

## Daño social y litigio en torno a la apropiación ilegal de tierras públicas en la provincia de Chaco

### Social harm and litigation around the illegal appropriation of public lands in the province of Chaco

### Danos sociais e litígios em torno da apropriação ilegal de terras públicas na província do Chaco

Barbetta, Pablo

Pablo Barbetta

pbarbetta@sociales.uba.ar

Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

**Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

ISSN: 2250-4001

Periodicidad: Semestral

vol. 12, núm. 26, 2022

estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 16 Junio 2022

Aprobación: 10 Octubre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1813455015/>

**Resumen:** En la provincia de Chaco, la colonización, entrega y regularización de la tierra pública ha sido históricamente atravesada por procesos de entrega fraudulentos. En las últimas décadas, el acceso ilegal a las tierras públicas ha sido denunciado en el espacio público por un amplio espectro de asociaciones y organizaciones campesinas e indígenas e implicó la apertura de un proceso de “accountability social”. En este sentido, en este trabajo nos interesa analizar y comprender el litigio en torno al acceso ilegal de tierras públicas en la provincia de Chaco.

**Palabras clave:** acceso ilegal, accountability social, acaparamiento de tierras, tierra pública.

**Abstract:** In the province of Chaco, the colonization, delivery and regularization of public land has historically been affected by fraudulent delivery processes. In recent decades, illegal access to public lands has been denounced in the public space by a wide spectrum of peasant and indigenous associations and organizations, and has involved the opening of a process of “social accountability”. In this sense, in this work we are interested in analyzing and understanding the litigation around the illegal access to public lands in the province of Chaco.

**Keywords:** illegal access, social accountability, land grabbing, public land.

**Resumo:** Na província do Chaco, a colonização, entrega e regularização de terras públicas tem sido historicamente afetada por processos fraudulentos de entrega. Nas últimas décadas, o acesso ilegal às terras públicas tem sido denunciado no espaço público por um amplo espectro de associações e organizações camponesas e indígenas, e tem implicado a abertura de um processo de “responsabilidade social”. Nesse sentido, neste trabalho nos interessa analisar e compreender o litígio em torno do acesso ilegal a terras públicas na província do Chaco.

**Palavras-chave:** acesso ilegal, responsabilidade social, grilagem de terras, terra pública.

## INTRODUCCIÓN

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 para denunciar cómo compañías transnacionales, gobiernos extranjeros, fondos de pensión, etc., han accedido a grandes extensiones de recursos naturales para la práctica de la agricultura industrial, la minería, la extracción de petróleo, entre otras actividades. También problematizan las consecuencias que éste trae aparejado en las diferentes estructuras sociales y económicas locales ya sea en términos de cambios de uso del suelo, concentración, la participación de actores locales, regionales o internacionales, la conflictualidad rural, entre otras cuestiones (Edelman, 2016; Borrás, Kay, Gómez y Wilkinson, 2013).

Si bien existen diferentes abordajes teóricos en relación con el acaparamiento de tierras, actualmente hay cierto consenso en definirlo como “las acciones de captación del control sobre relativamente vastas extensiones de suelo y otros recursos, a través de una variedad de mecanismos y modalidades, que involucran al capital de gran escala que, actuando bajo modalidades extractivas, ya sea respondiendo a propósitos nacionales o internacionales” (Borrás, Kay, Gómez y Wilkinson, 2013, p. 82). Es decir, por un lado, no se trata exclusivamente de una perspectiva centrada exclusivamente en la tierra, como puede ser la definición propuesta por la FAO (2011), sino que también incluye el acaparamiento de otros bienes naturales como puede ser el agua o los bosques, lo que algunos autores han denominado como acaparamiento verde (Fairhead, Leach y Scoones, 2012). Por el otro, hace hincapié en la idea tanto de acceso como de control. Siguiendo a Peluso y Lund (2011) entendemos por “control de la tierra” a las “prácticas que fijan o consolidan formas de acceso, reivindicación y exclusión por algún tiempo” (p. 668), mientras que el acceso remite a “la capacidad de beneficiarse de cosas, incluidos objetos materiales, personas, instituciones y símbolos” (Ribot y Peluso, 2003, p. 153). En este contexto, es necesario remarcar que esta última noción pone el énfasis en el “conjunto de poderes”, que habilitan o no, acceso a un determinado recurso. En otras palabras, el acceso conlleva a “una gama más amplia de las relaciones sociales que pueden limitar o permitir, en grados diferentes y cambiantes, a la gente beneficiarse de los recursos sin centrarse en las relaciones de propiedad únicamente” (Ribot y Peluso, 2003, p. 154). Ribot y Peluso distinguen entre mecanismos de “acceso estructural y relacional” y aquellos “basados en derechos”. Los primeros permiten entender cómo la tecnología, el capital, los mercados, el conocimiento, la autoridad, las identidades y las relaciones sociales pueden dar forma o influir en el acceso. Estos median u operan en paralelo con los segundos, es decir, con aquellos que están sancionados o son atribuidos por ley, costumbre o convención, los cuales requieren la participación de una comunidad (en el sentido más amplio de este término), Estado o gobierno que haga cumplir ese reclamo. Sin embargo, los medios legales no son la única forma de acceder a un determinado recurso “basado en derechos”, también lo son aquellos medios ilegales. Para las autoras, “el acceso ilegal se refiere al disfrute de los beneficios de las cosas de maneras que no están sancionadas socialmente por el Estado y la sociedad” (Ribot y Peluso, 2003, p. 164). En otras palabras, se trata de una forma de acceso que a través de la coerción o el sigilo moldea las relaciones sociales entre sujetos que intentan ganar, controlar o mantener el acceso a un determinado recurso.

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, que hacen hincapié en los actores responsables del acaparamiento, los mecanismos de acceso y en las consecuencias que éste trae aparejado en las estructuras agrarias, especialmente sobre los sujetos subalternos de la misma (véase al respecto entre otros, Murmis y Murmis, 2012; Martínez Dougnac, 2014; Gras y Zorzoli, 2019; Gras, 2017; Gras y Cáceres, 2017; Gorenstein y Ortíz, 2016; Agüero *et al.*, 2019; Díaz Paz *et al.*, 2019; Castelnuovo Biraben, 2019; Amigos de la Tierra, 2015). Sin embargo, se ha prestado poca atención al rol del Estado en el acaparamiento de tierras. En este sentido, existen trabajos que abordan la mediación político-institucional del poder público territorial como facilitador de los procesos de acaparamiento de tierras (Constantino, 2016; Gorenstein y Ortíz, 2016). 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 esta dirección, en un trabajo anterior (Barbetta, 2020) desde la perspectiva de la criminología crítica analicé los mecanismos de acceso ilegal a la tierra pública en la provincia de Chaco en el marco actual de acaparamiento de tierras. El estudio de caso se torna relevante, por un lado, porque 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. Por el otro, porque me permitió dar 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. Para dar cuenta de estos objetivos se relevaron y analizaron denuncias relativas al acceso ilegal a la tierra pública en distintos medios periodísticos provinciales (Chaco Día por Día, Diario Norte, Diario Chaco, entre otros, entre los años 1990-2020), documentos oficiales (leyes, actuaciones de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sesiones legislativas) y sentencias judiciales[1]. Esta información se complementó con entrevistas, realizadas en 2019, a cinco funcionarios del Instituto de Colonización con distintas responsabilidades dentro del organismo. En el último apartado se presentarán las conclusiones del trabajo.

## 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).

Sin embargo, la noción de daño social ha generado amplios debates. En primer lugar, algunos autores sostienen que el concepto de daño social suponía la emergencia de una nueva disciplina, la zemiología, que se despliega “más allá de la criminología” (Hillyard y Tombs, 2013). Para ellos, “la criminología debe ser abandonada, dado que su enfoque sobre el crimen, la ley y la justicia penal ha sido siempre inadecuado ya

que ha comportado en parte una reproducción de lo que Braithwaite ha denominado “una administración de justicia penal clasista” (Hillyard y Tombs, 2013, p. 191). Otros autores en cambio, apuestan a una compatibilización entre la zemiología y la criminología. Copson (2018), por ejemplo, sostiene que la disputa entre la zemiología y la criminología fundamentalmente no radica en su valoración crítica del sistema criminal de justicia ni en el análisis de la mejor forma de comprensión de las causas de los problemas sociales sino un desacuerdo normativo sobre los medios más efectivos para reconocer y abordar estos problemas. Por su parte, Kotzé (2018) cuestiona la precisión y eficacia de delimitar fronteras estrictas entre, por un lado, la criminología, que pone énfasis en la idea de crimen y por el otro, la zemiología, que hace hincapié en la noción de daño social. Para el autor, en base a una lectura exhaustiva de la literatura en relación con el significado de la palabra “zemia” concluye que una lectura holística de su significado no lleva a la tendencia a posicionar al crimen y al daño como diametral opuestos y, por ende, a la criminología y a la zemiología como disciplinas enfrentadas entre sí. Para el autor, “una lectura precisa del significado de zemia revela conexiones más estrechas entre daño, crimen y castigo de la transgresión legal de lo que varios académicos han sospechado, o ha estado dispuesto a admitir” (Kotzé, 2018, p. 96). Asimismo, Ručman (2019) sostiene que, si bien existen diferentes perspectivas y definiciones en torno a la noción de crimen, es necesario ir más allá de la una perspectiva legalista en torno a él, ya que es tan importante analizar tanto lo que la ley penal define como un acto criminal como aquellos actos que no son legalmente definidos como crímenes pero que son injustos y dañinos. De aquí la necesidad de que la noción de crimen internalice la idea de daño ya que éstos no son conceptos separados, sino que el primero incorpora al segundo.

Por otra parte, a nivel conceptual, 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 preminentemente 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 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.

Por último, partimos de entender el litigio como una construcción social en donde un mismo patrón de comportamiento puede transformarse en litigio o no, según la sociedad, grupo social o el contexto de interacciones en que sucede. Para que el litigio suceda, es necesario que el lesionado encuentre que el daño es de algún modo remediable o por lo menos, que el daño pueda ser interrumpido (Santos, 2009). En este contexto, los próximos apartados, nos detendremos en torno a: a) cómo los diferentes sujetos construyen la idea de daño en relación con el acceso a la tierra pública; b) bajo qué circunstancias, el acceso a la tierra fiscal es denunciado como ilegal; c) los objetivos que persiguen a través del litigio ya sean éstos la interrupción de la acción que provoca el daño (en nuestro caso el acceso ilegal a la tierra pública), la compensación por el daño sufrido o la ampliación de los marcos normativos existentes; y por último, d) los mecanismos seleccionados en pos de la solución del litigio. Esto nos permitirá analizar las instancias decisorias exteriores a las partes del litigio ya sean más o menos informales como formales o institucionalizados. En ellas, lo que se pone en juego es no sólo la definición del daño sino también la criminalización o no del mismo.

### ACCESO A LA TIERRA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE CHACO

El acceso a la tierra pública en la actual provincia de Chaco[2] ha estado históricamente “basado en derechos” (Ribot y Peluso, 2003). En efecto, desde finales del siglo XIX, las tierras públicas de la provincia fueron objeto de colonización reguladas a partir de distintas políticas públicas y leyes con diferentes objetivos, sujetos beneficiarios y organismos encargados de dicha tarea. A grandes rasgos podríamos decir que las modificaciones en la legislación tenían por objeto corregir el acceso ilegal a la tierra pública y los procesos de acaparamiento de grandes superficies en pocas manos como consecuencia de la interrelación entre la escasa regulación por parte del Estado y su colusión activa con empresarios y/o corporaciones. En este contexto, uno de los mecanismos utilizados fue la continua restricción de los sujetos beneficiarios de la tierra pública en clave de garantizar el acceso a lo que genéricamente podríamos denominar como agricultores familiares[3] (Barbetta, 2020).

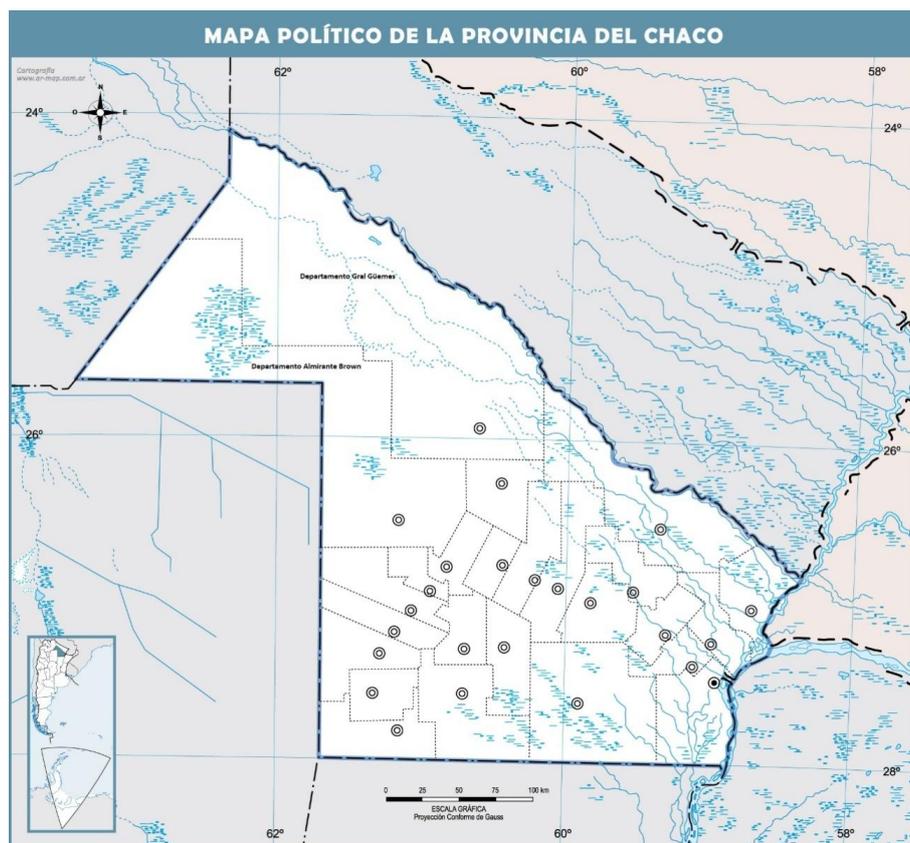


FIGURA 1

## Mapa Político de la provincia de Chaco

Recuperado del sitio web [www.mapoteca.educ.ar](http://www.mapoteca.educ.ar)

Actualmente, el acceso a la tierra pública está regulado por la ley 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[4], 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 cuando a las limitaciones al acceso, la ley 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[5]. 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 2913 y el fortalecimiento a través de la Constitución Provincial del reconocimiento del productor familiar como destinatario de la tierra pública, 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). De esta forma se buscaba garantizar “el acceso a la propiedad de auténticos productores y sus hijos” (Expediente legislativo Ley 2913 del año 1984, pág. 1, resaltado nuestro). La cita, que es parte de la fundamentación de la ley, marca la necesidad de una nueva legislación para el manejo de la tierra pública en la provincia, pero al mismo tiempo, da

cuenta del reconocimiento por parte de los legisladores y del gobierno provincial de las deficiencias en torno a su regulación y, por lo tanto, de la edificación de un daño hacia los beneficiarios de la misma. 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[6] 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[7] para denunciar la venta ilegal de tierras públicas a grandes empresarios agropecuarios de origen provincial como extra provincial. En el informe realizado por este Foro llamado “Matriz del saqueo” (2007) se daba cuenta de los mecanismos a través de los cuales se configuraba el acceso ilegal a la tierra pública: a) adjudicaciones realizadas a muy bajo precio, que luego eran vendidas rápidamente (sin ni siquiera cumplir un ciclo productivo) en su mayoría a sociedades anónimas, percibiendo grandes ganancias, b) en muchos casos no se tienen en cuenta los informes técnicos negativos, ordenándose la confección del título en 48 horas, c) no se da cumplimiento al Código Tributario de la Provincia, y por último, d) insuficiencias en el cumplimiento de las obligaciones previstas en los arts. 29 y siguientes de la ley 2913[8]. Sin embargo, más allá del daño sobre las arcas públicas, también denunciaba el daño social que el acceso ilegal a la tierra pública supone para los pequeños productores, campesinos e indígenas. En efecto, para las organizaciones integrantes del Foro, la vulneración del derecho a la tierra pública también se conjuga con el incumplimiento histórico de las necesidades básicas hacia estos sujetos lo cual conlleva a la concentración de la tierra en pocas manos, la migración rural – urbana, la depredación y mal uso de los recursos naturales y mayores índices de pobreza e indigencia. En este contexto, el foro exigía a las autoridades provinciales entre otras cuestiones: la revisión de todas las adjudicaciones en venta hechas por el IC y la 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. Es decir, los reclamos del Foro pueden encuadrarse no sólo en demandas de justicia penal y/o administrativa sino también en clave de justicia social, haciendo hincapié en la función social de la tierra en base a “la necesidad de que la tierra fiscal de la provincia sea para los pequeños y medianos productores y pueblos originarios, como se expresa en la Constitución y la Ley hoy vigente” (Comunicado del Foro Multisectorial por la Tierra, 2010).

Asimismo, la movilización pública de las organizaciones campesinas e indígenas en articulación con el movimiento ambientalista[9] 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[10]. 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[11] que generaron las denuncias públicas, implicó la apertura de un proceso de “accountability social” (Smulovitz, 2001). Es decir, de

un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto

monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control (Smulovitz, 2001, p. 2).

## 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, 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[12] 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) en un elevado número de casos no se cumplimentó con los fines perseguidos por la ley 2913 obteniendo ventajas financieras y económicas contrarias al espíritu de la ley y la Constitución; b) un gran porcentaje de casos configuran ventas indirectas las cuales se encuentran taxativamente prohibidas por la Constitución en su art. 43; c) en todos los casos los adjudicatarios no cumplieron con los requisitos estipulados por la Ley de Aplicación; d) estos hechos no fueron advertidos por los agentes ni funcionarios intervinientes en dichas adjudicaciones; e) el Instituto ha omitido comunicar las novedades de las adjudicaciones a la Dirección de Catastro, Registro de Propiedad y Dirección General de Rentas lo que imposibilita contar con datos dominiales actuales; f) se verificó el incumplimiento del pago del impuesto inmobiliario y finalmente se observó la violación de la normativa administrativa y violación de la ley N°2913. 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.

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 (Juzgado Civil y Comercial de Primera Nominación N°6, Resistencia, Expte. N° 9341, 2006). 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. La inviolabilidad de la defensa en juicio ya aludida consagrada también en el art. 18 de la Constitución Nacional y 20 de la Constitución Provincial debe ser entendida en el sentido de la seguridad que se acuerda a los habitantes de ser oídos, ofrecer sus pruebas y obtener una resolución debidamente motivada y fundada, ya sea en el ámbito judicial o administrativo, garantía que por expreso mandato constitucional no admite excepciones (Juzgado Civil y Comercial de Primera Nominación N°6, Resistencia, Expte. N° 9341, 2006).

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.

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. Para una legisladora provincial, así como para otros diputados que se refirieron en la misma dirección, la intervención del IC

Tiene como principal objetivo regularizar administrativamente el funcionamiento de ese organismo provincial, de modo tal que su actuación y desempeño se corresponda con los fines de la Constitución provincial y la Ley de Tierras. Regularizar de forma particularizada la situación jurídico técnica de la totalidad de las tierras ocupadas, mediante una profunda revisión de la legalidad de las adjudicaciones en venta y ventas efectivizadas, desde 1995 en adelante y, en su caso, que se tomen las resoluciones administrativas que correspondan para anular los actos de funcionarios, que hayan sido dictados en violación de la ley, para la adjudicación y venta de tierras fiscales, dando intervención al señor fiscal de Estado y demás organismos que, legal y constitucionalmente, corresponda (Poder Legislativo de la provincia de Chaco, Versión Taquigráfica, Reunión N°20 Sesión Ordinaria N°16, 14 de junio de 2006)

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 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 5713 del año 2006). La primera de ellas tiene por objetivo "poner un control más a las adjudicaciones y escrituraciones de las tierras fiscales" (Poder Legislativo de la provincia de Chaco, Versión Taquigráfica -Reunión N° 28 Sesión Ordinaria N° 24, 23 de agosto de 2006) desde el Ejecutivo provincial hacia el Instituto de Colonización mientras que la segunda, buscaba desincentivar el mercado de tierras fiscales una vez otorgado el título de propiedad. También en el lapso de los años 2001-2020 se solicitaron 62 pedidos de informes en relación con el manejo de las tierras fiscales. Muchos de ellos al IC tanto en términos generales como situaciones puntuales de alguna adjudicación. Otros al Tribunal de Cuentas de la provincia o a las diferentes instancias judiciales relativas al avance de la investigación en torno a la problemática.

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 (Cámara Segunda en lo Criminal, Resistencia, Sentencia N°177 del 20 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, a saber: adjudicaciones sin firma del Informe técnico, sin previo dictamen del Departamento Legal y sin planilla de liquidación, y adjudicaciones realizadas a muy bajo costo o sin pago alguno por las mismas. Sin embargo, el acceso ilegal a la tierra pública en base a "cuenta y mejoras regularizadas"[13] 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. En otras ocasiones, según una testimonial de un empleado del IC,

Se adjudicaba la tierra a nombre de personas de muchos años de residencia en la zona -a no dudarlo nacidos y crecidos ahí- el Sr. que estaba atrás era el que pagaba el 10% de la adjudicación y por supuesto tenía 1 año para pagar la primera cuota. En ese año depredaba el monte y -si te he visto no me acuerdo-, quedando en consecuencia este humilde productor (sin

capital, ni medios para producir, ni conocimientos adecuados), sin la más remota posibilidad de haber podido iniciar una explotación por lo menos mínima y digna con un recurso genuino que ya no está; quedando en consecuencia totalmente desprotegido y al acecho de los nuevos lobos de dos patas (Cámara Segunda en lo Criminal, Resistencia, Sentencia N°177 del 20 octubre de 2010, foja 28).

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” (Cámara Segunda en lo Criminal, Resistencia, Sentencia N°177 del 20 octubre de 2010, 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[14]. Sin embargo, las citas marcan también que, 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. Como sostiene uno de nuestros entrevistados:

La política de tierras era entregar tierras y olvidarse. No había una política de desarrollo rural que la acompañara. Y al caso del pequeño y muchas veces del mediano entregar el título (...) después que pagaron casi era ponerle una pistola en la cabeza porque al no haber un proceso de desarrollo rural, la tendencia era volver a vender cuando tenía un título. Alquilar primero y vender después (J.M., comunicación personal con el ex funcionario del Instituto de Colonización, noviembre de 2019).

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*[15] 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, si bien en ésta se trataba de evaluar penalmente el accionar de los funcionarios del IC, 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 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”. Como expresa un entrevistado:

El problema que nosotros tenemos es en aquellos casos que vendieron y revendieron a un tercer comprador de buena fe. O sea, Juan Pérez tenía la adjudicación y le dimos el título a Juan Pérez, Juan Pérez le vendió a una empresa, la empresa le volvió a vender a otra empresa y ahí el tercer comprador se nos dificulta muchísimo, eso es lo que estamos, los únicos casos en los que estamos tratando de ver cómo solucionar. Porque el que compró a un tercero de buena fe que no tenía nada que ver, no le podemos sacar la tierra (J.P., comunicación personal con el director de Colonización, marzo de 2012).

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 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.

En otros casos, la acción de lesividad no tiene lugar por la ausencia de comunicación entre la justicia civil y la administrativa. En efecto, en otro trabajo (Barbetta, 2018) hemos detectado en sede civil, demandas por prescripción adquisitiva [16] por parte de empresas que habían comprado los derechos posesorios y mejoras a adjudicatarios de tierras públicas. En todos los casos los jueces rechazan la demanda bajo el fundamento de que estas empresas no pueden poseer a título de dueño cuando el adjudicatario original reconoce la propiedad de la tierra en el estado provincial. Por ende, dichas sentencias dan cuenta de un acto ilegal y, por lo tanto, que es posible llevar a cabo una acción por lesividad. Sin embargo, en ninguno de los casos hay una notificación a la justicia administrativa de que se ha cometido un ilícito. Dicha situación impide que no sólo que el daño sea criminalizado sino también imposibilita que la provincia recupere dichas tierras y que el daño sea reparado.

Por último, retomamos un caso que activó la acción del Poder Ejecutivo provincial dada la repercusión pública que tuvo. El caso, conocido en la opinión pública como el de los hermanos Gualtieri, data de 1983 donde el IC le adjudica en venta a Victorio Américo Gualtieri, 4980 hectáreas y 5019 hectáreas a Saverio Gualtieri en el departamento de Almirante Brown. Ambas adjudicaciones fueron rescindidas por incumplimiento de obligaciones en el año 1996, aun cuando los hermanos Gualtieri interpusieron sendos recursos administrativos en la justicia que fueron desestimados. A pesar de eso, en 2006 en pleno receso administrativo del IC, se le vuelven a adjudicar en venta los mismos predios. Esto quiere decir que, si bien las adjudicaciones fueron rescindidas en el 1996, esas tierras siguieron en posesión de los Gualtieri durante diez años y, por ende, haciendo usufructo de ellas. En este contexto, el gobernador de la provincia mandó a la Cámara de Diputados provincial para su ratificación el decreto N° 953/06, por medio del cual se anularon dos adjudicaciones realizadas por el IC, por razones de ilegitimidad, ya que no cumplían ninguno de los requisitos establecidos en la ley 2913 (no se trataban de productores locales ni de carácter familiar, no había actividad agropecuaria alguna en los predios, explotación del bosque nativo sin autorización de la Dirección de Bosques, entre otras). Pero declara de utilidad pública e interés social los derechos adquiridos disponiendo su expropiación. Esto ha generado un debate al interior de la Cámara de Diputados en relación

a la contradicción subyacente que implica invalidar las resoluciones por ilegítimas, pero al mismo tiempo, reconocerles a los adjudicatarios una compensación económica[17] aun cuando el título de propiedad no se perfeccionó. Es decir, no se llegó a titular los predios a nombre de los hermanos Gualtieri. En esta dirección, el diputado Sánchez se oponía a la sanción de la ley:

Lo que sí pensamos es que no es éste el modo, la forma o el camino que debió elegirse para llevar adelante una medida que anula los derechos que esta gente adquiriría sobre estos predios. Es más: creo que Gualtieri, si estuviera en el Chaco, estaría en la barra esperando que se apruebe esto porque, precisamente, le estamos devolviendo derechos que por resoluciones habían anulado. Eso es lo que nos preocupa, porque cuando se expropia hay que tener presente que debe haber propiedad; justamente, expropiación, la misma palabra lo indica (Poder Legislativo de la provincia de Chaco, Sesión ordinaria N°22, Reunión N° 26 del 9 de agosto de 2006).

De esta manera, la ley de expropiación tenía la intención de compensar el daño social producido por las irregularidades en el IC en la medida en que le permite a la provincia recuperar dichas tierras. Pero al mismo tiempo, por un lado, impide que el daño sea criminalizado en la medida en que también busca “evitar una mayor litigiosidad acerca del derecho sobre las unidades adjudicadas” (foja 6 del expediente Ley 5764). Por el otro, genera un daño sobre las arcas provinciales y de los intereses de la comunidad en su conjunto en la medida en que reconoce derechos a los adjudicatarios que nunca han tenido.

## 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, la ausencia de notificación entre la justicia civil y la justicia administrativa como así la sanción de una ley de expropiación, 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 si 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

- Agüero J. L., Venencia, C. D., Tálamo, A., Salas Barboza, A. G. J., Diaz Paz, W. F., Sajama, M. J., Rodríguez Álvarez, M. S., Seghezzo, L. (2019). El fenómeno de las grandes transacciones de tierras en la región del Chaco de la provincia de Salta, Argentina. En M. P. Simón [et al.], *Grandes transacciones de tierra en América Latina: sus efectos sociales y ambientales* (pp. 22-36). Fundapaz.
- Amigos de la Tierra (7 de agosto de 2015). *Acaparamiento de tierras y bienes comunes acaparamiento de tierras y bienes comunes. Perspectivas y dimensiones del fenómeno en Argentina*. BiodiversidadLa. <https://www.unter.org.ar/imagenes/ACAPARAMIENTO-web.pdf>
- Barbetta, P. (2018). Conflictos por la propiedad de la tierra en la Provincia de chaco, argentina. Contribuciones a una agenda de investigación. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Año LXX*, (10), 223-238
- Barbetta, P (2020). Acceso ilegal a tierras fiscales en la provincia de Chaco en el marco del actual acaparamiento de tierras en Argentina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (53),1-23.
- Bergalli, R. (1985). *Una Sociología del Control Penal para América Latina, la superación de la Criminología*. Depalma.
- Borras Jr. S. M., Kay, C., Gómez S. y Wilkinson J. (2013). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (38), 75-103.
- Cámara Segunda en lo Criminal (2010). Resistencia. Sentencia N°177, 20 de octubre de 2010
- Castelnuovo Biraben, N. (2019). Pueblos Indígenas y Grandes Transacciones de Tierra en el Noroeste Argentino. En M. P. Simón [et al.], *Grandes transacciones de tierra en América Latina: sus efectos sociales y ambientales* (pp. 53-87). Fundapaz.
- Comunicado del Foro Multisectorial por la Tierra del Chaco (12 de Julio de 2010). *¡Ay, Tierra nuestra!* Redaf (Acceso el 10 de enero de 2022). <https://redaf.org.ar/comunicado-del-foro-multisectorial-por-la-tierra-del-chaco-ay-tierra-nuestra/>.
- Constantino, A. (2016). El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 137-149, enero-marzo.
- Copson, L. (2018). Beyond 'Criminology vs. Zemiology': Reconciling crime with social harm. En A. Boukli, y J. Kotze (eds.), *Zemiology: reconnecting crime and social harm*. Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76312-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76312-5_3)

- Díaz Paz, W. F., Salas Barboza, A.G.J., Venencia C.D., Agüero, J.L. y Seghezze, L. (2019). Conflictos socio-ambientales vinculados a las grandes transacciones de tierras en la región del norte salteño. En Simón, M. P. [et al.], *Grandes transacciones de tierra en América Latina: sus efectos sociales y ambientales* (pp. 37-50). Fundapaz.
- Edelman, M. (2016). *Estudios Críticos agrarios*. Editorial IAEN.
- Fairhead J., Leach M. y Scoones I. (2012). Green Grabbing: a new appropriation of nature?. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 237-261. DOI:10.1080/03066150.2012.671770
- FAO (2011). *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo*. Mundi-Prensa.
- Ferrajoli, L. (2005) Criminalidad y globalización. *Iter Criminis Revista de Ciencias Penales*, (1), 71-88.
- Ferrajoli, L. (2013). Criminología, crímenes globales y derecho penal: El debate epistemológico en la criminología contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, (4), 1- 11.
- Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2016). La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 1(2), 1-26.
- Gras, C. (2017). Expansión sojera y acaparamiento de tierras en Argentina. *Desarrollo económico*, 57 (221), 149-163.
- Gras, C. y Cáceres, D. (2017). El acaparamiento de tierras como proceso dinámico. Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. *Población & Sociedad*, (24), 163-194. <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/24/P&S-V24-N2-Gras-Caceres.pdf>
- Gras C. y Zorzoli, F. (2019). Ciclos de acaparamiento de tierra y procesos de diferenciación agraria en el noroeste de Argentina. *Trabajo y Sociedad*, XX (33), invierno, 121-130.
- Hillyard P. y Tombs. S. (2013) ¿Más allá de la criminología?. *Revista Crítica Penal y Poder*, (4), 175-196.
- Informe “Matriz del saqueo” (2007). Foro Multisectorial por la tierra Chaco, publicado en 2007. Redaf.
- Juzgado Civil y Comercial de Primera Nominación N°6 (2006), Resistencia, Expte. 9341.
- Kotzé, J. (2018). Criminology or Zemiology? Yes, Please! On the Refusal of Choice Between False Alternatives. En A. Boukli y J. Kotzé (eds), *Zemiology. Critical Criminological Perspectives* (pp. 85-106). Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76312-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76312-5_5)
- Ley 2913 de 1984. Régimen de tierras fiscales. Crea el Instituto de Colonización. 30 de enero 1984. Boletín Oficial N° 5141.
- Ley 3468 de 1989. Créase con carácter autónomo y permanente, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. 5 de julio de 1989. Boletín Oficial N° 5999.
- Ley 5713 de 2006. Modificatoria de arts. 30 y 38 e incorpora Inciso G) art. 29 y art. 38 bis de la Ley 2913 (Régimen de Tierras Fiscales). 9 de junio de 2006, Boletín Oficial N° 08479.
- Ley 5764 de 2006. Expropiación derechos adquiridos hnos. Gualtieri s/inmuebles en Dpto. Almirante Brown 23 de agosto de 2006. Boletín Oficial N° 8509.
- 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), 21-40.
- Martínez Dougnac, G. (2014). Disputas, acaparamiento y despojo de tierras en la Argentina: “no es la soja, es el capitalismo...”. *Revista Alasru. Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, (10), 231-256.
- Martínez, G. R. y Cuadra D. E. (2021). Evolución del sector agropecuario en la provincia del Chaco entre 2002 y 2018. En S. Soberna (coord.), *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018* (pp. 193-216). IADE. [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), 53-82.
- Murmis, M. y Murmis, M. (2012). Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études du développement*, (33), 490-508. DOI:10.1080/02255189.2012.745395.

- Nuncie, J. (2000). Decriminalising criminology. En G. Lewis, S. Gerwitz and J. Clarke (eds), *Rethinking Social Policy*. Sage.
- Pegoraro, J. (2016). *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*. EUDEBA.
- Peluso N. L. y Lund C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 667-681. DOI: 10.1080/03066150.2011.607692.
- Poder Legislativo de la provincia de Chaco (2006). Versión Taquigráfica, Reunión N°20 Sesión Ordinaria N°16, 14 de junio.
- Poder Legislativo de la provincia de Chaco (2006). Versión Taquigráfica, Reunión N°26 Sesión Ordinaria N°22, 9 de Agosto
- Poder Legislativo de la provincia de Chaco (2006), Versión Taquigráfica -Reunión N° 28 Sesión Ordinaria N° 24, 23 de agosto.
- Ribot, J. y Peluso, N. (2003). A Theory of Access. *Rural Sociology*, (68), 153 - 181. DOI: 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.
- Ručman, A. B. (2019). What is crime? A search for an answer encompassing civilisational legitimacy and social harm. *Crime, Law and Social Change*, (72), 211-226. <https://doi.org/10.1007/s10611-019-09812-1>
- 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 and J. Shapland (eds.), *Deviance and Crime - Social Control, Criminal Justice and Criminology in Europe* (GERN Research Paper Series, nr 5) (pp. 141-167). Maklu.
- Santos, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- 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* (pp. 55-75). Editorial Universitaria. <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 2001.
- Sutherland, E. H. (2009). *El Delito de cuello blanco: versión completa*. 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*. Icaria Editorial.
- Whyte, D. (2014). Regimes of Permission and State-Corporate Crime. *State Crime Journal*, 3(2), 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* (pp. 70-83). 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, Brasília.

## NOTAS

- 1 Las sentencias judiciales en sede administrativa se relevaron a través del Sistema de Control de Trámites Procesales y Notificaciones del Poder Judicial de Chaco. El sistema permite acceder a las causas judiciales abiertas y con sentencia firme. En la medida en que nos interesa analizar la actuación del poder judicial en este tipo de litigios, fueron analizadas únicamente aquellas con sentencia firme.
- 2 El territorio que comprende actualmente la provincia de Chaco ha pasado por sucesivas modificaciones limítrofes y diferentes encuadres institucionales entre finales del siglo XIX y primera mitad del XX: la etapa de la Gobernación (1872-1884); el Territorio Nacional (1884-1951) y la etapa Provincial, desde este último año en adelante (Mari, 2009).
- 3 Nos referimos a pequeñas y medianas explotaciones con fuerza de mano de obra familiar.
- 4 De acuerdo al artículo N°6, las pautas a seguir en el proceso de adjudicación de tierras públicas remitían a: a) Afinciar 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 5º 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.
- 5 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 ensituación 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.
- 6 La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista son los dos partidos políticos de mayor importancia en el país. Más allá de los lineamientos político -ideológicos que separan a uno del otro, lo que queremos marcar aquí, como veremos en el próximo apartado, es que el acaparamiento de tierras a partir del acceso ilegal a la tierra pública no se ha detenido a pesar de los cambios de signo de gobierno.
- 7 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 Bermejito; 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 UPCP de Colonización; CGT (Confederación General del Trabajo); Asociación Rescate Silvestre; S.I.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 Qompí (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)
- 8 El ARTÍCULO 29: Son obligaciones comunes a todos los adjudicatarios, sin perjuicio de las particulares que se exijan para cada caso, según el destino: a) Efectuar los pagos en los plazos y formas que establece la presente ley y su reglamentación; b) Realizar una explotación racional del predio bajo su responsabilidad; c) Participar en los trabajos comunes de bien general para la construcción, conservación y mantenimiento de obras o servicios para el predio adjudicado; d) No realizar obras o trabajos que puedan ser perjudiciales a las actividades de vecinos o terceros; e) No arrendar ni subarrendar ni dar en aparcería, comodato o cualquier otro título, la explotación del predio adjudicado, salvo expresa autorización del organismo de aplicación y en la forma que determine la reglamentación; f) Proporcionar al organismo de aplicación todos los datos e información que este les solicite. Cuando esta sea requerida con carácter de declaración jurada; su falsedad será causal de rescisión de la adjudicación que eventualmente se hubiere efectuado. No transmitir el inmueble hasta diez (10) años de efectuada la escritura traslativa de dominio, salvo en los casos previstos en esta ley, debiendo inscribirse esta restricción en el Registro de la Propiedad Inmueble.
- 9 Algunas organizaciones que podríamos considerar como parte del movimiento ambientalista en la provincia son el Centro de Investigaciones y Estudios Nelson Mandela., Somos Monte Chaco, el Foro Chaco Sustentable y Red de Salud Ramón Carrillo.
- 10 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- KhoraYefGroup 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.

- 11 A nivel provincial, los principales diarios de la provincia como ser Chaco Día por Día, Diario Norte y Diario Chaco, se ocuparon largamente del seguimiento de las denuncias realizadas. También la venta ilegal de tierras públicas en Chaco tuvo repercusiones a nivel nacional, en medios como Página 12, La Nación e Indymedia.
- 12 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 (Ley 3468, artículo N°5).
- 13 “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.
- 14 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.
- 15 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 engrosarlas problemáticas sociales urbanas y sumar nuevas demandas asistenciales al Estado” (Martínez y Cuadra, 2021, p. 203).
- 16 La prescripción adquisitiva veintenal o usucapión es un instrumento judicial incluido en el Código Civil por el cual un propietario, al abandonar una cosa mueble o inmueble, puede perder su derecho al uso y goce de la misma, si otra persona poseyó esa misma cosa durante el tiempo requerido para adquirirla por prescripción (20 años). En otras palabras, el poseedor se convierte en propietario.
- 17 La normativa en torno a las expropiaciones supone que el pago de una indemnización al propietario bien.