
Análisis del abigeato y seguridad rural desde la perspectiva del Derecho Agrario

RENÉ LIMBER ALVEAR PEIRÁN

Facultad de Derecho (UDELAR)

limberalvear@adinet.com.uy

Resumen

Creo que no hay mejor forma de comenzar este análisis, señalando que el abigeato, es parte de la historia de nuestro país, aún antes de nuestra independencia. Ha sido y es el abigeato, un delito vinculado a un determinado medio socio-económico muy especial, el medio rural, postergado, aislado, no debidamente atendido en muchos aspectos. En virtud de las modificaciones legislativas, actualmente en Uruguay comprende también a la zona sub-urbana, según veremos. En consecuencia creemos que en un panorama general del tema, el mismo no pierde vigencia, pues el productor “convive” hoy con dicho flagelo, con nuevas formas de organización, nuevas modalidades, bienes protegidos. Ello nos demanda una actualización continua, constante como lo demuestra propia legislación desde la introducción de la ganadería.

Palabras clave

Abigeato, seguridad rural, policia rural, ganado, marcas, señales, trazabilidad, frutos del país.

Analysis of cattle rustling and rural security from the perspective of Agrarian Law

Abstract

I think there is no better way to begin this analysis, pointing out that cattle rustling is part of the history of our country, even before our independence. It has been and is the abigeato, a crime linked to a particular socio-economic environment very special, rural, postponed, isolated, not properly attended in many aspects. Under the legislative amendments, currently in Uruguay it also includes the sub-urban zone, as we shall see. Consequently we believe that in a general panorama of the subject, the same one does not lose validity, because the producer "coexists" today with said scourge, with new forms of organization, new modalities, protected goods. This demands a continuous, constant updating as the legislation itself shows since the introduction of livestock.

Keywords

Rustling, rural security, rural police, livestock, brands, signs, traceability, fruits of the country.

I. Introducción

Es de suma importancia, en primer lugar, en el estudio del abigeato, reconocer que constituye en sustancia un tema del Derecho Penal; sin embargo, el análisis también se impone desde la perspectiva agraria. Aquí es otro el enfoque y no menos importante.

Hoy, existe una adecuada mirada al derecho agrario, fuente genuina de riqueza y generación de mano de obra, directa e indirectamente. Y justo es también decir, que gracias a este sector ha crecido el país significativamente, incluso a contrapelo de las distintas políticas aplicadas a lo largo de toda la historia.

La expansión de esta asignatura la demuestra la copiosa legislación, encarando las respuestas a los temas que de hecho siempre existieron y reclamaban de una respuesta constante, como el que tratamos, pero también al empuje de nuevos temas.

Como nos enseñaba nuestro recordado maestro, Dr. Adolfo Gelsi Bidart, la expresión derecho rural o agrario, terminología derivada del latín, significa el derecho que se refiere al campo, atinente a él, que tiene en cuenta las situaciones sociales que se desarrollan o tienen como medio de actuación, la campaña (GELSI BIDART, 1977). Es precisamente en ese medio, en mayor medida donde se configura el abigeato, sin perder de vista la nueva legislación sobre el punto, pues es a partir del 2016 que queda contemplada la zona urbana.

El gran tema es que el abigeato, si bien siempre existió, cambió de manera sustancial. De aquellas situaciones donde se cometía para atender situaciones sociales, para transformarse en una industria, que terminaron con hacendados que han tenido que liquidar sus establecimientos en hechos verdaderamente dramáticos para los productores. El abandono de la ganadería para pasarse a otras formas de actividad ha constituido en el presente no pocas excepciones.

Afecta en consecuencia al productor directamente, pero a la economía del país en su conjunto en tanto se pierden fuentes de divisa, y de manera indirecta a todos aquellos que operan: peones, fleteros, comerciantes, etc.

Es sin dudas un tema de altísima relevancia socio-económica para un país, como el Uruguay, genuinamente agropecuario.

II. Relación entre el Derecho Agrario y el Derecho Penal

Vemos, en el análisis del abigeato que se presenta, una relación muy estrecha entre derecho agrario y el derecho penal, subrayada desde siempre. Ambas asignaturas tienen su identidad propia, pero se conectan en puntos o espacios para regular un tema. Sin lugar a dudas, como ya mencionara el Dr. Gelsi Bidart, «...el problema fundamental es del Derecho penal y a la doctrina del mismo está encomendado su estudio, sin perjuicio de los aportes que, en relación a los aspectos señalados, pueda producir el mismo Derecho Agrario» (GELSI BIDART, 1983). Siempre al tratarse de explicar las relaciones del derecho agrario con otras, se mencionan los puntos de contacto que existen, en el caso con el derecho penal. Como señala el Dr. Enrique Guerra, «con el derecho penal, el derecho agrario se vincula hoy día, mucho más que en el pasado. En efecto, era propio del derecho rural clásico, su ligamen con ciertas figuras delictivas propias del medio, como el abigeato,..., o sea todos delitos vinculados a la propiedad, tipificados o remitidos por lo general desde los Códigos rurales o sus modificaciones», y sigue: «Sin embargo, la realidad de nuestros días, nos muestra un encuentro entre el derecho agrario y el derecho penal, profundamente más complejo y doloroso que aquél del pasado y que ocupa una de las principales preocupaciones del mundo de nuestros días: el de la agricultura ilícita o cultivos prohibidos» (GUERRA DANERI, 1996).

El Dr. Juan Pablo Saavedra, al referirse al punto, señala que pese a las diferencias de ambas disciplinas, «...existen disposiciones penales que se cruzan con las agrarias, como ocurre con el delito de abigeato, regulado en el Código Rural, con el delito de faena clandestina, en fin con otras normas de interés penal. Esa diversidad de enfoque que no obsta sin embargo a que también existan puntos de encuentro, ya había sido advertida por Vivanco» (SAAVEDRA METHOL, 2008).

III. Evolución normativa en materia de abigeato

a) El abigeato aparece, por primera vez, legislado por Ley N° 332 de 13 de junio de 1853, sin perjuicio de tener en cuenta que las normas anteriores provienen de la legislación española, no estructuradas en un cuerpo normativo, sino en forma dispersa con distinto alcance. La norma referida era prácticamente resarcitoria, no de contenido penal.

Es que desde la introducción de la ganadería está la problemática. Así por primera vez en 1611 por Hernandarias, por la Isla del Vizcaino, y luego seis años más tarde con la segunda introducción en 1617, y luego en 1634 con la introducción por los jesuitas desde Corriente, precisamente, comienza la problemática. Un siglo más tarde se introduce el ovino, y en el siglo XVII el ganado equino o caballar.

El primer cuerpo de normas agrarias, como señalaba el maestro Gelsi Bidart, lo encontramos en el Reglamento Provisorio para el Fomento de la Campaña y Seguridad de los Hacendados de 1815. Aquí se preveía que aquellos que resultaran beneficiarios de los planes recibirían tierra, ganado para poblarla, y una marca para probar el derecho de propiedad. Por lo tanto, ya se buscaba tener un título para acreditar que el ganado pertenecía a determinada persona. La causa del problema ya estaba instalada. Estas breves líneas, creo que sirven para ilustrar acerca de la antigüedad y actualidad del tema.

b) Es en Código Rural de 1875, con las reformas en año 1879, que en los artículos 636 a 648 regula el tema, estableciendo el art. 636, que: «Se comete abigeato o cuatrería:...» y allí señalaba siete modalidades, estableciéndose como pena la prisión y trabajos públicos. En el art. 637 se estipulaba que si el delito se cometía en «...animales de razas especiales...» el maximum de la pena era de tres años de prisión y trabajos públicos. Estas normas estaban contenidas dentro del Título Cuarto del Código de 1875, dentro de las Disposiciones Comunes a Ganadería y Labranza, comprendiendo la Sección Segunda de dicho título. La filosofía era asegurar la propiedad sobre la tierra y del ganado. Obligó a los propietarios a regularizar títulos de propiedad, tener su marca y/o señal para su ganado y delimitar su propiedad mediante el alambrado. El castigo y las medidas contra los abigeatarios eran de gran dureza, así se aplicaba la Ley de Fuga; por ella, se podía matar a los ladrones de

ganado aduciendo que habían intentado escaparse. Existía también el Taller de Adoquines, cárcel en la que se podía enviarse a los delincuentes a picar piedra, y sólo mediante la carta de encierro firmada por el Gobierno. Ni siquiera había un debido proceso.

c) En 1882, se da una nueva redacción a las normas referidas al abigeato, y es por la Ley N° 3.861 del 21 de julio de 1911, donde se estructura en una forma más acertada. Ahora bien, la norma se remite a las disposiciones del Código Penal del año 1889 en lo que se relaciona con las sanciones. Se expresa que será castigado de conformidad a las disposiciones del Título XI del Código Penal que eran las penas contra los «Delitos contra la Propiedad». Como pena accesoria a la prisión, se establecieron trabajos forzados: «...los que se practicarán dentro o fuera del establecimiento carcelario».

d) El Código Rural de 1942 (en adelante, CR), gran obra del Dr. García Acevedo, incorpora la figura del abigeato ya establecida por la ley de 1911, y remite también al Código Penal de 1889, al capítulo relativo al concurso de delincuentes; de manera que lo va enfocando y adecuando a una figura penal, como lo es, y estructurándolo de manera más adecuada a dicha disciplina, al establecer en el art. 259 que el delito será castigado de conformidad con las disposiciones del Título XIII, Libro II, del Código Penal de 1889. Lo que no se estableció fue una pena específica. La remisión era al Código Penal de ese entonces, ello obviamente generó cuestionamientos. Existía un clamor popular que señala el Codificador, de derogar la ley de 1882, lo que se logra en 1911, por cuanto en aquella norma la pena era de tres meses y trabajos públicos, que aumentaban al doble en caso de existir reiteración; el triple para la tercera vez, y quince meses y trabajos públicos para la cuarta, en caso de hurto de ganado, desfiguración o borrado de marcas, destrucción de cueros hurtados o recepción a sabiendas de animales hurtados, sus cueros o sus pieles, o por marcar o señalar animales ajenos. Por ello García Acevedo, en su exposición de motivos del CR, en el capítulo referido al abigeato incorporó, «...como pena accesoria...», la prohibición de que quienes hayan sido condenados por abigeato se les imposibilite negociar con ganado o frutos del país, cuando tengan la calidad de hacendados, por un tiempo igual al doble de duración efectiva de la pena. Está dirigida al productor o hacendado, y señalaba «...pues al delincuente pobre no le afecta desde que no tiene ganado que negociar». Es decir que había una clara sanción para el propio ganadero, pues cometía el delito y luego negociaba, y era eso lo que en definitiva se quería atacar. Era un sentimiento de la sociedad de entonces que se recogió en el texto por el artículo 264 del CR y así quedó plasmado. No se contempla una pena determinada y el CR lo remite a los delitos contra la propiedad del Código Penal. Tampoco se establecía el artículo al que se remitía, pero por similitud de la figura, se le aplicó la pena del delito hurto (CAIROLI, 1978).

e) Por el incremento del delito y en atención al status sanitario del país y la economía en su conjunto, se modifican las normas claves del abigeato. Los artículos 258 y 259 del CR sufren una modificación importante en mérito a la nueva redacción de la Ley 16.146 del 9 de octubre de 1990, adaptándolos a una mejor técnica legislativa penal, y en tal sentido se sustituye «...hurta o roba ganado...», por «...se apoderare con sustracción, de ganado...»; terminología acorde al Derecho Penal, por cierto ajustada. Por el art. 259, en la nueva redacción se establecen agravantes especiales, y muy especiales, que aumentan las penas llegando a la de penitenciaría.

O sea que, además de la mejor técnica legislativa, se le incorpora a la figura una pena puntual para el delito de abigeato y luego aumentos en función de las agravantes especiales y muy especiales.

Los bienes jurídicos protegidos son el ganado mayor y menor (art. 181 del CR), los frutos del país (art. 188 del CR), así como las actividades ilícitas relativas con marcas y señales de quien es legítimo titular, sea borrando, modificándola, o marcando o señalando con marcas o señales ajenas. Naturalmente constituye la protección por ser de vital importancia en el ejercicio de la actividad agraria en una de sus formas: en el régimen de la ganadería.

f) Es ilustrativo lo expuesto en la exposición de motivos de, pues allí se señalan por el señor diputado informante, Jorge Barrera, en la sala de comisión de 9 de junio de 2004, aspectos sumamente preocupantes, que fueron acercados por el SUL (Secretariado Uruguayo de la Lana), en base a la población de ganado ovino. En el mismo se establece que un 31 % de los productores con ovinos fueron afectados por el abigeato, durante el período 2002-2003. Por otra parte, señala la pérdida por el hecho de no haber ingresado al sector formal de la economía, y es estimado en tal sentido una pérdida por divisas del orden de 7,3 millones de dólares. Dice a su vez: «Sumado a las menudencias y el cuero, totaliza una cifra de 8,5 millones de dólares». Si consideramos además que la lana de los ovinos robados, se pierde y no ingresa a los canales de comercialización, la pérdida es cuantiosa. La Mesa Central de Abigeato, consideró, y fue reflejado en el informe del diputado Barrera, que legislar sobre el abigeato es proteger el país productivo en dos planos: «...el rural (como inicio geográfico y empresarial de la cadena productiva) y el país globalmente productivo, como visión completa de esa cadena». También considera que se protege un medio de vida «...y un modo o una filosofía de antigua raigambre. Si el establecimiento rural subsiste: hay empleo, asiento de la familia en el campo, desarrollo y fortaleza de una vocación laboral» (Informe a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración).

En consecuencia, se modifica nuevamente los artículos 258 y 259 del CR, e incorpora el artículo 259 bis (ello, como técnica legislativa para no modificar el resto

del articulado del código). La preocupación, el estado de situación de hecho, trajeron como consecuencia un sentir de todos los agentes involucrados en modificar las normas, establecer penas de mayor rigor, y entre otros aspectos abarcar y proteger otros bienes no tutelados hasta entonces. Es así que llegamos a esta legislación modificativa, que trataremos de explicar.

g) En la modificación de dicha norma por la actual Ley N° 19.418 del 3 de agosto de 2016 al CR, se señalan también aspectos de indudable significación: así, el miembro informante senador Martínez Huelmo, dijo en algunos pasajes: «Quizás en el presente, más que en cualquier otra época, el abigeato genera tantos perjuicios económicos que ha activado la alarma del sector productivo y de los poderes público, y de allí este proyecto de ley»; «...en el año 2014 hubo 1342 denuncias de presuntos delitos de abigeato y que en pasado año (es decir año 2015) fueron 1.535...». Más adelante expresó «...en el año 2015 se robó una oveja cada tres horas...», sigue luego señalando: «...la operativa de organizaciones delictivas que hace del abigeato su sustento y su negocio». Luego manifiesta: «Además, esta actividad ilícita reúne una cualidad también negativa para el Estado y la Sociedad: la violación absoluta de toda normativa sanitaria y bromatológica. En este sentido, hemos escuchado al ministro del Interior y a las autoridades del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca que es muy común encontrar los subproductos de la carne —tanto en los chacinados como en el expendio de milanesas y otro tipo de comidas hechas a partir de la carne ovina o bovina— a la venta a la vera del camino, o aun en las propias carnicerías de distintas ciudades y poblados del interior del país». Por otra parte, en el informe en minoría en la comisión, se señala: «...la caída rotunda de la población ovina de 26 a poco más de 6 millones de cabezas, entre 1991 y 2015, asociada directamente al fenómeno que analizamos, es una demostración elocuente del daño que el abigeato está infligiendo».

Los artículos 258, 259 y 259 bis del CR fueron nuevamente ajustados, tendientes a darle un mayor alcance en el ámbito de aplicación de la norma y ampliación de las penas. La idea central de la reforma fue abarcar todo el espectro del sistema: desde el productor al consumidor de los productos del delito. La iniciativa viene dada por la expansión del delito, las organizaciones delictivas detrás, y trata de acompañarse a los cambios tecnológicos. Desde éste último punto, el Sr. Ministro de Interior consideró que dado que Uruguay tiene una información sobre el rodeo nacional de doce millones de vacunos, mediante el sistema de trazabilidad individual, esa herramienta debe de servir para el combate al flagelo. Es del caso ver que el por el Sistema de Trazabilidad que se aplica al ganado vacuno, pero no es menos cierto su importancia de contar con la información.

La nueva norma introdujo una reforma básica solicitada por los productores y la sociedad en general al ampliar el requisito zonal. En consecuencia, junto a la zona rural —criterio básico— se incorpora la zona suburbana porque fue evidente el

crecimiento de las ciudades, pueblos donde se desarrollaban muchas actividades agrarias en zonas suburbanas, entre ellas la ganadería, por explotaciones familiares a escala menor, y si no se incluían solo existía hurto pero no abigeato, con las consecuencias que esto producía. Hoy quedó superada aquella distinción de los criterios zonales.

Es significativo, en el cambio, la incorporación la inclusión de los Sistemas de Identificación Oficiales, como las «caravanas». La alteración de las mismas, etc. ahora quedan comprendidas dentro del «objeto material» del delito. Este sistema se encuentra vigente desde el año 2006, mediante la Ley N° 17.997, sin embargo era un vacío legal, ya que si se cambiaban, destruían los mismos y no quedaba esa conducta atrapada por la norma; con la modificación se comete abigeato. Como se ha sostenido comprende al ganado vacuno por ser, hasta el momento, el que se encuentra comprendido por la trazabilidad individual. No obstante, es un avance.

Otra modificación fue el aumento de las penas, nuevas agravantes, y agravantes muy especiales. En estas últimas se incluye al productor y al funcionario público junto al de ser el Jefe o Promotor del delito.

No menor es el cambio de abarcar dentro de los sujetos activos, la denominada «receptación». En este caso quien recibe, comercialice, u oculte, o de cualquier forma dispusiere de los productos obtenidos del delito, si bien no comete abigeato, es castigado con la pena correspondiente al delito de abigeato y el de la receptación prevista en el art. 350 bis del Código Penal.

Es precisamente este tema muy importante. Gran parte de la venta, comercialización de los productos son ofrecidos en comercios, informales o no, con un costo menor que en el comercio establecido regularmente. Constituye un eslabón básico de la cadena del comercio de los productos del delito y que hoy se los incluye en la pena para el abigeato. Nueva norma trascendente.

IV. Análisis del abigeato

Como primer punto, lo que se protege, o la «objetividad jurídica», esto es, el bien jurídicamente tutelado, como señala la doctrina penal, es la propiedad, y más específicamente, la importancia de ciertos animales, como medios de producción, o trabajo, y también la economía del país, de la hacienda pública, y las fuentes de trabajo, que se encuentran vinculadas directa o indirectamente. Para ver esto último, basta pensar las liquidaciones de haciendas, o los cambios de actividad que muchos productores han tenido que realizar, lo que sin dudas ha erosionado a la «familia

rural». Es importante señalar las razones por las cuales el bien tutelado es también la economía del país y las fuentes laborales.

V. Modalidades de abigeato

En la nueva redacción del artículo 258 del CR, dado por el artículo 1° de la ley 19.418, existen diversas modalidades: «Comete el delito de abigeato, y será castigado con tres meses de prisión a seis años de penitenciaría...», en los siguientes casos:

1) «...el que con intención de matar, diere muerte...>»: alude la hipótesis a aquellas situaciones en las que se ingresa en los establecimientos rurales, sin conocimiento del titular del mismo, con la finalidad de abatir a los animales objeto de la protección legal. La expresión del legislador, «diere muerte», al igual que la anterior no es feliz en su redacción. Ha dado lugar, jocosamente, al término *animalicidio*, por sus similitudes terminológicas con el delito de homicidio en el Código Penal. Naturalmente aquí estamos en el caso del efectivo abatimiento de los animales en el propio establecimiento. Es una de las situaciones frecuentes. Cobra relevancia la «intención de matar» señalada, esto es una conciencia y voluntad ajustada a un resultado, conforme a las normas generales del código penal;

2) «..., faenare...»: esta situación supone la faena, esto es, matar reses y descuartizarlas o prepararlas para el consumo. Situación de hecho muy común, puesto que la realidad ha demostrado que en los propios establecimientos, realizan la faena y culminada se retiran los cortes de las reses más significativas comercialmente. Por tanto no es todo el animal, en muchos casos, sino la faena de parte del mismo, aquellas que tienen mayor valor económico, dejándose en el predio el resto: esto es conocido como «la descuartizada». Estas situaciones fueron las que llevaron mayor preocupación a las entidades rurales, por la organización y formas de actuar, elementos utilizados, vehículos, armas, logística, etc.

En estas dos primeras situaciones creemos que la redacción no es la correcta o ajustada a la normativa penal, pero es un tema que escapa a nuestra materia. De todas maneras, creo que el legislador ha contemplado situaciones que ocurren en la práctica, y el encasillamiento dentro del abigeato, que con la anterior legislación quedaban fuera de él. Se atendió más a la forma práctica, lo que sucede en los hechos que a la técnica legislativa.

La referencia a la faena creo que debe ser analizada pormenorizadamente, ya que existe el delito de faena clandestina en forma autónoma. Esta es cuando se faena en condiciones no reglamentarias (desde el punto de vista higiénico, ya que se preserva la salud humana), con destino de industria, abasto o comercio, conforme a lo dispuesto por el artículo 8° de la ley 12.120 del 6 de junio de 1954, en la redacción

dada por el artículo 4° del Decreto-Ley 14.855. En el caso de la faena clandestina, se castiga con la pena de seis a veinticuatro meses de prisión. Es evidente que la faena, en esta modalidad de abigeato, no es reglamentaria, ni en las condiciones higiénicas, como se prevé en el Decreto N° 657/978, del 27 de noviembre de 1978, que, precisamente reglamenta las condiciones en que debe realizarse la faena, tenencia y comercialización de carnes, subproductos y productos cárnicos. El tema es cómo encuadra esta modalidad de abigeato por faena, con el delito de faena clandestina, puesto que en los hechos en ambas hipótesis es una faena en condiciones no reglamentarias (obviamente no cumple con el mencionado decreto), y quien la realiza es para su venta, para obtener un provecho, normalmente el abasto interno, pero sin velar por la salud pública. Ahora bien, existe faena clandestina sin ser abigeato. Ahí está clara la figura de la faena clandestina. El punto es cuando la faena es una modalidad del abigeato. Aquí entra en juego lo que la doctrina penal denomina «concurso aparente de leyes penales», porque hay una «...misma conducta que es reclamada por dos o más disposiciones legales co-existentes; empero solamente una es aplicable, con lo cual adviene el fenómeno jurídico que se conoce con el nombre de concurso aparente de leyes» (BAYARDO BENGOA, 1978). En el caso, sin ser penalista ni mucho menos, creo que la conducta de la faena es reclamada por la nueva norma del abigeato, y no por la figura de la faena clandestina. Ello en atención al principio de la especialidad de la norma (BAYARDO BENGOA, 1978).

3) «...o se apoderare con sustracción...»: la figura del hurto. Aquí hay apoderamiento, correlativamente a la sustracción. «...el apoderamiento requiere el desapoderamiento, y el delito se consolida en esos dos momentos, en cuanto el tenedor de la cosa pierde la disposición física de la misma». Tiene que existir una posibilidad cierta de disposición real de la cosa sustraída (BAYARDO BENGOA, 1979 y CAIROLI, 1978), ejerciendo algún acto que presupongan dominio, es decir como si fueran dueños de ese ganado sustraído a su legítimo tenedor.

4) La tutela comprende también, además de las modalidades señaladas, las siguientes conductas: «...marcare o señalare, borrarre, modificare o destruyere dispositivos de identificación individual oficial, o las marcas y señales de animales o cueros ajenos, para aprovecharse de ellos». En tal sentido, debemos analizar las diferentes obligaciones que tienen los productores conforme a las normas específicas del CR, si bien comparten un régimen común en aspectos generales: a) Marcas: es evidente que las marcas y señales —las primeras para el ganado mayor y las segundas para el ganado menor— se encuentran reguladas por el CR en los artículos 157 a 180. Precisamente las marcas y señales son presunciones de dominio de los animales marcados y señalados, conforme al artículo 157 del CR. Existe minuciosa regulación sea en vía legal y reglamentaria. Ello para garantizar la propiedad de los animales marcados y señalados. Al respecto, el CR, regula por los arts. 173 a 181 el proceso de

marcación y señalada. En materia reglamentaria el Decreto N° 762/973 del 13 de setiembre de 1973, enumera los diversos requisitos relativos a la marcación y señalada. Dichas normas hoy día deben complementarse con el Sistema de Identificación y Registro Animal, implantado por la Ley N° 17.997 especialmente en los arts. 10, 11 y 13.

Como obligación específica se impone a los productores dos obligaciones: revisar sus rodeos y «dar aviso», con seis días de anticipación, antes de proceder a la marcación o señalada a los linderos en materia de apartes (arts. 177, 226 y art. 228 del CR). Esto conlleva como sanción ante la omisión una presunción de mala fe. Son normas que tratan de regularizar estos procedimientos a la hora de proceder a identificar el ganado que le pertenece y que ha nacido en su establecimiento.

En caso de ser adquirido, debe constar con el duplicado de la guía de propiedad y tránsito, y como obligación aplicar la contramarca, tratándose de ganado mayor, significando la nueva marca que el nuevo titular adquirió el ganado (art. 179).

Todo este andamiaje jurídico tiene su propia lógica, pues al alterarse los signos que identifican al ganado, se produce claramente un cambio de dominio o confusión respecto de dichos animales, y es del caso que la legislación reaccione frente a ello. Son formas que falsifican los signos originales, y podrán en su caso ser incluidos dentro de los delitos contra la fe pública.

Lo anteriormente expuesto importa porque nadie puede marcar o señalar, sin tener el boleto oficial de propiedad correspondiente, expedido por la oficina respectiva, conforme resulta del art. 158 del CR. Dicha oficina es DICOSE (Dirección Contralor de Semovientes) cuya función hoy la tiene el SNIG (Sistema Nacional de Información Ganadera), dependiente de la Dirección General de Servicios Ganaderos, dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por ello la especial protección, ya que las marcas y señales, son otorgadas por el Estado. Sólo es permitido el uso de marcas y señales de los sistemas que el Poder Ejecutivo adopte, y son de su exclusiva propiedad (art. 159 del CR). De estas disposiciones se desprende que el particular tiene una concesión de uso de la marca, y que para conservarla debe ratificarla cada diez años, con una antelación de noventa días. En caso contrario, caduca el derecho a usar la marca, en mérito a lo establecido por el artículo 239 del Decreto Ley N° 14.106, del 14 de marzo de 1973. En cambio, respecto de la señal el particular es propietario. Si bien se la otorga DICOSE, no tiene que ratificarla; b) Señal: también se debe proceder a la señalada para el ganado menor conforme a la reglamentación, con cortes en el pabellón de la oreja del ganado menor. Deben cumplirse con los requisitos generales al igual que en la marcación: arts. 157 a 160; y específicos para la señalada: arts. 162, 164 del CR.

Existen prohibiciones como las de tener separados de la madre los terneros, corderos, o potrillos orejanos (art. 174 del CR). Esto se da cuando los mismos han

nacido y siguen a su madre; no pueden ser separados hasta luego de la marcación o señalada. Es una norma de protección pues evidentemente si los separamos sin la respectiva marca o señala según el caso, constituye una presunción de abigeato.

VI. Bienes objeto de tutela

Ahora bien, todas las conductas que hemos explicado, en los numerales anteriores, tienen que necesariamente efectuarse sobre determinados ganados y otras especies de animales, pues no todos caen dentro de la figura. Conforme a la nueva normativa, estos son: a) ganado vacuno y bubalino; b) caballo; c) lanar, que sin dudas es uno de los más afectados, conforme a todas las estadísticas, por su fácil transportabilidad; d) cabrío; e) porcino.

La Ley 17.826 del año 2004 incorporó a los denominados animales de corral o criaderos y «...cualquier otra especie de corral o criadero...». Comprende a las aves de corral o criadero que también han sido un gran flanco del flagelo, y que no encuadraba antes de la ley N° 17.826 del año 2004 en el abigeato, y pasaban a ser hurtos. Preserva la ley aquí a una especie de relevancia en el ejercicio de la actividad agraria. Afectaba sin dudas a los criaderos que han tenido una gran expansión, como una de las formas de la actividad agraria. En consecuencia dadas sus características de pequeño porte, fácil manejo en su transporte, etc., eran fácilmente elegidas. La ley establece no sólo a los animales de criadero, sino a los de corral. Sin dudas el abanico de protección se amplía, y dada la expresión habrá situaciones no fáciles de resolver. A mi entender la cría de ñandú en criaderos, que está teniendo un auge importante y existen frigoríficos habilitados para su exportación, quedan incluidos dentro del precepto legal. En la medida que dicha explotación se realice en criaderos, abarcaría al ñandú como animal protegido. Tenemos que ser muy cuidadosos en las situaciones de animales de criadero o corral, y examinar cuidadosamente en qué hipótesis nos encontramos, ver cuál es la situación de hecho, y valorarla con sumo cuidado. En la hipótesis de criaderos, no solamente deberemos tener en cuenta a la avicultura, sino también a los criaderos de conejos, u otros. La cunicultura, que tiene un desarrollo importante, y también se proyecta como potencial exportador, por el valor de su carne, también queda comprendida. Pero la nueva norma además prevé también a las «especies de corral». Esta modalidad implica que quedan comprendidas las aves domésticas, que son las típicas aves de corral.

Esta ley también, en virtud de que en los últimos tiempos estaban siendo seriamente afectadas las colmenas, y dado que la miel ha tenido un desarrollo sumamente importante, sobre todo en el año 2000, las incorpora como bien protegido. La actividad apícola ha adquirido una importante fuente de divisas, en virtud de su alto valor en los mercados externos y de allí una expansión de dicha

modalidad de la actividad agraria, aún actividad con poca normativa pero de significación y por qué no de vaivenes económicos. En tal sentido puede citarse la ley 17.115 del 21 de junio de 1999, que comete al Poder Ejecutivo la política de desarrollo apícola, creando una Comisión Honoraria de Desarrollo Apícola. El Decreto N° 40/997, del 5 de febrero de 1997, establece un Registro Nacional de Propietarios de Colmenas, que obliga a la inscripción de ellas asignándoseles un código. En tal sentido es importante mencionar el Decreto de 26/03/003, que fija las funciones de la Comisión Honoraria Apícola, pero también establece una modificación al decreto de registración de colmenas, transformándolo en obligatorio para todo tipo de trámites y solicitudes. En consecuencia se procede a un marcado de la colmena, en la parte externa, obligatorio en cámara de cría, cajones melarios en una sola de sus caras. Por tanto, el otorgamiento del código, y su correspondiente registro, identificará al titular de la colmena (art. 7°, Decreto N° 40/997), y de allí la importancia en cumplir dichos requisitos, previstos también en forma minuciosa por la normativa agraria.

Por otra parte, se encuentran los denominados «frutos del país», los cuales están especificados en el artículo 188 del CR: «cueros, lanas, pieles, plumas o cerdas», y son, sin dudas, de suma relevancia. Al respecto, existe una minuciosa reglamentación en materia de venta, por medio de guías de propiedad y tránsito, sin perjuicio de las normas del CR, en lo que refiere a la venta de cueros. Se señala, por la norma en relación a los cueros, la obligación de contramarcas los cueros que se salgan del establecimiento; se prohíbe, a su vez, sacar cueros del establecimiento sin la cabeza, las dos orejas y las partes en las que deben hacerse los tatuajes (art. 169 CR, y art. 19 del Decreto N° 762/973). En los casos de lanas y pieles se exige la documentación por medio de guías de propiedad y tránsito especial para tales productos. En materia de lanas tenemos el Decreto N° 1093/973, del 13 de diciembre de 1973, que obliga a todo tenedor de lana, excepto el productor agropecuario, a efectuar declaraciones bimensuales ante DICOSE. La Resolución N° 12/980 del 3 de enero de 1980, obliga a las empresas que intervienen en la comercialización de lana sucia o cueros sin curtir a presentar declaraciones juradas ante DICOSE, en el mismo sentido las resoluciones N° 261/987 del 30 de julio de 1987, 696/991 de fecha 15 de octubre de 1991 y 672/991 de fecha 5 de noviembre de 1991, imponen declaraciones de existencias, volúmenes industrializados, etc. a los fines del control de tales productos. En el caso de las plumas, es de resaltar, por ejemplo, el caso de las plumas de ñandú, que tienen alto valor y poseen una importante normativa en la regulación de su desplume, utilización de guías, etc.

También se tutela cuando se utilizan los medios y sistemas que sirven para identificar al ganado, como anteriormente reseñamos. Es evidente que ante tal minuciosa reglamentación no estuvieran comprendidos los casos de falsificación de los medios o sistemas. Como se señalara, los Sistemas de Marcas son propiedad del

Estado y precisamente se ha ideado los denominados Sistemas de Numeración Progresiva. Estos son aquellos elementos gráficos simples, a los que se atribuye un valor número que posibilitan la construcción de un cierto número de signos marcarios, los cuales valiéndose de cierta clave son susceptibles de traducirse en una cifra simple o compleja. Estas fueron expropiadas por el Estado por Ley N° 4.288 del 16 de diciembre de 1912, pues la idearon particulares y estaban en sus manos. Dado su significación como sistemas de identificación pasaron a manos del Estado no permitiéndose otras marcas no comprendidas en el sistema de numeración progresiva. Su importancia además es que son únicas y nacionales.

Para el caso de la señal no existe tal sistema. Tiene sí que contar con la respectiva autorización. Por un lado, no pueden existir dos señales iguales en un radio de veinticinco kilómetros, y en segundo lugar, no se autorizan signos que puedan suprimir o adulterar señales anteriores.

Por lo tanto, la adulteración de estos instrumentos, encuadran en los delitos contra la fe pública, previstos en el Código Penal.

VII. Requisito zonal

En todas las conductas previstas en el abigeato, se requería para la consumación que se realizaran en el medio rural, o zona rural para ser considerado. El eje conceptual lo encontramos en el artículo 283 y 286 del CR, donde se define y conceptúa al establecimiento rural, como el ubicado fuera de las ciudades, pueblos o villas. Aquí el legislador encomendó por el artículo 286, que los Gobiernos Departamentales fijaran los límites, a los efectos del artículo 283 (que define al establecimiento rural). Sin embargo, no ha sido en aplicación de este artículo 286, que el Legislador Municipal estableció los límites, sino que lo hizo en virtud de la Ley de Centros Poblados, ley 10.723 y 10.866, del año 1946, que fijó otro criterio: el del amanzamiento; y de allí se fijan las zonas, urbanas y suburbanas; el resto de la zona de cada departamento es lo rural. El art. 4 de la ley 10.866 del 25 de octubre de 1946, establece precisamente: «Los Gobiernos Departamentales establecerán en el término de dos años a partir de la publicidad de la presente ley, para todos los pueblos, villas y ciudades oficialmente reconocidos, los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzadas». Es en consecuencia en aplicación de dicha norma que los municipios fijan los límites respectivos. La nueva y compleja norma de Ordenamiento Territorial —Ley 18.308 del 26 de junio de 2008—, introdujo profundas modificaciones en el derecho positivo, y sobre todo en lo relativo al tema de la determinación de las zonas, ya que se otorgan importantes competencias para calificar como rural el territorio, mediante lo denominados Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Con la modificación de la Ley N° 19.418 se amplió el criterio zonal, incorporando también a la zona suburbana. Con ello el espectro es mucho más amplio y por cuanto además, como ya se mencionara, conviven medianos y pequeños productores, explotaciones familiares que se dedican, en menor escala a la actividad ganadera, sobre todo lanar. Hoy día la zona rural, queda como referencia histórica en el tema.

VIII. Penalizaciones

Como régimen general el legislador estableció la misma pena que la ley anterior, de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría. Evidentemente el legislador pudo establecer desde el inicio una pena mayor, esta circunstancia estaba en algún proyecto de ley, y fue un tema que luego de muchas discusiones se eliminó, quedando la original. Hay cambios sustanciales cuando se dan circunstancias que alteran la pena, las conocidas agravantes especiales y muy especiales en aquellos casos que concurren determinadas situaciones de hecho o sujetos involucrados.

En el artículo 259 del CR se prevén como circunstancias agravantes especiales: 1) empleo de vehículos de carga aptos para el transporte; 2) el daño de cercos, alambrados, destrucción de postes, candados, cerrojos o de porteras; 3) la utilización de guías de propiedad y tránsito o documentación equivalente falsas o expedidas por terceras personas. Así también como la falsificación de boletas de marca y señal. Si se dan los supuestos previstos, se amplía la pena de dos a ocho años de penitenciaría. Para el caso de las agravantes muy especiales se estipulan como tales: 1) ser jefe o promotor; 2) ser hacendado o productor agropecuario; 3) poseer la calidad de funcionario público cuando haya actuado con violación de los deberes del cargo. Hay que tener en cuenta que no se fijó aumento de pena, ello fue olvido del legislador, y evidentemente tiene que ser motivo de otra ley, puesto que no pueden aplicarse penas en forma análoga, conforme a la doctrina penal. En consecuencia, los casos donde hay circunstancias agravantes muy especiales, el fiscal se encuentra limitado, ya que no puede aplicar otra que no sea la de las agravantes especiales.

Actualmente no se han previsto en forma expresa penas alternativas a la prisión, porque quedaron eliminadas del nuevo texto legal. Ahora bien, por la legislación penal general, nada impide que el fiscal no las pueda solicitar y ser otorgadas por el juez en las situaciones críticas del denominado carácter de «delito social», para contemplar casos particulares de pequeño porte, pues se deberá examinar el caso concreto. Es importante señalar que por el art. 264 del CR en la redacción dada por la ley anterior, ley 16.146 de 9/10/990, que las personas condenadas por este delito no pueden comercializar con ganados o frutos del país, durante un tiempo igual al doble de la duración efectiva de la pena, a contarse desde la sentencia. Es decir que

se impone una pena de inhabilitación especial, para el ejercicio de una profesión, como ha sostenido la doctrina, en función del art. 77 del Código Penal (NICOLIELLO, 1981 y SAAVEDRA METHOL, 2004). Por otra parte, se agrega el art. 259 bis en el CR, estableciendo que el juez dispondrá el comiso y remate de todo elemento que directa o indirectamente fuere empleado en la comisión del delito.

No figura a texto expreso la referencia a los terceros de buena fe, como en la norma anterior. Parece claro que el comiso y remate es la regla. Claro está que los terceros de buena fe, por principio general del derecho, no tienen vedado el presentarse y acreditar la procedencia.

En lo que hace al comiso, las situaciones pueden ser variadas. Puede tratarse de aquellos elementos que se emplean en el abigeato a los efectos de por ejemplo de faenar, como el caso de rondanas, aparejos, cuchillos, rifles u otro tipo de armas, hasta los vehículos, y otros medios.

IX. Seguridad rural: Marco preventivo y represivo

También en este plano existe una extensa legislación que proviene desde la época colonial, y no debemos olvidar que la creación del Cuerpo de Blandengues, entre otras competencias, tenía precisamente la de combatir a «contrabandistas y ladrones de ganado».

Es en el Código Rural del año 1875 donde se plasma en el Título Quinto, Sección Primera, lo relativo a la Policía Rural. En sus arts. 763 a 800 dicho Cuerpo fue reglamentado por decreto del 10 de octubre de 1876. En este marco, creo importante destacar que el objeto de la Policía Rural era el de «...proteger los derechos, las personas y propiedades rurales, previniendo, vigilando y auxiliando eficazmente a las autoridades judiciales y municipales en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Código».

En consecuencia, véase cómo aquella finalidad que preocupó al legislador tempranamente, se mantiene vigente hoy día: proteger y prevenir. Es entonces que aparecen, para cumplir lo que dispone el Código, por Decreto del 31 de mayo de 1915, la creación de las Guardas Rurales, disponiéndose sus cometidos y procedimientos. Conviene recordar que ya el Decreto del 26 de julio de 1909, reglamentario del art. 773 del CR de 1875 autorizaba su creación.

Dichas Guardas Rurales eran particulares, nombradas por la Jefatura Política del Departamento, pero estaban bajo la dependencia «...inmediata y directa del Juez de Paz o Teniente Alcalde de la sección o distrito...».

En el Código Rural de 1942, el Dr. García Acevedo, las incorpora en la Sección III, Capítulo IV, art. 265 a 273. Dice en su exposición de motivos al respecto lo siguiente: «...La facultad que da el Código a los hacendados para organizar a su costa servicios de guardas rurales, no ha dado mayores resultados prácticos; sin embargo, me parece que es una facultad que debía ser utilizada con más frecuencia, por los interesados en garantizar la propiedad de sus ganados, contra las acechanzas de los ladrones. Cambio algo la organización primitiva e incorporo gran parte del decreto reglamentario del artículo 773 del Código, de fecha 26 de julio de 1909».

En consecuencia se regulaba una suerte de policía privada, organizada por los propietarios, cuya finalidad principal era la prevención, sujetos a las órdenes e instrucciones de las autoridades policiales. Estos antecedentes resultan de gran utilidad, y van a constituir los fundamentos de la legislación actual en tal sentido.

Es así que se crea la Unidad de Prevención y Represión, por Resolución de la Jefatura de Policía del Departamento de Treinta y Tres, N° 48/88, del 26 de agosto de 1988. Aquí nace la Brigada Especial de Prevención y Represión del Abigeato (BEPRA), con la misión específica de prevenir y reprimir el abigeato. De esta forma un grupo determinado de la Policía Nacional es encargado del tema relativo a la Seguridad Rural, mediante un contacto con las agremiaciones de determinadas zonas, realizando seguimientos, con apoyo también de los productores de materiales, medios de locomoción, etc. Es decir, que se buscó un abatimiento del delito por parte de una Brigada Especial que en sus inicios se focalizaba en el Departamento de Treinta y Tres. Comenzó como un plan piloto, al punto de declararse de interés ministerial en el año 1993.

Por el art. 39 de la Ley N° 16.607 del 6 de julio de 1995 (Seguridad Ciudadana), se crea a nivel nacional las BEPRA (Brigada Especial de Prevención y Represión del Abigeato), en todos los departamentos. De esta forma se comienza en todas las Jefaturas de Policía del país, a formar los grupos especiales de Seguridad Rural para la lucha contra el abigeato, contrabando y en la Seguridad Rural. En consecuencia, por unidades especiales se busca la prevención y represión del delito. En algunas Jefaturas de Policía se denominan Patrullas Rurales o Unidades de Seguridad Rural.

Por otra parte, a los efectos de mantener contacto con los productores, entidades representativas de los sectores rurales y comerciales que integran la cadena, se formó la Comisión Honoraria para la Seguridad Rural, por Resolución del 8 de abril de 2005. Esta misma cumplió una etapa y se creó luego, el 19 de marzo de 2012, la Comisión Nacional Asesora Honoraria para la Seguridad Rural, bajo la órbita de los Ministerios del Interior y de Ganadería Agricultura y Pesca, integrada por todos los sectores interesados, públicos y privados los que a través de sus respectivos miembros, reciben todas las inquietudes y previo estudio se elevan a consideración del Poder Ejecutivo para la instauración de políticas acordes.

A su vez los cometidos son no sólo el asesoramiento en tema abigeato, sino en caza furtiva, protección de la fauna, tala de montes indígenas y otras especies protegidas. Busca también en sus objetivos constituirse en Policía Comunitaria Rural, derivado de la problemática de las relaciones de vecindad, entre los titulares de los establecimientos: problemas de cercos, tranqueras o porteras cerradas, sendas de paso y otros.

No menor ha sido la actuación de la Policía Rural en la coordinación con la DINAMA (Dirección Nacional del Medio Ambiente), en conjunto con la Prefectura Nacional Naval, en los temas del Río Santa Lucía, Río Negro, y otros cursos de agua. Aquí se busca la preservación de la fauna y flora autóctona para la adecuada protección del recurso del agua. Tema que excede el presente trabajo. No obstante está pautando la necesidad de afianzar tales proyectos y darles una mayor participación.

A su vez, para descentralizar las funciones de la Comisión Nacional, se crearon, por Resolución N° 677/015, las Comisiones Departamentales Asesoras Honorarias para la Seguridad Rural. Funcionan en cada departamento, bajo la órbita de la Comisión Nacional Asesora, y elevan la problemática local.

Tanto la Comisión Nacional como las Departamentales asesoran, elevan propuestas y luego son sometidas a consideración de las máximas jerarquías y del Poder Ejecutivo.

Es un instrumento importante y nos consta su actuación de las Comisiones Departamentales, para atender la problemática rural de cada departamento.

Nuestro problema, en Uruguay, es que no contamos con fiscalías ni juzgados que atiendan específicamente la problemática rural, no sólo del abigeato, contrabando, delitos contra la fauna y flora, sino con un criterio más amplio. Para ello es necesario un adecuado marco jurídico.

Sin perjuicio, no quiero dejar de pasar por alto, los diversos proyectos de ley en tal sentido de algunos legisladores: En uno de ellos refiere a normas que atienden la problemática referida al abigeato, se planteaba la «legítima defensa del entorno rural»; «Protección Penal del Entorno Rural» con la mención de los delitos rurales, y un tema novedoso, relativo a la «Responsabilidad Objetiva del Estado» frente a los casos de abigeato, que mediante un sistema determinado en el articulado cubría las pérdidas de los productores damnificados por el abigeato.

Otros proyectos también en el mismo sentido se han presentado pero han quedado por el camino. Lo importante de todo ello es la conciencia que se está gestando en dichos temas, que no pueden quedar en las carpetas del parlamento.

X. Conclusiones

Evidentemente, como acaba de verse, el tema nace y convive con la historia del país. Primeras normas antes de nuestra independencia, luego siguieron otras que fueron adaptándose a las nuevas realidades sociales y económicas. Muchas han sido las redacciones, agravamiento de las penas, pero sin embargo el problema subsiste.

Es indudable, a mi entender, que el tema requiere de un abordaje interdisciplinario entre los diferentes actores. Sin dudas, que el conocimiento adecuado de los distintos instrumentos que dispone nuestra legislación referido al régimen de la ganadería y especialmente el dominio del sistema DICOSE, de la trazabilidad individual y sus instrumentos, por parte de aquellos que son llamados a prevenir y combatir el delito, redundará en una respuesta adecuada.

No sólo lo anterior es fundamental, sino, por sobre todo, la actuación del productor y de todos los intervinientes en el sector colaborando, autocontrolándose recíprocamente, redundarán en una mejor respuesta a toda la sociedad, y a la economía nacional en su conjunto.

Requiere además una concientización de toda la población, con una política de extensión, para evitar que se visualice no solamente como un problema del sector rural, de los ganaderos, sino de todo el país, de su economía y de su status sanitario.

Bibliografía

- BAYARDO BENGOA, F. (1978). *Derecho Penal Uruguayo*. Tomo I" 4ª Ed., Universidad de la República, pag. 125 y 128.
- BAYARDO BENGOA, F. (1979). *Derecho Penal Uruguayo*. Tomo IX, Parte Especial, Vol. VI, Ed.. Dirección General de Extensión Universitaria, pag. 39.
- CAIROLI, M. (1978). *Curso de Derecho Penal*. Tomo II, V, FCU, Mdeo. pag. 72, 73 y 93.
- GELSI BIDART, A. (1977). *Estudio del Derecho Agrario*. Vol. 1. Parte General. Acali Editorial Mdeo., págs. 55, 147, y 148.
- GUERRA DANERI E. (1996). *Derecho Agrario*. Tomo 1, Fundamentos. Vol. 1. Ed. Mashcopy, Mdeo., pag. 108.
- NICOLIELLO, N. (1981). *Código Rural Anotado*. 2da. Ed. Amalio M. Fernández, Mdeo.
- SAAVEDRA METHOL, J. (2004). *Código Rural Anotado y Concordado*, 3ª. Ed. FCU, Mdeo.
- SAAVEDRA METHOL, J. (2008). *Curso de Derecho Agrario*, Tomo I, 2ª. Ed. FCU, Mdeo.