaban exentos de ese pago hasta un año después del desembargo, y los enfiteutas poseedores de terrenos del Estado situados al exterior de la línea de frontera, que habían sido obligados por el gobierno de Rosas a abandonar sus establecimientos, quedaban igualmente exonerados del pago de todo canon atrasado, conservando siempre su derecho preferente al arrendamiento o a la compra.

Finalmente la Ley establecía que ninguna persona o sociedad podía obtener en arrendamiento más de tres leguas cuadradas al interior del Salado

ni más de seis al exterior de ese río, medida que tendía a evitar el acaparamiento de la tierra (1).

Publicado el texto de la Ley y reglamentada ésta por decreto de 24 de marzo de 1858, numerosas personas se presentaron al Gobierno en solicitud de tierras situadas al exterior de la línea de frontera, por lo que fue necesario determinar las condiciones que los interesados debían llenar para tener opción a los beneficios ofrecidos. Dichas condiciones quedaron fijadas por decreto de 1 de junio de 1858, que estableció el plazo de doce meses, a contar desde la fecha de la concesión, para que los beneficiados levantasen en el terreno que se les había acordado una población formada cuando menos por dos ranchos y un pozo de balde, e introdujeran 300 cabezas de ganado vacuno o, en su defecto, 1.000 ovejas.

La mensura del terreno concedido debía ser hecha en el plazo arriba indicado o dentro del año subsiguiente, por cuenta del interesado. Luego que este último acreditase haber cumplido con las condiciones de población y se hubiera efectuado la mensura, la Escribanía Mayor de Gobierno procedería a extenderle la correspondiente escritura de concesión del terreno, por el término que se estipulase, dentro del de ocho años fijado como máximo por la Ley (2).

La aplicación de esta última, por las diferencias que establecía entre los terrenos situados al interior y al exterior de la línea de frontera, hacía necesario determinar también dónde se hallaba ubicada dicha línea. El 19 de julio de 1858 el Gobierno declaró que no le era posible demarcarla, tanto por la permanente movilidad de las tropas que la guarnecíán como porque en esos momentos se meditaba la realización de importantes avances. Frente a tan cambiantes circunstancias no consideraba prudente hacer concesiones de extensas áreas de tierras públicas con exoneración del pago de arrendamientos por un lapso dilatado, ya que podrían resultar perjudicados los intereses del erario público si, logrado el ensanchamiento de la frontera en la forma que se proyectaba, los terrenos concedidos gratuitamente venían a quedar asegurados dentro de la nueva línea. Pero siendo, de todas maneras, de urgente necesidad tomar una medida al respecto, por cuanto existían pendientes de resolución numerosas solicitudes de arrendamiento de terrenos situados al exterior de la frontera, el Gobierno optaba por declarar que, para los efectos de la Ley de 21 de octubre de 1857, consideraba como línea de frontera

"aquella parte de la campaña donde se extendían las últimas poblaciones continuas, en situación de ser amparadas por las tropas que la guarnecíán".

Dicha línea sería por el momento:

"al Sud la que se extiende al interior del Quequén Grande, Sierra del Tandil y arroyo Tapalqué, hasta encontrarse en su prolongación con el fortín Esperanza; al Centro, la que se extiende desde el Fortín Esperanza hasta el de Cruz de Guerra y la línea de fortines exteriores que cubre al Bragado; y al Norte, desde el Fortín Ituzaingó hasta Junín, y desde este lugar hasta las puntas del Arroyo del Medio, en una línea que corre en dirección al campamento de la Loma Negra".

(1) *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires* (en adelante: R. O.), año 1857, pág. 150.

(2) R. O., año 1858, pág. 47.

Los terrenos situados al exterior de esa línea podrían ser concedidos a quienes los solicitaran "con dispensación de arrendamiento", pero bajo la condición ineludible de que, si más adelante llegaran a quedar comprendidos dentro de una nueva línea de frontera, sus poseedores abonarían, desde la fecha en que eso ocurriera, el arrendamiento anual que se estipulara (3).

Tal fue la legislación con la que se inició el poblamiento de toda la campaña situada al exterior de la línea de frontera arriba señalada y que se extendía desde las nacientes del Río Salado, en los deslindes con Santa Fe, por el Norte, hasta las riberas de la Provincia sobre el Atlántico por el Sud, al occidente del Río Quequén Grande, para confinar en toda su latitud con el desierto.

Las luchas por la organización nacional que culminaron en la batalla de Cepeda primero y en la de Pavón después, demoraron sin duda el proceso que, por lo que se ha visto, se inicia recién en 1860. Pero desde 1862, unificada ya la República bajo la dirección de Mitre y consolidado el Gobierno Nacional, es evidente que el movimiento se precipita, como lo demuestra el creciente número de solicitudes de arrendamiento presentadas al Gobierno de la Provincia, de concesiones que éste otorga y de mensuras que se ejecutan.

Entretanto nuevas disposiciones vinieron a perfeccionar o modificar la legislación dictada. Así por decreto de 24 de marzo de 1862 se fijaron fechas y plazos para el pago semestral de los arrendamientos (4).

El 4 de abril siguiente presentábase al Ministro de Gobierno Eduardo Costa el Jefe de la Oficina de Tierras, A. Marcó del Pont, para informarlo que en 1860 había recibido orden del entonces ministro Domingo F. Sarmiento de que no admitiese transferencias de derechos por concesiones acordadas de terrenos situados al exterior de la línea de frontera sin que previamente se hubiesen llenado por los concesionarios las prescripciones señaladas en el decreto de concesión,

"porque no debían considerarse adquiridos aquellos derechos hasta después de cumplidas las obligaciones contraídas".

Agregó Marcó del Pont que, a pesar de esa advertencia, últimamente se habían acordado algunas transferencias sin exigirse el cumplimiento de tales prescripciones, pero que el recuerdo de la indicación de Sarmiento, que determinó entonces la negativa a algunos pedidos, lo habían decidido a consultar al Gobierno al respecto.

La presentación del Jefe de la Oficina de Tierras dio lugar a la intervención del Fiscal de Estado, doctor Francisco Pico, quien expresó en su dictamen que el Gobierno se hallaba en el caso de tomar medidas para evitar que se hicieran concesiones de tierras fuera de la frontera a personas que no tenían ni el ánimo ni los medios de poblarlas y solo las pedían para beneficiarse transfiriéndolas después.

"Esos figurados arrendatarios estorban a los pobladores de buena fe; están continuamente solicitando prórrogas del término para poblar y suscitando cuestiones, dando trabajo inútil a las oficinas y, lo que es peor, mantienen la frontera despoblada y frustran el objeto de la ley".

(3) R. O., año 1858, pág. 47.

(4) R. O., año 1862, pág. 50.

No creía el Fiscal que prohibir las transferencias hasta que el terreno estuviera poblado fuera remedio eficaz para cortar los abusos. Proponía, en cambio, obligar a los concesionarios a medir en corto plazo (4 meses); a presentar a la Oficina de Tierras, en el término de un año, un certificado del Juez de Paz en que constara que habían poblado el terreno en la forma establecida por el decreto de 1 de junio de 1858; no acordar ninguna clase de prórroga e imponer una multa al que desistiera del arrendamiento concedido o dejara vencer los plazos sin haber medido ni poblado el terreno, salvo caso de muerte o invasión de indios al lugar.

El Asesor de Gobierno, doctor Valentín Alsina, llamado también a opinar en la cuestión, criticó por su parte a la Oficina de Tierras por no haber cumplido siempre con la orden recibida del Ministerio; aconsejó restablecer la observancia rigurosa de esta última y exigir la presentación del certificado de población indicado por el Fiscal, en el plazo de un año, a contar de la fecha de concesión del terreno.

El Gobernador Mitre dictó entonces un decreto en cuyos fundamentos reconoció que la tierra pública había llegado a ser un objeto de especulación, pues habiéndose concedido más de 1.500 leguas al exterior de la línea de fronteras muy pocas eran las que se encontraban pobladas, con lo que se perjudicaba a los verdaderos pobladores que, o no encontraban terrenos baldíos donde ubicarse o tenían que adquirir a elevados precios el derecho de poblarlos, con lo que se falseaba el espíritu de la Ley. Señaló, asimismo, que muchos arrendatarios burlaban esta última introduciendo en sus campos ganados para retirarlos después.

A fin de poner término a semejantes abusos el P. E. acordó declarar improrrogables los términos fijados por el decreto de 1 de junio de 1858 para poblar y medir los terrenos obtenidos en arrendamiento; prohibió que los empleados públicos solicitasen tierras, ni directa ni indirectamente; estableció que los arrendatarios estaban obligados a mantener por un año la población del campo antes de solicitar la escritura de concesión, lo que sería certificado por los jueces de paz con la declaración de dos testigos, y previno que ninguna transferencia o traspaso serían permitidos mientras el concesionario no llenara las condiciones de población establecidas. Los que cumplieran debidamente con esas condiciones, en cambio, quedaban exentos de pagar arrendamiento, aun cuando la línea de frontera hubiese avanzado hasta sobrepasar sus campos<sup>(5)</sup>.

Esta última disposición fue todavía modificada por otro decreto de 4 de diciembre de 1862, por el que se estableció que los pobladores de la frontera no serían obligados a pagar arrendamiento hasta seis meses después que la tierra que ocupasen hubiese quedado cubierta por una nueva línea de fortines. A partir de entonces el arrendamiento sería de \$ 2.000 por año<sup>(6)</sup>.

Para mediados de 1863, en los casi seis años transcurridos desde que se dictara la Ley de 21 de octubre de 1857, habían sido pedidos ya y concedidos en arrendamiento —según el Gobierno lo reconoció— no solamente todas las tierras fiscales existentes al interior de la línea de fortines sino

(5) Decreto de 20 de setiembre de 1862, en R. O., año 1862, pág. 63. La documentación que originó este decreto y a la que se hace referencia se conserva en el ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Sección Ministerio de Gobierno*, 1862.

(6) R. O., año 1862, pág. 178.

también una gran extensión de las situadas al exterior de dicha línea. Continuaba, sin embargo, la admisión de nuevas solicitudes sobre los terrenos ya concedidos, lo que recargaba el trabajo de las oficinas a la vez que provocaba cuestiones y juicios entre los solicitantes que alegaban derecho de preferencia, por lo que el Gobierno, con el objeto de poner término a una situación que a nadie beneficiaba y deseoso, por otra parte, de saber quiénes habían cumplido con las condiciones establecidas para el arrendamiento y quiénes no, resolvió el 25 de junio que, a partir de esa fecha, no se admitiría ni daría curso a solicitud alguna de terrenos ya concedidos, comprendidos dentro de los límites siguientes:

"Al exterior del Salado, desde la Laguna del Chañar sobre este Río, aguas arriba, hasta la distancia de seis leguas; desde la misma Laguna al S. O. veinte y siete leguas. Del exterior de esta distancia, una línea recta al S. E. hasta la laguna *Blanca Grande*; cuya línea, en la dirección demarcada, queda *veinte y siete leguas* al S. O. de Junín, *veinte y cuatro del Bragado* y doce leguas del Fortín Cruz de Guerra. De la Laguna *Blanca Grande* sigue la línea hasta los fondos de los terrenos que fueron de Terrero en las puntas del Tapalquen, y de ahí a las puntas de los arroyos de Pillahuincó Grande, Quiñigual, Tetuan, Sauce Corto y Curumalal, continúa por el curso de este arroyo aguas arriba y por su banda exterior hasta la sierra de su nombre; y de allí por una línea proximamente paralela al curso del arroyo Sauce Chico, distante de él unas tres leguas hasta dar con el mar".

La Oficina de Tierras procedería a formar un registro en el que se asentaría por orden de fechas todas las concesiones acordadas hasta ese momento, con indicación del nombre del concesionario, área acordada, partido en que se hallaba situada, su ubicación tal como resultaba de los informes del Departamento Topográfico o de la solicitud del interesado, y tiempo señalado para el cumplimiento de las condiciones de concesión.

La misma Oficina daría cuenta al Gobierno de todas las concesiones cuyos plazos y prórrogas para poblar y medir hubiesen vencido y elevaría los expedientes con un proyecto de decreto en que se declararían sin efecto las concesiones hechas y se ordenaría su publicación.

Los terrenos que quedarán libres serían ofrecidos mediante la publicación de avisos en que figuraría el nombre del anterior agraciado, extensión y ubicación del terreno y condiciones de concesión. Cuando se presentaran dos o más solicitudes por un mismo terreno, se daría preferencia a la que hubiese llegado primero a la Oficina de Tierras.

El decreto establecía, finalmente, que todo concesionario estaba obligado a justificar ante la Oficina de Tierras haber dado cumplimiento, dentro de los términos establecidos, a las condiciones de concesión. Los que creyeran tener justo motivo para obtener una prórroga del plazo señalado para la mensura debían solicitarla un mes antes de expirado dicho plazo (7).

El 16 de octubre del mismo año de 1863 un nuevo decreto buscó poner término al abuso en que incurrieran quienes solicitaban tierras con el solo objeto de transferir su derecho, dejándolas despobladas e incultas mientras encontraban comprador. A ese fin se estableció que todo denunciante debía depositar en el Banco de la Provincia, a la orden del Gobierno, la suma de \$ 10.000 m/c., que quedarían a beneficio del erario si cumplido el plazo

(7) R. O., año 1863, pág. 216.

acordado para la población aquella no hubiera sido realizada, o sería devuelta con intereses cuando el arrendatario justificase lo contrario.

En adelante no se concedería a un mismo individuo o compañía un área mayor de tres leguas cuadradas al exterior de la línea de fortines y todo campo abandonado durante un año sería considerado baldío, perdiendo el concesionario sus derechos (8).

Ha de recordarse, por último, que las dificultades con que tropezaron los arrendatarios para poblar sus campos luego que estalló la guerra con el Paraguay determinó al Gobierno a prorrogar los plazos establecidos (9).

La Ley de arrendamientos de 21 de octubre de 1857 ha merecido reparos u observaciones de casi todos los que la han estudiado en su contenido y alcances. Ya en los días en que se la comenzó a aplicar criticóla Alberdi afirmando que esterilizaba la tierra en manos de sus poseedores (10). En su *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, aparecido en 1865, Nicolás Avellaneda la estimó un retroceso respecto de la enfiteusis, que era —dice— "el arrendamiento legislado bajo bases más amplias y justas". Impugnó, sobre todo, el estadista tucumano la inseguridad permanente en que la Ley colocaba al arrendatario, para el que solo existían obligaciones frente a la voluntad omnipotente y discrecional del Estado (11).

En análisis más reciente Miguel A. Cárcano ha expresado que debe ser considerada como la "ley tipo" de la época en que se la dictó, definitiva y definitivamente de una política encaminada a

"sacar provecho del suelo mediante el arrendamiento y la venta, a estimular la población y zanjar las dificultades y conflictos dejados por Rosas, pero con criterio variable, con orientación mal dirigida y aplicada".

El arrendamiento representaba, según Cárcano, "una combinación intermedia" para evitar la inmovilidad que caracterizaba la enfiteusis y mantener el dominio del Estado, que dispondría a voluntad de su patrimonio. Pero carecía de los estímulos necesarios porque hasta la venta podía ser siempre una sorpresa para el arrendatario, desde que sus bases quedaban libradas al arbitrio del Gobierno, que podía variarlas e imponer nuevas normas.

De tal manera

"los anhelos de población resultaron mezquinos por la inseguridad del derecho adquirido, los conflictos producidos por las preferencias, el trámite largo y costoso para llegar al dominio absoluto, la falta de seguridad y de defensa en los campos que se ofrecían, las discusiones de derecho entre enfiteutas, poseedores y agraciados por donaciones y premios" (12).

Es indudable, como lo ha observado Cárcano, que el derecho de vender la tierra en cualquier momento, que el Gobierno se reservaba, provocaba la desconfianza y el temor constante del arrendatario, que veía peligrar siempre

(8) R. O., año 1863, pág. 300.

(9) Decreto de 9 de marzo de 1866, en R. O., año 1866, pág. 29.

(10) NICOLÁS AVELLANEDA, *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, en: *Biblioteca Argentina* dirigida por Ricardo Rojas, 5, Buenos Aires, (La Facultad), 1915, pág. 151.

(11) NICOLÁS AVELLANEDA, *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, op. cit., pág. 151.

(12) MIGUEL A. CÁRCANO, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810-1916*, Buenos Aires, 1925, pág. 153.

el fruto de su trabajo, aun cuando el propósito oficial fuera venderle a él mismo la tierra que ocupaba. Es evidente también que, al dar preferencia a los subarrendatarios en la adquisición de los campos la Ley determinó que los arrendatarios no los subarrendasen, temerosos de perder sus derechos. Finalmente ha de reconocerse que, por lo común, los arrendatarios eran personas de limitados recursos, que no siempre lograban reunir el capital necesario para adquirir el terreno, aunque muchos lo hicieron.

Pero, no obstante todos los defectos e inconvenientes señalados, no cabe duda que la Ley de Arrendamientos Rurales de 21 de octubre de 1857 fue la base y el punto de arranque del movimiento poblador de los campos de la Provincia situados al exterior de la línea de frontera existente en esa época, como lo demuestran centenares de expedientes de solicitud y de mensura correspondientes a los distintos partidos fronterizos, que se conservan en el Archivo Histórico y en el Archivo de la Dirección de Geodesia, Catastro y Mapa bonaerenses.

Ese movimiento poblador fue seguido de cerca por importantes y continuos avances de las líneas militares, tales como los que dieron por resultado la ocupación de la región de Tres Arroyos y la fundación de 9 de Julio en 1863; el traslado de la Frontera Norte de la Provincia al exterior del Salado en abril de 1864 o el establecimiento de una nueva línea de frontera en 1869, durante el gobierno de Sarmiento, con ganancia de extensas áreas territoriales.

La Ley de 21 de octubre de 1857 fue derogada parcialmente por la de 11 de enero de 1867, que prohibió la renovación de los arrendamientos de los campos situados al interior de la línea de frontera demarcada en 1858, y de manera definitiva por la Ley de 15 de agosto de 1871, que dispuso la venta de las tierras fiscales existentes al exterior de dicha línea. No se ha hecho hasta el presente un cálculo preciso acerca de las extensiones de campo que en los casi catorce años de su vigencia fueron entregadas al arrendamiento, pero se sabe que solamente hasta 1863, como resultado de su aplicación, más de 2.000 leguas de tierras fiscales habían sido concedidas al exterior de la frontera y 759 al interior (13).

Los hechos anotados demuestran que hubo apresuramiento en Avellaneda al afirmar en su libro antes recordado, que con el arrendamiento no había avanzado un paso la marcha de la Provincia sobre el desierto y que su línea de frontera era todavía, en 1865, la misma que dejara la enfiteusis (14). Esos mismos hechos dan, por el contrario, la razón a Mitre, que en los debates legislativos de 1857 defendió el arrendamiento como el principio de la propiedad y a esta última como el mejor sostén de las fronteras, base asimismo del progreso de la campaña (15). Tres años más tarde, siendo Gobernador de la Provincia, le correspondería iniciar la aplicación de la Ley que, de tal modo, defendiera.

ANDRÉS R. ALLENDE.

(13) Mensaje del Gobernador Mariano Saavedra a la Asamblea Legislativa de 1º de Mayo de 1863, en: R. O., año 1863, pág. 14.

(14) NICOLÁS AVELLANEDA, *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, op. cit., pág. 152.

(15) BARTOLOMÉ MITRE, *Arengas*, Buenos Aires, 1889, pág. 151.