

Observatorio Judicial



VIOLENCIA EN LA MACROZONA SUR 2018-2021 INFORME II: USURPACIONES



www.observatoriojudicial.org

con la colaboración de Multigremial de La Araucanía



1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos principales de varias organizaciones criminales que operan en la Macrozona Sur es debilitar al Estado, para que ceda a las presiones de compra y entrega de tierras a comunidades indígenas. A lo anterior se suma la pretensión de varios grupos radicalizados de crear un territorio mapuche autónomo, libre del control de las leyes del Estado chileno.

Con miras a tal propósito, las tomas ilegales de terrenos cumplen una función crucial: permiten a los grupos violentistas tomar control de los territorios que pretenden, lo que a su vez tiene un propósito estratégico, económico y simbólico.

Lo anterior se suma a la política de devolución de tierras que ha llevado adelante el Estado chileno en las últimas décadas y que, lejos de aminorar el problema, ha generado mayores incentivos a la reivindicación de tierras no sólo por vías administrativas, sino, lamentablemente, también por vías de hecho.

De aquí que la persecución penal del delito de usurpación sea de sumo interés en el análisis del fenómeno de violencia en la zona. Además, por regla general, las usurpaciones van acompañadas de otros delitos, como amenazas e incendios y suelen marcar el inicio de una serie de actos de amedrentamiento contra los propietarios. Sin embargo, como veremos, los resultados judiciales respectivos apenas arrojan condenas y dejan a las víctimas en la total indefensión.

Sin embargo, es importante puntualizar que esto ocurre por múltiples razones. Por una parte, encontramos la ineficacia general del sistema de persecución penal y la pérdida del control territorial del Estado en la zona. Por otra parte, existe un evidente déficit en el diseño legal en materia de usurpaciones.

En efecto, las penas asignadas al delito de usurpación corresponden solamente a multas, porque el legislador penal de 1874 estimó que este delito no afectaba la propiedad sino solo el ejercicio de sus facultades, atendido el sistema registral de la propiedad de los inmuebles. Por otra parte, debido a pensarse con multa, el Código Procesal Penal no permite la imposición de medidas cautelares privativas de libertad, como la detención de los usurpadores. La única medida que puede adoptar la policía —dentro del período de flagrancia o bien, fuera de este, previa orden



judicial— es la expulsión de los invasores del predio usurpado, quienes normalmente vuelven a ingresar tan pronto como la policía abandona el lugar. Finalmente, la Corte Suprema ha dificultado aún más la situación, estableciendo que la flagrancia del delito de usurpación se produce sólo dentro del plazo de 12 horas desde que comenzó su comisión. En consecuencia, normalmente los dueños deben acudir a la justicia para expulsar a los usurpadores.

Con todo, tampoco se aplican las multas establecidas en el Código Penal. A diferencia de otros ilícitos, al menos en principio, el delito de usurpación no debería ser difícil de probar, toda vez que los usurpadores permanecen en el lugar donde se comete el ilícito. Sin embargo, como veremos, muy pocos procesos alcanzan a formalizarse, lo cual empeora aún más la indefensión de las víctimas.

El presente es el segundo informe sobre Violencia en la Macrozona Sur del año 2022, elaborado a partir de una base de datos provista por el Ministerio Público a la Multigremial de la Araucanía. De ésta, fue posible identificar 162 causas por el delito de usurpación en las regiones de Biobío, la Araucanía, los Ríos y los Lagos, ingresadas entre 2018 y 2021. Cabe señalar que, de éstas, un 13% se encuentran en carácter de reservadas, las cuales fueron consideradas para analizar el número de ingreso, pero no los resultados judiciales.

A continuación, se presenta sucintamente el marco normativo que rige el delito de usurpación. Luego, se enuncian los principales resultados del estudio. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre estos resultados.

2. Marco normativo

El delito de usurpación está regulado en el Libro II, Título IX, del Código Penal conjuntamente con los demás delitos contra la propiedad. La ley contempla dos hipótesis de usurpación:

- a. La usurpación violenta** por una parte, está regulada en el artículo 457 del Código Penal, que señala: “[a]l que con violencia en las personas ocupe una cosa inmueble o usurpare un derecho real que otro poseyere o tuviere legítimamente, y al que, hecha la ocupación en ausencia del legí-



timo poseedor o tenedor, vuelto éste le repeliere, además de las penas en que incurra por la violencia que causare, se le aplicará una multa de once a veinte unidades tributarias mensuales.

Si tales actos se ejecutaren por el dueño o poseedor regular contra el que posee o tiene ilegítimamente la cosa, aunque con derecho aparente, la pena será multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las que correspondieren por la violencia causada.”

b. La usurpación no violenta a su vez, se encuentra contemplada en el artículo 458 del Código Penal, que señala: “[c]uando, en los casos del inciso primero del artículo anterior, el hecho se llevare a efecto sin violencia en las personas, la pena será multa de seis a diez unidades tributarias mensuales.”

Como se puede apreciar, ninguna forma de usurpación recibe una pena privativa de libertad. La usurpación, de este modo, ha sido considerada como un injusto sustancialmente menor que aquel que poseen los demás delitos contra la propiedad porque, en la lógica del legislador de 1874, este delito atenta contra las facultades derivadas de la propiedad, como el uso y goce, pero no contra la propiedad misma. Atendido que la pérdida de la tenencia de los bienes inmuebles no afecta su dominio, porque éste solo puede adquirirse, transferirse o perderse modificando su inscripción en el Registro Conservador de Bienes Raíces, el legislador de la época estimó que la gravedad de la usurpación era menor¹.

Adicionalmente, el artículo 124 del Código Procesal Penal establece que “[c]uando la imputación se refiriere a faltas, o delitos que la ley no sancionare con penas privativas ni restrictivas de libertad, no se podrán ordenar medidas cautelares que recaigan sobre la libertad del imputado, con excepción de la citación”. En consecuencia, no procede la detención por el delito de usurpación. Lo único que puede hacer la policía cuando se ve enfrentada a este delito es, dentro del periodo de flagrancia, expulsar del predio a los usurpadores; y fuera de él, realizar la citación en un recinto policial. En la práctica esto deviene en que, una vez que Carabineros se retira del lugar, los usurpadores vuelven a instalarse en el sitio.

A esto se debe agregar que, conforme al criterio de la Corte Suprema², después de 12 horas desde que se inicia la usurpación ya no hay flagrancia. Esto es muy rele-



vante, porque la ley autoriza a la policía a practicar la detención en casos donde la medida cautelar, por regla general, no está permitida, en la medida en que el delito se encuentre en estado de flagrancia. Normalmente, el dueño del predio se da cuenta que este ha sido ocupado y consigue dar aviso a Carabineros en un plazo mayor al señalado. Por lo tanto, las víctimas se ven obligadas a recurrir a la justicia para obtener el desalojo del predio, lo que dificulta aún más la acción de la policía y la protección del derecho de los propietarios.

Finalmente, cabe hacer presente que la glosa número 16 de la partida del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, capítulo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2021, dificulta la compra por el Estado de los terrenos usurpados. En efecto, la norma señala que “[...] Respecto de la lista de espera de las comunidades que tengan aplicabilidad para la compra, deberá priorizarse aquellas referidas a inmuebles cuya posesión o mera tenencia no se encuentre de ninguna forma perturbada [...]”. El objetivo de esta disposición —que se viene repitiendo en las leyes de presupuestos de los últimos años— es desincentivar la usurpación como medio de presión para la entrega de tierras por parte del Estado.

Sin embargo, es posible que la norma esté generando un efecto contraproducente. Hoy, la disposición del Estado a comprar tierras, sumado a la falta de acceso a la justicia de las víctimas de la zona, configuran un escenario propicio para presionar a los propietarios a vender sus terrenos, viéndose conminados a abandonarlos. En este contexto, la referida glosa presupuestaria no neutraliza esta presión, produciendo el único efecto de desincentivar la denuncia del delito de usurpación para evitar la prohibición estatal de comprar el terreno usurpado. De este modo, el propietario se ve forzado tanto a vender su terreno como a no denunciar a la justicia.



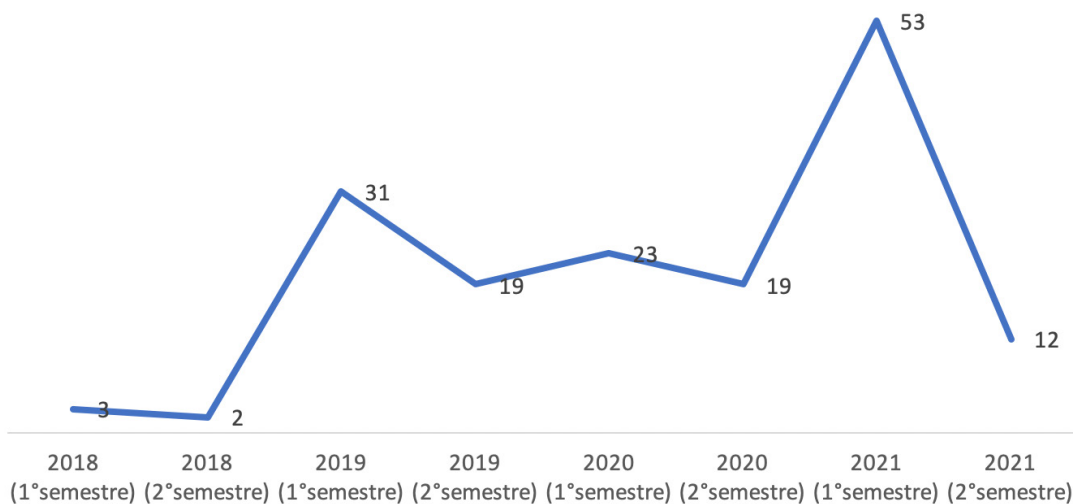
3.Resultados

3.1. Ingresos

El análisis del número de ingreso de causas por el delito de usurpación por año permite constatar un aumento sostenido a lo largo del tiempo. En efecto, si en 2018 ingresaron 5 causas por este concepto, en 2019 este número aumentó a 50, mientras que en 2020 disminuyó levemente a 42 y en 2021 volvió a aumentar a 61. Del total de causas analizadas, un 56% corresponde a usurpaciones violentas, mientras que un 36% corresponde a usurpaciones no violentas.

El gráfico N°1 permite visualizar esta información por semestres, gracias a lo cual se puede apreciar el aumento considerable de causas por tomas ilegales el primer semestre del año 2021 y su abrupta disminución en el segundo semestre del mismo año, lo cual se explica por la declaración del estado de excepción con fecha 12 de octubre de 2021. De hecho, de las 12 causas ingresadas el segundo semestre, apenas 3 lo hicieron con posterioridad a la declaración de estado de emergencia.

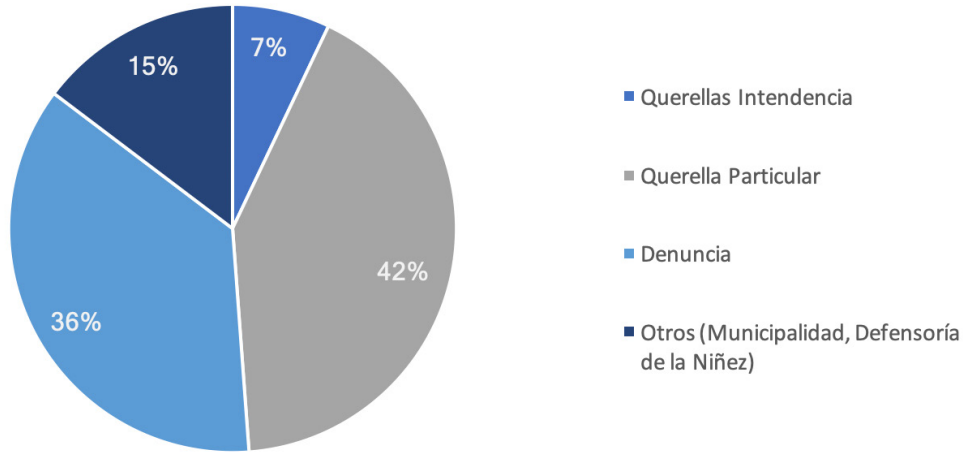
Gráfico 1. Causas ingresadas por semestres



Luego, si analizamos el modo de ingreso de las causas por el delito de usurpación, podemos constatar que más de la mitad ocurre por querrela de particulares (42%),

de la intendencia (7%) o bien de otros órganos estatales, principalmente municipios (15%). El 36% restante de las causas ingresan por denuncia.

Gráfico 2. Forma de ingreso de Causas



¿Contra quién se presentan las acciones penales? Del análisis de las causas ingresadas podemos observar que el 61% (99) de las acciones se interponen contra imputados desconocidos, mientras que apenas el 39% (63) de las acciones se presentan contra imputados conocidos.

Si bien se trata de un porcentaje mayor de causas con imputado desconocido que el que encontramos en delitos como el homicidio (90%)³, atendidas las particularidades del delito de usurpación cabría esperar un porcentaje mayor. En efecto, por su propia naturaleza, la usurpación supone que los autores de la toma ilegal permanezcan en el terreno tomado, facilitando el trabajo de las policías de identificación de los imputados.

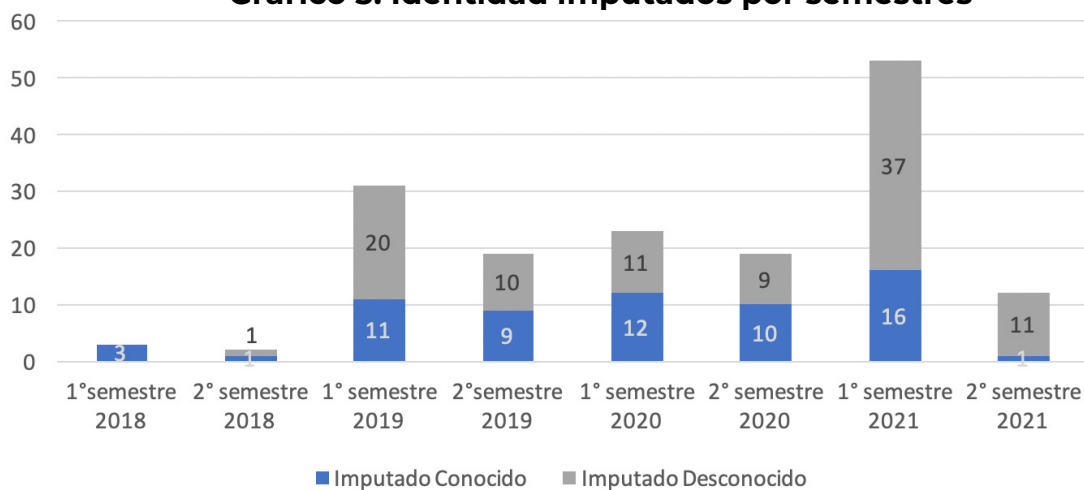
Sin embargo, la realidad es que el control territorial del Estado está tan debilitado que apenas en un tercio de las causas (63) es posible identificar a los imputados, mientras que en los dos tercios restantes la policía no cuenta con la fuerza para enfrentar a los usurpadores. A esto se suma los obstáculos legales y jurisprudenciales



para la detención de los autores de este delito, con lo cual se hace aún más difícil que la policía identifique a los usurpadores.

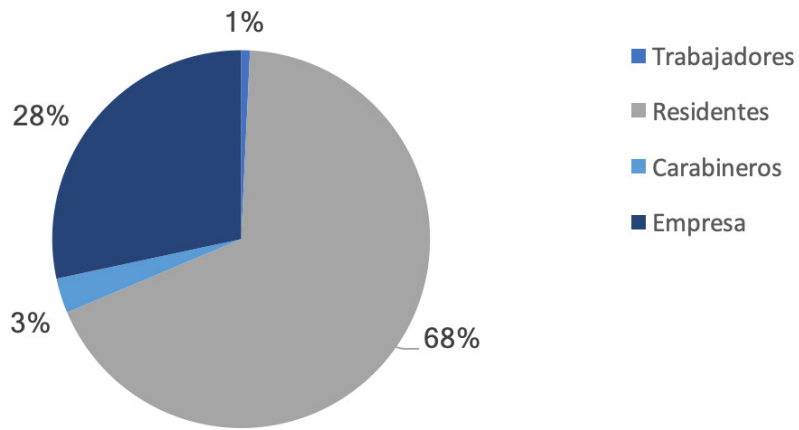
En el gráfico 3 encontramos información adicional sobre la distribución de las causas con imputado conocido y desconocido a lo largo del tiempo. Llama la atención que durante el primer semestre del 2021 en que, como sabemos, se produjo un aumento considerable en el número de causas, se altera la proporción entre causas con imputado desconocido, que aumentan a un 69,8% del total, frente a las causas con imputado conocido, que disminuyen a un 30,1%. Esto da cuenta de que el aumento generalizado de la violencia va acompañado, como resultado esperable, de una pérdida de control de la policía, que repercute en la efectividad del aparato de persecución criminal.

Gráfico 3. Identidad imputados por semestres



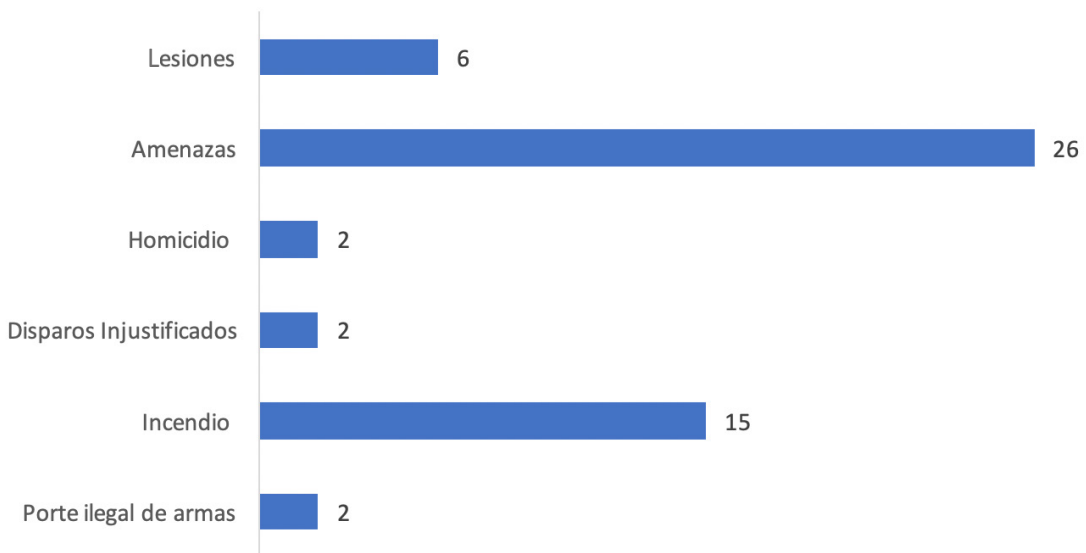
En el siguiente gráfico podemos observar la caracterización de las víctimas por el delito de usurpaciones, además de los delitos conexos. Como era de esperar, la mayoría de las tomas ilegales se dan en terrenos que pertenecen a residentes (68%) o bien, a empresas particulares (28%). Los delitos cometidos contra trabajadores o carabineros corresponden a ilícitos, como las amenazas o las lesiones, entre otros.

Gráfico 4. Caracterización de las Víctimas



Al analizar los concursos de delitos que se cometen en conjunto con el delito de usurpaciones, encontramos principalmente los delitos de amenazas (26) y de incendio (15). Lo anterior da cuenta de la gravedad del delito de usurpaciones, que suele ir acompañado de actos violentos que generan gran alarma en la población.

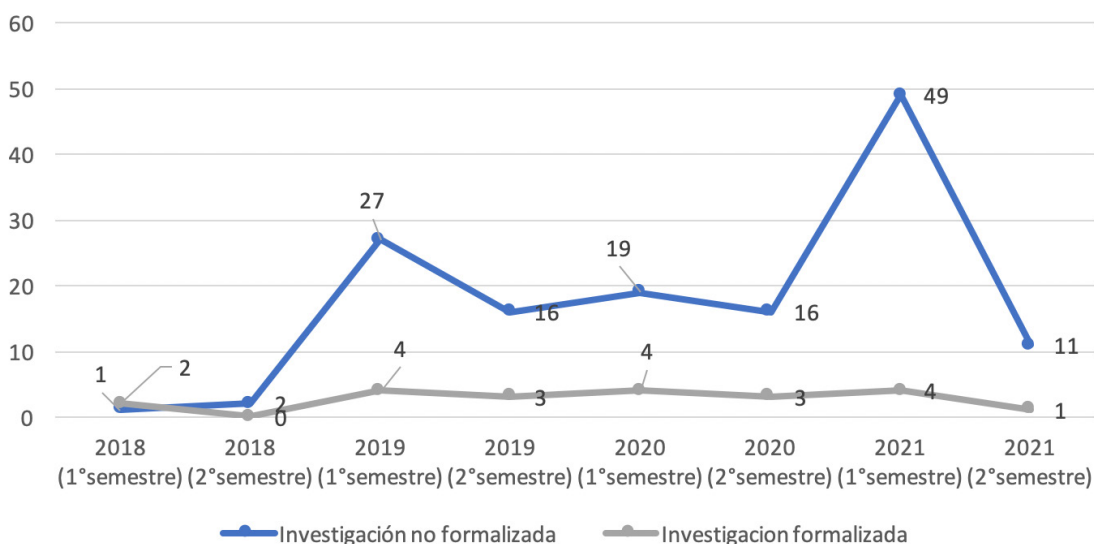
Gráfico 5. Concurso de delitos asociados a Usurpaciones



3.2. Formalizaciones y medidas cautelares

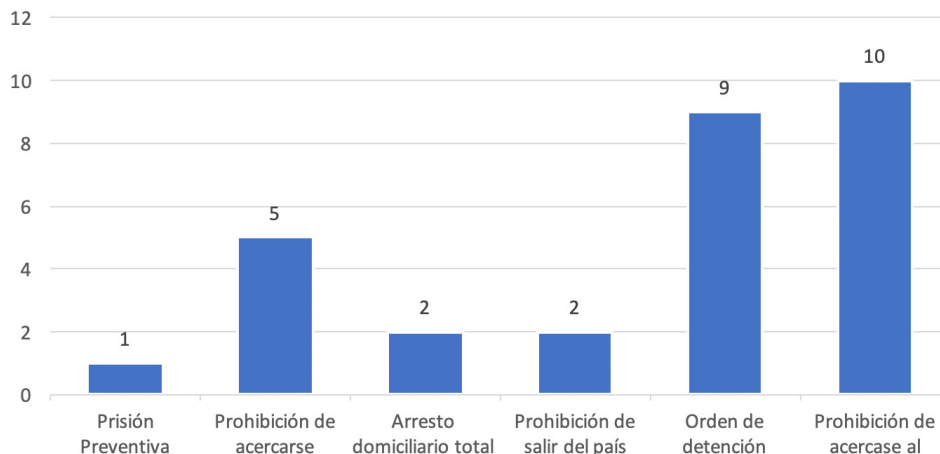
Del total de causas analizadas, solo un 13% cuenta con uno o más imputados formalizados. En efecto, como se puede observar en el gráfico N°6, hay una brecha considerable entre el número de causas formalizadas y no formalizadas. A pesar de la persistente tendencia al aumento de los ingresos de causas por usurpación, el número de causas formalizadas se mantiene bajo a lo largo de todo el período, incluso durante el primer semestre de 2021.

Gráfico 6. Comparación entre ingresos y formalizaciones



A continuación, el gráfico N°7 podemos constatar que las principales medidas cautelares son la prohibición de acercarse al predio y la orden de detención.

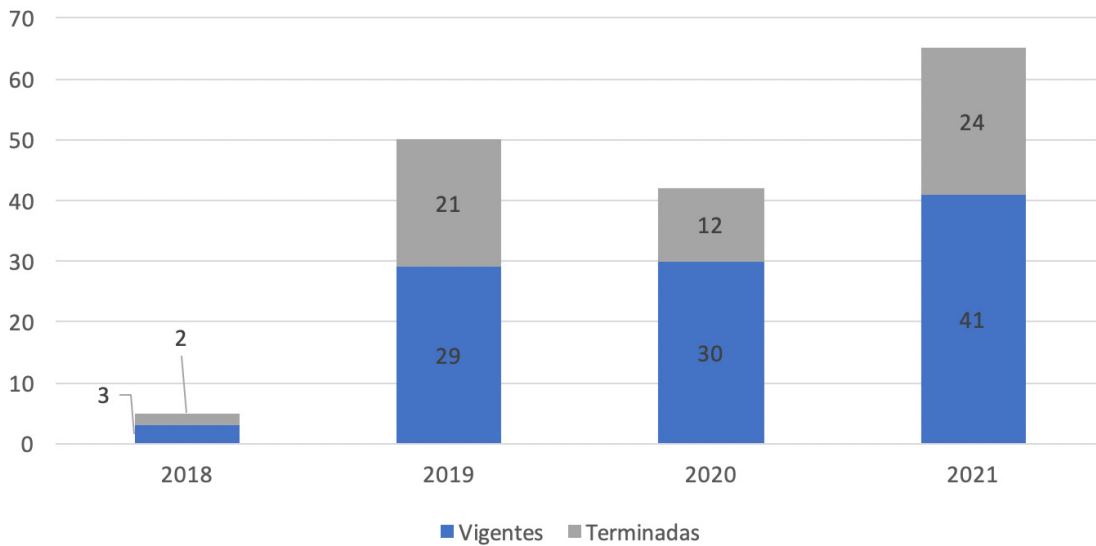
Gráfico 7. Medidas cautelares decretadas



3.3. Resultados

Al momento de la publicación del presente informe, el 36,4% de las causas analizadas se encuentran concluidas. Al analizar la distribución en el tiempo entre causas vigentes y terminadas, llama la atención que la proporción de causas terminadas no parece mejorar sustancialmente conforme pasan los años.

Gráfico 8. Proporción entre causas vigentes y terminadas

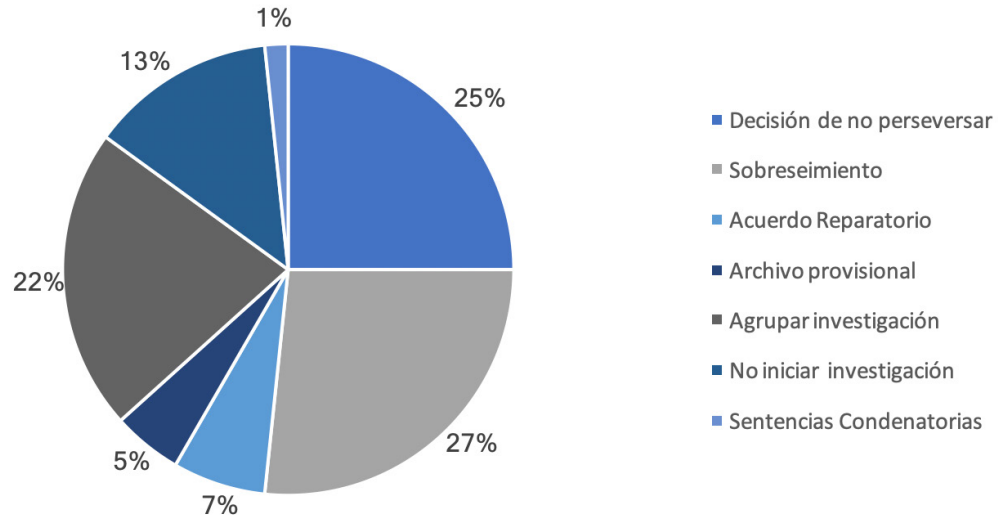


Luego, al analizar los resultados de las causas, encontramos que un 22% de éstas se agrupan a otras investigaciones, lo cual es una forma de término puramente formal, porque la causa se sigue tramitando junto a otro proceso. Por otra parte, encontramos que un 5% de las causas se archivan provisionalmente, lo cual formalmente no constituye una forma de término, pero en los hechos equivale a la muerte de la causa, porque rara vez los procesos se reabren.

En cuanto a las causas terminadas propiamente, encontramos que un 25% lo hacen por decisión de no perseverar, un 13% terminan por el ejercicio de la facultad de no iniciar investigación y un 27% lo hacen por sobreseimiento definitivo. Apenas un 1% de las causas terminó por sentencia condenatoria, equivalentes a una causa en total. Atendida la gravedad del fenómeno de las tomas ilegales en la macrozona sur, la identificación de apenas una sentencia condenatoria en todo el período parece un número extremadamente bajo.



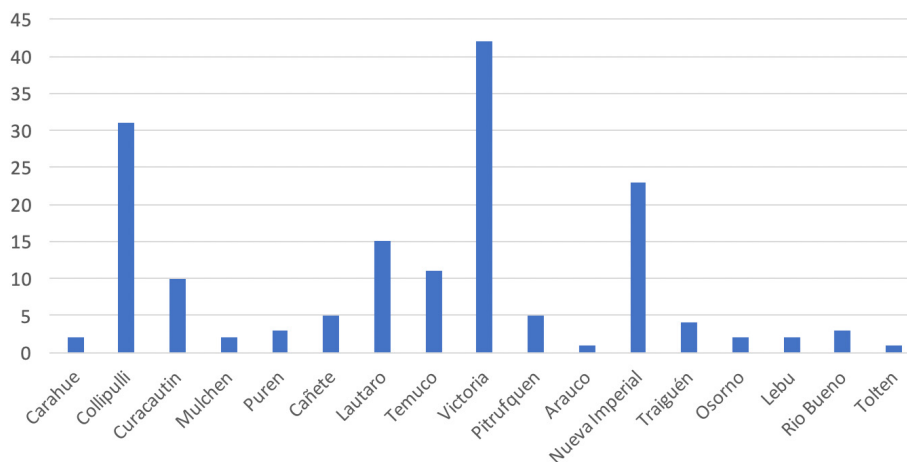
Gráfico 9. Causas Terminadas



3.4. Distribución geográfica

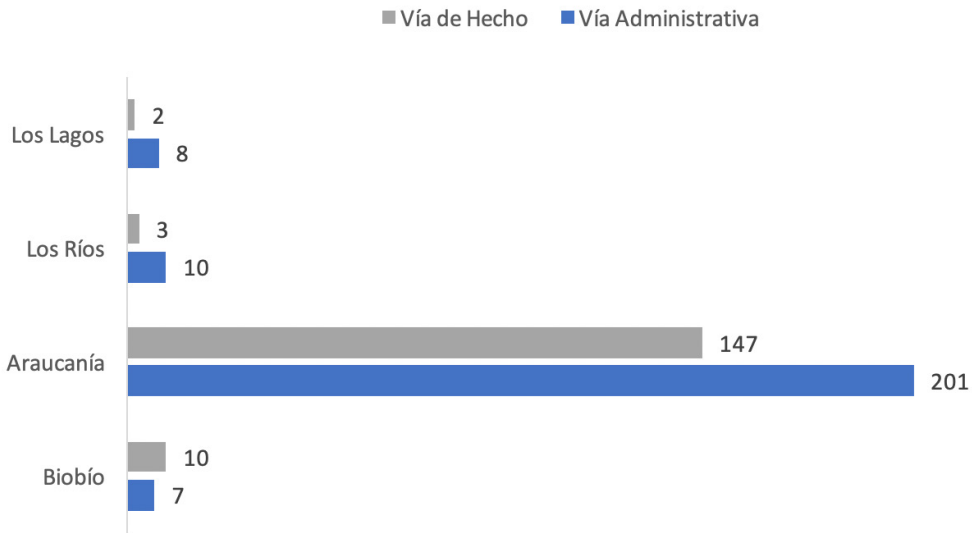
Luego, el gráfico 10 muestra la distribución geográfica de las causas ingresadas, atendiendo a los territorios jurisdiccionales de los distintos juzgados de garantía de la Macrozona Sur. Como se puede observar, la mayoría de las causas se concentran en las localidades de Victoria, Collipulli y Nueva Imperial.

Gráfico 10. Distribución geográfica de las causas ingresadas



Finalmente, el gráfico 11 compara en las cuatro regiones de la Macrozona Sur las solicitudes de compra de tierra presentadas ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, por comunidades indígenas⁴, con las causas judiciales por usurpación analizadas en el presente informe. De este modo, es posible visualizar la correlación a nivel territorial entre las reivindicaciones de tierras por vías administrativas y vías de hecho. Como se puede observar, la mayoría tanto de las usurpaciones como de las solicitudes administrativas ocurren en la Región de la Araucanía. Sin embargo, sólo en la Región del Biobío el número de tomas ilegales es superior al de solicitudes administrativas.

Gráfico 11. Reivindicaciones vía administrativa vs. vías de hecho



4. Conclusiones

Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

4.1. A lo largo del período, se observa un aumento considerable en el número de causas ingresadas por el delito de usurpaciones, alcanzando máximos el primer semestre de 2019 (19 causas) y, sobre todo, el segundo semestre de 2021 (53 causas ingresadas). El segundo semestre de 2021, el ingreso de causas cae notoriamente, producto de la declaración del estado de excepción, de hecho, de las 12 causas ingresadas el segundo semestre de dicho año, apenas 3 lo hicieron con posterioridad a la declaración del estado de emergencia.

4.2. En cuanto a la vía de ingreso de las causas, podemos constatar que un 42% lo hace por querellas de particulares, 7% por querellas de la intendencia y 15% de otros órganos estatales, principalmente municipios. El 36% restante de las causas ingresan por denuncia.

4.3. Como era de esperar, los principales afectados por los delitos de usurpación son los residentes de la zona (68%) y empresas (28%).

4.4. El 61,1% de las acciones penales se interponen contra quien resulte responsable, mientras que apenas el 38,8% cuentan con un imputado conocido. Lo anterior repercute en el total de causas formalizadas, que alcanza apenas un 13%. Además, se puede observar que la brecha entre causas formalizadas y no formalizadas va creciendo a lo largo del período.

4.5. Los principales delitos asociados a la usurpación son las amenazas y los delitos de incendio, lo que da cuenta del contexto de violencia en el cual se dan las tomas ilegales de terrenos en la Macrozona Sur.

4.6. En cuanto a los resultados, un 63,6% de las causas se encuentran aún en tramitación. Del 36,4% restante, podemos decir que se dictó apenas una sentencia condenatoria, equivalente al 1% del total de causas concluidas. La mayoría de las causas terminan por decisión de no perseverar (25%), ejercicio de la facultad de no iniciar la investigación (13%) o sobreseimiento definitivo (27%).



4.7. Finalmente, en lo que respecta a la distribución geográfica, el grueso de las causas se concentra en la región de La Araucanía, especialmente en los juzgados de garantía de Victoria, Collipulli y Nueva Imperial. Ahora, bien, al comparar las solicitudes administrativas con el número de usurpaciones, observamos que sólo en la región del Biobío el número de las segundas es inferior al de las primeras.

Como se puede apreciar, las tomas ilegales en la Macrozona Sur no reciben de parte del sistema de persecución penal una respuesta contundente, encontrándose apenas una sentencia condenatoria en toda la muestra analizada. Tampoco es mejor la expectativa de obtener resultados distintos en las causas en tramitación, atendido los bajos índices de formalización del total de causas.

La consecuencia de lo anterior es que la política de control territorial de las organizaciones extremistas de la zona no encuentra una respuesta decisiva por parte del Estado. De este modo, las víctimas quedan a disposición de los usurpadores y no cuentan con ninguna expectativa real de que se respeten su propiedad ni su derecho a trabajar y vivir en paz, sin amenazas ni extorsiones de parte de quienes pretenden la restitución de tierras por vías de hecho.

NOTAS AL PIE

- 1 | Cavada, J, (2020), “Delito de usurpación. Aspectos generales, evolución histórica, análisis de algunos proyectos y legislación extranjera”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- 2 | Sentencia Corte Suprema, en “A.M.D.H., Huentecol Neculpan Brigida y otros contra Carabineros de Chile”, Rol 5427-2018.
- 3 | Observatorio Judicial, Informe I: Violencia en la Macrozona Sur 2018-2021, Homicidios, Lesiones y Amenazas, 2022, Disponible en: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://observatoriojudicial.org/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Homicidios-lesiones-y-amenazas-FINAL.pdf>
- 4 | Carta N°297 del Director Nacional de Conadi, Luis Alberto Penchuleo Morales, de fecha 9 de junio de 2022, en respuesta a la solicitud de información AI002T0009258.



www.observatoriojudicial.org

