



EVALUACIÓN DE LA LEY
CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

EVALUACIÓN DE LAS LEYES N°20.090 Y N°20.596

Que sancionan el abigeato y mejoran su fiscalización



COMITÉ EVALUACIÓN DE LA LEY/OCDE CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Lorenzini Basso, Pablo (Presidente)

Ceroni Fuentes, Guillermo

Gutiérrez Gálvez, Hugo

Gutiérrez Pino, Romilio

Kort Garriga, Issa

Monsalve Benavides, Manuel

Pérez Lahsen, Leopoldo

Robles Pantoja, Alberto

Sepúlveda Orbenes, Alejandra

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE LA LEY

Camila Fauré Sánchez

Maryan Henríquez Ayala

Paulina Maturana Arancibia

Rosario Ayala Villela

René Arrayet Pinto

EDICIÓN

Maryan Henríquez Ayala

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Oswaldo Fernández Fernández

FOTO PORTADA

René Lescornés

IMPRESIÓN

Unidad de Diseño y Publicaciones de la Cámara de Diputados

Abril de 2017





PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Cuando hablamos de abigeato, pocas personas comprenden el real impacto que significa para Chile y sus ganaderos el robo de animales. En nuestro país, los bovinos destinados para la producción de carne y leche que nutre al mercado nacional proviene de la zona centro sur del país, principalmente de las regiones del Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

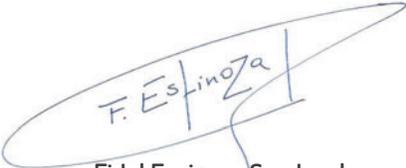
Actualmente, este ilícito es sancionado por la Ley N°20.090 de 2006 y su fiscalización fue mejorada por la Ley N°20.596 de 2012, sin embargo, su sola publicación no ha sido suficiente para erradicar el delito. Se han desarrollado esfuerzos para efectuar estrategias entre las instituciones públicas vinculadas con su persecución y las organizaciones ganaderas, las que han dado buenos resultados, pero su proyección en el tiempo sigue estando sujeta a la buena voluntad de las autoridades de turno. Esto no puede continuar así.

Gracias a esa unión la Región de Los Lagos se ha convertido en un ejemplo para el país, en lo que refiere a la colaboración mutua entre Carabineros de Chile, Ministerio Público y la ciudadanía organizada para el combate del abigeato. Hoy quiero felicitar su compromiso y energía, mas no toda la zona afectada goza de tan buena iniciativa, ni tampoco esta cuenta con los recursos necesarios para oficializar tal coordinación, por lo que se requiere urgente de una política pública que considere la variable territorial.

De esta manera, tras el estudio se hizo patente la necesidad de dotar con mayores recursos a las instituciones públicas de la zona, crear fondos especiales para que puedan hacer frente a las problemáticas propias de esta clase de delitos y del territorio que afecta, e introducir correcciones a la norma que permitan aplicar la ley con mayor eficacia.

Hoy la problemática del abigeato nos permite integrar al debate la importancia que tiene para la labor legislativa conocer la realidad local, por cuanto la diversidad de nuestro territorio requiere de un abordaje profundo, capaz de comprender las particularidades de cada región, ya sea en términos económicos, sociales como culturales.

Esto lo ha entendido la Cámara de Diputados, el Comité de Evaluación de la Ley y la Comisión de Agricultura que solicitó este estudio. Yo invito a los parlamentarios y a las autoridades a apoyar esta iniciativa y a entregar el respaldo necesario para que podamos realizar acciones concretas con la información que este Departamento ha recabado.



Fidel Espinoza Sandoval
Presidente de la Cámara de Diputados



PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE

Año a año la actividad ganadera sufre los embates que produce el delito de abigeato. Entre los meses de septiembre y diciembre, periodo de festividades en que se incrementa la venta de carne en el mercado informal, los ganaderos pierden su principal fuente de ingresos, complicando la producción e impactando en el sustento de muchas familias que se dedican de forma exclusiva a este rubro.

La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural solicitó al Departamento de Evaluación de la Ley y al Comité que hoy presido, el estudio de las Leyes N°20.090 y N°20.596 para identificar cuáles son las principales falencias de estas normas y encontrar caminos que permitan acabar con este delito.

Hoy ponemos a disposición de la ciudadanía una investigación realizada por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, el que se trasladó hasta la Región de Los Lagos para entrevistarse con el Ministerio Público, Jueces de Garantía y Carabineros de Chile, con el objeto de conocer de primera fuente la opinión de los funcionarios y autoridades que hoy aplican la Ley en el territorio más afectado con esta problemática.

Así mismo, se trabajó con las organizaciones ganaderas de la zona para comprender las necesidades del sector agropecuario, sus inquietudes y la valiosa experiencia que como productores han experimentado en el trabajo realizado entre la propia ciudadanía y su posterior coordinación con las instituciones públicas vinculadas.

Esta es la décima ley que estudiamos y es notoria la relevancia que tiene para el trabajo legislativo contar con un documento capaz de recoger el debate en la zonas afectadas, de manera de hacer posible la integración sus necesidades e intereses en las modificaciones a las leyes en estudio. Así lo han demostrado las leyes que ya han tomado parte de nuestros estudios para alimentar el debate e introducir cambios a partir de datos actualizados y de la experiencia de los funcionarios públicos, expertos y de la ciudadanía.

Esperamos que con la Evaluación de estas leyes sobre Abigeato podamos avanzar hacia la verdadera protección de la actividad ganadera, para potenciar un sector que forma parte del motor productivo del país, y que, sin duda, requiere que goce de la misma atención que otras problemáticas que afectan a la zona central de Chile.

Pablo Lorenzini B.
Presidente Comité de Evaluación de la Ley

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE	5
PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES N°20.090 Y N°20.596	12
1. Población objetivo o destinataria	13
2. Herramientas de la Leyes N°20.090 y N°20.596	13
3. Solicitud de evaluación de la norma	13
4. Objetivo del estudio	14
5. Descripción metodológica	14
6. Documentos aportados por entidades externas a la Evaluación de la Ley	18
CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL	20
1. Estadísticas referentes al sector ganadero nacional	20
2. Estadísticas referentes al delito de abigeato	28
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO LEYES N°20.090 Y 20.596	38
1. El delito de abigeato en los años 1874 a 2005	39
2. El delito de abigeato a partir de las Leyes N°20.090 y N°20.596	40
3. Sanciones	42
4. Incautación	45
5. Herramientas de investigación	47
6. Fiscalización del delito de Abigeato	48
7. Complejidad del delito de abigeato	50

CAPÍTULO IV. INSTITUCIONALIDAD PARA LA PREVENCIÓN, FISCALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN	52
1. El abigeato un problema poco conocido en la capital	53
2. Patrullas Anti abigeato: El aporte de Carabineros en la persecución del delito	56
3. Fiscalización	60
4. Organización de la Comunidad de Fresia para el combate del delito de abigeato	61
CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA	68
1. Caracterización territorial del abigeato	69
2. Obstáculos e incentivos para realizar denuncias	70
3. Fiscalización	71
4. Investigación y sanciones	76
5. Evaluación de instituciones	77
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES	80
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86





INTRODUCCIÓN

El abigeato o robo de animales afecta a buena parte de la zona centro sur del país, especialmente entre los meses de septiembre y diciembre, periodo de festividades en que se incrementa la venta de carne en el mercado informal.

Este delito es sancionado por el artículo 448 bis del Código Penal y siguientes, y su regulación ha sido abordada por la Ley N°20.090 que introduce modificaciones al cuerpo legal antes señalado y la Ley N°20.596 que mejora la fiscalización para la prevención de este tipo de ilícito.

Debido a la importancia que este tema reviste para el sector agrícola y ganadero del país, la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, solicitó al Departamento de Evaluación de la Ley realizar un diagnóstico sobre la aplicación de dichos cuerpos legales.

De esta manera, la investigación tuvo como eje central evaluar el marco jurídico y la implementación de la normativa vigente, con especial énfasis en temas que han sido de alto interés en el debate público y legislativo. Para lo anterior, el estudio se focalizó en la caracterización de la realidad del abigeato, considerando su particularidad e impacto en territorios de mayor incidencia, el análisis de la eficacia de las herramientas de investigación para la persecución del delito, el impacto del marco sancionatorio en la ocurrencia del delito y la coordinación entre las instituciones y su efecto en la prevención y fiscalización del abigeato.

El presente informe consta de cinco capítulos más conclusiones elaborados a partir de los aportes entregados por las instituciones públicas consultadas, en los que se revisan los antecedentes y el contexto nacional a partir del análisis de cifras sobre el sector ganadero, la producción ganadera y el abigeato. Posteriormente se aborda el marco jurídico de las dos leyes estudiadas, centrandó su atención en el escenario previo a la publicación de las normas, en la revisión de las sanciones, de las herramientas de investigación y la fiscalización, así como la institucionalidad vigente.

Finalmente, se incorpora un capítulo de percepción ciudadana donde se recogen los aportes obtenidos en el Foro Ciudadano realizado en la ciudad de Puerto Varas en el que participaron representantes de organizaciones ganaderas y pequeños agricultores, con el fin de conocer la opinión que estos tienen sobre ambas normas.

Este trabajo culmina con la presentación de conclusiones y recomendaciones elaboradas por el Departamento de Evaluación de la Ley en base a la información recogida durante el estudio, a partir de las cuales se desea aportar al debate en torno al tratamiento del abigeato en Chile.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES N°20.090 Y N°20.596

La Ley N°20.090 tuvo su origen en varias mociones que fueron refundidas, los boletines 3038-07, 3360-01 y 3495-07 ingresados con fecha 5 de septiembre de 2002, 11 de septiembre de 2003 y 13 de abril de 2004, respectivamente. Luego de 3 años de tramitación, fue publicada el 11 de enero de 2006, incorporando modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal.

La moción daba cuenta de la cada vez mayor frecuencia con que los animales existentes en predios y parcelas son objeto del delito de abigeato, previsto y sancionado en el artículo 449 del Código Penal.

Sin embargo, se señaló que dicha norma no disuadía a los delincuentes quienes cometían el delito para obtener ingresos ilegítimos. En la moción se indicó que la práctica ordinaria *“consiste en carnear al animal en el potrero mismo, dejar allí los restos inservibles y llevarse la carne en un vehículo para ser comercializada en el mercado negro”* (Historia de la Ley).

Por ello, el propósito del proyecto fue perfeccionar tanto el tipo penal como las normas que regulan la investigación de este delito.

Dentro de las propuestas del Proyecto, cabe destacar:

- Hacer obligatorio el aumento de la pena en un grado para el abigeato respecto al robo o hurto, el que con anterioridad era facultativo para el juez.
- Permitir el ingreso de Carabineros e Investigaciones a un lugar que no sea morada, sin orden competente ni autorización del propietario, con el objeto de aprehender a los autores del abigeato.

Por su parte, la Ley N°20.596 tuvo su origen en Mensaje del Presidente de la República con fecha 6 de diciembre de 2010. Luego de un poco más de un año de tramitación, fue publicada con fecha 4 de julio de 2012, incorporando modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N°16 de 1963, a la Ley N°18.755 y al Código Penal.

EL Mensaje daba cuenta de un aumento de casos de abigeato en nuestro país, concentrándose en la zona centro sur, específicamente las regiones del Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Asimismo, ponía énfasis en el control, intentando *“mejorar la normativa referida a la fiscalización que realizan los organismos estatales, asignando mayores y mejores herramientas para el desarrollo de un rol preventivo de las mismas”* (Historia de la Ley).

Dentro de las propuestas del Proyecto, cabe destacar:

- Eliminar las Guías de libre tránsito y en su lugar, incorporar un formulario de movimiento animal, cualquiera sea el medio por el cual se realice su transporte.
- Mandatar al Servicio Agrícola y Ganadero la determinación por medio de resolución de las especificaciones técnicas según especie y la forma de obtención del formulario.
- Establecer sanciones para los dueños, gerentes o empleados de ferias de ganado y mataderos que reciban, rematen o beneficien ganado, sin haber recepcionado el respectivo formulario de movimiento animal emitido en el establecimiento de origen.

1. POBLACIÓN OBJETIVO O DESTINATARIA

Las Leyes N°20.090 y N°20.596 buscan facilitar la investigación y sanción del delito de abigeato, como también su prevención, a través de una mejor fiscalización. En este sentido, el público destinatario de la norma es toda persona que cometa este delito, como también los organismos públicos encargados de su fiscalización y sanción.

13

2. HERRAMIENTAS DE LA LEYES N°20.090 Y N°20.596

- Aumento de pena obligatorio para el delito de abigeato, respecto del delito de hurto y robo.
- Incorporación de la facultad para las policías de ingresar a predios cuando existan indicios o sospechas de abigeato, cuando la demora en obtener autorización del propietario o juez facilite la concreción del delito.
- Regulación de los formularios de movimiento animal como documento para el transporte de ganado.
- Aumento de facultades de fiscalización de los Inspectores del Servicio Agrícola y Ganadero, para ordenar la retención temporal o traslado de los elementos, insumos, productos o vehículos.
- Ampliación del tipo penal de abigeato a las conductas de alteración o eliminación de marcas o señales en animales ajenos, o a la expedición o porte de certificados falsos para obtener guías o formularios o la conducción de animales ajenos sin estar autorizado.
- Agrega la facultad para Carabineros de Chile de revisar los vehículos que transiten en zonas rurales o que pasen por tenencias o retenes, debiendo exigir la boleta, factura, guía de despacho o el formulario de movimiento animal, según sea el caso.

3. SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE LA NORMA

La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural en oficio N°11/2016 mandató al Departamento de Evaluación de la Ley iniciar el estudio de la Leyes N°20.090 que Sanciona con Mayor Vigor el Abigeato y Facilita su Investigación y la Ley N°20.596 que Mejora la Fiscalización para la Prevención del Delito de Abigeato.

Lo anterior, como se señalara en el propio documento *“con el fin de obtener un diagnóstico sobre su aplicación, por la importancia que estos cuerpos legales tienen para el sector agrícola y ganadero del país”*.

4. OBJETIVO DEL ESTUDIO

La investigación tuvo como eje central evaluar el marco jurídico y la implementación de la normativa vigente, con especial énfasis en temas que han sido de alto interés en el debate público y legislativo. Para lo anterior, el estudio se focalizó en las siguientes líneas investigativas:

- Caracterizar la realidad del abigeato, considerando su particularidad e impacto en territorios de mayor incidencia.
- Analizar la eficacia de las herramientas de investigación para la persecución del delito.
- Establecer el impacto del marco sancionatorio en la incidencia del delito.
- Constatar la coordinación entre las instituciones y su efecto en la prevención y fiscalización del abigeato.

Objetivos de la Percepción Ciudadana:

- Identificar las instancias de organización entre los actores locales y las autoridades.
- Conocer la percepción de eficacia que tiene la ciudadanía sobre los métodos de identificación de animales para la prevención y fiscalización.
- Conocer la evaluación de la ciudadanía respecto de la disponibilidad y uso de recursos de las instituciones a nivel territorial.

5. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

I. Estudio Técnico de la Ley

Las características que presenta el delito de abigeato en Chile, exigen la realización de un análisis y levantamiento de información situado, que involucre la participación activa de las instituciones públicas, organizaciones ganaderas y comunidades locales afectadas por su comisión.

Debido a lo anterior, el Departamento de Evaluación de la Ley debió adaptar su metodología para dar respuesta a las particularidades del fenómeno, aplicando las tres fases de análisis propias del estudio desde un enfoque territorial: Estudio Técnico de la Ley, Percepción Ciudadana y Elaboración del Informe.

El estudio técnico consideró el análisis jurídico de las leyes y la normativa asociada, los instrumentos elegidos por el legislador para alcanzar los objetivos y la institucionalidad vigente. Así mismo, se identificaron los organismos públicos vinculados con la persecución del delito, aquellos encargados de la implementación de la norma y las estrategias por ellos generadas para coordinarse con los distintos sectores afectados por el delito.

De esta manera, el Departamento se trasladó hasta la ciudad de Puerto Varas en la Región de Los Lagos, por considerarse una de las zonas que registra el mayor número de denuncias por Abigeato y la más activa en cuanto a la generación de redes entre las organizaciones ganaderas y en contacto continuo con las instituciones públicas involucradas. En la zona se realizaron entrevistas a actores claves como el Ministerio Público, el Juzgado de Garantía y Carabineros de Chile.



ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN

Se realizaron un total de diez entrevistas, en el que participaron las siguientes instituciones y especialistas:

MINISTERIO PÚBLICO

Roberto Morales

Subdirector Jurídico Penal Unidad Asesoría Jurídica
Fiscalía Nacional

Luis Fernando Saffie

Abogado Asesor

David Vera Burgos

Director Ejecutivo Region de Los Lagos

Carmen Gloria Wittwer

Jefa de Asesoría Jurídica de la Fiscalía Regional de Los
Lagos

Nain Lamas

Fiscal de Puerto Varas

María Angélica de Miguel

Fiscal de Osorno

JUZGADO GARANTÍA PUERTO VARAS

Ximena Bertín

Jueza

Paulina Tapia

Jueza

CARABINEROS DE CHILE

Capitán Renato Cárdenas

Dirección de Investigación Criminal (OS9)

Emilio Oelckers Sainz

Asesor Civil Jurídico

Mayor Marco Gutiérrez

Comisario de la Primera Comisaría de Puerto Varas.

Teniente Jorge Santander

Jefe Tenencia de Fresia

Suboficial Mayor Rudy Chiguay

Jefe Reten Parga

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Margaret Ciampi

Jefa Departamento de Asesoría Jurídica Oficina de Estudios y
Políticas Agrarias (ODEPA)

SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG)

Marisol Paez

Jefa de la División Jurídica

Carolina Cardemil

Abogada Unidad Normativa

Nelson Alvarado

Jefe del Sistema de Información Animal de la División de
Protección Pecuaria

Ricardo Vergara

Médico veterinario.

ESPECIALISTA

Juan Domingo Acosta

Abogado Especialista en materias penales asociados a
asuntos económicos y medioambientales.

Manuel Ortiz

Jefe laboratorio de Marcadores Moleculares, CIA-CENEREMA
Universidad Austral

ADN BOVINO

Ariel Assad

Francisco García

II. Percepción Ciudadana

- Agrollanquihue
- Asociación Gremial de Agricultores y Ganaderos de Fresia (AGAF)
- Asociación de Rodeo Chileno de Llanquihue
- Agrícola y Ganadera Santo Domingo
- Club de los Veinte
- Comités de Agencias de Áreas (CADA/INDAP)
Purranque
Comités de Agencias de Áreas Fresia (CADA/INDAP)
- Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Limitada (COLUN)
- Federación Nacional de Empresarios Lecheros (Fedeleche)
- Feria Ganaderos Osorno S.A (FEGOSA)
- Futurolac S.A.V
- Golden Sheep
- Liceo San Javier de la Unión
- Sociedad Agrícola y Ganadera de Valdivia (SAVAL F.G.)
- Sociedad Agrícola Ganadera de Osorno (SAGO A.G)

En una segunda fase de la investigación, se invitó a participar a organizaciones ganaderas para conocer la experiencia y percepción de la ciudadanía, por cuanto esta resulta de vital importancia para comprender la manera en que se perciben las condiciones concretas en las cuales se producen los delitos y se aplican las normas que los sancionan y fiscalizan. Dadas las características del abigeato: su alta incidencia en zonas rurales, su concentración en ciertas regiones del país y la complejidad que implica el cuidado y movimiento de animales en grandes extensiones de tierra, contar con información por parte de los propios ciudadanos es fundamental a la hora de evaluar las Leyes N°20.090 y N°20.596 que sancionan y fiscalizan este delito.

Es con este objetivo que en noviembre de 2016 se realizó un foro de participación ciudadana en la ciudad de Puerto Varas, X Región para el cual se convocó representantes de empresas y organizaciones agrícolas y ganaderas de la Región de los Lagos contando también con la presencia de una organización gremial de la Región de los Ríos.



En esta actividad también participaron representantes de ferias ganaderas, de la Asociación de Rodeo de Llanquihue, dirigentes de los Comités de Agencia de Área (CADAS) de Purranque y de Fresia, así como un representante del proyecto de la Sociedad Nacional Agrícola SNA Educa. Finalmente, se contó con la participación de miembros del Club de los Veinte, una asociación de personeros del quehacer agrícola, industrial, comercial y privado de Llanquihue.

Se formaron dos grupos de discusión de 12 y 13 personas cada uno, buscando asegurar la representatividad por tamaño de organización y/o empresa así como también por territorio. En cada mesa se pudo compartir opiniones respecto a las características del abigeato en las distintas localidades, los incentivos y obstáculos para realizar las denuncias, las percepciones sobre las facultades que otorga la Ley y su puesta en práctica en materia de fiscalización y la aplicación de sanciones, así como la evaluación que los ciudadanos realizan de la labor llevada a cabo por distintas instituciones y autoridades.

III. Publicación del Informe

Finalmente, el proceso de Evaluación de la Ley culmina con la publicación de un informe que recoge el análisis efectuado en las fases anteriores, además de incorporar conclusiones y recomendaciones tendientes a proponer nuevos antecedentes que aporten a la discusión legislativa sobre la materia evaluada.

El informe será enviado a las Comisiones permanentes de la Cámara de Diputados vinculadas con la materia, y a todos los Diputados que componen la corporación, además de ser publicado íntegramente en el sitio web del Departamento de Evaluación de la Ley, www.evaluaciondelaley.cl, quedando a disposición de la ciudadanía interesada.

6. DOCUMENTOS APORTADOS POR ENTIDADES EXTERNAS A LA EVALUACIÓN DE LA LEY

Para esta Evaluación diversas instituciones externas aportaron con análisis y estudios sobre la norma, elaborados especialmente para esta investigación. Estos fueron aportados mediante oficio o como complemento de las entrevistas realizadas, para el caso de la información estadística sobre caracterización del fenómeno.

La Policía de Investigaciones (PDI), expuso su opinión sobre las fortalezas y debilidades de las normas estudiadas, a través del oficio N°195 del 29 de Diciembre de 2016. En el documento se incorporan estadísticas, análisis normativo y recomendaciones para fortalecer tanto los cuerpos legales como su implementación.

La Defensoría Penal Pública en respuesta a la solicitud enviada por el Departamento de Evaluación de la Ley, aportó con un documento en el que emite su opinión sobre los efectos de las leyes N°20.090 y N°20.596, haciendo referencia a la pertinencia de las normas, las dificultades sobre su aplicación y las herramientas de investigación.

Por su parte, el Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales (OS9) de Carabineros de Chile a través del oficio N°308, efectuó un análisis sobre las facultades que la Ley le otorga a la institución, revisando materias sobre coordinación con otras instituciones del Estado y la implementación de las Patrullas Anti Abigeato. Por su parte, desde el Departamento de Análisis Criminal de la misma institución, se enviaron estadísticas sobre la materia para el año 2016.

Así mismo, la Fiscalía Nacional y el Juzgado de Garantía de Puerto Varas, aportaron información estadística sobre la ocurrencia del delito de manera complementaria a las entrevistas con ellos sostenidas.



CAPÍTULO II.

CONTEXTO NACIONAL

En este capítulo se aborda el escenario relativo al sector ganadero nacional, precisando sobre la cantidad de ganado existente en el país y su distribución geográfica según región. Además destaca los rubros más comunes mostrados por la Ganadería, tales como: la bovina, porcina, equina, caprina y ovina.

Luego se presenta la importancia que tiene la producción ganadera para Chile como actividad económica, siendo su principal objetivo la producción de animales con el fin de obtener carne y derivados, como leche, cuero y lana.

Para los mencionados temas, se procedió a trabajar con el *VII Censo Nacional y Agropecuario y Forestal* y con las encuestas aplicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en conjunto con la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), dependiente del Ministerio de Agricultura. Estas arrojaron entre otros aspectos, la importancia que representa la actividad bovina en la zona centro-sur del país, comprendiendo la participación que tiene en la producción de carne y leche.

Posteriormente, se plasma en cifras la información entregada por las instituciones públicas como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Fiscalía Nacional y el Juzgado de Garantía de Puerto Varas sobre el abigeato, entre las que destacan: denuncias, delitos investigados, causas ordinarias ingresadas por este ilícito, entre otras.

1. ESTADÍSTICAS REFERENTES AL SECTOR GANADERO NACIONAL Y PRODUCCIÓN GANADERA.

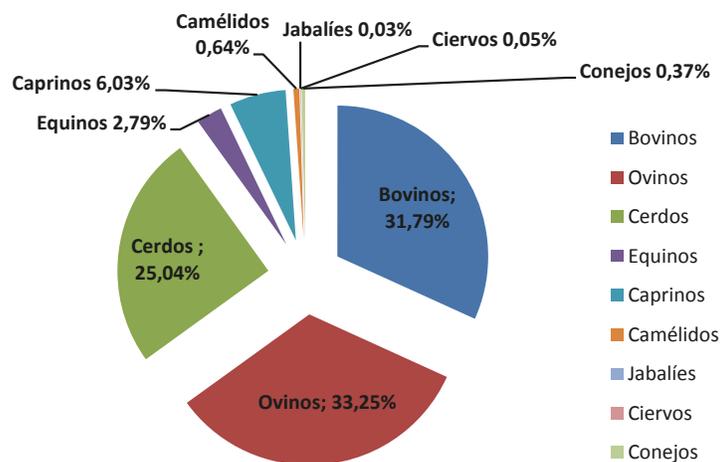
1.1 Estadísticas referentes al Sector Ganadero Nacional

La Ganadería es una actividad económica desarrollada durante toda la historia del país, teniendo un componente social muy potente. Dentro de sus rubros más comunes se encuentran la bovina, porcina, equina, caprina y ovina, existiendo a su vez otro tipo de animales alternativos que han aparecido en este tipo de producción. El objetivo principal de la actividad ganadera es la producción de animales con el fin de obtener carne y derivados, como leche, cuero y lana.



El VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, realizado durante el año 2007, estableció una dotación de 11.695.683 cabezas de ganado a nivel país, notificadas por 394.322 informantes. Entre las especies informadas se encontraban: bovinos, ovinos, cerdos, equinos (caballares, mulares, asnales), caprinos, camélidos (alpacas y llamas), jabalíes, ciervos y conejos.

Gráfico N° 1: Porcentaje de Cabezas de Ganado a nivel país



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Agropecuario y Forestal 2007 (INE)

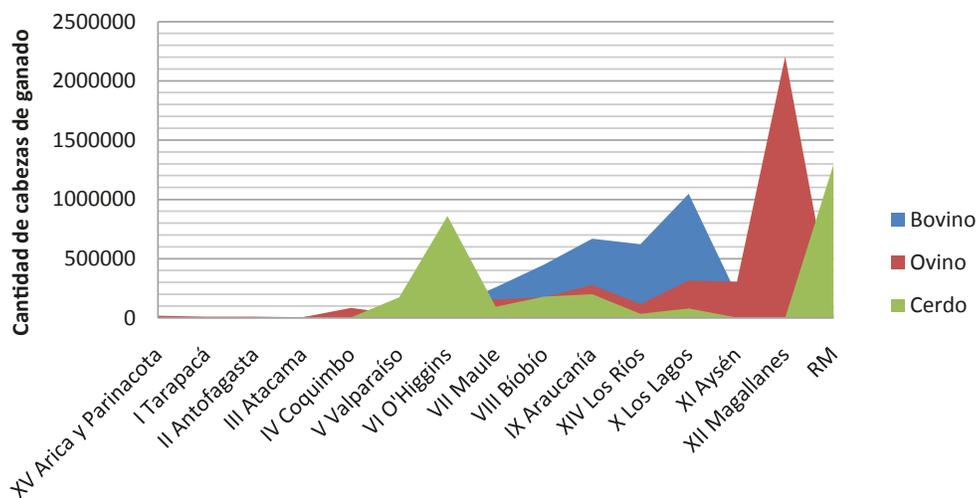
1 La Cédula Censal aplicada el año 2007 (última registrada sobre producción agropecuaria y forestal) trató de ser más ambiciosa que su antecesora (1997), fue diseñada de acuerdo a los requerimientos de usuarios y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Contó con 12 páginas, lo que significaba un 50% más de información que la anterior; para ello el Departamento de Estadísticas Agropecuarias del INE desarrolló un nuevo cuestionario, agregando una serie de preguntas con las cuales se buscaba satisfacer la demanda por nueva información.

Como se puede observar, dentro de los tres grupos con mayor cantidad de cabezas de ganado a nivel país, se encuentran en primer lugar los ovinos, con 3.888.485 especies, correspondiendo a un 33,25% del total de ganado informado a nivel nacional, le siguen los bovinos con 3.718.532 representando a un 31,79% y por último los cerdos con una cantidad de 2.928.606 de cabezas, las que constituyen un 25,04%, conformando estos tres grupos un 90,08% del total de las cabezas de ganado en Chile al año 2007.

Cabe destacar que la manifestación del ganado en el país varía según su geografía, dándose de la siguiente manera: la existencia de una gran masa de camélidos (llamas y alpacas) en el norte grande, la concentración de más de la mitad de ganado caprino en la Región de Coquimbo, en el centro una considerable cantidad de aves, conejos y porcinos, en la Región de O'Higgins una destacada industria avícola. En el centro-sur, la producción de ganado bovino concentra su gran masa principalmente desde la Región del Maule hasta la Región de Los Lagos, lo que posee un alto alcance a nivel nacional, puesto que comprende la participación de los rubros de producción de carne y leche, distribución que finaliza en Magallanes, región donde se localiza más de la mitad del ganado ovino.

Si se consideran luego, las tres especies (bovinos, ovinos y cerdos) que de acuerdo al *VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal* cuenta con la mayor cantidad de cabezas de ganado a nivel nacional, su distribución a lo largo del territorio se observaría de la siguiente forma:

Gráfico N°2: Distribución de tres grupos ganado a nivel país



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Agropecuario y Forestal 2007 (INE)

Si bien los tres grupos poseen importancia para el sector ganadero nacional, se considera a la actividad bovina como aquella que presenta alta relevancia para la zona centro-sur del país, concentrando mayoritariamente sus actividades en las regiones del Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, alcanzando la masa bovina existente en estas regiones un 81,88% de las cabezas de ganado a nivel nacional. A su vez, comprende la participación de los rubros de producción de carne y leche, de ahí también su relevancia para el mercado interno del país.

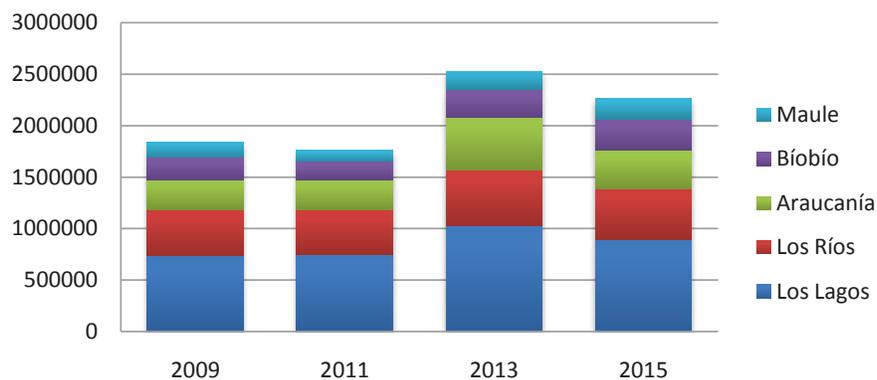
Con lo anterior es necesario precisar que antes de la realización del *VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal* (2007), se realizó el año 1997 un primer Censo sobre esta materia. Luego en el año 2001, hubo una iniciativa por parte de las organizaciones gremiales de productores en lo que se refiere a la coordinación del sector, impulsando la realización de una investigación estadística con el fin de obtener mayor información sobre la actividad ganadera. De esa manera se facilitaría la toma de

decisiones tanto en el sector público como en el privado sobre los rubros ligados al ganado bovino, dado que éstos estaban atravesando para entonces una situación compleja en cuanto a su rentabilidad. Sin embargo, no sería hasta el año 2003 en que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) asumiera aquella iniciativa.

De acuerdo a lo descrito, el INE llevó a cabo los años 2003 y 2005, dos estudios sobre la Ganadería Bovina, respectivamente de las regiones del Maule, Bío-bío, Araucanía y Los Lagos. Más tarde y a partir del año 2009 el INE junto a la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), dependiente del Ministerio de Agricultura, realizaron un informe en conjunto, orientado a conocer antecedentes de las explotaciones con ganado bovino, no consultadas en el *VII Censo Nacional y Agropecuario y Forestal*, este informe fue llevado a cabo en un formato de encuesta, aplicándose los años 2009, 2011, 2013 y 2015.

Entre algunas de las observaciones sobre las encuestas aplicadas en las mencionadas regiones², se distingue información sobre la existencia de ganado bovino clasificada según su determinada categoría, a saber: vacas, vaquillas, terneras, terneros, novillos, toritos, toros y bueyes.

Gráfico N° 3: Existencia de ganado bovino por categorías (N° de cabezas)



Fuente: Elaboración propia, en base a las cuatro encuestas aplicadas por el INE, sobre el Ganado Bovino en la zona centro-sur de Chile, durante los años 2009, 2011, 2013 y 2015.

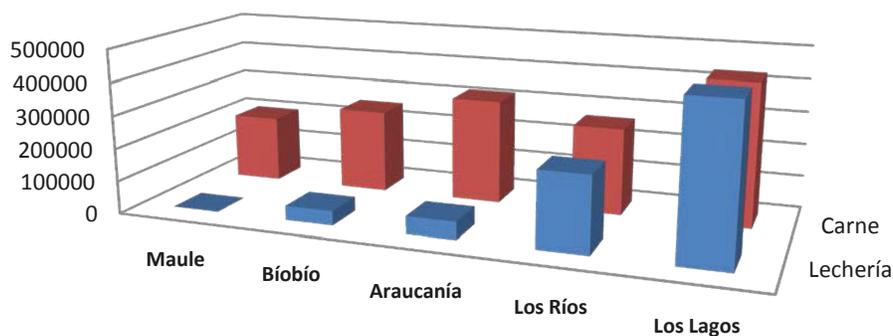
En cuanto a la existencia de ganado bovino en la zona sur, destaca el año 2013, como aquel que contó con el mayor número de cabezas de ganado, con una cantidad de 2.526.955 millones de cabezas, posicionando como la región con mayor concentración de masa bovina a la de Los Lagos, con un 40,5% de ese total. Por otro lado, con un total de 1.759.294 millones de cabezas de ganado se ubica el año 2011, como aquel que consignó la menor cantidad de bovinos entre los cuatro años encuestados, aún así se puede observar que la Región de Los Lagos ya se manifestaba –desde la primera encuesta aplicada el año 2009– como aquella que contaba con la mayor cantidad de bovinos de la zona sur del país.

Como bien se ha indicado, en la actividad ganadera bovina nacional se comprende la participación de los rubros de producción de carne y leche, siendo éstos las principales actividades de la zona centro-sur de Chile. Sobre este tema, se observa que las encuestas aplicadas por el INE presentan un cuadro tanto para la existencia de ganado bovino por carne, como para el de lechería, clasificándolos según su respectiva categoría. Así, mientras el ganado bovino por carne se clasifica en: vacas (de crianza, en engorda, de desecho), vaquillas (de crianza, en engorda), terneras, terneros, novillos, toritos, toros en servicio y crianza, y bueyes; el ganado de lechería se especifica en categorías muy similares: vacas (para ordeña, nodrizas, de desecho), vaquillas, terneras, terneros y toros.

² Desde la encuesta aplicada el año 2009, se comienza a contabilizar también a la XIV Región de Los Ríos, la que surge por medio de la ley N° 20.174, publicada el 05 de abril de 2007. La región se crea a partir de la segregación de la provincia de Valdivia de la Región de Los Lagos.

A continuación, se muestra una estimación de la existencia de bovinos, tanto para carne como para lechería, considerando las regiones donde se concentra mayoritariamente la producción ganadera nacional.

Gráfico N° 4: Estimación de la existencia de bovinos de lechería y para carne, según región 2015



	Maule	Biobío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos
■ Lechería	280	43327	54232	228584	463335
■ Carne	204037	254743	318282	264051	431666

Fuente: Elaboración propia, en base a la última encuesta aplicada por el INE (2015), sobre los rubros del Ganado Bovino, en la zona centro-sur de Chile.

De la totalidad de la masa ganadera correspondiente a las 5 regiones consideradas para el presente efecto, se advierte que un 65,1% de ésta se encuentra destinada a la producción de carne, en tanto un 34,9% se emplea al de la lechería. A su vez es posible observar en que un 40% de la totalidad de estos dos rubros se concentra en la Región de Los Lagos, mientras que en la del Maule sólo se mantiene un 9% de ellos.

Entre otros datos aportados por las encuestas administradas por el INE, se constituye la proporción de ganaderos cuya actividad agropecuaria representa su única fuente de ingresos. Esta información se aloja en el cuadro de cada encuesta, siendo para el año 2015 de un 59,95% en Maule; 36,39% en Biobío; 85,83% en La Araucanía; 70% en Los Ríos y 56,69% en Los Lagos.

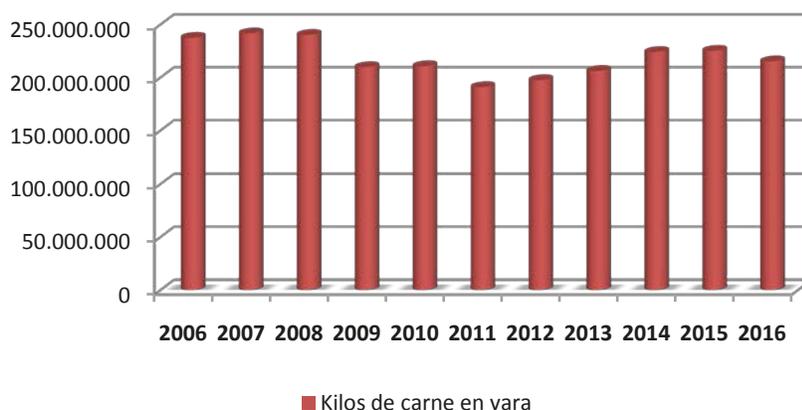
EXPLORACIONES AGROPECUARIAS COMO ÚNICA FUENTE DE INGRESOS, SEGÚN REGIÓN Y PROVINCIA SELECCIONADA 2015		
REGIÓN	La actividad agropecuaria como única fuente de ingresos (% de explotaciones)	
	Si	No
Maule	59,95	40,05
Biobío	36,39	63,61
La Araucanía	85,83	14,17
Los Ríos	70,00	30,00
Los Lagos	56,69	43,31
Aysén	60,15	39,85
Magallanes	54,70	45,30

Fuente: INE

1.2 Estadísticas referentes a la producción ganadera

La producción ganadera es fundamental para la disponibilidad de alimentos en el país. A continuación, se puede apreciar puntualmente, el beneficio de ganado³ bovino para Chile, entre los años 2006 y 2016, expresado en kilos de carne en vara⁴:

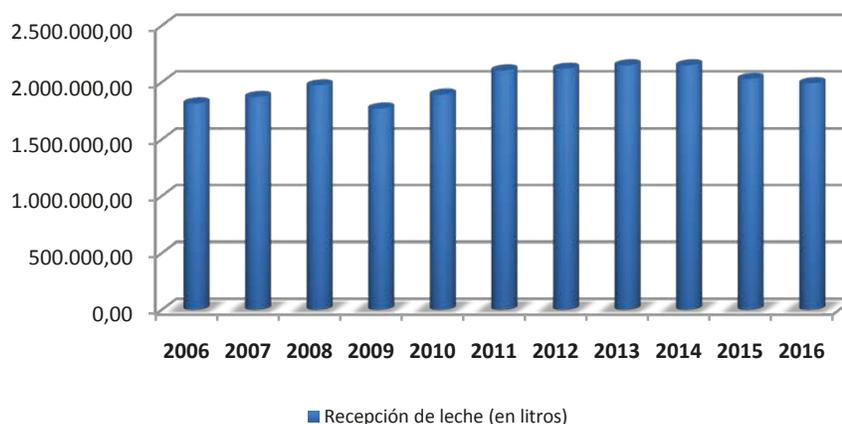
Gráfico N°5 Beneficio de ganado bovino, representado en kilos de carne en vara, por año



Fuente: Elaboración propia, en base a antecedentes de ODEPA.

Por otra parte, dentro de las estadísticas productivas pecuarias, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), cuenta a su vez, con las cifras anuales referentes al sector lácteo. Particularmente en lo que respecta a la recepción de leche, ODEPA levanta la información con antecedentes proporcionados por las plantas lecheras existentes en el país, ésta permite conocer el volumen de leche que se recepciona a nivel nacional.

Gráfico N° 6 Recepción de leche, expresada en litros, por año



Fuente: Elaboración propia, en base a antecedentes de ODEPA

³ El beneficio de ganado es la muerte de una res de abasto cuando ésta se ha destinado para el consumo humano. Instituto Nacional de Estadísticas, 2016.

⁴ La categorización en “vara” se le otorga a la carne del animal que ha sido ya faenado en un matadero. Artículo publicado en temporada agrícola N°10, ODEPA, Segundo Semestre de 1997.

En el período expuesto, destaca el año 2013, como aquel en que la recepción industrial de leche se proyectó hacia un récord de 2.150 millones de litros de leche.

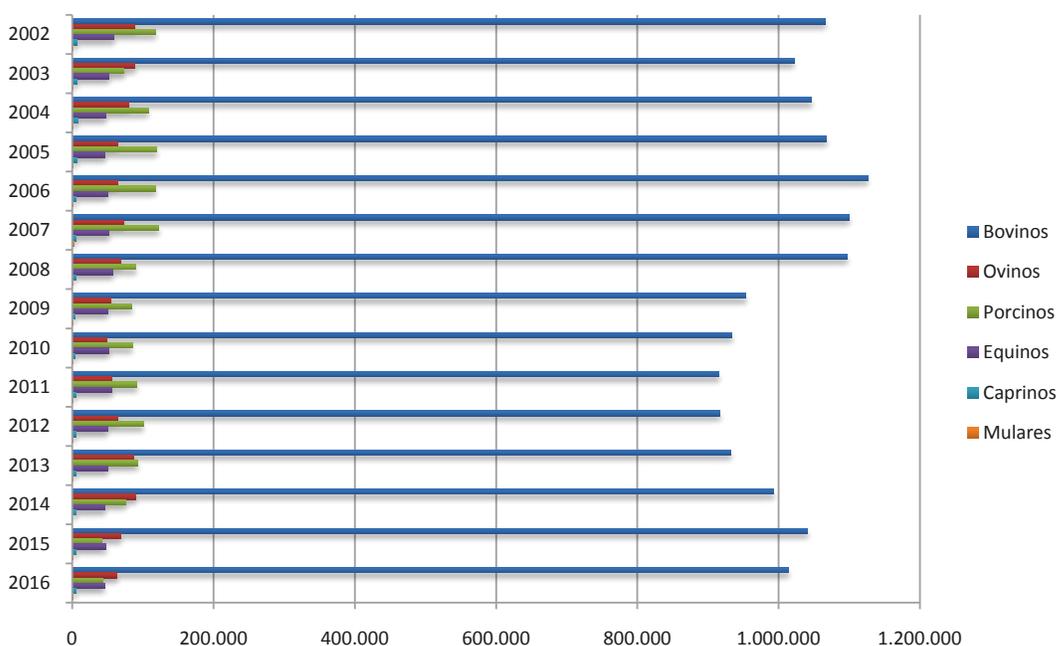
1.2.1 Estadísticas referentes a las ferias y mataderos de ganado en Chile

a. Ferias de Ganado

El Decreto N°56 publicado en 1983 por el Ministerio de Agricultura, crea el Reglamento de Ferias de Animales, documento que las describe en su Artículo 1° como *“todo establecimiento en que se enajene en pública subasta o en transacciones directas, animales de distinta procedencia, por cuenta propia o ajena.*

En relación a ello, existe desde el año 2002, una *Encuesta de Establecimientos de Ferias de Ganado (EFG)* llevada a cabo por el INE en formato de Censo, ésta contempla una medición mensual, y da a conocer entre otros, el volumen que representan, según su especie y categoría (en el caso de los bovinos), los animales que son transados mediante remates en los establecimientos de ferias de ganado.

Gráfico N°7: Ganado rematado en Ferias, por especie, según año.



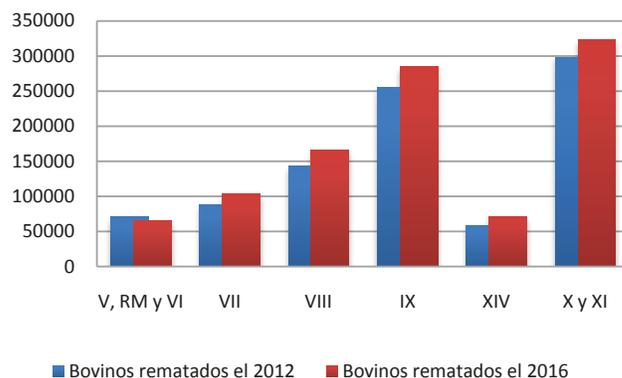
Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas Agroindustriales del INE, que contienen las series históricas anuales sobre ferias de ganado.

Es posible destacar que de los 15 años encuestados, la especie bovina es la que representa con un 82,2%, la mayor cantidad de animales rematados en ferias de ganado, le siguen para el mismo periodo los porcinos con un 7,38%, luego los ovinos con un 5,75%, seguidos por los equinos con un 4,13%, continuando con los caprinos con un 0,46%, y finalizando con los mulares que concentran tan solo un 0,09% de la totalidad de los animales rematados entre el año 2002 y el 2016.

Por otra parte, es posible indicar que la metodología utilizada en las presentes encuestas, considera el aspecto de la cobertura geográfica. Para este efecto se señala que los estudios en cuestión se realizan en todas aquellas regiones donde existan ferias de ganado que transen alguna de las especies consideradas, publicándose luego el detalle regional en todas aquellas que

posean más de tres establecimientos de ferias de ganado y que en caso contrario estas son agrupadas. Según informa el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), actualmente los establecimientos se encuentran desde la región de Valparaíso hasta la de Aysén, incluyendo la Metropolitana.

Gráfico N°8: Ganado Bovino Rematado en el año 2012 y 2016, por región



Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas Agroindustriales del INE, años respectivos.

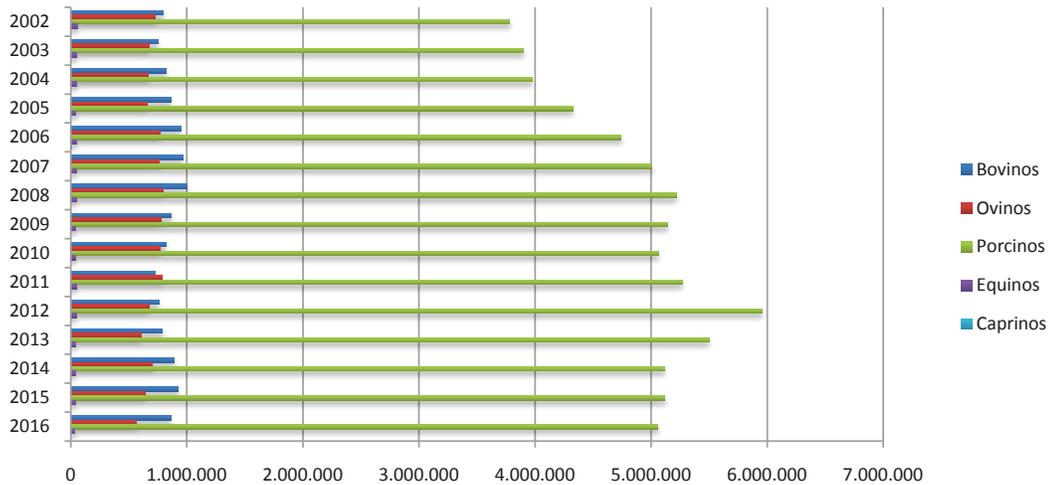
Tal como se puede distinguir, tanto en el año 2012 como en el 2016, la agrupación regional conformada por la Región de Los Lagos y la de Aysén se ubican en el primer lugar a nivel nacional de ganado bovino rematado en ferias, con 32,6% del total nacional de animales rematados el año 2012 y un 31,9% durante el año 2016.

b. Mataderos de Ganado

La definición de variables del documento metodológico sobre mataderos de ganado elaborado por el INE (2016), lo define como: “*aquel establecimiento autorizado por el Ministerio de Salud (MINSAL), que tiene como objeto realizar la faena de animales destinados al consumo humano. Las principales especies (reses de abasto) beneficiadas son bovinos, ovinos, equinos (caballos, asnos y mulares) y caprinos*”.

En el caso de los mataderos, así como en el de las ferias, el INE también realiza desde el año 2002 a la fecha, una *Encuesta de Establecimientos de Mataderos de Ganado (EMG)*, la que igualmente es presentada en series mensuales. Este censo recopila información acerca del número de animales beneficiados y la producción de carne por especie y categorías de bovinos.

Gráfico N°9: Ganado beneficiado en mataderos, por especie, según año.



Fuente: Elaboración propia, en base a Estadísticas Agroindustriales del INE, años respectivos.

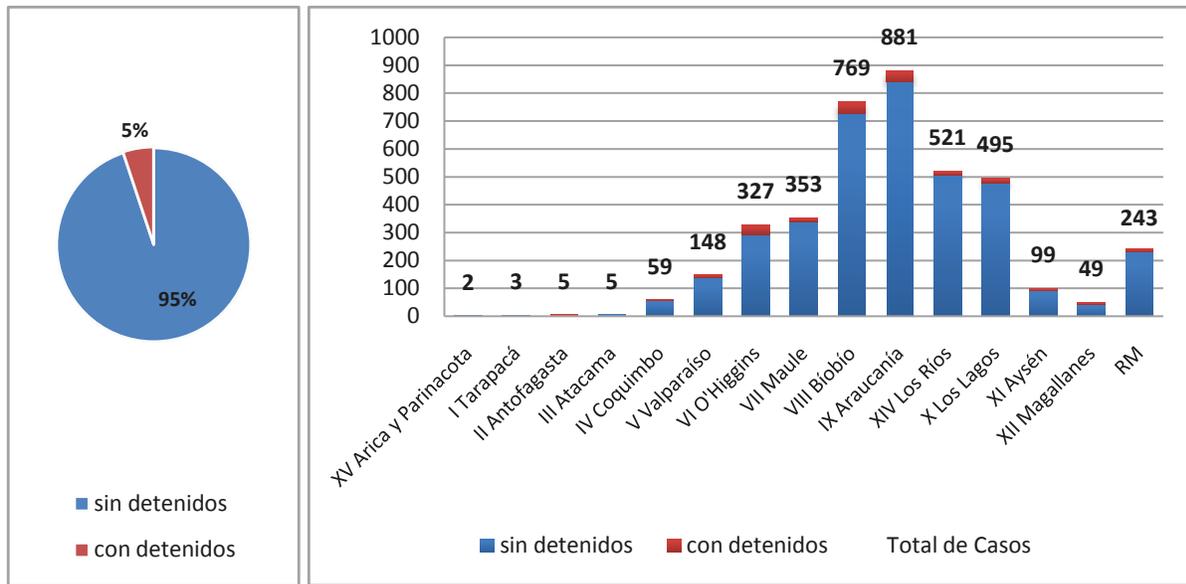
A diferencia de las ferias de ganado, donde se consigna a los bovinos, como la especie que concentra una mayor cantidad de animales transados, en este apartado destacan los porcinos, como la especie que con un 75,23% de la totalidad de la especies beneficiadas entre los años 2002 y 2016, representa la mayor cantidad de ganado beneficiado en mataderos, muy por debajo le seguirán los bovinos con un 13,16% respectivamente. Corresponde precisar que para el caso de los mataderos, no se consideró de modo autónomo la especie "mular", sino que ésta fue asignada directamente en la especie equina, en conjunto con los caballos y los asnos.

2. ESTADÍSTICAS REFERENTES AL DELITO DE ABIGEATO

Al precisar sobre la distribución de los tres grupos de ganado a nivel país, se advirtió que la concentración mayoritaria del ganado bovino y ovino convergía en la zona centro-sur de Chile. Con lo anterior, es posible reparar que lo expuesto trae aparejado una problemática para los ganaderos de la zona, la que hace caso a la alta comisión del delito de abigeato, cuya presencia se da con mayor intensidad en esta región.

Con respecto al presente delito, Carabineros informó en respuesta al Oficio N°17-2017 enviado por el Departamento de Evaluación de la Ley que, durante el año 2016, se registraron un total de 3959 casos de abigeato a nivel nacional, cifras observables a continuación:

Gráfico N°10: Cantidad de casos por el delito de abigeato (con y sin detenidos), por regiones, año 2016

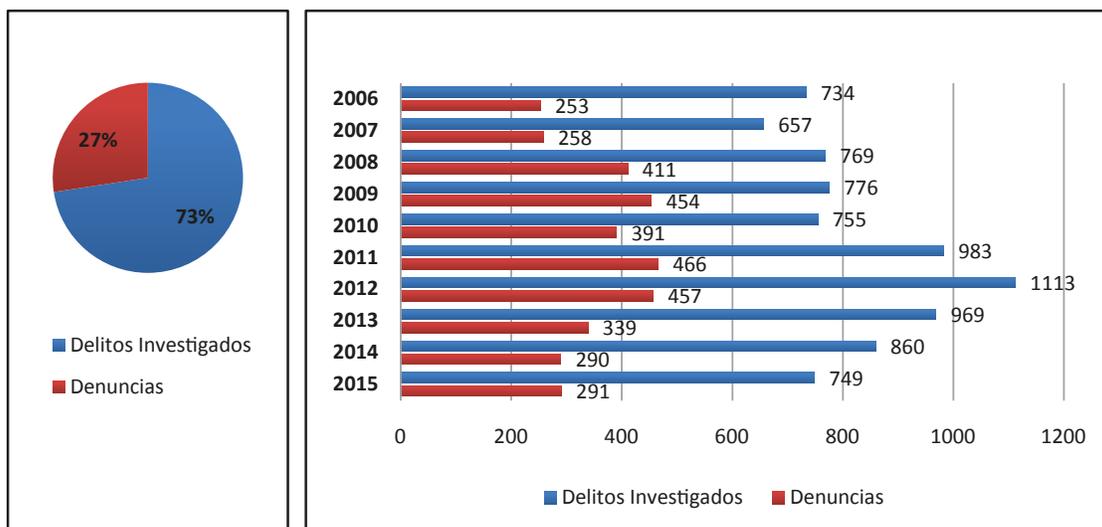


Fuente: Elaboración propia, en base información aportada por el Departamento de Análisis Criminal de Carabineros de Chile.

De la totalidad de casos de abigeato, registrados durante el año 2016 a nivel nacional, se hace posible determinar que un 95% de ellos no consignó detenidos por este ilícito. Asimismo, se distingue en el mencionado gráfico que la región que presentó un mayor registro de casos, fue la región de la Araucanía con 881, lo que corresponde a un 22,3% del total de casos.

La Policía de Investigaciones de Chile (PDI), por su parte, facilitó al Departamento de Evaluación de la Ley información sobre la cantidad de denuncias efectuadas por esta conducta sancionada y los delitos investigados por este mismo concepto:

Gráfico N°11 Denuncias v/s delitos investigados por concepto de abigeato, entre los años 2006-2015



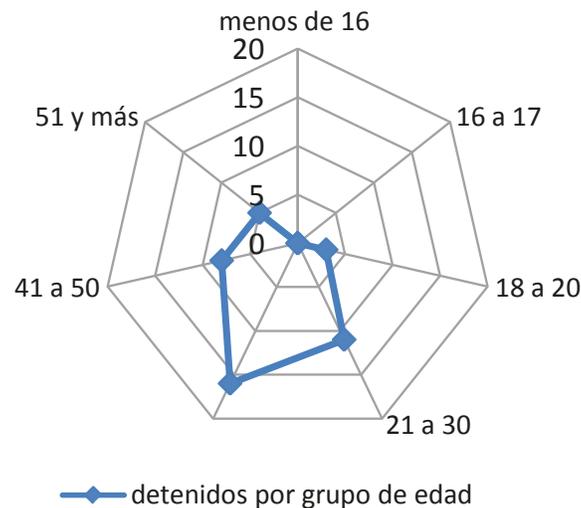
Fuente: Elaboración propia, en base a información aportada por la Jefatura Nacional de Gestión Estratégica de la Policía de Investigaciones (PDI).

La gran brecha observable entre las denuncias efectuadas en la PDI y los delitos investigados por la Institución, por concepto de abigeato, entre los años 2006 – 2015, se debe principalmente a que la mayor cantidad de las denuncias se realizan en Carabineros. Precisado este aspecto, es posible advertir que durante el año 2015 se efectuaron un total de 291 denuncias, siendo el año 2011 el que contabilizó una mayor cantidad (466). En cuanto a las investigaciones por concepto de abigeato destaca el año 2012 como aquel en el que se llevaron a cabo la mayor cantidad de investigaciones por la presente conducta sancionada, alcanzando un total de 1113.

Sobre este ilícito, es posible aportar además, otros antecedentes proporcionados por los informes anuales que elabora la Policía de Investigaciones (PDI), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). En los informes se establecen entre otros, la cantidad de detenidos, su edad, actividad a la que se dedican y nivel educacional.

En cuanto a la totalidad de detenidos, el informe señala que el año 2015 contó con un total de 43 detenidos, donde su concentración estuvo presente entre las regiones del Maule y Los Lagos con un 72,1% de la totalidad de ellos. Según la información relativa a la edad de los detenidos, el nivel de educación que poseen y la actividad a la que se dedican, se pueden establecer los siguientes gráficos:

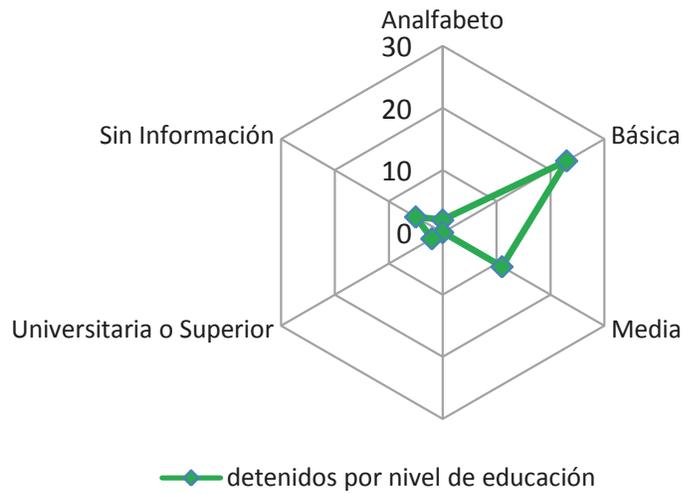
Gráfico N°12. Detenidos por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia, en base a "Informe anual de la Policía de Investigaciones, 2015".

CANTIDAD DE DETENIDOS POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN TIPO DE DELITO, 2015	
grupo de edad	detenidos por grupo de edad
menos de 16	0
16 a 17	0
18 a 20	3
21 a 30	11
31 a 40	16
41 a 50	8
51 y más	5

Gráfico N°13. Detenidos por nivel de educación



Fuente: Elaboración propia, en base a "Informe anual de la Policía de Investigaciones, 2015".

CANTIDAD DE DETENIDOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN, SEGÚN TIPO DE DELITO, 2015	
nivel de educación	detenidos por nivel de educación
Analfabeto	2
Básica	23
Media	11
Técnica	0
Universitaria o Superior	2
Sin Información	5

Gráfico N°14. Detenidos por actividad



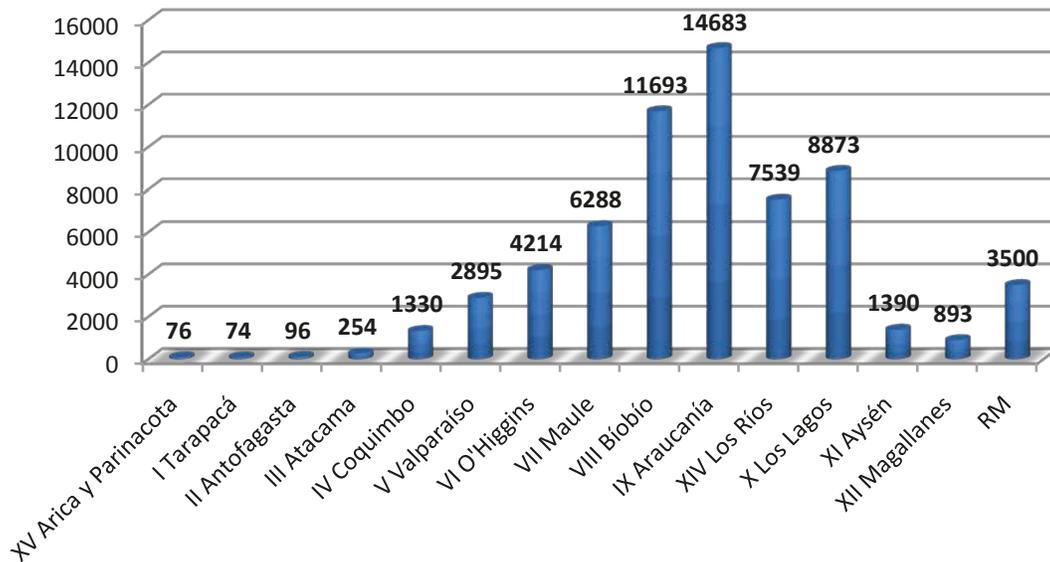
Fuente: Elaboración propia, en base a Informe anual de la Policía de Investigaciones, 2015.

CANTIDAD DE DETENIDOS POR ACTIVIDAD, SEGÚN TIPO DE DELITO, 2015	
detenidos por actividad	detenidos por actividad
Obreros	6
Empleados	19
Profesionales	0
Estudiantes	0
Dueños/as de casa	1
Comerciantes	0
Asesoras del hogar	0
Choferes	1
Jubilados/as	1
Sin Información	15

Es así, como en los expuestos gráficos, se advierte que del total de los 43 detenidos, un 37,2% se concentra en el grupo de edad que varía entre los “31 – 40 años” (con 16 detenidos), por otra parte y conforme a su nivel de educación, un 54% del total de ellos posee un nivel de educación del tipo “Básica” (con 23 detenidos), por último y en relación a la actividad que ellos desempeñaron a la fecha, se calificó a un 44% en la categoría de “empleado” (con 19 detenidos).

El Departamento de Evaluación de la Ley se reunió con la Fiscalía Nacional, quienes facilitaron estadísticas específicas para el delito en análisis. Éstas se entregaron agrupadas en el periodo de ingresos del 2006 al primer semestre del 2016.

Gráfico N°15. Total de ingresos por región



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística aportada por Fiscalía Nacional.

De un total de 63.798 ingresos a nivel país, un 77% de éstos se concentran en las regiones del Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos; cabe tener presente que conforme a las estadísticas analizadas sobre ganadería bovina, en esta zona converge según Censo Forestal y Agropecuario (2007) un 81,88% de las cabezas de ganado bovino a nivel nacional, siendo una zona de alta incidencia para el delito en estudio.

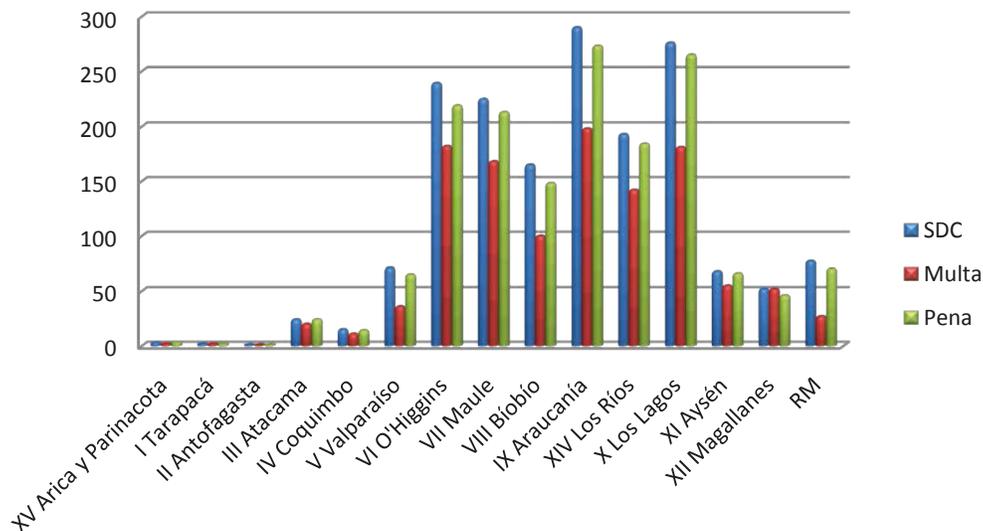
La información aportada por Fiscalía además de consignar un resumen de relaciones ingresadas por el delito de abigeato, indica a su vez si aquella relación registra sentencia definitiva condenatoria (SDC), multa, pena, beneficios, suspensión condicional de la pena (SCP) o sobreseimiento del artículo 240, o en su efecto, si fue terminada por acuerdo reparatorio. De acuerdo a las cifras entregadas para esta evaluación, el total a nivel nacional de sentencias definitivas condenatorias para el periodo registrado (2006 al primer semestre de 2016) fue de 1.701. En cuanto a las otras categorías se registra para el mismo periodo un total de 1.177 multas, 1.593 penas, 1.026 beneficios, 780 suspensiones condicionales de la pena o sobreseimientos. Del art. 240 y 1.492 acuerdos reparatorios.

Los datos del Ministerio Público revelan que del total de los ingresos por abigeato (63.798), sólo el 2,7% culmina con una sentencia definitiva condenatoria, donde conforme al 'Boletín Veterinario Oficial'⁵ de la División de Protección Pecuaria del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) "la alta tasa de impunidad se debe, principalmente, a las dificultades existentes para determinar tanto a los autores del delito, como la procedencia, legítima o ilegítima, de los animales. Lo anterior fomenta la poca credibilidad en el sistema y desincentiva la realización de denuncias por parte de los afectados".

5 Boletín descargable en: http://www2.sag.gob.cl/Pecuaria/bvo/BVO_15_I_semestre_2012/quehacer_unidades/GISA/ley_20596_abigeato_FMA_DSoto.pdf

A continuación se puede advertir la distribución entre SDC, multa y pena, según región a nivel nacional:

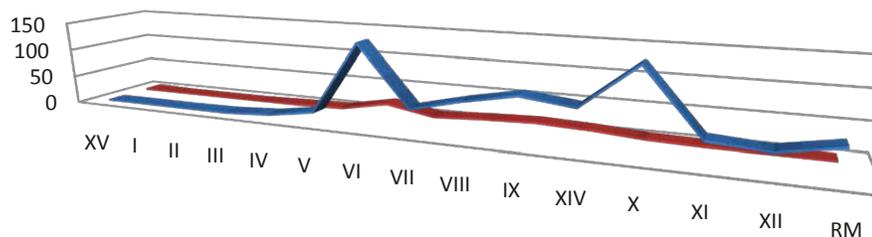
Gráfico N°16. Término de la causa por región



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística aportada por Fiscalía Nacional.

Las regiones que presentan mayores índices de término de la causa tanto por sentencia definitiva condenatoria (SDC), multa y pena son la región de la Araucanía, con un total de 761 entre las tres, seguido por la de Los Lagos con 722.

Gráfico N°17. Cantidad de sentencias definitivas condenatorias v/s cantidad de sentencias definitivas absolutorias



	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM
■ condenatoria	1	1	1	2	7	20	145	43	64	81	71	143	40	34	51
■ absolutoria	2	0	0	0	2	4	20	5	10	13	10	4	2	0	1

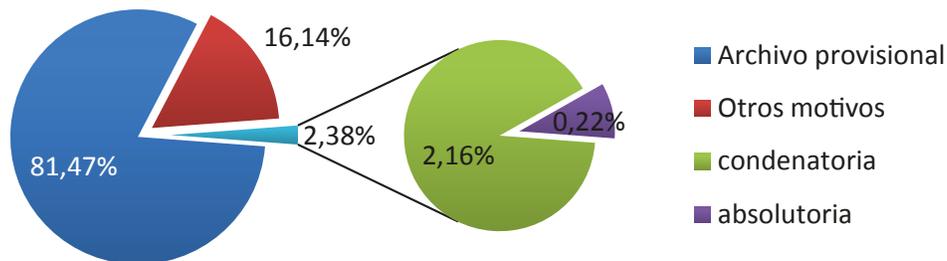
Fuente: Elaboración propia en base a información estadística aportada por Fiscalía Nacional.

Del total de relaciones terminadas vinculadas al delito de abigeato, se distinguió para este estudio, dos tipos de motivo de término: la sentencia definitiva condenatoria (SDC) y la sentencia definitiva absolutoria (SDA). La información se encuentra desagregada por región y considera la totalidad de ingresos en el periodo de años 2011 al 2016.

Con el expuesto gráfico es posible indicar que para el periodo en cuestión, las regiones que presentan una mayor cantidad de sentencias definitivas condenatorias son las regiones de O'Higgins (VI región) con 145 y la de Los Lagos (X) con 143, donde la razón entre ambas sentencias para estos casos es de 29 condenatorias cada 4 absolutorias en la región de O'Higgins y 143 condenatorias cada 4 absolutorias en la de Los Lagos.

Finalmente sobre el apartado que refiere a las estadísticas aportadas por Fiscalía, se puede señalar que del total de los motivos de término a nivel nacional (32.585) vinculados al delito de abigeato, 26.548 de ellos se refieren a *archivo provisional*, 777 a *sentencia definitiva* (704 condenatoria y 73 absolutoria), y 5.260 a *otros motivos*, diferencia que se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N°18. Porcentaje del total de motivos de término, entre los años de recepción: 2011 y 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística aportada por Fiscalía Nacional.

Las sentencias definitivas (condenatorias y absolutorias) alcanzan tan sólo un 2,38% del total de los motivos de término a nivel nacional recepcionados entre los años 2011 y 2016, mientras que el motivo de archivo provisional llega a un 81,47%, lo que daría cuenta que el abigeato se manifiesta como un delito difícil de perseguir y por tanto complejo para obtener una condena al respecto.

Por otra parte, el Juzgado de Garantía de la ciudad de Puerto Varas, contribuyó con la descripción de las causas ordinarias ingresadas a ese Juzgado, en el periodo que contempla desde el mes de enero del año 2006 al mes de octubre del año 2016, advirtiéndose un ingreso constante de ellas . El detalle se expone en la siguiente tabla:

JUZGADO DE GARANTÍA DE PUERTO VARAS											
Mes	Causas Ordinarias										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Enero	83	116	311	331	229	212	205	227	298	298	306
Febrero	125	68	357	237	288	207	225	181	229	328	348
Marzo	125	193	358	258	213	265	278	211	204	229	288
Abril	66	119	385	243	145	261	218	233	193	185	287
Mayo	127	182	263	288	171	199	259	186	235	163	502
Junio	127	159	201	246	131	214	353	163	152	216	287
Julio	139	135	216	198	123	204	277	204	202	188	278
Agosto	164	228	178	237	171	187	265	230	217	213	315
Septiembre	110	171	313	225	163	218	198	217	270	187	278
Octubre	122	190	271	232	422	237	216	265	246	190	234
Noviembre	150	248	300	307	247	280	279	175	192	92	0
Diciembre	137	264	386	244	229	159	227	253	239	143	0
Total año	1475	2073	3539	3046	2532	2643	3000	2545	2677	2432	3123



CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO LEYES N°20.090 Y 20.596

El delito de abigeato ha estado contemplado en nuestra legislación y sancionado desde la aprobación de nuestro primer Código Penal, en noviembre de 1874. Desde aquella fecha ya se consideraba un delito más grave que el robo o hurto de otras especies.

Desde aquel año hasta la actualidad, han tenido lugar una serie de modificaciones, siendo las más recientes aquellas efectuadas por las Leyes números 20.090 y 20.596.

Las particularidades de este delito, en especial, el carácter de semoviente de su objeto material y la amplitud del campo como su principal escenario, resultan en la complejidad de su persecución y prueba. Por ello, las leyes mencionadas se presentan como un intento del Legislador de sancionarlo de forma más agravada y de otorgar a los entes persecutores más y mejores herramientas para su investigación.

En el presente capítulo, se efectúa una referencia a la historia de la configuración legal del delito de abigeato a partir de 1874 y hasta la actualidad, incorporando la tipificación actual que contiene diversas conductas más allá del robo o hurto de ganado. Asimismo, se relatan las principales observaciones de expertos e implementadores respecto a las sanciones consagradas en la Ley a dichas conductas.

Finalmente, se analizan las herramientas actuales de investigación y las dificultades planteadas por los entrevistados respecto de la persecución de este delito, en particular por la complejidad de su prueba y la rapidez con que su objeto material puede desaparecer.

1. EL DELITO DE ABIGEATO EN LOS AÑOS 1874 A 2005

El Código Penal, en su versión original de 1874, sancionaba en el artículo 449 la conducta de robar o hurtar caballos o bestias de silla o carga, o ganado mayor o menor. Lo anterior, sancionándolo con *“las penas superiores en un grado a las que les hubieran correspondido sin estas circunstancias”*. Es decir, el abigeato ya se configuraba como un delito de robo o hurto agravado respecto al hurto o robo de otras especies.

Artículo 449. “Si el robo o el hurto fuere cometido en lugar destinado al ejercicio de un culto permitido en la República i los objetos sustraídos estuvieren también destinados a dicho culto, se aplicarán respectivamente a los malhechores las penas superiores en un grado a las que les hubieran correspondido sin estas circunstancias.

La misma regla se observará, en cuanto a la imposición de las penas, en los casos de robos o hurtos de caballos o bestias de silla o carga, de ganado mayor o menor”.

Sin embargo, el año 1932, el Decreto Ley N°26, publicado con fecha 16 de junio de dicho año, dispuso la derogación del artículo 449 del Código Penal, eliminando por tanto la figura específica del abigeato, y trasladando la conducta punible al robo o hurto, dependiendo del caso. Esto resultó en la eliminación de la agravación penal para el robo o hurto de animales.

Posteriormente, la Ley N°5.507 de 1934, en su artículo 7° dispone el restablecimiento de la vigencia únicamente del inciso segundo del artículo 449 del Código Penal, el cual se remitía al inciso primero para imponer la agravación de sanción, quedando por tanto, la norma incompleta.

Lo anterior generó una división en la jurisprudencia, *“la que osciló entre la inaplicabilidad de la agravación de la pena para el abigeato (debiendo aplicarse, por tanto, solamente la respectiva pena del hurto o del robo según fuere la tipicidad de la conducta), hasta el esfuerzo de fundar su ‘supervivencia’ (a costa del principio de taxatividad) a pesar de su derogación formal, criterio que parece haberse impuesto después de sentencias reiteradas de la Corte Suprema en ese sentido”*(Navarro, 2011:5)

En el año 1941, la Ley N° 6.873 agregó al artículo 432 un nuevo inciso que disponía una nueva agravación al delito de abigeato, al señalar que la apropiación de estos animales, cuya cuantía excediera de 150 pesos, se castigaba en todo caso como robo. Sin embargo, esta norma *“no precisaba la forma de robo cuya pena debía imponerse”*(Navarro, 2011:5).

Posteriormente, en el año 1953, la Ley N°11.183 derogó el inciso agregado por la Ley N° 6.873 al artículo 432, y reemplazó el artículo 449, reponiendo el agravamiento obligatorio en un grado e incorporando como conductas sancionables:

- El robo o hurto de vehículos, caballos o bestias de silla o carga, ganado mayor o menor o porcino.
- El robo o hurto de animales o aves, *“que se mantengan en viveros, criaderos o terrenos cercados”*.
- El hurto de hallazgo, es decir, el hallar una especie al parecer perdida y no entregarla a la autoridad o su dueño, cuando se refiera a los animales o aves ya mencionados.
- El beneficio o destrucción de dichas especies para apropiarse solamente de partes de ella.

Dicha Ley también incorporó en el artículo 449 la conducta tipificada de apropiación de plumas, pelos, crines o cerdas de animales ajenos, *“esquilándolos o cortándoles las plumas, pelos, crines o cerdas”*, con la sanción específica de presidio menor en su grado mínimo a medio.

Seis años después, en 1959, la Ley N° 13.303 modifica el artículo 449 del Código Penal efectuando un reemplazo de palabras, a simple vista menor, pero que sin embargo, sustituye la obligación para el juez de aplicar la pena superior en un grado por una mera facultad.

“Artículo 6.o Reemplázase, en el inciso primero del artículo 449 del Código Penal, la expresión ‘se aplicarán’ por ‘podrán ser aplicadas’”.

De este modo, se consagraba la posibilidad, mas no la obligación para el juez, de aplicar las penas superiores en un grado a las que hayan correspondido sin la circunstancia de tratarse de la sustracción de animales.

Finalmente, en el año 1972, la Ley N° 17.727 elimina el inciso segundo del artículo 449, el cual incorporaba como abigeato, el robo o hurto de “*animales o aves, que se mantengan en viveros, criaderos o terrenos cercados*”, quedando por tanto esta modalidad fuera de la posible agravación.

2. EL DELITO DE ABIGEATO A PARTIR DE LAS LEYES N°20.090 Y N°20.596

La Ley N° 20.090, publicada en enero de 2006, se originó en varias mociones que fueron posteriormente refundidas, como respuesta al aumento del delito de abigeato, respecto de animales en predios y parcelas, y tuvo como objetivo perfeccionar el tipo penal y las normas que regulan la investigación del hecho punible. De este modo, crea un nuevo Párrafo en el Código Penal dedicado especialmente al abigeato, además de otorgar mayores facultades a la policía para la persecución del delito en el Código Procesal Penal.

Por su parte, la Ley N° 20.596, publicada en julio de 2012, se originó en Mensaje presidencial y también daba cuenta del aumento del delito, en especial en la zona centro sur, y de la necesidad de mejorar la normativa sobre fiscalización. Por ello, introduce modificaciones en los tipos penales además de agregar la pena de comiso de vehículos de forma obligatoria y aumentar las multas. Además, incorpora modificaciones en el decreto con fuerza de Ley N° 16 de 1963, sobre Sanidad y Protección Animal.

De conformidad al Código Penal vigente, que incorpora tanto las modificaciones establecidas por la Ley N°20.090 como las de la Ley N°20.596, el abigeato se encuentra sancionado y tipificado en su Título IX, del Libro Segundo del Código Penal, denominado “*De los crímenes y simples delitos contra la propiedad*”, en especial en el Párrafo 4 bis, artículos 448 bis y siguientes.

Artículo 448 bis, . “El que robe o hurte uno o más caballos o bestias de silla o carga, o especies de ganado mayor o menor, comete abigeato y será castigado con las penas señaladas en los Párrafos 2, 3 y 4.

Asimismo, se considerará autor del delito de abigeato al que sin el consentimiento de quienes pueden disponer del ganado:

1°. Altere o elimine marcas o señales en animales ajenos.

2°. Marque, señale, contramarque o contraseñale animales ajenos.

3°. Expida o porte certificados falsos para obtener guías o formularios o haga conducir animales ajenos sin estar debidamente autorizado”.

De este modo, se incorporan como abigeato conductas, que en rigor, no constituyen un robo o hurto propiamente tal, como la alteración de marcas, o la expedición de certificados falsos, pero que la Ley sanciona de igual manera.

Al respecto, el abogado penalista Juan Domingo Acosta efectuó una observación en el sentido de la técnica legislativa empleada en el mencionado inciso segundo, criticando la falta de asignación expresa de pena a las conductas enumeradas. Al respecto, dio cuenta de la discusión que se genera sobre si estas conductas están o no penalizadas en la actualidad: “*Hay un espacio de hermenéutica, de discusión, de interpretación legislativa que puede generar espacios amplios de impunidad*”

Además de lo anterior, señala el abogado, la redacción del artículo genera el problema práctico al momento de la determinación de la pena, por cuanto el contenido de la sanción del abigeato depende si se trata de un robo o hurto, y la norma no entrega criterios para asimilar dichas conductas a uno u otro.

“Aquí no hay en rigor un hurto o un robo de animales, hay una conducta de emprendimiento (...) y debo aplicar la pena, ¿qué pena?, el aumentar en un grado ¿la del hurto?, ¿la del robo?, ¿cuál hurto?”

Respecto de esta remisión, Defensoría efectúa un análisis similar. En efecto, indica que la pena base del abigeato, sobre la cual se aplica el aumento, es la pena que correspondería al delito de hurto o robo, si la sustracción no recayere sobre animales. Sin embargo, en el caso de las figuras de abigeato del artículo 448 bis en los numerales 1, 2 y 3, no existe una conducta base de hurto o robo:

“En estos casos el legislador se limita a decir que el autor de estas conductas será considerado o castigado como autor de abigeato. No obstante, al no tener el abigeato una pena autónoma –dependiendo ésta de la conducta base de hurto o robo–, entonces, ¿qué pena debe aplicarse en estos casos?”

Por su parte, para el Ministerio Público, la norma opera como una presunción que es calificada como positiva, en especial considerando la dificultad probatoria que existe en este tipo penal.

“El debate lo va a levantar la Defensoría cuando tú vas oficializando, (...) yo te diría no es una norma que opere contra la Fiscalía. Lo tiene que levantar porque el Ministerio Público ya opera sobre una presunción, en ese sentido nos ayuda ¿por qué nos ayuda? porque nosotros no partimos de tabula rasa, partimos que se presume y la Defensoría me va a levantar, él me tiene que destruir la presunción, no tengo yo que crearla”.

En efecto, la Fiscalía valora que exista una norma que expresamente contenga las conductas de expedir o portar certificados falsos, por ejemplo, de forma específica.

“Está incluida dentro de la norma, que en verdad tú podrías irte a otras normas más generales como facturas y guías de despacho dentro de los delitos tributarios, pero está puesto acá en forma particular en un delito que es un hurto o un robo”.

Posteriormente, los artículos 448 ter, 448 quáter y 448 quinquies, también contienen conductas tipificadas como abigeato, incluyendo:

- El beneficio o destrucción de una especie para apropiarse de toda ella o de alguna de sus partes.
- El hurto de hallazgo, es decir, el hallar alguno de los animales señalados en el 448 bis y no entregarla a la autoridad o a su dueño.
- Estar en poder de los animales ya señalados o partes de los mismos, sin justificar su adquisición o legítima tenencia.
- El arreo, transporte, de dichas especies animales manteniéndolas cautivas, inmovilizadas o maniatadas en un predio ajeno.
- El portar armas, herramientas o utensilios comúnmente empleados para el faenamiento de animales y no dar descargo suficiente de su tenencia.
- La apropiación de plumas, pelos, crines, cerdas, lanas o cualquier elemento del pelaje de animales ajenos, por cualquier medio.

Respecto de la conducta sancionada en el artículo 448 quáter, correspondiente a estar en poder de los animales señalados o partes de los mismos sin justificar su adquisición o legítima tenencia, Defensoría efectúa una crítica en el sentido que correspondería a una presunción de derecho de responsabilidad penal y cuestiona que sea sancionable penalmente sin el elemento subjetivo típico de la receptación, que es el conocimiento o el deber de conocimiento del origen ilícito de las especies.

“¿Es sancionable penalmente acaso quien tiene en su poder una oveja por el mero hecho de no ser capaz de acreditar ante Carabineros que la recibió por una donación? Es innecesario tipificar esta conducta en el párrafo del abigeato, puesto que el único caso en que debe ser penalizada (aquél en que quien tiene en su poder al animal conoce o no puede menos que conocer su origen ilícito), se comete el delito de receptación”.

3. SANCIONES

Las conductas tipificadas como abigeato - a excepción del porte de armas y la apropiación de pelaje, que tienen establecidas penas especiales - se sancionan con las penas asignadas para el robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas o hurto, según sea el caso, aumentadas en un grado, de acuerdo a lo señalado por los artículos 448 bis y 448 ter.

De este modo, la norma se remite a las penas establecidas en los párrafos 2, 3 y 4 del Título IX, sobre delitos contra la propiedad, del Código Penal.

En particular, cuando se trata de un robo con violencia o intimidación en las personas, dice relación con la ocurrencia de otros delitos o con ciertos modos de cometerlo, como por ejemplo, homicidio o lesiones, y las sanciones van desde presidio mayor en su grado mínimo a presidio perpetuo calificado, es decir de cinco años y un día a perpetuidad.

En el caso de robo con fuerza en las cosas, las sanciones van desde presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo, es decir, desde 541 días hasta 10 años. Por su parte, respecto al hurto, las penas van desde presidio menor en su grado mínimo a presidio menor en su grado máximo, es decir, desde 61 días a 5 años.

De este modo, dependiendo si el abigeato fue llevado a cabo mediante robo o hurto, se aplican las penas que se mencionan, aumentadas en un grado. Esto se encuentra consagrado en el artículo 448 ter, el que dispone:

Artículo 448 ter. Inciso primero: "Una vez determinada la pena que correspondería a los autores, cómplices y encubridores de abigeato sin el requisito de tratarse de la sustracción de animales y considerando las circunstancias modificatorias de responsabilidad penal concurrentes, el juez deberá aumentarla en un grado y aplicará, en todo caso, la pena de comiso en los términos del artículo 31 de este Código."

Con relación a esta norma, el abogado penalista Juan Domingo Acosta pone énfasis en la obligatoriedad de aumentar la pena en un grado (a diferencia de la norma anterior) y en que este aumento se realiza luego de la determinación de la sanción, después de considerar la participación del imputado, las atenuantes y agravantes, es decir, es un aumento en función de la pena judicial.

"Cuando llegaste a una pena concreta le subes un grado, finalmente ese aumento no juega con las atenuantes y agravantes sino que juega después. O sea es doblemente más duro, primero, la agravación en un grado de la pena es obligatoria y dos, opera después que han operado las agravantes y atenuantes."

Respecto a esta alteración a las reglas generales, jueces del Juzgado de Garantía de Puerto Varas manifestaron la complejidad de su aplicación, en especial considerando que modifica el orden lógico normal del Código, disponiendo el aumento de pena en un momento que no es el propio de la técnica legislativa penal.

"Las reglas de determinación de penas del Código Penal son bastante universales, claras y no parece necesario tener que hacer este tipo de tipos penales especiales con alteración de las reglas generales de la determinación de penas, cuando esa modificación puede estar señalada simplemente con indicar una agravante específica pero no alterar el orden en que uno por lógica aplica la pena."

Respecto a la gravedad de las sanciones actuales, la Fiscalía de la Región de Los Lagos la califica de proporcionales al delito de abigeato, considerando el aumento de grado establecido.

"No es necesario ni conveniente seguir subiendo las penas porque en la medida en que las penas se suben muchas veces los tribunales colocan un estándar de prueba mayor."

En un mismo sentido se pronunció la Fiscalía Nacional, al considerar suficientes las penas actuales para el delito de abigeato, considerando que son penas privativas de libertad más multas de montos importantes. Asimismo, señalan que un aumento de sanción conlleva un aumento en el estándar probatorio, lo que resulta contraproducente al momento de aspirar a condenas.

“¿Cuál es el efecto que nosotros hemos percibido en la práctica? que cuando las penas tú las llevas a tramos muy altos, el tribunal absuelve”.

Respecto de las penas del abigeato con relación al robo y hurto, el Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales 0.5.9 de Carabineros señaló que las circunstancias de robo con fuerza en lugar no destinado a la habitación difícilmente se dan en los casos de abigeato, por cuanto el remover un cerco y otras situaciones similares no podrían constituir fuerza. Indican también que actualmente la diferencia entre un robo con fuerza y un hurto es enorme en su penalidad, pero en el delito de abigeato los hechos son muy similares, por ello se propone:

“Quizás sea más cercano a la realidad que la pena en caso de abigeato-hurto y abigeato-con fuerza sean la misma, haciendo énfasis en diferenciar la penalidad en particular en los de mínima cuantía (...) Es decir, que el abigeato-hurto y el abigeato-fuerza tengan igual pena, y el abigeato-con violencia una pena mayor. Además, contemplar un correlativo claro con el hurto falta en atención a cuantías menores a media UTM”.

3.1. Multas en el delito de abigeato

La Ley dispone además de las sanciones privativas de libertad, multas que van de 75 a 100 UTM, cuando las especies sustraídas tengan un valor que exceda las cinco UTM. En ocasiones se otorga la posibilidad al condenado de pagar la multa en cuotas o de sustituirla por trabajos comunitarios, en caso que no pueda pagar. Esto último se realiza mediante una derivación a Gendarmería, en la cual un delegado efectúa una entrevista y establece un plan de trabajo.

Sin embargo, la investigación dio cuenta de dificultades en este proceso, en particular dado por la extensa jurisdicción y la necesidad del condenado de desplazarse grandes distancias para cumplir con la sanción.

“Los abigeatos son más bien del sector norte de estas jurisdicciones, es decir, Fresia y la parte norte de la comuna de Frutillar, y todo esto de penas sustitutivas y conversiones de multa se tiene que trabajar con el centro de Gendarmería que está en Puerto Montt. Entonces muchas veces es bastante oneroso para el sentenciado cumplir la pena porque tiene que trasladarse bastantes kilómetros con un costo importante en dinero y en tiempo”. (Juzgado de Garantía de Puerto Varas)

De este modo, se señaló que es necesario aplicar un criterio de razonabilidad al momento de calificar un incumplimiento de esta sanción, tomando en consideración las características geográficas de la zona y el lugar de origen del sentenciado.

“No es lo mismo una persona que tiene que viajar de su barrio al centro de la misma ciudad a una persona que tiene que venir de un campo, que tarda 4, 5, 6 horas en un bus para llegar a Puerto Montt y recién ahí, hacer un trámite, en horario de oficina. Eso es dificultoso y en los delitos de abigeato las personas son de una alta ruralidad, tanto los afectados como los imputados, y son centros lejanos para ellos”. (Juzgado de Garantía de Puerto Varas)

En efecto, se señaló que el problema de las distancias geográficas dificulta el fin de reinserción o vinculación del condenado con centros de apoyo o control de Gendarmería y genera una diferencia entre quienes viven en las ciudades respecto a quienes residen en el campo.

“Aquí las distancias son enormes y el costo para el penado que quiere cumplir la pena es muy superior a lo que puede existir en una ciudad o en un centro poblado más reducido (...) es una injusticia para él porque no tiene derecho a las mismas oportunidades de cumplimiento que tiene una persona que si vive en la ciudad”. (Juzgado de Garantía de Puerto Varas)

Para subsanar lo anterior, desde el Juzgado de Garantía de Puerto Varas se sugirió la posibilidad de incorporar opciones de cumplimiento más cercanas a los domicilios de los afectados, en vez de trasladarse al Centro de Gendarmería.

3.2. Comiso en el delito de abigeato

La norma contenida en el artículo 448 ter que dispone el aumento en un grado de la pena del abigeato, ya citada, también obliga al juez, en todo caso, a aplicar la pena de comiso en los términos del artículo 31 del Código Penal, que dispone:

Código Penal, artículo 31: Toda la pena que se imponga por un crimen o un simple delito, lleva consigo la pérdida de los efectos que de él provengan y de los instrumentos con que se ejecutó, a menos que pertenezcan a un tercero no responsable del crimen o simple delito.

De este modo, el comiso se puede definir como aquella sanción que consiste en la pérdida de los efectos del delito y de los instrumentos con los que se ejecutó, a menos que pertenezcan a un tercero no responsable del acto delictual.

En este sentido, el artículo 448 sexies, que dispone el comiso de los vehículos motorizados o de otra clase, como también de las herramientas e instrumentos utilizados en la comisión del delito de abigeato, sería reiterativa. Sin embargo, fue evaluada como positiva por los órganos persecutores de responsabilidad penal, especialmente en lo que se refiere a la referencia expresa a los vehículos.

44

“El comiso yo creo que fue una medida excelente, o sea yo creo que a través del comiso se creó un antes y un después en lo que estuvimos viendo en los delitos de abigeato. Creemos que bajó bastante porque como les decía yo sale caro cometer un delito de abigeato si vas a perder el camión tres cuartos, la camioneta, por lo tanto en ese sentido creo que ha sido una medida súper buena”. (Fiscalía Regional de Los Lagos).

Por su parte, el Juzgado de Garantía de Puerto Varas dio cuenta de la importante aplicación del comiso, no sólo de los vehículos, que si bien son la parte más importante, también existe respecto de herramientas de faenamiento de animales. Sobre del comiso de vehículos se señaló:

“Lo que ha tenido alto impacto en la persecución penal es el comiso, el comiso de los vehículos es un tema importante a la hora de las propuestas que se les hacen también a los defensores y a los imputados respecto de las penas que arriesgan y eso se ha notado. Es decir, es dolorosa la pena del comiso para el imputado y eso a veces marca la diferencia entre un juicio oral y aceptar un salida anticipada”.

En el mismo sentido se pronuncia Fiscalía Nacional, al dar cuenta de la importante aplicación que tiene la norma en el delito de abigeato y su gran utilidad, especialmente considerando el impacto que se genera por el alto valor de los vehículos que son decomisados.

“El vehículo vale mucho más que la carne que traen faenada, entonces el golpe al grupo criminal es más importante, se quedan sin la camionetas, sin los camiones, sin los celulares, sin todo lo que tienen y ese efecto piensa que a veces puede ser más que la multa y puede ser más que el producto que querían vender, entonces como caen en comiso, porque son los objetos del delito y son las herramientas que se utilizaron, quedan capturados”.

Cabe señalar que, de acuerdo al artículo 469 del Código Procesal Penal, los dineros y otros valores decomisados se destinan a la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Las demás especies decomisadas son puestas a disposición de la Dirección General del Crédito Prendario, para enajenarlas en subasta pública y el producto también es destinado a la Corporación ya mencionada.

4. INCAUTACIÓN

En directa relación con la sanción de comiso, el inciso segundo del artículo 448 sexies ordena la incautación de los bienes indicados, a saber, vehículos motorizados o de otra clase, herramientas e instrumentos utilizados, durante el curso del procedimiento.

Al respecto, el artículo 2º del Reglamento sobre custodia de especies incautadas del Ministerio Público, aprobado por Resolución N° 1063 de 2 de julio de 2014, define incautación como aquella *“medida preventiva decretada sobre los objetos, documentos e instrumentos de cualquier clase que parecieren haber servido o haber estado destinados a la comisión del hecho investigado, o los que de él provinieren, o los que pudieren servir como medios de prueba, así como los que se encontraren en el sitio del suceso”*.

La Fiscalía Regional de Los Lagos, por su parte, da cuenta que los criterios de persecución impartidos a nivel regional establecen que debe procederse a la incautación de todos los vehículos y herramientas utilizados en la comisión del delito. Asimismo, señalan que desde el año 2011 se dio un crecimiento exponencial en la incautación de vehículos, especialmente camiones.

“Por lo tanto, empezó ya a correr la voz entre los ganaderos y entre también los cuatrereros que en el fondo, si tú robabas con camiones, el riesgo de transportar los vehículos era muy alto. Lo que más incautamos son herramientas, vehículos y armas de fuego, escopetas, etcétera”.

Por su parte, los artículos 188 y 221 del Código Procesal Penal disponen que la custodia de las especies incautadas corresponde al Ministerio Público, quien debe levantar inventario y tomar las medidas necesarias para evitar que se alteren de cualquier forma.

En cuanto a los vehículos incautados, Carabineros de la Región de Los Lagos puso hincapié en las dificultades operativas tanto de su custodia como del retiro del lugar en que son encontrados.

“Se genera el gran inconveniente de donde se deja ese vehículo y quien absorbe el gasto del retiro... No hay lugar destinado para poder mantener el vehículo. Ese podría ser uno de los inconvenientes en el área nuestra”.

Por su parte, Juzgado de Puerto Varas dio cuenta de las dificultades prácticas que se generan cuando los efectos del delito que son incautados corresponden a animales respecto de los cuales no es posible identificar su propietario.

“Hemos tenido incautación de animales, de grandes cantidades de animales, de los que varias personas reclaman ser su dueño y tienen que quedar recluidos en una media luna o en el patio de la comisaría de los Carabineros y no hay quien los alimente y los animales se mueren de hambre, se los roban, se enferman y nadie se hace cargo de qué pasa con la estadía de estos animales por el año que dure la causa”.

En el mismo sentido se pronuncia la Fiscalía Regional de Los Lagos, al dar cuenta de la falta de espacio físico para custodiar animales, como también de presupuesto para su alimento y cuidados. Por ello, se señaló haber recurrido a instancias municipales y regionales, para la obtención de un lugar sin resultados positivos a la fecha.

“La ley establece que la custodia de las especies incautadas es responsabilidad del Ministerio Público, pero nosotros no tenemos ítem presupuestario para alimento para animales, entonces no tenemos, aparte de recinto físico, no tenemos presupuesto para la compra de alimento, el cuidado, y el veterinario”.

Uno de los principales problemas radica en la dificultad de identificar el propietario de dichos animales, por lo que en ocasiones se utiliza la prueba de ADN para efectos de esta determinación. Sin embargo, en el intertanto se corre el riesgo que los animales se enfermen y mueran.

“Empezamos a sacar pelo a las vacas que tenían ellos en sus predios que eran las madres o hijos o padres de esas que teníamos en el lugar, y se pudo establecer que habían varios delitos de abigeato, habían varias que habían sido robadas de lugares bastante lejanos, y a través de las pruebas de ADN se pudo establecer, pero entre que salió el ADN murieron varias vacas”
(Fiscalía Regional de Los Lagos)



Debido a esto, en ocasiones se nombra depositario del animal a aquella persona que tiene a los animales en su poder, sin embargo, existe el riesgo que sea la misma persona que las robó y por tanto no se garantiza su protección durante el juicio.

“Es súper complicado porque tú sabes que quizás esa persona robó los animales, es el imputado y se los estás entregando, pero no podemos hacer otra cosa porque no tenemos recinto donde dejarlos, ¿Quién se hace responsable? ¿Quién los cuida en la noche? ¿Qué veterinario los va a ver? ¿Quién incurre en esos gastos de veterinario, de alimento? no tenemos, por lo tanto es un tema también bastante importante”. (Fiscalía Regional de Los Lagos)

Frente a esto, se planteó por Fiscalía Regional de Los Lagos la posibilidad de incorporar la figura de la enajenación temprana, es decir, la venta en pública subasta de las especies incautadas antes de concluido el proceso penal, para el caso de las incautaciones de animales, opción que hoy no es posible.

“Sería una buena modificación precisamente que se incluyera que cuando se encuentran esos animales sin la determinación precisa del dueño, se tomarán las muestras y saldrán a remate en pública subasta y el dinero queda ahí a disposición cuando se establezca quién es el dueño”.

En el mismo orden de ideas, la Fiscalía Nacional también expuso las dificultades para incautar y por tanto custodiar, ganado u otros animales, especialmente considerando la falta de infraestructura y presupuesto específico para el efecto.

“Lo que tiene el Ministerio Público para guardar son bodegas, con estanterías donde queda (...) de todo computadores, televisores, ropa, todo lo que se roba y si se incauta va para allá, y en algunas fiscalías locales pequeñas es un container, un container común y corriente ... ¿Qué haces con una vaca? o con quince vacas. (...) el Ministerio Público no tiene la capacidad para guardar ganado o incautarlo”.

5. HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN

La Ley N°20.090 incorpora un nuevo inciso al artículo 206 del Código Procesal Penal, el cual se enmarca en el Párrafo 3° denominado “Actuaciones de la investigación”. En dicho artículo se regula la entrada y registro por parte de la policía, en lugares cerrados sin autorización del propietario u orden judicial previa. Esto es posible únicamente cuando las llamadas de auxilio de personas u otros signos evidentes indicaren que se está cometiendo un delito, o destruyendo objetos destinados a la comisión de un delito.

El inciso que incorpora la Ley mencionada, efectúa una distinción tratándose del delito de abigeato, facultando a la policía a *“ingresar a los predios cuando existan indicios o sospechas de que se está perpetrando dicho ilícito, siempre que las circunstancias hagan temer que la demora en obtener la autorización del propietario o del juez, en su caso, facilitará la concreción del mismo o la impunidad de sus hechos”*.

Además de lo anterior, la Ley N° 20.596 incorporó un inciso final al artículo 448 quáter que hace referencia a la técnica de entrega vigilada, remitiéndose para ello a las normas de la Ley N°20.000, disponiendo:

“Ante la sospecha o la comisión de los delitos a que se refiere este párrafo, el Ministerio Público podrá, en lo pertinente, autorizar la correspondiente investigación bajo la técnica de entrega vigilada o controlada, en los términos regulados en el Título II, Párrafo 1°, de la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”.

Esta técnica consiste en la autorización por parte del Ministerio Público de que ciertos envíos ilícitos o sospechosos, en este caso, de constituir animales o especies objetos del delito de abigeato, o instrumentos que hubieren servido o pudieren servir para la comisión de este delito y sus efectos *“se trasladen, guarden, intercepten o circulen dentro del territorio nacional, salgan de él o entren en él, bajo la vigilancia o el control de la autoridad correspondiente, con el propósito de individualizar a las personas que participen en la ejecución de tales hechos, conocer sus planes, evitar el uso ilícito de las especies referidas o prevenir y comprobar cualquiera de tales delitos”* (artículo 23 de la Ley N°20.000).

El artículo citado dispone que la técnica se puede utilizar cuando se presume fundadamente que facilitará la individualización de otros partícipes, en el país o en el extranjero, como el cumplimiento de alguno de los fines señalados anteriormente.

Al respecto, Defensoría calificó como cuestionable la utilización de esta herramienta, señalando que carece de fundamento que el abigeato habilite mayores facultades policiales que un delito de hurto o robo análogo. En este sentido, se remiten al argumento señalado en documento elaborado para la investigación respecto de la penalidad, aplicándolo también a la entrega vigilada:

“Nuestro Código Civil trata a los animales como cosas corporales muebles, por lo que no se comprende por qué los delitos de apropiación que recaen sobre animales deben tener una penalidad mayor que aquellos que recaen sobre otros objetos muebles del mismo valor, en que se utiliza el mismo modo comisivo”.

Por otra parte, estas técnicas de investigación fueron evaluadas como positivas por parte de los órganos persecutores de responsabilidad penal. En efecto, en respuesta a Oficio enviado por este Departamento, la Jefatura Nacional de Gestión Estratégica de la PDI califica la facultad de ingreso de las policías y la figura de la entrega vigilada o controlada, como una de las fortalezas de las Leyes en evaluación.

Sin embargo, tanto Fiscalía, Carabineros y Policía de Investigaciones abogaron por una incorporación más amplia de la interceptación telefónica. En efecto, Fiscalía Nacional destacó la importancia de la interceptación telefónica en este ámbito, especialmente considerando que muchas veces se tiene conocimiento de quiénes son los sujetos que se dedican al abigeato sin embargo no es posible vislumbrar cómo y cuándo van a cometer el delito.



“Las patrullas anti-abigeato saben quienes se dedican a este delito, (...) pero cómo llega a encontrar o esclarecer un delito respecto de los sujetos que no sea la flagrancia, que no sea estar tres días, cuatro días, cinco días esperando y que justo pasen por ese camino, y los tipos toman sus resguardos, o sea muchas veces mandan a otros a robar los animales, mandan a otro a que se los trasladen, que se lo entreguen ya despostado, o incluso ya a veces ni siquiera los van a tocar, perfectamente a través de terceros lo terminan vendiendo en la feria”.

Asimismo, en respuesta a Oficio enviado por este Departamento, al Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales O.S.9 de Carabineros, se señaló que se requiere mayor facilitada para el uso de técnicas intrusivas de registro de imágenes y de interceptación telefónica:

“Ellas fueron ampliadas en la llamada agenda corta 2016, pero respecto al abigeato en forma limitada (...) sería prudente que esta medida intrusiva de carácter investigativo, se incluya en el artículo 448 quáter del Código Penal, de este modo abarcar la organización completa que se dedica al delito de abigeato”.

En efecto, el artículo 226 bis del Código Procesal Penal dispone que, cuando la investigación del delito contemplado en el artículo 448 bis, entre otros más, *“lo hicieren imprescindible y existieren fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, de la participación en una asociación ilícita, o en una agrupación u organización conformada por dos o más personas, destinada a cometer los hechos punibles previstos en estas normas, aun cuando ésta o aquella no configure una asociación ilícita”*, el Ministerio Público podrá aplicar las técnica de interceptación telefónica, conforme lo disponen dichas normas.

6. FISCALIZACIÓN DEL DELITO DE ABIGEATO

El inciso primero del artículo 448 quáter castiga como autor de abigeato a quien efectúe las siguientes conductas:

- El estar en poder de los animales señalados o partes de los mismos, sin justificar su adquisición o legítima tenencia.
- El arreo, transporte, de dichas especies animales manteniéndolas cautivas, inmovilizadas o maniatadas en un predio ajeno.
- El porte de armas, herramientas o utensilios comúnmente empleados para el faenamiento de animales y no dar descargo suficiente de su tenencia.

El artículo dispone en su inciso segundo, que las marcas registradas, señales conocidas o dispositivos de identificación individual oficial registrados ante el Servicio Agrícola y Ganadero u otras electrónicas o tecnológicas, constituyen presunción de dominio a favor del dueño de la marca o señal.

Respecto al Dispositivo de Identificación Individual Oficial (DIIO) existieron ciertas observaciones de parte de los implementadores entrevistados. Desde la Fiscalía Regional de Los Lagos, se señaló que cualquiera puede tener acceso a estos dispositivos y por tanto justificar la tenencia de un animal, cambiarlo de uno a otro, “blanqueando” de este modo al objeto del delito.

“Si el imputado es un ganadero también, porque son ganaderos también ellos, tienen acceso a DIIOs y simplemente usan un DIIO de los que compraron y lo dejan registrado y ese animal lo venden. Blanquean al animal”.

Dispositivo de Identificación Individual Oficial (DIIO): Corresponde a un “arete” o “bolo ruminal” de material plástico donde se registra un número oficial único e irrepetible. (Fuente Resolución 6774 exenta de 2015 de SAG)

En el mismo sentido se pronunció Carabineros de dicha Región, dando cuenta de la facilidad con que el DIIO puede cambiarse de un animal a otro, y al momento de fiscalizar no hay cómo verificar que el animal sea efectivamente de propiedad de quien los traslada. Asimismo, dan cuenta que en ocasiones los dispositivos están duplicados, y un mismo dispositivo se repite con otro animal que tiene las mismas características y que existen personas que se dedican a vender estos dispositivos en el comercio informal.

“Hay un problema en el ingreso de estos, no hay una regulación de quienes hacen el ingreso y la problemática principal es que no hay un control de que quienes pueden adquirir este tipo de arete”.

Con respecto a lo anterior, el Servicio Agrícola y Ganadero señaló los inconvenientes de calificar al DIIO como presunción de dominio, por cuanto el objetivo de dicho dispositivo es eminentemente sanitario. En efecto, indicaron que toda la información que recogen es con un fin sanitario y con el propósito de saber dónde están los animales, quién los tiene, dónde los tiene, para controlar y erradicar enfermedades.

“No puede ser que el DIIO se esté actualmente casi ocupando como una manera de constatar la propiedad siendo que no es el fin, y como no tiene ese objetivo, no lo cumple porque se puede sacar, se puede cambiar (...) el DIIO es sanitario, no es para probar el dominio sobre los animales”.

Además de lo anterior, la Ley N°20.596 sustituyó el Título Tercero del decreto con fuerza de ley 16 de 1963, sobre Sanidad y Protección Animal, incorporando normas sobre los documentos para el transporte de ganado. De este modo, dispone como obligación de quien transporta animales llevar consigo el formulario de movimiento animal.

*Formulario de movimiento animal (FMA): Documento relativo a los movimientos o traslados de animales de un establecimiento pecuario a otro. (Fuente Resolución 6774 exenta de 2015 de SAG)
Dicho formulario está regulado mediante resolución exenta número 6774 de 12 de noviembre de 2015, dando cumplimiento a lo señalado por el artículo 32 del decreto en comento. Este formulario debe encontrarse a disposición de los usuarios en todas las unidades de Carabineros y en todas las oficinas del SAG.*

La norma dispone que no se podrá rematar en ferias de ganado ni beneficiar en mataderos sin recepcionar el formulario respectivo. Además, establece multas de 1 a 50 UTM por animal, a la feria o matadero que venda o beneficie animales, sin contar con dicho documento.

Finalmente, la norma señala que la fiscalización está a cargo de Carabineros y SAG, debiendo controlar que el transportista o responsable del mismo lleve consigo el formulario.

Con relación a esta norma, el SAG dio cuenta del hecho que es la Ley N°20.596, “que mejora la fiscalización para la prevención del delito de abigeato”, la que otorga las facultades con relación al formulario de movimiento animal, pero pone hincapié en que su función dice relación con control de enfermedades en animales y plantas, y no con la persecución, fiscalización o prevención del delito de abigeato.

“No nos corresponde supervisar lo que es el ámbito del delito de abigeato, nosotros nos limitamos solamente, como dijo Nelson, al ámbito sanitario y la trazabilidad del animal desde un predio a otro, o cuando va a la feria o cuando va a matadero, pero nuestras competencias se refieren al ámbito sanitario, de tal manera que entendemos que las competencias en lo que se refiere al delito de abigeato, es de otras autoridades, fiscalía, los jueces.” (SAG)

Por su parte, para la Fiscalía de la Región de Los Lagos, el formulario constituye un medio de prueba y normalmente Carabineros fiscaliza que los transportistas cumplan con el trámite. Asimismo, Fiscalía dio cuenta de la necesidad de efectuar capacitaciones para el correcto uso del documento y sobre sus aspectos técnicos.

El artículo 36 del decreto con fuerza de ley en comento, faculta sólo a Carabineros y a SAG para fiscalizar lo señalado por el Título Tercero, y en el mismo sentido se ubica el artículo 448 quáter, que faculta a Carabineros a “exigir, además del formulario de movimiento animal, la boleta, factura o guía de despacho correspondiente, a efectos de acreditar el dominio, posesión o legítima tenencia de las especies”.

Con relación a lo anterior, en respuesta a Oficio enviado por este Departamento a la Jefatura Nacional de Dirección Estratégica de la PDI dio cuenta que las facultades de fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre formulario de movimiento animal, están entregadas únicamente a SAG y Carabineros, y las facultades de exigir toda documentación que acredite dominio, posesión o tenencia de especies, sólo están otorgadas a Carabineros en el artículo 448 quáter del Código Penal, dejando fuera en ambos casos a la Policía de Investigaciones.

7. COMPLEJIDAD DEL DELITO DE ABIGEATO

Tanto implementadores como expertos dieron cuenta de la complejidad de investigar y pesquisar el delito de abigeato. En particular, las grandes dimensiones de los predios en los que el delito ocurre y el hecho que normalmente se efectúa en horario nocturno dificultan la detención por flagrancia de sus partícipes, y la obtención de pruebas incriminatorias, una vez cometido el delito, es sumamente compleja.

“Es muy difícil poder dar con el delito en forma flagrante si no es por una información o un dato que se pueda seguir una línea investigativa”. (Carabineros Región de Los Lagos)

Si bien existen esfuerzos por parte de Carabineros en efectuar fiscalizaciones nocturnas, en carreteras, y en ferias ganaderas, la alta rotación de las patrullas antiabigeato y la necesidad de capacitación permanente, operan como desventajas al momento de obtener resultados.

En sentido similar se pronunció Fiscalía Nacional, al dar cuenta de la ocurrencia nocturna y sin testigos del delito, además de la rapidez con que los delincuentes efectúan la venta del animal faenado, destruyendo por tanto el objeto del delito.

“Llega una camioneta a un sitio cercano donde está la masa ganadera dispersa, los toman, dos o tres animales, y que los detecten pasa un día o pasa el día siguiente, entonces se produce el hecho delictual del abigeato, aparecen animales faenados y separados y vendidos en alguna carnicería clandestina o sino a veces llevados a las ferias”

Lo anterior, se suma al hecho que la denuncia muchas veces tarda en presentarse, en ocasiones debido a que las grandes extensiones de tierra en que se mueven los animales, deriva en la imposibilidad de su dueño de tomar conocimiento de forma inmediata o al corto plazo de la ausencia de una o más cabezas de ganado.

La Fiscalía además puso hincapié en las particularidades de la masa ganadera en contraposición a otros objetos materiales del delito de robo o hurto, por su calidad de semoviente. En el mismo sentido se pronunció la Fiscalía Regional de Los Lagos, al comentar sobre el sistema de ganadería de la región.

“El sistema que hay en el sur, a diferencia de lo que es la ganadería de la zona central que trabaja con el sistema del arreo diario del animal y los deja en establo, acá eso es imposible, los animales a la pampa y con suerte los cuentan una vez cada dos semanas, una vez al mes.”

Por su parte, Carabineros de la Región de Los Lagos dio cuenta de la importancia de las medidas de auto cuidado por parte de los ganaderos, sin embargo, también puso hincapié en la extensión de los predios y la diferencia entre efectuar una inversión para proteger una casa en la ciudad, en contraposición a un predio de varias hectáreas en el cual habitan animales. En este último caso las medidas de seguridad son claramente más onerosas.

También se dio cuenta del hecho que el valor que tiene un animal no se refleja a simple vista ya que puede estar dado por otros factores, y el daño a su propietario pueden ser varios millones de pesos.

“Por ejemplo, una vaca lechera que tiene cruce genético, vacunas al día, marcaje, alimentación especial, (...) para generar 30 litros de leche se genera una inversión millonaria, el cuatrero lo toma y lo vende como ganado, lo troza, pero no es solamente ese daño sino que el daño colateral que es el negocio de un grupo familiar que está inmerso y el costo de producción de reemplazar esa vaca no es fácil para un agricultor porque son años de cruce.” (Fiscalía Nacional).

En definitiva, Fiscalía Nacional señaló que el retraso en la denuncia y la escasa prueba resultan en que un porcentaje alto de las causas por abigeato va a archivo por imputado desconocido. En otros casos, se descubren animales faenados en una carnicería sin las autorizaciones suficientes, por lo que se entiende que puede haber sido proveniente de hurto o robo pero sin más antecedentes que analizar.

Con relación al faenamamiento clandestino, la Fiscalía de la Región de Los Lagos señaló que el abigeato también se combate a través de la Ley N°11.564 de Mataderos Clandestinos, atacando de este modo la cadena de suministro. En estos casos, cobra vital importancia el análisis de ADN Bovino, para efectos de los medios probatorios.

“El Banco de ADN Bovino que también nació como un proyecto local de la Fiscalía de Puerto Varas, que nos permite hacer cruce en el fondo entre carne que se encuentra, asociarlo a animales y a la pertenencia que tenía en el momento de la sustracción.” (Fiscalía Regional de los Lagos)

Por su parte, Carabineros de dicha Región señaló que el faenamamiento clandestino es más fácil de pesquisar, por lo que indicaron la conveniencia de revisar la legislación actual de manera de considerar la asociación de dicha conducta al abigeato. En el mismo sentido se pronunció la Jefatura Nacional de Dirección Estratégica de la Policía de Investigaciones, en respuesta enviado por el Departamento, al sugerir:

“(La) confección de una norma integradora que regule, trate y sancione los delitos relacionados al hurto, robo y faenamamiento clandestino de animales, debido a que estos temas actualmente son abordados y tratados en deferentes leyes.”



CAPITULO IV.

INSTITUCIONALIDAD PARA LA PREVENCIÓN FISCALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN

El delito de abigeato ha presentado un tratamiento especial por parte de algunas autoridades regionales vinculadas a instituciones públicas dedicadas a la prevención, fiscalización y persecución. Estos organismos han comprendido la importancia del fenómeno para las comunidades afectadas, desarrollando estrategias focalizadas en base a una coordinación público-privada poco común en las políticas públicas nacionales.

Este fenómeno, poco entendido en las zonas urbanas del centro del país, ha concentrado esfuerzos en lo que refiere a mejorar las herramientas utilizadas para su detección y en la capacitación de los funcionarios públicos, todo lo cual ha debido realizarse principalmente en base a los mismos recursos humanos y financieros que dan respuesta a la persecución de toda clase de delitos ocurridos en la zona.

Así, en el presente capítulo se revisan la manera en que las instituciones públicas están haciendo frente al delito, la coordinación intersectorial, el papel clave de ciertos organismos y las experiencias en torno a estrategias de focalización para el tratamiento del delito.

Como una buena práctica a destacar, y debido al aporte que este ha significado para la persecución del delito, se aborda al final de este capítulo la implementación del Banco de ADN Bovino de Fresia, con especial énfasis en la necesidad que dio origen a esta actividad.

1. EL ABIGEATO UN PROBLEMA POCO CONOCIDO EN LA CAPITAL

La variable territorial es determinante para comprender el delito de abigeato, en tanto su abordaje por parte de las instituciones públicas ha debido adaptarse a las necesidades propias de la zona centro sur. De esta manera, al iniciar la investigación fue notoria la necesidad de abordar el fenómeno a partir de las opiniones de las autoridades locales, las que coincidieron en el énfasis de integrar una mirada regional para comprender el impacto de este delito.

En este sentido, el estudio evidenció que para las autoridades del nivel central, esta problemática parece ajena, producto de la escasa ocurrencia de este ilícito en regiones del centro del país. Lo antes señalado se recoge en la opinión entregada por la Defensoría Penal Pública, institución que -en razón de las cifras por ellos recabadas- destaca el limitado número de causas ingresadas en la región del Bío Bío, territorio rural en el que señalan podría suponerse que este delito es de mayor ocurrencia.

En base a lo antes expuesto destacan *“En nuestra opinión, siendo el abigeato un ilícito de escasa ocurrencia, cuya característica principal es ser un delito propio de zonas rurales, habitualmente cometido por personas de escasos recursos, debiera eliminarse este tipo penal, castigando la apropiación de animales como hurto o robo, según corresponda en atención al modo comisivo”*.

Por su parte, desde la Fiscalía Regional se refieren a esta perspectiva destacando la falta de comprensión de las autoridades nacionales sobre la relevancia que tiene este ilícito para las principales zonas afectadas, lo que podría afirmar un marcado centralismo en la observancia del fenómeno.

“Uno cuando lo ve desde Santiago, es difícil poder dimensionar el impacto social y económico que tiene el abigeato en la región. Si tú planteas esto en Santiago probablemente la mayoría se van a un poco reír, son pocos casos, pero al estar acá tú entiendes el fenómeno en todo su contexto.” (Fiscalía Regional de Los Lagos)

En una línea similar se pronunció la Diputada Alejandra Sepúlveda, durante la tramitación del proyecto de Ley que dio origen a la norma N°20.596. Durante la discusión en sala en 2011, destacó el impacto que este delito tiene para los pequeños agricultores:

“Señor Presidente, si bien el proyecto es importante para los agricultores, también lo es el significado que los animales tienen para los pequeños agricultores. Los animales constituyen una forma de capitalización para ellos, ya que cuando existe algún problema de salud u otra complicación en la familia, a lo primero que se recurre es a la venta de los animales. Por eso, es importante resguardar los bienes de los agricultores, en forma especial de los pequeños, porque, de alguna manera, los animales son la alcancía y el ahorro permanente, además de que para muchos constituyen instrumentos de trabajo fundamentales”. (Alejandra Sepúlveda, Historia de la Ley, 14 de septiembre de 2011)

No obstante lo anterior, desde el Ministerio Público de la región de Los Lagos han desarrollado diversas estrategias para atender de forma específica este delito, haciendo uso de la autonomía en la definición de principios de actuación con la que cuenta el Fiscal Regional Marcos Emilfork, quien estableció a finales de 2011 el control de este delito como política criminal para la zona.

A esa fecha el delito presentaba un aumento sostenido de un 89% desde 2006 a 2011, y no se registraban acciones coordinadas con otras instituciones para su prevención, fiscalización y persecución.

“Había por lo tanto una invisibilidad del fenómeno del delito de abigeato en la región, o sea, estaba claro que era un delito fuerte que afectaba económicamente a las personas, pero pasaba un poco inadvertido: falta de criterios de actuación comunes a nivel regional, habían realidades en una comuna versus otra jurisdicción los cuales eran distintos los criterios, inexistencia de una política regional de persecución, y en consecuencia de fiscales especializados en perseguir este tipo de delitos”. (Fiscalía Regional de Los Lagos)

Es así como la Fiscalía Regional de Los Lagos inicia un proceso de coordinación con las instituciones involucradas en dos frentes: por una parte, se inició un trabajo con la Policía de Investigaciones, Carabineros y ganaderos para convocar una mesa de coordinación para la prevención del delito. Esta instancia ha promovido el diálogo entre afectados y autoridades, permitiendo

generar mayor conciencia entre la comunidad sobre la importancia de tomar resguardos para evitar el delito y de denunciar los hurtos o faenamientos clandestinos, en tanto le permiten al órgano persecutor iniciar las investigaciones pertinentes.

La otra estrategia estuvo centrada en la capacitación de los fiscales regionales, con el fin de instruir sobre las particularidades del delito en concordancia con la publicación en el año 2012 de la Ley N°20.596 que integraba nuevas herramientas para la persecución penal del abigeato.

A los esfuerzos de esta institución se suman otras experiencias realizadas por la Gobernación Provincial de Llanquihue en 2011, en conjunto la Coordinadora Regional de Seguridad Pública de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior en la localidad de Fresia, instancia en que participaron ganaderos, vecinos, Carabineros y la Policía de Investigaciones. Una experiencia similar se desarrolló en la Región de Los Ríos ese mismo año liderada por el Ministerio del Interior y la Gobernación de la Región de los Lagos.

Para el año 2012 el órgano persecutor también realizó trabajos coordinados con las Gobernaciones de Osorno, con instituciones públicas como el Servicio de Impuestos Internos (SII) y organizaciones ganaderas como Agrollanquihue y SAGO. En el mismo período la Fiscalía Regional de Aysén también lideró una mesa técnica para la prevención e investigación del robo de animales a la que se sumaron autoridades locales de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura. Experiencias similares desarrolló la Gobernación de Osorno durante el mismo período, dando cuenta de un abordaje especializado en las zonas con mayor masa ganadera del país, exceptuando la Araucanía donde a la fecha las mesas de coordinación se han centrado en abordar el conflicto Mapuche, siendo el abigeato un tema secundario.

Estas mesas de coordinación han propiciado un nivel de apoyo entre los distintos actores involucrados, con relativa permanencia en el tiempo para el caso de la región de Los Lagos, la más avanzada en cuanto a organización público privada, alcanzando dos reuniones por año como mínimo, a nivel regional. Para las otras zonas del país se llevan a cabo de forma intermitente.



Si bien estas instancias han sido celebradas por los distintos actores como un avance importante en la manera de hacer frente a este tipo de conductas criminales, se cuestiona la ausencia de una política pública nacional o enfocada en la zona que aúne criterios en el tratamiento de estos temas por las instituciones públicas de manera estable y permanente. Solo a finales de 2016 la Subsecretaría de Prevención del Delito constituyó la primera “Mesa Nacional para la Prevención del Delito en el Sector Agrícola y Ganadero⁶”, cuyo fin estaría centrado en diagnosticar y coordinar acciones público-privadas para prevenir y mejorar la fiscalización y persecución de delitos como el abigeato.

“No hay un único tratamiento nacional del delito y eso hay que pensar, y los parlamentarios también pueden pensar esto, podría encabezarlo en mesas interesadas, sin duda la Fiscalía, sin duda, pero en otras partes la encabezan la Intendencia o las gobernaciones porque son problemas también políticos, ahí tienes que pensar que a las mesas concurren no solamente los que están en el ámbito propiamente tal persecutor penal que es la Fiscalía, Carabineros, PDI, también debiera estar sentado las asociaciones gremiales de agricultores, el SAG, Servicio de Impuestos Internos por el tema de las facturas y la venta cuando son faenados los productos, y debiera haber una política de persecución más menos unitaria, para que cuando trabajemos en las distintas regiones, sea el mismo indicador que estemos analizando”. (Fiscalía Nacional)

Lo anterior adquiere relevancia, por cuanto, según señaló Carabineros de la Región de Los Lagos, las mesas de coordinación al no encontrarse institucionalizadas quedan a la voluntariedad de la autoridad de turno. Esto se ve reflejado en el caso del Fiscal Emilfork, quien junto con incentivar las mesas de trabajo ha desarrollado diversos instructivos mediante oficio en el que establece criterios de actuación y ha fomentado las capacitaciones de efectivos policiales, sin embargo, fue posible notar en la zona un cierto temor en la proyección de este tratamiento especializado en el largo plazo cuando asuman nuevas autoridades.

“La verdad es que las coordinaciones siempre quedan supeditadas a las personas y efectivamente de forma local por ejemplo con Fiscalía existe una muy buena relación y en la temática del abigeato, como señalaba teniente Santander, se han generado un par de iniciativas el tema del acta para poder de mejor manera y el contacto es bastante fluido, con Fiscalía. Con el SAG también a nivel comunal ningún reparo o inconveniente” (Carabineros Región de Los Lagos)

En relación al acta mencionada por Carabineros, es importante destacar como buena práctica la elaboración de una Cartilla para el Control de Transporte del Ganado, herramienta aportada por Fiscalía para fortalecer la primera etapa de recolección de información. Este instrumento orienta a Carabineros de Chile en la obtención de datos que permitan determinar si hubo o no una conducta ilícita y detectar tempranamente la ocurrencia del abigeato.

La Cartilla destaca algunos ejemplos sobre los detalles en que los efectivos policiales deben fijarse al revisar la documentación que portan los conductores al momento de trasladar a los animales e incorpora los tipos penales de los delitos de manera de hacer más accesible la información al momento de la denuncia o control policial.

“Lo que ha servido bastante en la implementación del acta que proporcionó la fiscalía con las características del animal donde el agricultor dice “es de tal raza” o “tiene tal mancha y tantos kilos aproximadamente” y todas esas características van en un acta que se agrega al parte o denuncia. Lo otro que es importante es que conforme a la misma información que trabajan en abigeato es que realiza primeras diligencias para agarrar testigos a tratar de dar con evidencia que se pueda levantar, mediante fijación fotográfica o levantamiento de estas muestras, por ejemplo del pelo del animal, cuando hay corte de las hebras de alambre de púas de los predios. (Carabineros Región de Los Lagos)

Esta iniciativa forma parte de una serie de instrucciones establecidas mediante oficios publicados entre los años 2013 y 2015 en los que destacan indicaciones para la adopción de procedimientos en caso de incautaciones asociadas al delito y la obligación de informar al Fiscal Regional en caso de aplicarse cualquier término judicial distinto a la sentencia definitiva.

⁶ Información obtenida del sitio: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2016/08/18/subsecretaria-de-prevencion-del-delito-conforma-mesa-nacional-para-prevenir-delitos-en-el-sector-del-agro/>



2. PATRULLAS ANTI ABIGEATO: EL APORTE DE CARABINEROS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO

Otro actor relevante que contribuye en la persecución del delito es Carabineros de Chile. La institución concentra el mayor número de ingresos de denuncias por abigeato, siendo por lo general el primer contacto que la comunidad tiene con las instituciones públicas al momento de dar a conocer la ocurrencia del delito.

Si bien ambas policías apoyan la labor investigativa del Ministerio Público y asisten con regularidad a las mesas de coordinación convocadas, Carabineros, además, realiza patrullajes en los territorios afectados de forma preventiva o en razón de una denuncia. Este procedimiento, se ha visto reforzado en la Región de Los Lagos por un grupo de efectivos que se han especializado en la materia, dando vida a las Patrullas Anti - Abigeato.

Esta iniciativa pionera en el país, tiene a Fresia entre las localidades que impulsaron su implementación, en tanto, esta comuna es una de las que registra el mayor número de denuncias por el robo de animales y en la cual la ciudadanía se ha organizado con las autoridades locales de forma autónoma para combatir el delito. Junto con ella, otras unidades policiales de la zona se han unido a esta iniciativa conformando una red intercomunicada de Carabineros, apoyados en muchos casos por los propios ganaderos, para recorrer extensos territorios, de Cordillera a Mar en la persecución de este ilícito.

Sin embargo, estas patrullas o Comisiones Anti Abigeato solo cuentan con dos efectivos especializados que van rotando continuamente y que atienden de forma exclusiva este delito en tanto no se provoquen otros incidentes vinculados a temas de alta connotación social como violencia intrafamiliar, asesinato, violación los que tienen prioridad en su atención.

“En la última reunión que tuvimos con Carabineros, PDI, Agro Llanquihue, antes del 18 de este año, Carabineros manifestó que no tenía equipamiento ni medios para poder seguir manteniendo las unidades anti-abigeato, las patrullas, y ahí hubo toda

una conversación larga sobre los vehículos y bueno, pero efectivamente tenemos algunos problemas logísticos, el territorio es bastante amplio y la policía tampoco de abasto para poder cubrir todo el territorio”. (Fiscalía Regional de Los Lagos)

De esta manera, nuevamente los esfuerzos por entregar un tratamiento especializado a este delito quedan supeditados a los recursos disponibles y a la voluntad de las personas que componen la institución a cargo. Por cuanto, estas patrullas no se encontrarían institucionalizadas, vale decir, no estarían integradas de manera formal en la orgánica institucional, lo que deviene en una participación restringida por el total de efectivos disponibles en cada unidad y por los recursos materiales con los que estos cuentan para todo evento.

Un ejemplo de ello lo grafican el total de efectivos policiales con los que cuenta cada destacamento policial de los territorios más afectados en los alrededores de Puerto Varas. Por una parte, encontramos a la Tenencia de Fresia con 14 Carabineros, el Retén Pargua con 9 efectivos y el Retén Tegualda con un número cercano, lo que totaliza cerca de 30 efectivos para recorrer una extensión territorial que supera los 130 kilómetros en línea recta, sin contar con las dificultades de acceso a predios rurales y las condiciones climáticas con las que tienen que hacer frente a este ilícito.

“Entonces nos son más de 30 Carabineros que trabajan para todos los eventos, o sea no solamente abocados al delito del abigeato, obviamente ellos en el desarrollo de su servicio o en el patrullaje le dan una gran preponderancia e incidencia al tema del abigeato pero no pueden dedicarse exclusivamente a él” (Carabineros Región de los Lagos).

La experiencia de la Fiscalía Regional de Los Lagos es otra muestra de la precariedad con que cuenta Carabineros y el esfuerzo que sus efectivos ponen para intentar dar un tratamiento especializado a la prevención y fiscalización del Abigeato.

“Tenemos a dos funcionarios de Carabineros que recorren desde el Cardenal Samoré hasta la costa, por lo tanto imagínense a dos funcionarios recorriendo esa cantidad de kilómetros y esa extensa cantidad de terreno” (Fiscalía Regional de Los Lagos).

Más allá de las dificultades por ellos experimentadas, el aporte que estas iniciativas han efectuado para el control del delito son celebradas por los distintos actores involucrados, quienes destacan que desde su participación, entre otros factores, estas han experimentado un mayor control sobre la incidencia del abigeato, en tanto sirven para amedrentar la acción ilegal, además de orientar y promover el ingreso de denuncias por parte de la ciudadanía afectada.

De igual modo, estas patrullas han permitido que los efectivos policiales de la zona puedan profundizar en su abordaje al estar en contacto directo con los ganaderos, las comunidades locales y autoridades, además de optar a capacitaciones destinadas a potenciar el término de las investigaciones en causas judiciales con condena definitiva, en tanto su participación oportuna permite aportar las pruebas necesarias para llevar a cabo un proceso judicial, debido a que este delito, como se revisó en el capítulo anterior, por sus características presenta dificultades para ser pesquisado.

En relación a las capacitaciones, cobra relevancia la diversidad de ámbitos del delito en ellas abordadas, donde es posible destacar instancias en las que Carabineros ha recibido formación para el perfeccionamiento del ingreso de denuncias y la fiscalización, como se observa con la implementación de la Cartilla para el Control de Trasporte del Ganado.

Asimismo, la instrucción se ha extendido a los peritajes y el tratamiento de la evidencia, en la cual los efectivos policiales han podido conocer las cadenas de custodia necesarias para proteger las muestras de pelo para analizar el ADN Bovino, evidencia de ropa, herramientas o cualquier elemento que contenga evidencia orgánica a la que se le pueda aplicar un análisis de ADN. Sin embargo, la alta rotación perjudica el tratamiento especializado de los efectivos en el largo plazo, junto con las dificultades para dedicarse de forma exclusiva a su persecución.

“Tuvimos hace poco una reunión con los principales agricultores y es esa la preocupación que tienen ellos de como se sienten apoyados por del Ministerio Público y de Carabineros en este caso y nace la necesidad de tener, en este caso, Carabineros que estén capacitados para poder afrontar el tema del delito ya que como no está definida una patrulla fija para este caso en sí, muchas veces hay que poner a unos carabineros que realizan todo tipo de servicios y no siempre está abocado a este delito, y la información que necesita para poder afrontarlo no es la necesaria” (Carabineros Región de Los Lagos).

Todo lo anterior, ha permitido registrar avances reconocidos por las magistrados del Juzgado de Garantía de Puerto Varas, quienes destacan un cambio en la persecución penal por la participación de las patrullas anti abigeato.

“Es, yo creo que, notorio el cambio de la persecución penal desde que hay una comisión especializada de Carabineros que se dedica al tema del abigeato desde hace un tiempo, y han tenido una especialización y una capacitación diferente respecto a otros delitos porque éste es un delito especial, tiene una forma de persecución especial, tiene dificultades de investigación también bien específicas y en eso la existencia de mayor patrullaje preventivo ha sido muy importante y la coordinación también de los afectados que han creado asociaciones. Tienen un abogado que los representa, presentan querellas en las causas, se comunican entre sí, aportan información a la investigación.”

Complementando lo antes señalado, es importante hacer notar la relevancia de la participación de los ganaderos y de la comunidad en la labor que tanto Carabineros como la Fiscalía han desarrollado. Tras la investigación fue posible constatar que el trabajo mancomunado ha sido la clave para que las distintas herramientas generadas por ambos actores permitieran avanzar en un abordaje especializado de este ilícito. Estas iniciativas, además, contaron con el respaldo del debate producido por las mesas de coordinación apoyadas por la Gobernación Provincial y la Subsecretaría de Prevención del Delito, en su momento, permitiendo mayor cohesión y complementariedad en el tratamiento de esta problemática.

58

Esto fue destacado por los efectivos policiales quienes destacaron la importancia de los actores sociales en la prevención del delito en el día a día: *“Hay una comunicación fluida con estas entidades. Si bien se le ha sacado provecho al tema de los WhatsApp, el correo electrónico también ha servido, estamos en constante comunicación con Agrollanquihue, con el gremio de agricultores de Fresia y con los pequeños agricultores que no están asociados a estas entidades. Conforme a eso también tenemos una base de datos con las cantidades de animales de los predios que están más afectados”.*

Este contacto directo también fue destacado por fiscalía como una oportunidad para responder con mayor celeridad ante la ocurrencia del abigeato, lo que además se enmarca en una coordinación con énfasis en los periodos estivales: *“Reuniones estratégicas antes de Septiembre y de fin de año con la SAGO y la Agrollanquihue, en las que obviamente hay contacto directo con los agricultores. Tenemos tan buena relación, tanto aquí en Puerto Varas como nosotros en la provincia de Osorno. Digamos, la parte directiva de la SAGO nos llama inmediatamente cuando tiene un agricultor afectado, o sea podemos tener contacto directo”.*

Como ha sido posible apreciar, estas coordinaciones entre instituciones y ciudadanía han sido relevantes, sin embargo, la propia organización de los ganaderos fortalece el proceso, en tanto, ha posibilitado, socializar de mejor maneras las distintas estrategias, generando un acompañamiento por parte de los grandes productores a los medianos y pequeños ganaderos, orientándolos en las denuncias y acompañándoles en el proceso judicial, situación que en palabras de las juezas de Garantía de Puerto Varas han complementado la implementación de la Ley N°20.596 y facilitado la investigación de este tipo de ilícitos.

“Antes de esta modificación existía poca eficacia en el resultado de una investigación porque no había especialización de la policía y no existían tampoco herramientas, que después si fueron creadas. Aquí lo que marcó la diferencia fue la existencia de una comisión especial de abigeato, la existencia del registro de ADN bovino y yo creo que también la agrupación de los querellantes afectados en una agrupación que entre ellos se coordinan y tiene una persona que también trabaja con los fiscales y la policía en el tema”.



CARABINEROS DE CHILE

133

PATRULLA
ANTIABIGEAT

Z 5220

TENENCIA FRESIA

www.carabinerosdechile.cl

3. FISCALIZACIÓN

Otro tema que se destacó sobre el rol de las instituciones y la fiscalización fue su concentración en los meses de septiembre y diciembre, por ser consideradas las fechas en las que aumentaría el delito. En estas instancias se sumaría al trabajo de Carabineros y Fiscalía, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), en conjunto con el Servicio de Impuestos Internos, asistiendo principalmente a ferias ganaderas, carnicerías o en carreteras.

Así lo mencionan desde la Fiscalía Regional de Los Lagos, al comentar su experiencia en lo que a fiscalización respecta *“hemos tenido varias clausuras con el Servicio de Salud, y caemos todos, o sea como tenemos esta cadena de turno telefónico, si vamos a fiscalizar, por ejemplo, unas carnicerías, sabemos que constantemente la carne está llegando allá sin cadena de frío, además producto de abigeato que se sabe que el origen es ilícito, llegamos con el Servicio Impuestos Internos y con el SAG y además con el Servicio de Salud, por lo tanto caen todos en la misma ocasión.”*

Al observar el número de causas ingresadas al Juzgado de Garantía de Puerto Varas en 2016, es posible señalar que estas se concentraron en el mes de mayo alcanzando 502 ingresos, seguidos por los meses de febrero (348) y agosto (315). Sin embargo, su variación es marginal en relación al resto del año, lo que respaldaría lo planteado por instituciones como Carabineros de la zona, quienes destacan que el ilícito sería permanente y que requiere de un abordaje continuo.

60

“Pero resulta que la temática es permanente y si queremos buscar soluciones concretas y efectivas a los problemas de la gente hay que estar permanentemente no solo para efectos mediáticos (...) para fechas emblemáticas todas las instituciones aparecen queriendo figurar.”

Para estos efectos, también ha generado conflicto la inexistencia de un sistema único de información en el que participen las distintas instituciones involucradas en la prevención, persecución y fiscalización. Actualmente, cada institución cuenta con su propio registro, siendo de acceso abierto para Carabineros el que genera el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), denominado Sistema de Información Pecuaria. A partir de este, los efectivos policiales pueden ingresar a los registros de propiedad de los animales y ser puente de información entre los ganaderos y la institución, mediante la entrega de los formularios de Movimiento Animal que los propietarios deben llenar.

“Carabineros de Chile tiene acceso a una parte muy restringida del sistema que es para entregar formularios de movimiento y saber a quién se le entregan esos formularios de movimiento, ellos tienen la capacidad por ley y la facultad por ley de poder entregar estos formularios y registrarlos. Si quieren, o si se desea recopilar información respecto a los movimientos, tienen que solicitarlo a SAG (...) y el problema que tenemos con Carabineros es que hay mucha rotación en sus cuarteles” (SAG).

Por otra parte, en algunos sectores de la Región de Los Lagos las instituciones se contactan de forma telefónica y se organizan por turno ya sea para las fiscalizaciones o para hacer frente a un delito cuya ocurrencia se genera por las noches en territorios rurales, situación que requiere de este tipo de estrategias.

“Tenemos un turno de llamado, y ese turno de llamado que se creó a través de la mesa ha funcionado muy bien porque si aparece un cargamento de animales en la noche tenemos que saber si las facturas, si van con facturas, si van con guía de movimiento animal o con lo que vayan si es verdadero si no es verdadero, si los datos que hay ahí son efectivos, y por lo tanto tenemos que tener algún control, o algún contacto con el SAG, o algún contacto con el Servicio Impuestos Internos, y este turno ha funcionado muy bien en ese sentido.” (Fiscalía Regional de Los Lagos)

De esta manera, fue posible observar en la Décima Región diversas iniciativas para mejorar el tratamiento del Abigeato, en base a la coordinación generada entre las propias instituciones públicas y la ciudadanía. Sin embargo, estas se llevan a cabo de forma intermitente, no operan sobre criterios uniformes, dependen de la voluntariedad de las autoridades de turno y su aplicación sigue siendo limitada en relación al vasto territorio afectado por el Abigeato.

4. ORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD DE FRESIA PARA EL COMBATE DEL DELITO DE ABIGEATO

Conforme declararon los creadores de esta iniciativa, es que dadas las altas cifras que se estaban presentando en la comuna de Fresia por el delito de abigeato, la comunidad local comenzó a organizarse con el objeto de combatirlo. Esto daría origen al Banco de ADN Bovino en el año 2014, buscando dar respuesta a las necesidades de los agricultores víctimas del delito del abigeato.

Según información obtenida del sitio web oficial del Banco de ADN Bovino, se señala que, el proyecto nace financiado por el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) a través del Programa *Iniciativas de Desarrollo Territorial (IDT)*, programa destinado a financiar la ejecución de proyectos que promuevan la obtención de beneficios colectivos para micro y pequeños empresarios.

El Banco fue generado por los profesionales Arturo Barría Winter y Ariel Assad Acevedo, quienes elaboraron el proyecto con apoyo del Liceo *Carlos Ibáñez del Campo*, de la comuna de Fresia, la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Austral de Chile, la Fiscalía de Puerto Varas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Puerto Varas, con el fin de asistir principalmente a la Asociación Gremial de Agricultores de Fresia (AGAF).

4.1 Banco de ADN, instrumento de prevención, resguardo y fiscalización contra el delito del abigeato.

El ADN contenido en el folículo piloso del pelo del animal, permite la realización de cualquier tipo de investigación que verse sobre la identidad de éste. La obtención de muestras genéticas de calidad es equivalente a un verdadero código de barras o secuencia numérica única para cada individuo.

a. Instrumento de prevención y resguardo

Conforme al objetivo que presenta el Banco de ADN Bovino, que es *“desarrollar un método de identificación animal mediante la utilización de marcadores moleculares de ADN, los cuales se encuentran en los folículos pilosos, denominados micro satélites, permitiendo un registro de cada uno de los animales vacunos que posean los agricultores”*, se observa que el foco está puesto en la identificación y el registro de cada animal que posea el agricultor. Esta acción apunta a la tarea de mantener un control sobre los animales, propiciando la prevención del delito.

b. Como instrumento de fiscalización

El Banco de ADN trabaja de la mano con el Laboratorio de Marcadores Moleculares de la Universidad Austral de Chile, pionero en ADN bovino del país, el que fue a su vez uno de los impulsores de la presente iniciativa y operaba principalmente a petición de Fiscalía con las muestras de los animales robados que facilitaba Carabineros. Ellos señalan que realizar una prueba de paternidad otorga un 99.99% de seguridad en el examen, sin embargo, cuando no existe muestra del padre o madre del animal robado, el porcentaje de incertidumbre aumenta en la procedencia del animal, de ahí la iniciativa de generar un Banco de ADN que facilite medios de prueba científica en procesos judiciales de abigeato.

“Por ahora estamos pidiendo padre y madre, pero si no existiera, podemos intentar hacer análisis estadístico con parientes, con animales emparentados en forma más lejana, tíos, abuelos, medios hermanos, por ahí podemos acercarnos en forma estadística, pero la estadística algunas veces el defensor puede ser habiloso y la puede derrumbar, porque hay un porcentaje de incertidumbre en el cual no se puede asegurar que sea realmente pariente directo de los animales que tiene la víctima en su predio, entonces es un arma de doble filo la parte estadística. Entonces qué se hizo en el sur para remediar eso, se creó el Banco de ADN Bovino, que está en Fresia”. (Laboratorio de Marcadores Moleculares, Universidad Austral de Chile).

Cabe precisar que en los casos en que el Laboratorio participaba de referencia para el Ministerio Público, eran aquellos que involucraban a animales faenados en el predio, por lo que se comparaban muestras de carne indocumentada con muestras

del padre o la madre del animal sustraído. Sin embargo, la situación es muy distinta cuando se trata de animales que salen vivos del predio, y de los cuales el dueño no poseía a ninguno de sus padres para acreditar pertenencia. De ahí el valor que se le entrega al Banco de ADN Bovino, pues esta entidad estaría avalada por la Fiscalía para la extracción de muestras y su posterior almacenaje hasta que estas se necesitaran.

4.2 Procedimiento del Banco de ADN para cada toma de muestras

El Laboratorio de ADN capacitó en una primera instancia al Banco en la toma de muestras de pelo, y hoy en día validan el trabajo que éste realiza en cuanto a sus procedimientos de extracción y almacenaje de las muestras y hace énfasis en la coordinación que ambos mantienen para la identificación de cada animal robado.

“Trabajamos en conjunto con ellos, yo los capacité en la toma de muestras de pelo, entonces lo que se hace a los predios que estén interesados en este tema pueden tomar muestra de pelo, van las personas del Banco de ADN, toman las muestras, hacen un cobro por la toma de muestras y almacenaje de las muestras por un periodo de 5, 6 años, digamos lo que dure el animal vivo en su predio”. (Laboratorio de Marcadores Moleculares, Universidad Austral de Chile).

62

De este modo, desde el Laboratorio señalan que frente al robo o hurto del animal que tiene muestra en el Banco, Carabineros toma la muestra de pelo del animal objeto del delito y se comparan los perfiles genéticos. Estos deben ser idénticos si es que es el mismo individuo.

El Banco de ADN se sustenta en la extracción de muestras de pelo de zonas estratégicas del animal vacuno, las que contienen sus respectivas huellas genéticas. En este punto se tiene un especial cuidado de las condiciones ambientales e higiénicas bajo las cuales se trabaja.

Una vez extraídas las muestras y a modo de identificar a cada una de ellas, éstas se almacenan en bolsas rotuladas, foliadas y debidamente selladas. Cada una de las bolsas, cuenta con una etiqueta autoadhesiva, que indica fecha, predio, R.U.P (Rol Único Pecuario), Propietario del animal, N° D.I.I.O (Dispositivos Individuales de identificación oficial), N° Folio, N° Protocolo,



Nombre del Profesor Encargado, y nombre del Asistente, será esta etiqueta la que sellará la bolsa contenedora de la muestra. Este procedimiento permite mantener un registro de cada animal vacuno que posean los agricultores.

Luego se realiza el registro en formularios foliados y en triplicado, en base a los datos de las muestras que se generan a partir de la extracción de éstas. La información es introducida en una base de datos para respaldo, orden y control de servicios prestados, la base se encuentra alojada en el sitio web oficial del Banco de ADN Bovino. Posteriormente, las muestras almacenadas son puestas en resguardo en la sala de custodia, lugar equipado y con la infraestructura acorde para dicha actividad, sala protegida y con acceso restringido, ubicada al interior del contenedor del cual hace uso el Banco de ADN, donde a su vez se alojan las oficinas administrativas del mismo.

El contenedor cuenta con una ubicación estratégica, localizado al ingreso de la Comuna de Fresia, a un costado del Liceo Carlos Ibáñez del Campo, en el mismo recinto del Liceo y a metros de la tenencia de Carabineros, además posee vigilancia nocturna y un sistema de cámaras de vigilancia.

Se distinguen principalmente dos formas de comisión del delito: mediante el robo o hurto del animal vivo o a través del faenamiento del vacuno en el mismo predio. Por cualquiera de las dos opciones se procede a denunciar el delito en Carabineros o PDI, quienes comunican a Fiscalía y esta ordena el levantamiento de muestras de los restos del animal faenado y/o el allanamiento de propiedades, vehículos, herramientas o utensilios involucrados. Además, se analizan comparativamente las muestras recogidas para la eventual formalización de los implicados.

Con el descrito proceso se espera lograr que el Banco sea un aporte significativo en el combate del abigeato y que ayude a reducir las pérdidas provocadas por este ilícito. Los profesionales encargados del Banco de ADN Bovino advierten además que, para llevar a cabo esta iniciativa, se basan en el protocolo dictado por el Centro Nacional de Inseminación Artificial, Capacitación y Entrenamiento en Reproducción y Manejo Animal (CIA – CENEREMA) de la Universidad Austral de Chile y validado por el Laboratorio de Criminalística de Carabineros de Chile (LABOCAR) de Puerto Montt.

4.3 Recursos asociados a la implementación de esta herramienta

Si bien el Banco de ADN Bovino se financia en una primera instancia el año 2014, por medio de la postulación a fondos aportados por Sercotec, desde el mismo Banco se indica que el dinero otorgado para el proyecto no era suficiente para la implementación de éste. No obstante, con esos fondos lograron crear una página web con toda la información relativa al Banco y generar un software asociado al D.I.I.O (Dispositivos Individuales de identificación oficial) y construir a partir de un container un lugar que sirviera como oficina y lugar de almacenaje para las muestras obtenidas por el Banco.

“Nosotros postulamos a un proyecto conjunto con los agricultores por \$18 millones de pesos, (...) eso nos permitió a nosotros crear una página web en donde pudiésemos volcar toda la información, crear un software que nos permite registrar la información que va asociado al D.I.I.O o al arete que entrega el SAG. Nosotros entregamos un número que es correlativo, que es el que no se puede robar, asociado al número del arete por lo tanto ahí encontramos otro nicho, el Banco podía apoyar también en el proceso no sólo del registro de la trazabilidad de los animales, (...) sino que también permitía la fiscalización de parte de Carabineros, a través de la utilización de esta misma página web” (Banco de ADN Bovino).



Igualmente se señaló que hoy en día la falta de recursos es un aspecto importante para la continuidad de la presente iniciativa. Al respecto, se señaló por Carabineros de la Región de Los Lagos: *“Ese es otro tema importante porque Fresia fue uno de los gestores del Banco de ADN y el tema es que por falta de inyección de recursos se discontinuó y quedó ‘stand by’ y no tiene movimiento ese asunto.”*

Además de lo anterior, se consideró que el rol de los ganaderos debía ser más activo en este aspecto, en el sentido de comprometerse con el proyecto y de esa manera fortalecer el auto-cuidado de sus propios animales y la prevención del delito, considerando que el proceso que mantiene el Banco de ADN para la extracción de muestras es un proceso de carácter simple.

“Los ganaderos no realizan la prueba que es algo tan simple como extraer un pelo y guardarlo en un container que hay habilitado y cuando se comete algún delito sacar una muestra y compararle” (Carabineros de Puerto Varas)

Por último, es preciso advertir que la falta de recursos, además de verse asociada a los insumos con los que cuenta el Banco, también afecta al capital humano que trabaja en él. En efecto, hoy se estima que el personal no es suficiente para dar abasto con las demandas que se tiene en la extracción y almacenaje de pelo.

“En el caso de nosotros, la mayor cantidad de recursos se va a gasto de personal, [...] en terreno, lógicamente a las personas que están autorizadas para extraer los pelos, después ingresarlo al software, trabajar en la parte administrativa, en contacto con los agricultores”. (Banco de ADN Bovino)

Costos asociados a la extracción y almacenaje de muestras

Desde el Banco de ADN Bovino se estimó que el costo relacionado a la extracción de cada muestra se daba con relación a la distancia en que se realiza la toma de cada una de ellas, lo que contemplaba un costo máximo aproximado de \$2.500 pesos por muestra obtenida por animal, la que tendrá una vida útil alrededor de 8 años, dependiendo directamente de la vida del animal, el que varía según el destino que se le dará, ya sea lechero (utilidad 5-6 años hasta su reemplazo) o de engorda (utilidad 1-3 años), hallándose a su vez casos excepcionales en lo que respecta a la vida útil productiva de una muestra.

“Ahora, hay casos excepcionales, por ejemplo el de los bueyes o un toro que pueden tener muchos años pero son casos excepcionales, esos podrían llegar a ocupar los 7 u 8 años que dura la muestra, pero los demás animales siempre su vida útil productiva es menos de lo que nosotros controlamos la muestra, entonces eso igual da un poco de seguridad en ese sentido”. (Banco de ADN Bovino)

En tanto al almacenaje de las muestras, se advierte que no hay un costo agregado por este concepto; indicando además que el lugar donde se guardan es muy pequeño, dado a que no se necesita mayor espacio para esta parte del proceso.

4.4 Institucionalización de la iniciativa

Con relación a esta iniciativa y sus beneficios potenciales para procesos de investigación sobre el delito de abigeato, se advierte que la experiencia debería estar replicada en otras zonas del país donde otros ganaderos también se ven afectados por este delito. Sin embargo, en la práctica esto no sucede, puesto que la iniciativa no se encuentra institucionalizada, estado que afectaría a los recursos que ésta podría percibir para operar con normalidad.

“Existe un Banco pero que no puede usarse, porque no están los recursos asignados para poder operarlo, ni humanos, ni financieros.” (Carabineros Región de Los Lagos)

Lo anteriormente expuesto da cuenta a su vez de la inexistencia de una política nacional que trate el abigeato. Frente a esto, se expone que existe una manera de contribuir a ello mediante la participación de cada una de las universidades presentes por cada región, y también por medio del emplazamiento de las coordinaciones desde el nivel regional al nacional.

“En todas las regiones hay universidades, (...) entonces hay un equipo profesional en estas regiones, de calidad, lo que me da la impresión es que no hay una política uniforme, (...) a nivel nacional, que haya una coordinación. Yo no conozco mesa nacional de trabajo, como existen montones de mesas, nosotros vamos y ustedes a lo mejor también, por este delito, por este de más acá, de codificación, psiquiatrías forenses, alcoholemias, lo que tú quieras, pero no hay de esto.” (Fiscalía Nacional)

Asimismo, se señala a este respecto que contar con mejores medios probatorios, como el ADN Bovino, podría facilitar el trabajo de Fiscalía, ya que, actualmente hay muchas causas que quedan archivadas por falta de pruebas, lo que, en opinión del Ministerio Público, hace determinante respaldar y financiar una actividad como la que representa el Banco.

“Lo bueno es que en concreto existe gente capacitada, que es capaz de generar bancos de datos, eso no ocurre en todas partes, ni siempre tienes el equipo profesional que lo pueda hacer, y si eso está sirviendo para efectos de construir prueba, es importante fortalecer ese punto.”

Sin embargo, Fiscalía también da cuenta del problema de los recursos, y la dificultad de su obtención para financiar este tipo de iniciativas.

4.5 Experiencias a nivel nacional e internacional

A pesar que existe conocimiento en el sur del país sobre el uso que se le puede dar al ADN de un animal vacuno en investigaciones de hechos punibles de abigeato, el Laboratorio de ADN señaló que esto no se daba en todas las instituciones a lo largo del país. Por otra parte, se considera que esta herramienta debiese ser de conocimiento total para que todos los que se vieran involucrados con hechos de abigeato pudiesen operar de acuerdo a los procedimientos requeridos para dar cumplimiento óptimo a la recogida de muestras.

“El problema del abigeato es que hay gente que nos conoce y hay gente que ni siquiera sabe que el ADN se hace en los animales, hay muchos fiscales que tampoco saben esto, hay de todo, acá en el sur somos bastante conocidos, pero yo diría que en el Bío-Bío no tenían idea, y están sometidos a mucho abigeato (...) a mí me interesa mucho que los Carabineros sepan tomar muestras, para que la muestra que llega al laboratorio sea de buena calidad, porque todo depende de la calidad de la muestra del laboratorio.” (Laboratorio de Marcadores Moleculares, Universidad Austral de Chile).

Por otra parte, a nivel internacional se encontraría, según información obtenida del sitio web oficial del Ministerio Público de la República del Paraguay, el Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP) de Paraguay quien en conjunto con el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud, Universidad Nacional de Asunción (IICS – UNA), crearon un ‘material de apoyo’ titulado “Implementación del ADN para la solución de casos de Abigeato” que sirviera a los participantes que estuviesen cursando aquel módulo impartido por el CEMP.

4.6 Situación actual del Banco de ADN Bovino

Hoy en día los gestores del Banco se encuentran realizando una serie de actividades para generar la entrada de nuevos recursos. Asimismo, están en la búsqueda de conseguir que la iniciativa se institucionalice y sirva al Estado como instrumento de prevención y fiscalización del delito de abigeato.

“Presentamos esta iniciativa a la Subsecretaría de la Prevención del Delito porque no teníamos recursos, hemos tratado de seguir con la iniciativa y fuimos a presentar a la Cámara de Diputados el año pasado, de que debiese ser parte del Estado, ese fue nuestro planteamiento, bajo el Ministerio de Agricultura” (Banco de ADN Bovino).

La última instancia a la que llegaron los representantes del Banco fue formular un proyecto piloto que iría bajo el financiamiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito, con un costo aproximado de 200 millones de pesos. Aquel piloto iba a comenzar por las regiones con mayores índices del delito, y en caso de operar positivamente, éste se iba a replicar a nivel nacional.

7 Archivo descargable en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/ADN%20Bovino%20Armado%20Long%20ultima%20version%20impresa.pdf>

“El Subsecretario que en ese minuto estaba, nos iba a financiar el piloto. Ese piloto iba a abarcar las regiones de Los Ríos y Los Lagos, las cuales fueron elegidas en su minuto por la cantidad o número de denuncias hechas en Carabineros por abigeato con las tendencias de los últimos dos años. Nosotros en ese proyecto íbamos a abarcar por un año estas dos regiones, tomando alrededor de 90.000 muestras aproximadamente, de pelo, o sea de animales, y la idea era que si incidíamos en la baja de denuncias, se iba a ver la fórmula para usar el modelo para que abarcara a otras regiones o a nivel nacional definitivamente”. (Banco de ADN Bovino)

A pesar de lo expuesto, el proyecto se ha visto estancando por la falta de recursos. Además de lo anterior, desde el Banco señalaron que un proyecto de este tipo no puede ser financiado de modo privado, pues al hacerlo se estaría lucrando y aquello podría eventualmente afectar la viabilidad de las muestras.

“El tema de la viabilidad es un tema súper complejo del Banco de ADN Bovino, primero porque no podemos ser una empresa privada, eso hay que tenerlo súper claro, si fuéramos empresa privada significaría que estamos lucrando con esto por lo cual estaría también la posibilidad de que sea invalidada la prueba o todo el sistema que estamos desarrollando, por parte de los defensores de la gente que comete estos delitos”(Banco de ADN Bovino).

Además, se da a conocer la existencia de un compromiso público de los organismos persecutores y la municipalidad para combatir la problemática de abigeato. *“Existe este compromiso público privado también entre la Fiscalía de Puerto Varas, Carabineros de Chile, la Universidad Austral, el SAG, los agricultores, y la Municipalidad a través del Alcalde, por lo tanto no podemos pasar a llevar esta iniciativa que significa un grupo de actores”.* (Banco de ADN Bovino).



CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA

La realidad del abigeato está en estrecha vinculación con las características propias de la diversidad territorial de nuestro país. En este marco, la percepción ciudadana resulta de vital importancia al momento de conocer de qué manera se implementan localmente las Leyes N°20.090 y N°20.596 que sancionan y fiscalizan este delito. Es por esta razón que se realizó un foro de participación ciudadana con actores clave en materia agrícola y ganadera de la Región de Los Lagos y representantes del mismo sector de la Región de Los Ríos.

Para esta actividad se definieron los siguientes objetivos: a) identificar las instancias de organización entre los actores locales y las autoridades, b) conocer la percepción de eficacia que tiene la ciudadanía sobre los métodos de identificación de animales para la prevención y fiscalización, y c) conocer la evaluación de la ciudadanía respecto de la disponibilidad y uso de recursos de las instituciones a nivel territorial.

Se reunieron percepciones sobre los temas más relevantes en cuanto a sus experiencias como víctimas de abigeato, las formas en que se han organizado y las diferencias entre regiones, así como los mecanismos existentes para fiscalizar e investigar en casos de sospecha de abigeato a los distintos eslabones de la cadena productiva.

Finalmente, los ciudadanos compartieron su valoración de las sanciones que contempla la Ley, así como también sus percepciones de las autoridades e instituciones locales.

1. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DEL ABIGEATO

1.1 Particularidades del abigeato

Los entrevistados resaltaron el hecho de que a pesar de que el abigeato es un delito de alta incidencia en la zona sur, éste es un fenómeno que impacta a nivel nacional con diferencias según los territorios.

“El problema no es de acá, en la zona de Talca hace un tiempo atrás nos decían ‘robo de 200 caballos.’ En una noche 200, 200 vacunos en la Araucanía el año ante pasado. Esto es nacional, no es de acá.” (Grupo focal 2).

Junto con recalcar el impacto que genera el abigeato, los ciudadanos discutieron sobre la dificultad de prevenir el robo a través del control y las medidas de seguridad para proteger a los animales, considerando que éstos suelen encontrarse en grandes extensiones de tierra con kilómetros de cerco que son fácilmente accesibles.

“En el caso nuestro son campos que son cientos de hectáreas y pueden entrar por kilómetros de cerco y distintos lugares entonces ¿cómo tú previenes esto? es muy difícil. Si tengo una casa, subo los cercos, pongo cámaras, luces y me siento relativamente seguro. Acá yo no puedo hacer esto con un campo que es de 300 hectáreas. Después si te pasa ¿como tú pruebas?” (Grupo focal 1).

1.2 Formas e iniciativas de organización en la comunidad

La realidad en los territorios ha generado respuestas por parte de la ciudadanía la cual cuenta con diferentes niveles de organización para abordar esta problemática. De acuerdo a la información que se recabó en los grupos focales, la X Región de Los Lagos es la zona que presenta mayores niveles de organización dentro del sector privado, así como también en coordinación con autoridades e instituciones públicas. En este lugar se conformó una asociación gremial contra el abigeato que fue creciendo desde el espacio comunal (Fresia) hasta el territorio provincial (Llanquihue). Dicha instancia habría comprendido a más de 100 empresarios del rubro agrícola y ganadero de la zona, quienes trabajan de manera conjunta con vecinos y una Comisión Anti-abigeato de Carabineros en el territorio.

Este trabajo coordinado permitió la creación de puntos de vigilancia en sectores de mayor incidencia desde los cuales se mantiene una directa comunicación con Carabineros. Incluso se ha postulado a Fondos Nacionales de Desarrollo Rural (FNDR) gestionando así recursos para dotar a Carabineros de herramientas de prevención tales como casetas, radios y linternas, elementos que también han sido provistos por aportes privados. Carabineros, por su parte, realiza actividades informativas promoviendo el auto-cuidado a través del reforzamiento de rejas y cierres perimetrales y fomentando el conteo periódico de animales. Se comprende que la prevención debe ser un trabajo conjunto que también debe involucrar a la comunidad.

“Eso es parte de la prevención. La junta de vigilancia tiene esa garantía, cuando se ve un vehículo sospechoso a lo menos sacarle la foto de la patente, avisar a Carabineros que aquí anda un vehículo sospechoso que no sabemos en qué anda (...) Entonces yo creo que ahí hay que combinar un poco la acción de la comunidad con la prevención y Carabineros. No le podemos pedir a Carabineros que ande pendiente de todas las cosas cuando uno mismo tiene que tener esa posibilidad de informar por lo menos.” (Grupo focal 1).

Es importante mencionar que, de acuerdo a los participantes del foro, esta realidad que corresponde a la provincia de Llanquihue no es generalizada en otros territorios. Hay casos, como la Región de los Ríos, donde no existe un nivel tan elevado de organización para hacer frente a este delito.

2. OBSTÁCULOS E INCENTIVOS PARA REALIZAR DENUNCIAS

De acuerdo a los entrevistados, en la actualidad existe una cifra negra en materia de abigeato la que atribuyen a dificultades de sectores ganaderos y agricultores pequeños.

Un primer elemento es el costo de tiempo y dinero para trasladarse cuando se está en zonas alejadas de retenes y juzgados, pues en muchas localidades no existe transporte accesible y frecuente. A esto se suman las dudas respecto a los cambios en el sistema, particularmente en torno a la necesidad de ratificar la denuncia, lo cual es identificado como una gestión más cuyo costo debe asumir la víctima. Este costo se contrapone a la percepción de que denunciar resulta ineficaz generando un desincentivo que se acentúa cuando el robo es de pequeñas cantidades y cuando no se tienen sospechosos.

“Hay muchos productores que son víctimas de abigeato y que no hacen la denuncia hoy día. No la hacen por pérdida de tiempo, porque no se consigue nada y aunque tú tengas el dato real de la persona que fue porque se sabe muchas veces y la policía no puede hacer nada. Ya optan por no hacerla.” (Grupo focal 1)

El último punto que se identificó como obstáculo a la realización de las denuncias es el temor a represalias, pues se sostiene que los autores del abigeato suelen ser bandas organizadas que en muchos casos son vecinos del mismo barrio o sector de la víctima.

“Estos gallos en la comunidad indígena de Forrahue donde ocurrieron estos robos que les contaba yo de los yunta y toda esta cuestión, son tan cara de palo que después de que le robaron a los vecinos se fueron a comer un asado al quincho de la comunidad y les daba lo mismo y nadie les puede decir nada. Son los matones del barrio (...) Y eso hace amedrentar a la gente de las denuncias o avanzar en la investigación.” (Grupo focal 2).

En el caso de gremios y grandes productores, existe una alta conciencia sobre la importancia de plasmar las denuncias y realizar querellas, pues se valora el efecto disuasivo de la realización de pericias y se aprecia el contar con estadísticas reales de incidencia del abigeato para lograr así una mejor distribución de recursos tanto a nivel de políticas públicas como a nivel local.

“Si uno presenta la querella y si tiene que hacer la diligencia de investigación genera un efecto de sosiego al menos en la gente vecina o en la gente que trabaja para uno, de ver que si ocurrió un hecho ilícito la cosa no quedó ahí (...) Y lo otro que genera también inmediatamente en las políticas públicas y los recursos se asignan por estadística, y si baja mucho el nivel de denuncia los recursos que se asignan van bajando. Por eso es importante hacer la denuncia.” (Grupo focal 1).



Es por esto que grandes productores agrícolas asociados en la Provincia de Llanquihue cuentan con abogados disponibles para llevar a cabo las gestiones en representación a la víctima de abigeato, independiente de si es parte de la agrupación, para así facilitar la denuncia por parte de quienes han sido afectados por el delito.

“Y respecto a la organización de los agricultores, nosotros como Agrollanquihue hace años ya que estamos con este tema y vimos que una de las herramientas que podemos otorgar a nuestros asociados hoy día- no solamente los socios Agrollanquihue- sino que a todos los agricultores de la provincia, que cuando hay un delito nosotros tenemos un abogado permanente para que haga seguimiento de estas cosas”. (Grupo focal 2)

La realidad es diferente en la Región de Los Ríos, donde la temática del abigeato no está tan posicionada en la institucionalidad, lo que desincentiva la denuncia de grandes y pequeños ganaderos y agricultores por igual.

“Porque en la región de Los Ríos no existe todo esto. Como le dije anteriormente, nadie hace denuncias por lo mismo, porque nunca se llega a nada concreto. Entonces no tengo experiencia porque yo he hecho unas 30, 40 denuncias y nunca hemos tenido resultados”. (Grupo focal 1)

De esta manera, se observa que el principal factor que determina la realización de denuncias es la valoración que las víctimas hacen del costo-beneficio de llevar a cabo esta acción. Según la información recabada, se puede concluir que la percepción de eficacia de denunciar el abigeato varía tanto por el territorio como por la escala de producción agrícola y ganadera de las víctimas.

3. FISCALIZACIÓN

3.1. Movimiento animal

Los procesos de fiscalización son percibidos por la ciudadanía como uno de los puntos críticos, pues resulta fundamental dado que los animales están en constante movimiento. Existe la percepción de que los autores de este delito se desplazan a través de los distintos eslabones de la cadena productiva evadiendo los controles en cada etapa hasta el consumidor final.

En relación al traslado de animales, se presentan obstáculos que van desde aspectos muy concretos hasta problemáticas mucho más amplias y generales. Los participantes de los grupos focales mencionaron la falta de escaleras en camiones y retenes que impiden una adecuada vista de la carga de transporte. También se mencionó la necesidad de fiscalizar caminos secundarios y no hacerlo únicamente en las principales carreteras.

“Y los controles más que en las rutas principales deben ser en los caminos secundarios, porque no sacas nada con controlar a los camiones por la ruta 5 si todas estas cosas se dan por los caminos chicos”. (Grupo focal 2).

Dentro de esta temática se hizo especial mención al Formulario de Movimiento Animal, herramienta útil para fiscalizar el transporte de animales vivos. Sin embargo, para la ciudadanía no está claro si existe un registro único y actualizado donde pueda comprobarse si la patente del vehículo que lleva la carga corresponde a un vehículo certificado para el transporte de ganado. Finalmente, existen diferentes posturas respecto a si volver a hacer obligatorio el paso por retenes para timbrar los formularios es una buena estrategia.

“Lo otro, el tema conversaba con Carabineros, nosotros ganamos al sacar un trámite, un costo que es la guía libre de tránsito, pero debo reconocer que nunca nos dimos cuenta del impacto negativo que significaba el no obligar al transportista a pasar de un retén a timbrar la guía de despacho, hoy día el formulario de movimiento animal. Probablemente habría que reponer esa situación”. (Grupo focal 2).

Por otra parte, la ciudadanía coincide en que muchas de las herramientas de fiscalización son empleadas para blanquear los robos y el formulario de movimiento animal no es la excepción. Dado que en dicho documento aparece el nombre del predio con matriz y sucursales, esto se utiliza para encubrir robos con supuestos traslados de fundo a fundo.

“Porque a veces- no son todos los casos- pero si te das cuenta, las guías dicen nombre del predio, que es la casa matriz y las sucursales y a veces se encubren los robos con traslado fundo-fundo. Y resulta que en el fundo del Copihue queda a 100 kilómetros más allá y al tipo lo pillas para allá”. (Grupo focal 2).

Finalmente, es importante mencionar que el formulario de movimiento animal está relacionado con el Dispositivo de Identificación Individual Oficial (DIIO) el cual posee una serie de fortalezas y debilidades que se presentan a continuación.

3.2. Dispositivo de Identificación Individual Oficial (DIIO)

El DIIO es fácilmente extraíble, puesto que el crotal se remueve con un simple corte en la oreja dejando al animal sin su identificación. Los entrevistados reconocen que este dispositivo fue concebido como una herramienta de control sanitario – obligatorio sólo para bovinos– la cual puede ser útil para detectar y fiscalizar el abigeato cuando el animal se encuentra vivo y mantiene su DIIO.

“El DIIO visual siempre tiene alguna utilidad cuando el animal tú lo pillas en pie, vivo. Pero ya cuando hay faenamiento, no tiene razón. Más que nada está asociado al control de movimiento de un animal que por esas cosas del destino está con su DIIO y uno lo puede pillar”. (Grupo focal 1).

Otro punto importante a destacar es que la ciudadanía no tiene claridad respecto al control institucional del SAG sobre la entrega y puesta de los dispositivos. Se considera que existe un adecuado control sanitario a las empresas que los venden, pero se percibe que no existe un registro de quiénes están autorizados para ponerlos ni tampoco quedan inscripciones que permitan saber qué animal tiene puesto qué DIIO.

“Si yo compro DIIO, por ejemplo, en la misma factura sale de tal número de tal número y ellos informan a SAG, no necesariamente SAG los tiene registrado o no sé por qué motivo no los ingresa. También, por ejemplo, nosotros en caso de la feria, de repente llegaban animales sin DIIO uno o dos animales y llegaba una señora y decía ‘pero vaya a comprar’ y nadie le preguntaba cómo compraba dos o diez DIIO, nadie dejaba ni un registro”. (Grupo focal 1).

Participantes explicaron que todo agricultor que posee un establecimiento pecuario inscrito con un Rol Único Pecuario (RUP)⁸ puede acceder a los DIIOs generando lo que algunos califican como un “descontrol total” (Grupo 1) ya que debieran ser puestos sólo por veterinarios acreditados por el SAG dificultando así el blanqueo de animales.

“Lo que debería ser es que sólo veterinarios acreditados por el SAG instalen los DIIO en animales menores y no todo agricultor (...) si la forma de robarse los animales reemplaza los DIIO, ni siquiera queda una huella en el animal, ocupa el mismo hoyito que queda en la oreja el mismo pone el otro DIIO y circula libremente y pasa con los animales delante de tus narices, los conoces, no tienes como quitárselo”. (Grupo focal 2).

Sin embargo, en términos prácticos, el fácil acceso a poner los crotales y el no limitar su inserción al primer año de vida es una medida que se valora para quienes poseen grandes cantidades de ganado. En este caso, se considera que aumentar las restricciones sólo aumentaría las ya elevadas necesidades de fiscalización.

“A veces lo óptimo es el enemigo de lo bueno. A lo mejor podemos recargar de costos porque hay que tener claro que cuando tú aplicas más normas de este tipo, necesitas más personal que fiscalice, y estamos todos aquí conscientes de que es lo que falta. Lo que no hay justamente es fiscalización”. (Grupo focal 2)

⁸ El RUP es la identificación obligatoria para cada establecimiento pecuario del país que debe ser utilizado en toda la documentación donde se deba identificar al establecimiento. Es otorgado por el SAG y su uso es exclusivo para el establecimiento inscrito. (Fuente: Página web Servicio Agrícola Ganadero)



3.3 ADN Bovino

Frente a la necesidad de contar con métodos eficaces que permitan identificar la carne robada con el origen del animal, desde el mundo privado y en conjunto con instituciones de educación, la Fiscalía, Carabineros y la Policía de Investigaciones de Puerto Varas se creó el Banco de ADN Bovino, siendo éste evaluado positivamente por la totalidad de quienes forman parte y conocen su funcionamiento.

La toma de muestras no se considera excesivamente cara en caso de abigeato a la vez que se percibe como un medio eficaz de prueba, especialmente cuando existe un imputado conocido con algún tipo de rastro biológico. Para que sea un medio probatorio válido, la investigación debe hacerse en plazos que permitan mantener inalterado el lugar del suceso, pues la toma de muestras debe hacerse manteniendo ciertas condiciones que permitan hacer el cotejo. Si esto se cumple, la toma de muestras de ADN es de gran ayuda cuando se ha producido el carneo de los animales, justamente en una de las situaciones de mayor dificultad probatoria.

“En el caso del ADN yo creo que es un buen medio probatorio cuando encuentras carne que no sabes de qué procedencia es. Pero para que eso funcione debe ser relativamente rápido: le sacan una muestra, dices que te robaron, el que denunció en las últimas horas que le saquen muestra y que ahí cotejen si efectivamente es o no es. Pero tiene que ser rápido, no que se demoren dos meses que lleguen sin la prueba”. (Grupo focal 2).

Se menciona que la toma de muestras también podría servir como elemento disuasivo cuando las personas ven que se lleva a cabo, haciendo que estén al tanto de que esos animales están registrados.

Por todos estos elementos, el Banco de ADN es una herramienta muy valorada por el sector agrícola y ganadero que ha tenido acceso a su uso, razón por la cual existe preocupación por el hecho de que la iniciativa se encuentre actualmente sin los recursos necesarios para continuar potenciándose. En este sentido, se considera que es importante volver a activar a los actores privados y las instituciones para generar recursos que permitan potenciar el Banco.

“Nos llevaron a la Cámara de Diputados los de Fresia para pedir fondos y nos dijeron que si nos iban a dar fondos, pero eso fue hace un año y yo creo que eso durmió ya... no sacamos nada con esperar esa postura yo creo que con Agrollanquihue y otras comunidades tendríamos que ponernos de acuerdo y hacerlo funcionar, aliado con Valdivia.” (Grupo focal 1).

Por otra parte, en algunos casos existen dudas y confusión respecto a cómo funciona el sistema, dado que algunos piensan que se debe realizar análisis de ADN a todos los animales, mientras otros participantes comentaron que se realiza sólo en caso de sospecha de abigeato. Su uso se valora para la constitución de pruebas pero no se ve factible como herramienta para controles aleatorios, puesto que esto implicaría altos costos de fiscalización.

“Pensar que el ADN vaya a servir para una fiscalización aleatoria me parece que sería lo ideal, pero dado los recursos que dispone el Estado no creo que vaya a hacer justificable respecto de los casos que se logren pillar.” (Grupo focal 2).

3.4 Fiscalización conjunta de organismos pertinentes

Integrar la fiscalización de los distintos organismos competentes en materia de abigeato es un elemento que la ciudadanía percibe como fundamental y que en la actualidad no se lleva a cabo. Si bien se comprende que cada organismo tiene su área de acción, se esperaría que, en caso de sospechas, se entreguen los antecedentes a los organismos pertinentes.

“El problema es que cuando fiscalizan van las autoridades sanitarias, pero cuando fiscalizan, son los suyos. En esa misma fiscalización muchas veces podría perfectamente configurarse una receptación. El tipo que no tiene cómo demostrar origen. Ahí es donde el servicio de salud tiene la obligación de mandar estos antecedentes a la fiscalía y no lo hace.” (Grupo focal 1).

Lo mismo se espera para delitos y faltas asociadas al abigeato entre los cuales se destacan: faenamiento ilegal, evasión de impuestos, ausencia de documentación para el transporte animal, entre otros. La ciudadanía espera que los autores sean fiscalizados e investigados por todos los organismos que correspondan y respondan así por cada uno de los hechos.

“Y hay otro aspecto que aquí no es sólo un delito, sino que son varios, porque hay delitos tributarios y de muchas normas que al final no se castigan, es decir, toman al tipo porque se robó algo, pero no lo castiga ni SII, ni el SAG ni Salud, entonces si a una persona le caen cuatro acusaciones de organismos que son difíciles, si te cae SII es complicado, si te cae Salud es complicado. Pero hoy día eso no pasa. Y salen libres y que sé yo, SII, Salud... ¿dónde están?” (Grupo focal 2).

Los ciudadanos constataron que sí se han realizado fiscalizaciones conjuntas en momentos específicos del año, pero mencionan la importancia de que sean de carácter permanente más allá de las fechas clave, momentos en que se sabe hay mayor control.

“El cuento este de las coordinaciones ocurre, no es que no se haga nada. Ocurre dos o tres veces en el año, el Gobernador hace una coordinación de un evento en que se hacen controles en carreteras, Carabineros controla los vehículos y ahí está el SAG, SII por la tributación, de repente la Fiscalía Regional algo, pero dos o tres cosas, tres eventos en el año (...) Esas cosas debieran ser más permanentes.” (Grupo focal 2).

3.5 Fiscalización a toda la cadena productiva y delitos asociados

La mayoría de los entrevistados sostuvo que tras este delito se encuentran asociaciones ilícitas que se dedican a robar y reducir animales a lo largo de la cadena productiva: aquellos que roban, los que reducen, los que transportan, las carnicerías clandestinas, los restaurantes y ferias libres donde se venden. En este marco, un punto que se mostró como relevante es la necesidad de fiscalizar a toda la cadena de comercialización, especialmente en sus etapas finales.

La importancia de las etapas finales dice relación con las estrategias de blanqueo pues muchas veces vendedores aparecen cumpliendo con la norma ya que es muy difícil probar si la documentación corresponde a los animales y la carne que se vende. Esto ocurriría con las fiscalizaciones de carácter sanitario que realiza el SEREMI de Salud, los controles tributarios del SII así como también con la identificación de producción ganadera en base al DIIO y el Rol Único Pecuario (RUP) que realiza el Servicio



Agrícola y Ganadero. Se enfatiza también que en muchos casos, no se realiza un simple cruce de información que pueda entregar luces sobre irregularidades.

"Nosotros en su momento estuvimos investigando una persona, el hombre tiene 14 hectáreas de las cuales cinco son arables y solo en la feria de Puerto Montt en un año había vendido 780 vacunos... todos sabemos que eso no es legal, pero él llega a la feria con la documentación correspondiente, con los DIIO, con su guía de despacho y él es un contribuyente y no tiene problemas porque él llega con eso". (Grupo focal 2).

Especial énfasis pusieron los participantes en los grupos focales en los riesgos producidos por el faenamiento clandestino dada la falta de medidas higiénicas. En el caso de abigeato, el riesgo aumenta al vender carne que puede no estar destinada para consumo humano, sin respetar exigencias sanitarias.

"Quería agregar que ese tratamiento antibiótico, anti-parasitario o de hormonas que se les coloca a los animales tienen resguardo y uno cumple con ese resguardo (...) ese animal cuando lo vende, va con una factura que yo estoy vendiendo ese animal entonces por eso tengo que cumplir con los resguardos y todas las condiciones. En cambio esta gente que va y hace el abigeato, el carneo del animal robándoselo, llega esa carne para consumo humano que no está para consumo humano, entonces es un riesgo más grande el que consuman esa carne". (Grupo focal 2)

De acuerdo a los participantes, existe una diferencia entre el faenamiento de bovinos y el de ganado menor, pues en algunas zonas no existen plantas faenadoras formales donde llevar a estos últimos y cuando las hay, no aceptan cantidades menores de animales. Pequeños agricultores suelen vender carne de manera informal entre vecinos y parientes, siendo ésta una realidad que no puede obviarse en el contexto rural.

"Está tan atomizado que no les queda otra, es como si quisieras llevar el control de quien mata una gallina en el patio de la casa para comerse una cazuela... imposible. Entonces hay que ser realista y eso no se puede prohibir, es socialmente imposible. Ahora, hay que fomentar que lo hagan en las mejores condiciones, pero en general la gente que faena ovinos en su casa lo hace

relativamente higiénico dentro de sus medios, porque lo está haciendo a la luz del día y no en la noche con una linterna debajo de un sauce y se los comen ellos además.” (Grupo focal 1).

Es así como la ciudadanía destacó la importancia de coordinar y ampliar los procesos de fiscalización, lo cual se percibe como un punto clave para hacer frente al delito de abigeato, pues de esta manera se considera menos posible el blanqueo de los animales robados. Frente a la dificultad de fiscalizar y probar el delito cuando los animales se han faenado, el ADN se presenta como una buena herramienta que es necesario seguir potenciando. Sin embargo, también se hace mención a la importancia de considerar la realidad rural, en la cual el faenamiento de los propios animales sigue siendo una práctica común.

5. INVESTIGACIÓN Y SANCIONES

5.1 Investigación

En materia de investigación, los participantes de los grupos focales hicieron especial énfasis en la importancia de que ésta se lleve a cabo de forma inmediata para hacer el levantamiento de pruebas lo cual ven obstaculizado principalmente por la falta de recursos. Dada la complejidad de probar la autoría en los casos de abigeato, especialmente cuando no hay imputado conocido, se considera necesario entregar mejores herramientas a la fiscalía para mejorar la eficacia de las investigaciones.

“Todo lo que hablamos tiene que ver con que los procedimientos sean más efectivos cosa de poder tener imputados conocidos. Eso está asociado a la falta de recursos y todo, más herramientas, más recursos para poder tener procedimientos más efectivos.” (Grupo 1).

En cuanto a las herramientas de investigación, algunos ciudadanos que participaron en los grupos focales mencionaron la importancia de utilizar la figura del agente encubierto para detectar el comercio ilegal de carne. Por otra parte, la gran mayoría de los participantes mencionó la interceptación telefónica como una herramienta fundamental para la detección y prevención del delito de abigeato.

“La escucha telefónica lo que le permite a uno es anticiparse y generar un procedimiento efectivo, porque sabe cuándo y dónde van a robar y eso permite que uno prepare el procedimiento y lo detenga con flagrancia y tenga al imputado conocido y todo lo que venga después a nivel judicial sea mucho más fácil, esa es generalmente la gracia que tiene. No digo que no la den, a mí me han dado escucha en otros delitos que no son necesariamente de drogas, pero cuesta mucho que los tribunales la den cuando no está involucrado el tema de las drogas.” (Grupo 1)

Los obstáculos que la ciudadanía observa en relación a los procesos de investigación son considerados por algunos como el principal problema para perseguir el abigeato, siendo el punto clave en cuanto a la evaluación de la implementación de la ley.

“Yo diría que la Ley no es tanto el cuello de botella como la investigación, el gran cuello de botella es la investigación. Con una investigación apropiada la Ley funcionaría bien.” (Grupo 2)

5.2 Sanciones

La percepción generalizada es que el endurecimiento de sanciones que conllevan las leyes en evaluación es un gran avance, siendo evaluadas como medidas disuasivas eficaces para evitar la comisión de este delito, especialmente aquellas que afectan el patrimonio como es el comiso de las herramientas y el vehículo.

“Después del cambio de la Ley el 2012, creo que nos han robado una vez en el campo, y en otro no nos han robado. Parece que los delincuentes percibieron que de alguna manera había un endurecimiento, un riesgo mayor por el tema de los vehículos o leyes más duras y como que se frenó la cosa. Hasta hace tres días atrás que faenaron en un lugar que no lo habían hecho en

los últimos cuatro o cinco años. Siempre pensé que era gracias a la modificación de la ley o endurecimiento de las penas, ojalá se mantengan”. (Grupo focal 2)

En general no se percibe como necesario ni estratégico el exigir mayores sanciones que las actuales para castigar el abigeato, pero sí se considera que éstas presentan elementos problemáticos. Dentro de éstos se menciona la necesidad de que las sanciones sean aplicadas a todos los eslabones de la cadena.

“El problema es que al ser un grupo organizado tendría que la investigación seguir un poco más allá para tratar de pescar al que manda a ése, porque ése al final es el cordero que pusieron a disposición del asunto, pero hay muchos más involucrados (...) entonces queda el transportista, queda el reducidor, el que carga, que comercializa, queda todo el resto, y esos todos quedan protegidos porque al dejar uno atrás y culpar a uno solo, la investigación se termina, no sigue”. (Grupo focal 2).

La importancia de lograr penas efectivas en los casos de abigeato se constituye como un aspecto clave para la ciudadanía. Los participantes hicieron hincapié en lo que perciben como un carácter garantista del sistema penal, pues consideran que no deben aplicarse beneficios y tampoco deben aceptarse salidas alternativas y acuerdos reparatorios.

“Nosotros en algunos casos hemos asesorado gente que no es asociada, porque pasa a veces que el fiscal nos pide ayuda porque hay una instancia que se puede llegar a un acuerdo reparatorio entre la víctima y el imputado y ahí el fiscal no puede hacer nada si hay un acuerdo. Entonces a veces la gente por 40 lucas, nos pasó una vez, el tipo arriesgaba tres años y por 40 lucas se estaba salvando de los tres años. Y nosotros lo ayudamos, lo que decía era que le interesaba recuperar su cordero. Le pagamos el cordero y le dijimos no lleguen a acuerdo y el tipo se fue tres años para adentro”. (Grupo focal 1)

Así, la ciudadanía que participó en los grupos focales consideró que las sanciones actuales son un avance significativo por lo cual no se percibe necesario aumentar las penas. Las mejoras identificadas se concentraron en los procesos de investigación para los cuales se plantearon críticas y sugerencias con el objetivo de hacerlos más rápidos y eficaces.

6. EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES

6.1 Especialización

La evaluación de Carabineros es en general positiva, especialmente en sectores donde existe una buena disposición a trabajar en conjunto con comunidades, asociaciones y víctimas del delito lo cual es valorado por la ciudadanía.

Sin embargo, existen problemas prácticos y concretos a nivel local que impiden un mejor desempeño en la fiscalización y levantamiento de pruebas. Un ejemplo es la Comisión anti-abigeato en la cual existe alta rotación de personal, lo que implica la pérdida total del conocimiento acumulado sobre el territorio, las rutas y las formas de obtención de pruebas cuando los funcionarios son reemplazados.

“Cuando ese carabinero lleva meses trabajando en esto y tiene al ladrón cerca y va cerca, lo trasladan y se llevan los dos carabineros a otro lugar y llegan dos nuevos que no saben del tema nuevamente y es repetitivo este asunto. Habría que pedirle a Carabineros que mínimo los cambie de a uno, no dos. Cambian dos de un viaje y te quedan dos nuevos que no conocen los caminos internos ni nada”. (Grupo focal 2).

Sin embargo, la visión positiva de su labor no se extiende a la totalidad de los entrevistados. Las críticas apuntan principalmente a la sensibilización de los funcionarios respecto a este delito y sus conocimientos del territorio y del levantamiento de pruebas.

“La percepción, tanto de Carabineros como de la cadena completa, es que el delito de abigeato es casi como que te robaron dos pollos. Es decir, en el sentido que no le dan tanto peso como para hacer acciones de ir y ver quién fue, investigar (...) Es imperativo que dentro de los planes de formación de esos policías se les enseñe todas estas cosas que hablamos acá: a tomar a muestra de ADN, a seguir una huella, a conocer donde van a trabajar finalmente”. (Grupo focal 2)

Grandes diferencias se encuentran en la percepción que tiene la ciudadanía en relación a los grados de especialización y sensibilización de la Fiscalía. Se destaca el rol de la Fiscalía Regional de los Lagos y en parte también se evalúa positivamente el rol de las Fiscalías locales. Existe un trabajo conjunto donde la institución ha tomado iniciativas altamente valoradas por la ciudadanía como reuniones explicativas sobre tipo de pruebas válidas para la investigación y la creación de una ficha con especificaciones de las características de los animales. Lo anterior se percibe en relación al estatus y la importancia que le otorga a este delito.

“Porque han habido años anteriores en que era de cuarta a quinta categoría de este delito. Yo quiero decir que hoy día el Fiscal Regional le ha dado un nuevo impulso, lo ha subido de status dentro de su responsabilidad, dentro de sus prioridades y desde ese punto de vista hay una cierta mejoría.” (Grupo focal 1)

En otros casos, los ciudadanos que participaron en los grupos focales evalúan negativamente los tiempos de investigación que se toman en algunos casos, lo que repercute en la percepción que se tiene de la Fiscalía.

“En mi experiencia este verano hicimos cuatro denuncias por robo de ovinos, eran como 50, fácilmente unos cuatro millones de pesos en el retén de Las Cascadas y seis meses después llegaron a preguntar de la fiscalía si sabíamos quién nos había robado. Eso lo encuentro casi un chiste.” (Grupo focal 1)

Por otra parte, de acuerdo a ciudadanos que participaron de la actividad, en la Región de los Ríos se ha intentado reunir a los Fiscales para abordar la problemática sin que haya habido respuestas. Lo anterior se percibe como una falta de interés por parte de la autoridad.

“Nosotros hemos tratado de juntar a los fiscales, les pedimos reuniones varias veces, no ha habido mayor interés en tocar el tema, es cosa de motivar. Obviamente está asociado al peso relativo que le asigna el tema de abigeato en toda la problemática de delincuencia que hay en Chile.” (Grupo focal 1).

6.2 Voluntarismo

La ciudadanía valora altamente las acciones de coordinación de las comisiones anti-abigeato de Carabineros con la comunidad, pero recalcan la importancia de que sean de carácter permanente y no dependa de la voluntad de las autoridades.

“La comisión debiera tener una actividad permanente, porque solamente la vemos para ciertas ocasiones en el año.” (Grupo focal 2)

Esto implica que su evaluación es positiva cuando existe esa preocupación de fiscales y Carabineros por abordar la temática de manera proactiva y es negativa cuando dicha atención no se considera suficiente. En este sentido, se percibe como un problema el que la connotación que se le atribuye al delito, así como las iniciativas para abordarlo no sean institucionalizadas. Por esta razón es que existen diferencias importantes relativas a la manera en que se evalúa a actores como la Fiscalía en las diferentes regiones y localidades.

“En general los delitos en Chile el 90% son urbanos. Los fiscales, ésa es su gran especialización y son bastante poco letrados en el tema ganadero y no son ganaderos y no tiene por qué serlo (...) Entonces muchos de estos temas los resultados dependen de los conocimientos del fiscal y de la buena voluntad que tenga. Y eso hay que hacerlo más estándar, no que dependa de la persona.” (Grupo focal 1).

6.3 Recursos

Actualmente pareciera existir un consenso en que es necesario entregar mayores recursos a Carabineros, tanto en aspectos materiales como en dotación de personal capacitado para levantar pruebas en los casos de abigeato.

“Hay que pensar que hay que ir a nivel rural, hay que viajar 30, 50 kilómetros. El robo no es en la ciudad, es a nivel rural y eso que posteriormente hay que hacerle seguimiento que seguramente se comercializa en la ciudad que está a otra vez a otros 50 kilómetros... Carabineros tiene que viajar mucho entonces se necesitan recursos, vehículos...” (Grupo focal 1)

En algunos casos se considera que este es el principal nudo en cuanto a la prevención e investigación del abigeato.

“Yo creo que lo fundamental y que todos vamos a estar de acuerdo en esto, es que en el fondo la ley no es mala, pero lo que falta en esta cuestión son los recursos para que Carabineros pueda actuar oportunamente, esa tiene que ser la conclusión final”. (Grupo focal 1).

La falta de recursos se manifiesta también en un nudo crítico para la aplicación de la ley como lo es la custodia, pues en la actualidad no existe la infraestructura adecuada para mantener a los animales encontrados. Si bien se han buscado soluciones transitorias en esfuerzos conjuntos entre sectores públicos y privados, éstas no han sido satisfactorias siendo un tema que aún no ha podido abordarse adecuadamente. En este marco, se dio cuenta de algunos casos en los cuales la custodia ha quedado en manos de quienes han sido encontrados con animales, mientras en otros casos, han sido los propios ganaderos asociados quienes han terminado por hacerse cargo de la custodia mientras dura la investigación.

“El problema es qué hacemos con los animales. No existe lugar donde se puedan dejar esos animales y a nosotros como organización gremial nos tocó tenderle la mano a la fiscalía, se suponía que era por una semana y terminó siendo por un mes, con cuatro animales muertos de 20 y tantos y cuando quisimos recuperar los tres millones de pesos nos dijeron ‘Tiene que demandar al Estado’”. (Grupo focal 2).

Definir un espacio para poner un corral municipal fue una de las ideas que se pensaron para enfrentar la temática, pero su complejidad radica en que existe una serie de aspectos de carácter sanitario y de bienestar animal que deben ser cumplidos para el correcto resguardo de los animales lo cual desincentivó la medida.

“Nos pusimos de acuerdo, trajimos las autoridades y nos dimos cuenta de que nos íbamos a meter en tremendo queque porque nos iba a pillar después la protectora de animales. Un tiempo teníamos los animales ahí se hizo un barro, una vaca parió al medio del barro y teníamos nosotros que darle la comida, todo el asunto. Si no tenemos la Ley que nos dé un corral municipal, ¿dónde metemos a los animales? Esos animales en la vía pública son un riesgo, si pasa un vehículo” (Grupo focal 1).

En este problema que se presenta como fundamental para la ciudadanía no hay acuerdo respecto a quién debe hacerse cargo: algunos mencionan a la Municipalidad mientras otros consideran que la Municipalidad no tiene capacidad para abordar la temática y que debiera ser el SAG quien se haga cargo, aunque se reconoce que carecen de personal y espacio.

“Si, debiese ser el SAG porque la municipalidad la verdad que hoy día está involucrada en otra cosa y con los animales no tiene relación (...) No tienen personal. No tiene predio”. (Grupo focal 1)

En este marco, se plantean algunas alternativas, ninguna de las cuales parece encontrar aprobación unánime. Se mencionó que se puede cargar los costos de custodia al culpable del abigeato, se sugirió rematar los animales encontrados y luego entregar los fondos a quien resulte ser el dueño, pero se comentó que lograr el permiso para aquello es muy complejo. En lo que sí existe consenso es que la custodia de los animales vivos por un tiempo prolongado implica costos demasiado elevados que por el momento nadie está en condiciones de asumir.

“Lo mejor sería vender esos animales y guardar el dinero, porque para el que tenga el animal guardado seis meses es un cacho y al final sale más cara la alimentación que el animal. Ha pasado antes con los corrales municipales de auto”. (Grupo focal 1).

En síntesis, de acuerdo a la información recabada en la actividad de participación ciudadana, la evaluación de las instituciones depende en gran medida en la voluntad y especialización de las autoridades locales, lo cual se percibe como una problemática dada la falta de institucionalización de iniciativas dirigidas a la prevención e investigación de este delito.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

Las Leyes N°20.090 y N°20.596 otorgaron un marco jurídico completo al delito de abigeato, al incorporar conductas específicas referidas al robo o hurto de ganado, como también conductas asociadas y preparatorias de dicho ilícito. Lo anterior, con sanciones agravadas respecto del robo o hurto de otras especies.

Asimismo, otorgó a los organismos persecutores herramientas de investigación y fiscalización particulares de manera de enfrentar el delito con el objetivo de prevenirlo, de ser posible, y de sancionarlo de forma efectiva cuando correspondiere.

Sin embargo, las cifras exponen un índice de condenas extremadamente bajo respecto al número de ingresos. En efecto, el porcentaje de sentencias condenatorias registrado en los últimos años es cercano al 2%, mientras que el archivo provisional supera un 80%, lo que refleja la poca efectividad de las normas.

Desde la percepción ciudadana, se calificaron como positivas las leyes en evaluación, sin embargo, se dio cuenta de que el problema fundamental estaría dado por la falta de recursos para los organismos persecutores en cuanto a la investigación, especialización y capacitación humana.

El estudio dio cuenta que algunas zonas de gran producción agrícola y ganadera cuentan con formas de organización de iniciativa privada que han potenciado un trabajo conjunto con la institucionalidad local, impulsando una fuerte respuesta hacia la comisión de este delito. La ciudadanía ha evaluado estas iniciativas de forma muy positiva, en cuanto se considera que ha contribuido a bajar las cifras de abigeato en la zona.

Lamentablemente, esta realidad no corresponde a la mayoría del país. En este marco, existe una experiencia acumulada de trabajo que es importante ampliar a otras zonas en cuanto constituye un ejemplo de coordinación entre todos los actores clave que ha generado resultados positivos en cuanto a la reducción del delito.

ABIGEATO: UN DELITO COMPLEJO DE INVESTIGAR Y SANCIONAR

Las grandes dimensiones de los predios en que habitan los animales objeto del delito de abigeato, la ocurrencia nocturna muchas veces del delito y la falta de testigos, dificultan la persecución de este ilícito.

Asimismo, el tiempo de demora entre que se comete el delito y la presentación de la denuncia – si es que esta se llega a concretizar – constituye un inconveniente al momento de investigar. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento del dueño de que ha ocurrido un abigeato, por las grandes extensiones de terreno y gran cantidad de animales que pueda tener.

A lo anterior se suma la rapidez con que el objeto material se destruye, convirtiéndose en carne faenada, en ocasiones en mataderos clandestinos. Frente a esto, los organismos persecutores dieron cuenta de la necesidad de revisar la normativa sobre faenamamiento clandestino, de manera de lograr una mejor integración entre este ilícito y el delito de abigeato.

Se recomienda:

- Revisar la normativa sobre mataderos clandestinos, debido a la relación entre este ilícito y el abigeato, y a efectos de una mejor coordinación de los organismos persecutores respecto a ambos delitos.

SANCIONES: POSITIVAMENTE EVALUADAS POR LOS ENTREVISTADOS

Respecto de las sanciones privativas de libertad, existe discusión en los entrevistados. Defensoría, por su parte, aboga por eliminar la agravación del abigeato respecto al hurto o robo, argumentando una falta de justificación de considerar más grave el robo de un animal que de otra especie. Los organismos persecutores, por otra, dieron cuenta de la suficiencia actual de las penas y se mostraron contrarios a una agravación mayor, principalmente debido a que esto devendría necesariamente en un mayor estándar de prueba para obtener condenas.

El comiso, por su parte, fue bien evaluado por los organismos persecutores, debido a que el riesgo de perder vehículos de gran valor, operaría como elemento de disuasión.

La ciudadanía que participó en los grupos focales consideró que las sanciones actuales son un avance significativo por lo cual no se percibe necesario aumentar las penas. En efecto, el marco sancionatorio actual es evaluado como elemento disuasivo para evitar la comisión de este delito, especialmente aquellas sanciones que afectan el patrimonio como es el comiso de las herramientas y vehículos. Sin embargo, la importancia de lograr penas efectivas en los casos de abigeato se constituye como un aspecto clave.

Se recomienda:

- Mantener la agravación penal del delito de abigeato.

GRANDES DISTANCIAS DE DESPLAZAMIENTO DIFICULTAN EL CUMPLIMIENTO ALTERNATIVO DE MULTAS

La alternativa de cumplimiento de las multas, sustituyéndolas por trabajos comunitarios, presentó una serie de problemas relacionados principalmente por su realización práctica en oficinas de Gendarmería ubicadas en los centros de la ciudad, respecto de condenados con domicilios rurales alejados.

Se recomienda:

- Incorporar opciones de cumplimiento más cercanas a los domicilios de los condenados, en vez de obligarlos a trasladarse a los centros de Gendarmería.

INCAUTACIÓN: AUSENCIA DE RECURSOS E INFRAESTRUCTURA DIFICULTAN SU APLICACIÓN

La incautación, cuando se realiza sobre los animales objetos del delito, presentó problemas referidos principalmente a la ausencia de infraestructura para la custodia de animales y falta de recursos para su alimentación y cuidado. Fue sugerido por algunos incorporar la herramienta de enajenación temprana, de modo de subastar los animales, de forma anticipada y evitar los daños. Sin embargo, se señaló la complejidad de utilizar esta herramienta por constituir una especie cierta de dueño desconocido.

Asimismo, sobre la incautación de vehículos se dio cuenta del problema de falta de lugares para mantener los vehículos y recursos para solventar el traslado.

Desde la percepción ciudadana, se consideró como nudo crítico la falta de recursos para la custodia de las especies incautadas, no existiendo a la fecha solución definitiva para la falta de infraestructura y asistencia sanitaria y alimenticia necesaria. Existe consenso en que la custodia de los animales vivos por un tiempo prolongado no es una alternativa viable e implica costos demasiado elevados que por el momento nadie está en condiciones de asumir.

Se recomienda:

- Analizar la incorporación de la enajenación temprana para casos de especies animales y vehículos incautados.

82

INTERCEPTACIÓN TELEFÓNICA UNA HERRAMIENTA MÁS PARA EL CONTROL DEL DELITO

Los organismos persecutores evaluaron como positivas las herramientas otorgadas por las Leyes N°20.090 y N° 20.596. Sin embargo, abogaron por la incorporación de forma más amplia de la interceptación de comunicaciones para la investigación del delito. Si bien hoy está contemplada la interceptación en casos del tipo central de abigeato, cuando existen sospechas de la participación de asociación ilícita destinada a cometer el delito, las policías y Fiscalía concuerdan en la necesidad de incorporarlo sin el requisito de organización criminal.

Cabe señalar que Defensoría, por su parte, considera cuestionable la utilización de mayores herramientas de investigación que un delito de hurto o robo de otras especies, señalando una falta de justificación actual para el tratamiento diferenciado.

Desde la percepción ciudadana, existió énfasis en la herramienta de interceptación telefónica como una herramienta fundamental para la detección y prevención del delito de abigeato. En efecto, la ciudadanía considera que permitir la escucha telefónica sería de gran ayuda para prevenir y detectar este delito considerando que, para los ciudadanos, los autores son bandas que se deslizan fácilmente a través de la cadena productiva.

Se recomienda:

- Estudiar la incorporación de la interceptación telefónica como herramienta de investigación para el control del abigeato.

BANCO DE ADN BOVINO INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA IDENTIFICACIÓN ANIMAL

El análisis del material genético obtenido de los animales sustraídos o faenados, es utilizado actualmente en los peritajes presentados en causas judiciales como medio de prueba para la identificación del animal. Sin embargo, para determinar su procedencia, se requiere, junto a las características del ganado, de un medio que permita contrastar estas muestras de ADN con el origen de ellas en base a un registro que contenga los datos del propietario.

En razón de esta necesidad se creó en la Comuna de Fresia el Banco de ADN Bovino, para el almacenaje de muestras de pelo de animal, las que permiten acreditar pertenencia por parte de los propietarios de los animales en caso de abigeato.

Esta iniciativa destinada a mejorar la persecución de este delito busca, además, reducir las pérdidas provocadas por este ilícito, por lo que fue evaluada positivamente tanto por las instituciones públicas como la ciudadanía. Se destacó el aporte que generó este proyecto durante su funcionamiento, frente a la dificultad de fiscalizar y probar el delito cuando los animales se han faenado.

Sin embargo debido a la falta de recursos y apoyo, no ha sido posible formalizar esta iniciativa, de manera de que se constituya como una herramienta permanente para la investigación de este delito y sirva al Estado como un instrumento de prevención y fiscalización del delito de abigeato.

Se recomienda:

- Institucionalizar el Banco de ADN de manera de dotarlo de recursos y extender su aplicación a otras zonas del país.
- Capacitar a las instituciones fiscalizadoras y de persecución para su utilización.
- Incorporar el apoyo de las universidades regionales para su implementación.

EXTENSIONES TERRITORIALES DIFICULTAN REALIZAR DENUNCIAS

Para la ciudadanía, actualmente existe una cifra negra en materia de denuncias de abigeato, la que atribuyen al costo de tiempo y dinero para trasladarse a efectuarlas, ya que en muchas localidades no existe transporte accesible y frecuente. Además, existe la percepción de que denunciar resulta ineficaz, cuando no se tienen sospechosos y el temor a represalias por parte de los delincuentes constituye un importante desincentivo.

Se recomienda:

- La utilización de los avances tecnológicos para evitar el desplazamiento excesivo de las víctimas.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y CIUDADANA NO HA SIDO SUFICIENTE PARA MEJORAR PERSECUCIÓN DEL ABIGEATO Y DISMINUIR EL DELITO

El estudio evidenció que para las autoridades del nivel central, el abigeato es una problemática que parece ajena, producto de la escasa ocurrencia de este ilícito en las zonas norte y centro del país. Esto se manifiesta en la ausencia de criterios nacionales para el abordaje de este delito.

Lo anterior, ha impulsado el desarrollo de iniciativas locales como mesas de coordinación público privadas, destacando la participación de las instituciones públicas regionales y comunales con las organizaciones ganaderas y pequeños agricultores, que permitieron desarrollar estrategias focalizadas para mejorar la persecución, la fiscalización y la prevención del delito.

Sin embargo, estas se llevan a cabo de forma intermitente, no operan sobre criterios uniformes, dependen de la voluntariedad de las autoridades de turno y su aplicación sigue siendo limitada en relación al vasto territorio afectado por el abigeato.

Desde la percepción ciudadana, se señaló la necesidad de integrar la fiscalización por los distintos organismos competentes y de forma permanente. Además, se mostró como relevante la necesidad de fiscalizar a toda la cadena de comercialización, especialmente en sus etapas finales.

En definitiva, la ciudadanía espera que los autores sean fiscalizados e investigados por todos los organismos que correspondan y respondan así por cada uno de los hechos, abigeato, faenamamiento ilegal, evasión de impuestos, ausencia de documentación de transporte, entre otros.

Se recomienda:

- Generar instancias permanentes de coordinación entre los actores públicos y privados.
- Aunar criterios entre los organismos persecutores de las distintas regiones afectadas por el delito de abigeato.
- Generar mayores instancias de articulación entre actores de distintas zonas para compartir experiencias y aprendizajes que permitan replicar iniciativas exitosas.
- Mejorar la coordinación entre el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Agrícola Ganadero, Servicio de Salud y policías, para la fiscalización permanente permitiendo detectar sospechas de abigeato y fortalecer la investigación de este delito.

FALTA DE RECURSOS Y ALTA ROTACIÓN DIFICULTA LABOR POLICIAL

Carabineros realiza patrullajes en los territorios afectados de forma preventiva o en razón de una denuncia. Este procedimiento se ha visto reforzado en la Región de Los Lagos por Patrullas Anti – Abigeato, destinadas a entregar un tratamiento focalizado al abordaje del delito en base a la coordinación con otras instituciones y con las organizaciones ganaderas, además de capacitaciones. Sin embargo, esta iniciativa no opera de forma permanente durante el año, debido a que no se encuentra reconocidas formalmente por la orgánica institucional, lo que incide en la inexistencia de recursos específicos y en una dotación funcionaria con alta rotación, lo que impide que las especializaciones a las que estos asisten puedan tener impacto sobre un tratamiento particular para el abigeato.

De esta manera, existe consenso por parte de la ciudadanía entrevistada en que es necesario entregar mayores recursos a Carabineros, tanto en aspectos materiales como en dotación de personal capacitado para levantar pruebas en los casos de abigeato. Se considera que este es uno de los principales nudos en cuanto a la prevención e investigación del abigeato.

Se recomienda:

- Institucionalizar las patrullas o comisiones anti-abigeato de Carabineros en las zonas afectadas por el delito, dotándolas de recursos específicos para su abordaje y personal especializado.

AVANZAR HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN PARA LA FISCALIZACIÓN

En lo que respecta a las estadísticas pertinentes al delito de abigeato, se puede indicar que debido a la falta de información sistematizada y a la inexistencia de cruces de datos, aspecto que representaría uno de los grandes problemas de este ilícito. Si bien todas las denuncias son remitidas al Ministerio Público por parte de los entes fiscalizadores, es posible observar que este organismo no las estaría desagregando en sus boletines estadísticos anuales de disponibilidad pública. Aquello es perceptible al momento de identificar que el delito del abigeato se encuentra incorporado en las cifras registradas para la categoría “otros delitos contra la propiedad”.

Por su parte, la presunción de dominio a favor del dueño de la marca o señal puesta en el animal fue objeto de ciertas críticas, referido al dispositivo de identificación individual oficial (DIIO). Por una parte, se señaló la facilidad de sacar el dispositivo, obtener otro y colocarlo en un animal robado, de manera de “blanquearlo”. Por otra, se dio cuenta del objetivo meramente sanitario y de control de enfermedades del dispositivo, lo que no lo hace apto para constituir presunción de dominio.

Respecto al formulario de movimiento animal, se señaló que la Ley N°20.596 otorga facultades de fiscalización al SAG, sin embargo, la función principal de este organismo tiene que ver con el control de enfermedades en animales y plantas, y no con la persecución del delito de abigeato.

En este sentido, los ciudadanos comentaron que realizar cruces de información sería de gran ayuda para la fiscalización. De esta manera se podría integrar en un mismo sistema los datos referidos al registro de vehículos con autorización para el transporte de animales, los formularios de Movimiento Animal, registros de la masa ganadera por extensión de tierra, los datos aportados por el Rol único Pecuario (RUP) y los Dispositivos de identificación Individual Oficial (DIIO). Todo lo anterior, permitiría, entre otros, develar situaciones de blanqueo de animales.

Se recomienda:

- Incluir en los informes anuales que elabora el Ministerio Público, las estadísticas específicas sobre el delito de abigeato, desagregándolas para este efecto de la categoría “otros delitos contra la propiedad”.
- Generar un sistema integral que cruce la información de Carabineros, Policía de Investigaciones y Ministerio Público, con las instituciones encargadas de mantener registros sobre el sector pecuario a nivel nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NAVARRO DOLMESTCH, Roberto (2011). Reformas al delito de abigeato: Análisis de su legitimidad y su eficacia. Tesis de Magíster en Derecho Penal de la Universidad de Talca - Pompeu Fabra.

VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, desarrollado por el Departamento de Estadísticas Agropecuarias del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Encuestas de Ganado Bovino aplicadas los años 2009, 2011, 2013 y 2015, por el Departamento de Estadísticas Agropecuarias del INE y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)

Estadísticas productivas de ODEPA en materia Pecuaria, en cuanto a beneficio animal y cifras lácteas.

Estadísticas Agroindustriales del INE, sobre series anuales de mataderos y ferias de ganado, información obtenida mediante la *Encuesta de Establecimientos de Ferias de Ganado (EFG)* y la *Encuesta de Establecimientos de Mataderos de Ganado (EMG)*. Informe anual de la Policía de Investigaciones, 2015. Elaborado por el INE y la PDI.

Boletín Veterinario Oficial, BVO N°15, I Semestre 2012, de la División de Protección Pecuaria del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP) de Paraguay e Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Asunción (IICS). (2013). *Implementación del ADN para la solución de casos de Abigeato*.

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

- Agrollanquihue
- Carabineros Tenencia de Fresia
- Fiscalía Regional de Los Lagos
- Banco de ADN Bovino
- Soy Chile



www.evaluaciondelaley.cl / / Teléfono: 32 2505424 / email: evaluaciondelaley@congreso.cl



Diseño y Publicaciones
Cámara de Diputados de Chile