

En los últimos años, la apropiación o el acaparamiento de tierras ha llamado la atención de activistas e investigadores principalmente de América Latina y África. En Argentina, la agenda de investigación sobre el acaparamiento de tierras se construyó en torno tanto a definiciones teóricas disímiles como a una serie de interrogantes, muchas veces analizados de forma interrelacionada, pero se ha prestado poca atención al rol del Estado en el acaparamiento de tierras. Consideramos que el rol de los gobiernos locales o nacionales en el acaparamiento de tierras requiere no sólo prestar atención en los mecanismos legales, sino también poner foco en cómo el Estado, de varias maneras, facilita el acaparamiento a partir de su participación en mecanismos que podrían ser considerados como ilegales (Ribot y Peluso, 2003).

En la provincia de Chaco, los procesos de colonización, entrega y regularización de la tierra pública en la provincia han sido atravesados históricamente por procesos de entrega fraudulentos en perjuicio de las comunidades indígenas, campesinos y pequeños productores, dando cuenta de una simbiosis de carácter criminal en la actuación del poder político y empresarios como condición del acaparamiento de tierras. En este contexto, la aparición en el espacio público de diversas organizaciones, principalmente campesinas e indígenas, generó la apertura de un proceso de “accountability social” (Smulovitz, 2001), instaurando un litigio en torno al acaparamiento ilegal de la tierra pública.

En este trabajo nos interesa analizar y comprender el litigio en torno al acceso ilegal de tierras públicas en la provincia de Chaco instaurado a partir del proceso de “accountability social”. Para dar cuenta de ello, en el primer apartado se presentan algunos puntos de partida a nivel teórico. En un segundo apartado, nos interesa dar cuenta bajo qué condiciones los procesos de acaparamiento ilegal de tierras llegan a ser definidos y reconocidos como “delito” y, por ende, pasibles de algún tipo de intervención estatal. En el tercer apartado, analizaremos las respuestas estatales frente a la problemática tratada.

### Criminología crítica: “crímenes de los poderosos” y daño social

En los últimos años la criminología crítica ha puesto de relieve la selectividad del poder punitivo marcando que existe una criminalidad oculta o clandestina mucho más peligrosa, extendida y dañina que la criminalidad tradicional como es aquella de tipo económica, política, ecológica e ideológica perpetrada por los poderosos y explotadores hacia los desposeídos (Bergalli, 1985). Para estos investigadores, el objeto de estudio de la criminología crítica ha dejado de ser la conducta desviada realizada por individuos en el contexto del “espacio civilizado” para analizar cómo las estructuras, las agencias y las políticas generan y perpetran crímenes (Ferrajoli, 2013). En este marco, “crimen estatal -corporativo” (Tombs, 2012; Tombs y Whyte, 2015), “delito económico organizado” (Pegoraro, 2016) y “criminalidad del poder público” (Ferrajoli, 2005) han sido algunos de los conceptos para analizar y poner foco en la simbiosis entre empresas privadas y miembros de la administración del Estado para cometer actos delictivos. Pero en íntima relación con lo que en términos genéricos podemos denominar como el “crimen de los poderosos”, instaron a ir más allá de las definiciones legales del crimen, defendiendo la necesidad de reconceptualizar los dominios legítimos de la investigación para descentrar el “crimen” como único objeto de estudio de la criminología. En este contexto, la noción de “daño social” emergió como concepto para ampliar el campo de estudio de la disciplina más allá de la comprensión de la “problema de la delincuencia” (Nuncie, 2000).

Si bien la noción de daño social es un concepto esencialmente controvertido como consecuencia de la impresión y amplitud del concepto (Ruiz García, 2019), en este trabajo adopto la perspectiva desarrollada por Yar (2012). Dicho autor, basándose en la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, sugiere que los daños podrían interpretarse razonablemente como todas aquellas interacciones individuales o sociales en todos los niveles estructurales, incluyendo omisiones individuales, colectivas o políticas, que ponen en peligro las necesidades humanas al no reconocer las demandas individuales o colectivas de respeto, autoestima o confianza en uno mismo (Yar, 2012). En este contexto, Yar (2012) sostiene que la teoría del reconocimiento permite a los criminólogos superar la yuxtaposición entre daño y crimen, ya que considera que ambas categorías son preeminentemente un reconocimiento erróneo de una necesidad humana básica. En efecto, para el autor, el crimen definido legalmente, solo comprende una parte de las acciones que atentan contra las necesidades básicas de un ser humano. Pero si lo articulamos con el principio moral consistente con la preservación de los sujetos contra el daño es posible abordar los comportamientos dañinos que actualmente no están incluidos ni procesados por el aparato de justicia. En este contexto, entendemos al acaparamiento ilegal no sólo como el acceso de la tierra pública bajo mecanismos que trasgreden las normas legales, como podrían sostener Ribot y Peluso (2003). Sino que, además, como toda acción que permite acceder, en

1- Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. E-mail: [pbarbeta@sociales.uba.ar](mailto:pbarbeta@sociales.uba.ar)

nuestro caso a la tierra pública, y que es reconocida como injusta y dañosa por un determinado sujeto social. En otras palabras, el acaparamiento ilegal de tierras públicas es definido como una acción que implica un daño, sea éste criminalizado o no.

En este sentido, el acaparamiento ilegal de tierras públicas, así como el daño social portan una dimensión política inequívoca. Como sostiene Mol (2016) “al hablar de daño se cuestiona una situación o condición, se realiza un reclamo, se reivindica un derecho, se demanda un cambio, o algo semejante. Da por lo tanto expresión a un acto o un proceso de contestación política” (Mol, 2016, p. 61). Así, la idea del daño social no hace más que situar en la esfera pública cómo individuos, grupos o comunidades se ven afectados por las actuaciones u omisiones por parte del Estado, empresas u otros actores. Sólo es posible dar cuenta del daño social producto del acaparamiento ilegal de tierras públicas cuando emerge en tanto denuncia en el escenario público, instaurando un litigio ya sea en torno a la legalidad o ilegalidad de un acto como al carácter dañino de una acción.

#### Acceso a la tierra pública en la provincia de Chaco

Actualmente, el acceso a la tierra pública está regulado por la ley N°2913 del año 1984 y la Constitución provincial, siendo el Instituto de Colonización (IC), creado en 1974, el organismo público encargado de implementarla. Mientras que la primera definía difusamente el sujeto beneficiario de la tierra pública haciendo hincapié mayormente en sus características económicas o productivas<sup>2</sup>, la Constitución provincial remarca, en el artículo N°42, que el acceso a la tierra fiscal debe contemplar la conformación de unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino con entrega y la adjudicación a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia; grupos de organización cooperativa y entidades intermedias sin fines de lucro. Asimismo, en cuanto a las limitaciones al acceso, la ley N°2913 en el artículo N°10 especifica quienes no pueden ser adjudicatarios: a) los miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y b) los funcionarios y empleados de la administración pública provincial, nacional o municipal, salvo que se trate de agentes pertenecientes a organismos de sanidad o educación con cinco (5) años de afincamiento efectivo en zona rural<sup>3</sup>. A estos limitantes, la Constitución provincial agrega en el artículo N°43 que “no podrán ser adjudicatarias directas o indirectas las sociedades mercantiles, cualquiera sea su forma o naturaleza, y las instituciones de carácter religioso o militar”.

En este contexto, la sanción de la ley N°2913 tenía por objetivo poner freno a la entrega fraudulenta de grandes extensiones a un número reducido de beneficiarios, en su mayoría a personas y empresas del círculo de poder nacional y provincial en el período 1976-1982 (Slutzky, 2011). Sin embargo, a pesar del nuevo andamiaje institucional, el acceso ilegal a la misma no se detuvo. En efecto, según datos del Centro Nelson Mandela, en el período 1995-2003, durante los gobiernos provinciales de los radicales Ángel Rozas (1995-2001) y Roy Nikisch (2001-2007), el IC había entregado de forma ilegal alrededor de 2.600.000 hectáreas de tierras públicas.

En este contexto, en 2006, se conforma y emerge en el espacio público el Foro Multisectorial por la Tierra<sup>4</sup> para denunciar la venta ilegal de tierras públicas a grandes empresarios agropecuarios de origen provincial como extra provincial y exigía a las autoridades provinciales entre otras cuestiones: la revisión de todas las adjudicaciones en venta hechas por el IC y la

2 De acuerdo al artículo N°6, las pautas a seguir en el proceso de adjudicación de tierras públicas remitan a: a) Afincar a los ocupantes que hubieren demostrado aptitud para encarar una adecuada explotación agropecuaria y/o forestal; b) Posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra a hijos de productores agropecuarios y forestales, así como la radicación de productores, profesionales o técnicos de las ciencias agrarias que se comprometan a realizar una adecuada explotación; c) Acceso a la tierra fiscal a las personas que tengan vocación agropecuaria y/o forestal, y se sometan a las condiciones y requisitos que se exijan como consecuencia de los planes especiales y generales de colonización que se implementen; d) Erradicación de la trashumancia e integración del aborigen a la comunidad; e) Fomentar el criterio empresario de las explotaciones, desalentando tanto el latifundio como el minifundio; f) Fomentar la adjudicación a grupos de organización cooperativa con orientación agrícola, ganadera o forestal, en la zona de colonización; g) Incorporar al proceso económico de producción las tierras fiscales rurales, asegurando la explotación racional de la tierra y una adecuada preservación y uso de los recursos naturales, atendiendo al mejoramiento de la condición social del productor; h) La preferencia a que hace mención el artículo 5° de la presente ley, se refiere al objetivo de que las adjudicaciones se efectúen en unidades económicas, pero no excluye a aquellas situaciones de hecho en que se trate de parcelas que no alcancen a constituir unidad económica por defecto de magnitud.

3 Otras restricciones al acceso a la tierra fiscal que son parte de dicho artículo son: los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en actividad o en situación de retiro; el cónyuge, o descendientes hasta el primer grado de consanguinidad, no emancipados, de los enumerados en los incisos precedentes; los concursados declarados en quiebra; los ex-adjudicatarios de tierras fiscales provinciales a los que se les hubiere rescindido la adjudicación por incumplimiento de las condiciones de la misma, salvo, que los mismos continuaren con la explotación racional del predio y los directores representantes del sector estatal en las Sociedades de Economía Mixta.

4 Componían este Foro, MCPRA (Mesa de Coordinación Provincial “Dr. Ricardo Altabe”); Unión Campesina; Comisión Zonal de Tierras de Pampa del Indio; Equipo Zonal de Tierras y Gestiones de Bermejo; Acción Apostólica Común de Villa Río Bermejo; Ligas Agrarias; Corriente Clasista y Combativa Aborigen; Organización de Mujeres de la Producción del Chaco; Unión de Juventudes por el Socialismo; Partido Obrero; Polo Obrero; Tribuna Docente; UTRE – CTERA; FNS (Federación Nacional de Salud); CTA (Central de Trabajadores Argentinos); Centro de Estudios e Investigación Social Nelson Mandela; INCUPO (Instituto de Cultura Popular); ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen); Delegados de UCP de Colonización; CGT (Confederación General del Trabajo); Asociación Rescate Silvestre; SI.T.E.CH Federación (Sindicato de Trabajadores de la Educación del Chaco); Comisión Permanente por los Derechos Humanos; Partido Comunista Revolucionario; Corriente Clasista y Combativa; JUM (Junta Unida de Misiones); CIFMA (Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen); Consejo Qompi (Educación Bilingüe); Asociación Civil “Che'eguerá”; Asociación “Rexat”; Red de Comunicación Indígena; Representantes de la Dirección de Bosques; Universidad Popular; Equipo Menonita; Asociación Civil Caridad; Movimiento Indigenista de la provincia del Chaco; Diputada Alicia Terada y Bloque del ARI; Diputado Daniel San Cristóbal del Frente Grande; Centro de Estudiantes de Arquitectura y Diseño de la UNNE; Proteger (Asociación de Profesionales Técnicos y Jerarquizados de la Municipalidad de Resistencia); Escuela Bilingüe Intercultural “Cacique Pelayo”; Iglesia Evangélica Luterana Unida; Consejo Latinoamericano de Iglesias; INDES; Lista Naranja (UPCP).

autorización de desmontes y cambios de uso del suelo desde 1994 a la fecha, la reestructuración administrativa y técnica del IC, la Dirección de Bosques y todo el Ministerio de la Producción, para adecuarlos a los fines para los que fueron creados, garantizar una redistribución de la tierra pública en base a los fines establecidos en el artículo 42 de la Constitución Provincial, la prohibición sin excepción de la venta de las adjudicaciones titularizadas por el término de diez años (10 años), la radicación de denuncias penales por asociación ilícitas de todos los comprobadamente involucrados en hechos delictivos relacionados con el manejo de las tierras públicas y los recursos naturales.

Asimismo, la movilización pública de las organizaciones campesinas e indígenas en articulación con el movimiento ambientalista de la provincia generó, por un lado, acciones en el espacio público para frenar dos proyectos de impulsados por el gobernador en 2012 que suponían la entrega de tierras públicas a empresas<sup>5</sup>. Si bien el artículo 43 de la Constitución Provincial prohíbe a sociedades mercantiles ser adjudicatarias directas o indirectamente de tierras públicas, también establece una excepción a través de un régimen legal, aprobado por dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, que habilita adjudicaciones en caso de emprendimientos de interés general. En este contexto, cuestionaron la legalidad y legitimidad del carácter excepcional de la norma constitucional en base al daño social que estos emprendimientos suponían en términos ambientales, sociales y económicos.

La aparición en el espacio público del Foro en conjunción con otros actores como el Centro Mandela y el Foro Chaco Sustentable entre otros, sumado a las repercusiones a nivel mediático tanto provincial como nacional que generaron las denuncias públicas, implicó la apertura de un proceso de “accountability social” (Smulovitz, 2001).

Respuestas estatales frente al acceso ilegal a la tierra pública

El proceso de “accountability social” desplegado a partir de la aparición en el espacio público del Foro generó el reconocimiento por parte de los tres poderes del Estado provincial del daño social que supone el acaparamiento de tierras como consecuencia de la simbiosis de carácter criminal entre el poder político y de las grandes empresas agropecuarias en el acaparamiento de tierras de tierras públicas. En este contexto, generó la activación de una movilización legal tanto en el campo jurídico como en las agencias de control estatal y, por ende, de ciertas respuestas institucionales con el fin de reparar el daño o por lo menos que éste no vuelva a producirse. En efecto, en el año 2006 por empleados del organismo presentaron una denuncia frente a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas<sup>6</sup> en la cual denunciaron las irregularidades en el IC. Asimismo, el Fiscal del Tribunal de Cuentas, Raúl John París realizó una investigación sobre una muestra de 210 expedientes de Tierras Fiscales, cuyos resultados demostraron que a través de distintas acciones se habían violado los preceptos de la ley N°2913<sup>7</sup>. Asimismo, Raúl Rubén Vallejos, José Luis Rivero y Daniel Alberto Rolón, empleados del IC y de la Dirección de Bosques promovieron en la justicia civil una acción de amparo, en base a las prescripciones de los arts. 42 y 43 de la Constitución Provincial contra el Instituto de Colonización de la Provincia del Chaco y/o Gobernador de la Provincia del Chaco, a fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de las adjudicaciones y titularizaciones de tierras que fueron realizadas en forma arbitraria, ilegítima e inconstitucional con el fin de resguardar el régimen de la tierra pública, el medioambiente y el futuro de las generaciones (Expte. N° 9341/06, Juzgado Civil y Comercial de Primera Nominación N°6, Resistencia). La jueza, que entendió en dicha causa, hace lugar al amparo, aunque no con los alcances y efectos pretendidos por los amparistas. Funda su decisión en base a las pruebas presentadas, que prima facie dan cuenta de ilegitimidad manifiesta consistente en que el IC como el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, no han procedido a una revisión de las adjudicaciones y titularizaciones indicadas como irregulares pese a las reiteradas observaciones formuladas, tanto por los amparistas como por la Fiscalía de Investigaciones y el Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco. Sin embargo, declarar la nulidad e inconstitucionalidad de las adjudicaciones y titularizaciones de tierras individualizadas en el expediente supondría ir “en desmedro de personas no citadas a tomar intervención en la presente litis, los que se verían privados de un correcto debate y de la posibilidad de ejercer su defensa en esta causa” (Expte. N° 9341/06, Juzgado Civil y Comercial de Primera Nominación N°6, Resistencia). En base a dichos considerandos, le ordena al IC y al poder Ejecutivo provincial, a través de los organismos y mecanismos legales pertinentes, procedan a la revisión de los expedientes vinculados con las adjudicaciones de tierras individualizadas como irregulares.

---

5 Uno de ellos era el “Proyecto Saudí”, el cual suponía una articulación entre el Gobierno de la Provincia del Chaco con el grupo saudí Al- Khora Yef Group Company (AGC), con vista a la explotación y producción agrícola, forestal y ganadera en la zona del Impenetrable. Para ello se daría en arrendamiento tierras fiscales “ociosas” en una extensión estimada de

221.000 hectáreas aproximadamente. El otro, denominado “Plan Agroalimentario” el gobernador de la provincia, a través del decreto N°210, convalidaba la decisión del Instituto de Colonización de afectar 60 mil hectáreas de tierras fiscales del departamento Güemes para desarrollar un emprendimiento agropecuario. Este plan sería llevado adelante por la Corporación Forestal S.A. que es una empresa de capital accionario mayoritariamente estatal pero que se rige por el Código de Comercio, es decir, se trata de una sociedad mercantil.

6 Tiene como rol la investigación formal, legal y documental de la gestión general administrativa y de los hechos o actos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública, de cualquier organismo del Poder Administrador de los municipios o comisiones de fomento, centralizado o descentralizado, autárquico, Tribunal de Cuentas, Empresas del Estado o Municipales, sociedades en que el Estado o cualquier municipio sea parte. Las investigaciones serán promovidas de oficio o por denuncia debidamente suscriptas. Los sumarios se formarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga (artículo N°5 Ley N°3468).

7 La mayoría de los casos relevados se concentran en dos departamentos situados al norte de la provincia: General Güemes y Almirante Brown, ambos con una importante presencia de productores de tipo campesino y comunidades indígenas.

Como consecuencia de estas investigaciones y la repercusión pública en medios provinciales y nacionales, durante la gestión del gobernador peronista Jorge Capitanich, el IC fue intervenido en 2007. También se implementaron otras acciones tendientes a mejorar el accionar del IC como pueden ser la informatización de los expedientes, la capacitación de los empleados del organismo en relación con el régimen provincial de tierras públicas, entre otras. A su vez, en materia legislativa, se introdujeron dos reformas a la ley N°2913:

a) la inclusión del artículo 72, el cual sostiene “Todas las adjudicaciones o resoluciones que dispongan el otorgamiento de título de propiedad referentes a inmuebles de trescientas (300) hectáreas o más, deberán ser ratificadas por decreto del Poder Ejecutivo” y b) tal como había reclamado el Foro, la prohibición de la venta del inmueble por un lapso de hasta diez años una vez efectuada la escritura traslativa de dominio por parte de la provincia hacia los productores (ley N°5713).

En el plano de la justicia penal, dos ex presidentes del IC y otros vocales de la institución, fueron penalmente denunciados por fraude a la administración pública, así como se sumariaron a diez empleados del organismo. En este contexto, la Cámara Segunda en lo Criminal de Resistencia condenó a tres años de prisión en suspenso e inhabilitación ocupar cargos públicos a dos vocales del directorio del IC y a un delegado en Taco Pozo, por estafa a la administración pública, violación de los deberes de funcionario público y negociaciones incompatibles con la función pública (Sentencia N°177 de octubre de 2010). En ella se describen los mecanismos administrativos a través de los cuales se entregaba tierra pública de manera ilegal y por lo cuales los funcionarios fueron condenados. Entre ellos el acceso ilegal a la tierra pública en base a “cuenta y mejoras regularizadas”<sup>8</sup> también habilitaba, al tenedor o beneficiario de la misma, a concurrir a la Dirección de Bosques para solicitar la autorización para la explotación del mismo. Así, el acaparamiento de tierras a través de mecanismos ilegales también puede implicar la apropiación y explotación del bosque nativo, ya sea como condición necesaria para poner en producción la tierra con fines agrícolas o ganaderos y/o su aprovechamiento con fines comerciales. Otra forma de acceder a la tierra fiscal sin cumplir con los requisitos de la ley de tierras suponía “comprar tierras a las personas que habían sido adjudicadas y que no habían cumplido con lo requerido por el Instituto, mediante boleto de compra venta y cesión de derechos todo por ante Escribano Público” (Sentencia N°177, foja 41). En ellas no sólo intervenían escribanos públicos sino también el delegado zonal del IC en Taco Pozo, como así también empleados del Registro de la Propiedad Inmueble<sup>9</sup>.

Sin embargo, más allá del incumplimiento de los mecanismos administrativos, existe una condición necesaria para el despliegue de los mismos: la existencia de una capa de productores de tipo familiar vulnerables en un contexto económico y político como es el modelo de desarrollo basado en el agronegocio. En este contexto, los productores de tipo familiar sufren un proceso de doble victimización. Se transforman en víctimas, por un lado, del daño social que genera el acceso ilegal a la tierra pública que restringe sus posibilidades (y la de generaciones futuras) a un bien cuya función social es reconocida por la Constitución provincial. Por el otro, del daño generado por la relativa<sup>10</sup> ausencia del Estado, tanto provincial como nacional, en materia de políticas públicas para el sector.

Esta situación es reforzada en la sentencia citada, ya que también los jueces declaran como inválidos los actos administrativos (adjudicaciones en venta) en los cuales éstos habían actuado de forma irregular. En la mayoría de los casos reseñados en la sentencia, se entregan tierras fiscales en extensiones que podrían no constituir una unidad económica viable (entre 250 y 500 hectáreas) considerando a la zona agroeconómica (departamentos de Güemes y de Almirante Brown) o se rescinde la adjudicación por incumplimiento de las obligaciones (pagos principalmente) y luego se vuelven a adjudicar, en muchos casos en una extensión menor. La anulación de las adjudicaciones puede ser considerada como una acción conducente ya que no se cumplen los requisitos administrativos para la adjudicación de tierras de acuerdo a normativa vigente. Sin embargo, siguiendo a Yar (2012) también podemos evaluar las categorías comunes de los delitos como legítimos (o ilegítimos) con referencia a las necesidades básicas de los sujetos sociales. Es decir, en principio se tratarían de productores de tipo familiar que o buscan acceder a la tierra, o intentan no perderla pero que en ningún caso son parte de un proceso de acaparamiento de tierras ni de un entramado delictivo para hacerse de tierra pública para luego revenderla. En todo caso, lo que queremos remarcar aquí es que, a diferencia de la sentencia en sede civil, el juez penal les niega la posibilidad a dichos productores de ejercer su defensa. En otras palabras, en vez de aplicar el poder punitivo del estado criminalizando a un sujeto social, el estado provincial podría haber generado las instancias administrativas y de control para evaluar si en esos casos se cumple o no con el espíritu de la ley de tierras y la constitución provincial en vez de rescindir sin más las

---

8 “Cuenta y mejoras regularizadas” supone que el adjudicatario estaba al día con el pago de la tierra y que había cumplido con el plan de trabajo e inversiones comprometidos frente al IC.

9 Como se detalla en la sentencia N°124 de la Cámara Segunda en lo Criminal de Resistencia y a través de la cual se encontró penalmente responsable a dos empleados del Registro de la Propiedad Inmueble por falsedad ideológica en instrumento público en concurso real y se los condenó a tres años de prisión en suspenso. La operatoria suponía la inscripción de movimientos apócrifos en el título de propiedad permitiendo que la propiedad del inmueble pase del IC a otros titulares.

10 Si bien en los últimos años tanto a nivel provincial como nacional se implementaron diferentes políticas públicas para la agricultura familiar, los resultados comparativos del Censo Nacional Agropecuario 2002-2018 dan cuenta de una importante disminución relativa de los pequeños productores. En efecto, Martínez y Cuadra (2021) se ha dado “un fenómeno de “fagocitación” que conllevó la salida del sistema productivo de miles de familias rurales, en su mayoría pequeños productores (lo que se traduce en una pérdida invaluable de capital cultural/laboral) que debieron abandonar el campo para engrosar las problemáticas sociales urbanas y sumar nuevas demandas asistenciales al Estado” (Martínez y Cuadra, 2021: 203).

adjudicaciones.

Sin embargo, una de las cuestiones centrales que nos ha enseñado la criminología crítica desde Sutherland (2009) hasta Zaffaroni (2016) es la selectividad del ejercicio del poder punitivo. En esta dirección, encontramos diferentes dispositivos a través de los cuales la compra de tierras públicas por parte de empresarios ha quedado relativamente impune. El primero de ellos, es la figura del “comprador de buena fe”. El principio de buena fe supone que, aunque una persona haya comprado un bien a una persona que no tenía derecho a venderla, se dará por válida la compra si un comprador es de buena fe. Sin embargo, el Foro Multisectorial, en base al informe del Tribunal de Cuentas denunciaba que la traslación de un titular registral a otro de lo que fuera tierra pública es parte de una estrategia para el acaparamiento de tierras. En efecto, algunas de las empresas denunciadas en dicho informe y que adquirieron tierras públicas en base a dicha metodología son CONEXA S.A. (con 27 ventas indirectas por una superficie total de 14.943,99 has.), Campos del Norte SA y MSU S.A. En este contexto, el Estado provincial puede recurrir a la justicia administrativa a partir de solicitar una acción de lesividad, es decir, solicitar judicialmente la nulidad de sus propios actos por razones de ilegitimidad. De la revisión de las sentencias de la Cámara en lo Contencioso Administrativo entre 1990 y 2020 sólo encontramos 5 sentencias por lesividad. Todas ellas involucran la venta de la tierra por parte de un beneficiario de la tierra pública una vez obtenido el título de propiedad de la misma hacia una empresa (entre ellas, GALO S.A., CONEXA S.A., MSU. S.A.). También en todas ellas, se desestima la acción de lesividad dado que la prohibición de transferencia sancionada a través de la ley N°5713 invocada por la Provincia como fundamento central de su pretensión de lesividad, no estaba vigente. En otras palabras, la compra -venta del inmueble había sido realizada con anterioridad a la sanción de la ley mencionada.

#### Reflexiones finales

En este trabajo dimos cuenta del litigio en torno al acceso ilegal de tierras públicas en la provincia de Chaco a partir del proceso de “accountability social” desplegado a partir de la emergencia en el espacio público del Foro Multisectorial por la Tierra. Éste fue condición necesaria para que el daño social producto de la simbiosis de carácter criminal entre el poder político provincial con empresarios y/o corporaciones adquiriera estado público. Pero a su vez, activó la movilización de diversas agencias de control gubernamental y el poder legislativo, judicial y ejecutivo. En este contexto, marcamos dos situaciones en relación con la regulación del litigio en torno al acceso ilegal a la tierra pública. La primera de ella, remite al proceso de doble victimización de pequeños productores, campesinos e indígenas que se vieron atrapados en el desmanejo administrativo del IC. Un primer aspecto de este proceso remite al accionar de la justicia penal, la cual dejó sin efecto una importante cantidad de adjudicaciones que, si bien no siguieron los pasos administrativos, no pueden ser considerados como parte del acaparamiento de tierras. Esta situación se vio reforzada, por un lado, por la imposibilidad de ejercer su derecho a la defensa (tal como lo había establecido la justicia civil) y por el otro, por la relativa ausencia de políticas públicas para el fortalecimiento de este tipo de unidades productivas.

La segunda de las situaciones remite a los mecanismos a partir de los cuales el acceso ilegal a la tierra pública por parte de empresarios queda relativamente impune. Aquí mecanismos tales como “comprador de buena fe”, las acciones de lesividad, marcan la imposibilidad de la justicia de reparar el daño social producto del acaparamiento de tierras. De aquí que una primera conclusión a la que podemos arribar es que los cambios administrativos en el marco del IC y legislativos en relación con la ley de tierras provincial no han generado resultados significativos en clave de detener el daño social producto del acceso ilegal de tierras públicas. Aún más cuando a pesar de estos cambios, las organizaciones campesinas e indígenas de la provincia siguen denunciando públicamente en instancias administrativas y/o judiciales la apropiación ilegal de las tierras públicas.

En este contexto, frente comportamientos no criminalizados, pero socialmente lesivos creemos necesario repensar los términos de la regulación social en torno a las tierras públicas. En otras palabras, redefinir las formas en que el daño pueda ser interrumpido o por lo menos, de algún modo remediable. En este sentido, el Foro Multisectorial por la Tierra no sólo ha reclamado la judicialización del acceso ilegal sino también modalidades de intervención estatal con eje en la justicia social para los beneficiarios de la tierra pública. Se trata de implementar las medidas necesarias para afianzar a dichos productores en la tierra y, por ende, evitar la venta de tierras, así como también fortalecer la función social de la tierra pública asociada a un determinado tipo de productores (pequeños productores, campesinos, comunidades indígenas). Sin embargo, también debemos remarcar que la modalidad por ley para lograr tal objetivo es la adjudicación en venta de la tierra pública. Bajo esta figura jurídica y luego de cumplir los requisitos administrativos, la tierra pasa de ser un bien social a formar parte del dominio privado. Esto implica que la función social de la tierra pública tenga un alcance limitado en el tiempo, no sólo porque termina dinamizando el mercado de tierras sino también porque la tierra es un medio de producción no producido ni reproducible. En otras palabras, adjudicando en venta la tierra pública va a llegar el momento en que el IC no tenga más tierras para distribuir.

En un contexto donde las organizaciones campesinas e indígenas reclaman tierras públicas para sus asociados e hijos, consideramos que es necesario, como segunda conclusión, cambios en la ley provincial de tierras. Una vía posible sería que el Estado provincial no transfiera el dominio de las tierras públicas sino sólo su uso y goce, por ejemplo, a través de los arrendamientos (figura hoy existente en la ley de tierras provincial), usufructos onerosos o comodatos. Si bien dichas figuras jurídicas no impedirían que se generen ilegalidades, pero sí le permitiría al Estado provincial, en la medida en que retiene la propiedad de las tierras dentro del dominio público, recuperar su control en el caso en que por alguna circunstancia se viole el objetivo de la ley de tierras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ferrajoli, L. (2005) Criminalidad y globalización. *Iter Criminis*. Revista de Ciencias Penales, número 1, pp. 71-88, Tlalpan, México
- Ferrajoli, L. (2013). Criminología, crímenes globales y derecho penal: El debate epistemológico en la criminología contemporánea en *Revista Crítica Penal y Poder* n° 4, pp. 1- 11 Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona
- Ruiz Garcia, O. (2019) Criminological (In-)Justice: An Ontological Approach to Crime, Harm, and Victims. En A. Groenemeyer, C. Gayet-Viaud, G. Mesko, P. Ponsaers, J. Shapland (eds.) *Deviance and Crime - Social Control, Criminal Justice and Criminology in Europe* (GERN Research Paper Series, nr 5), Portland: Maklu
- Hillyard P. y Tombs. S. (2013) ¿Más allá de la criminología?. *Revista Crítica Penal y Poder*, n° 4, pp.175-196, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona
- Mari, O. E. (2009) La transición entre dos ciclos y sus efectos sociales en un territorio argentino. *Conflictos de convivencia en el Chaco ante una nueva etapa colonizadora (1920-1940)*. *Revista de Geografía Norte Grande*, 42, pp.21-40, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martínez, G. R. y Cuadra D. E. (2021) Evolución del sector agropecuario en la provincia del Chaco entre 2002 y 2018 en Soberna, S. (coord.) *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*, - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IADE. Disponible en: [https://facaweb.uncoma.edu.ar/wp-content/uploads/2021/08/6\\_giberti.pdf](https://facaweb.uncoma.edu.ar/wp-content/uploads/2021/08/6_giberti.pdf)
- Mol, H. (2016) De respetar a las etnias para que sean productivas: Agroindustria, Daño Social y Ambiental, y Multiculturalismo Neoliberal. *Revista Crítica Penal y Poder*, 10. pp. 53-82.
- Pegoraro, J. (2016). *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*, Buenos Aires: EUDEBA
- Ribot, J. y Peluso, N. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*. 68. 153 - 181. DOI; 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x
- Slutzky, D. (2011). Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la argentina: desde la incorporación a la Economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y Excluyente. [http://es.scribd.com/doc/103096573/ Estructura-social-agraria-y-agroindustrial-del-nordeste-de-la-Argentina-desde-la-incorporacion-a-la-economia-nacional-al-actual-subdesarrollo-concent](http://es.scribd.com/doc/103096573/Estructura-social-agraria-y-agroindustrial-del-nordeste-de-la-Argentina-desde-la-incorporacion-a-la-economia-nacional-al-actual-subdesarrollo-concent)
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C. Septiembre
- Sutherland, E. H. (2009). *El Delito de cuello blanco: versión completa*. Buenos Aires: B de F.
- Tombs, S. (2012). State-corporate symbiosis in the production of crime and harm. *State Crime Journal*, 1(2), 170-195.
- Tombs, S. y Whyte, D. (2015). *La empresa criminal. Por qué las corporaciones deben ser abolidas*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Whyte, D. (2014). Regimes of Permission and State-Corporate Crime. *State Crime Journal*, 3(2), pp. 237-246. Doi:10.13169/statecrime.3.2.0237
- Yar, M. (2012) "Critical criminology, critical theory and social harm" En Hall, Steve y Winlow Simon (ed.) *New Directions in Criminological Theory*, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203117866>
- Zaffaroni, E. R. (2016). *Derecho penal humano y poder en el siglo XXI*. Conferencia pronunciada en la Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Distrito Federal, Brasilia.