

2014

LEY DE DEFEDERALIZACIÓN PARCIAL DE LA COMPETENCIA PENAL EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES (Ley N° 26.052)

Estudio preliminar sobre su implementación



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

PROCURADURÍA
DE NARCOCRIMINALIDAD



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

PROCURADURÍA
DE NARCOCRIMINALIDAD

LEY DE DESFEDERALIZACIÓN PARCIAL DE LA COMPETENCIA PENAL EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTES (Ley N° 26.052)

Estudio preliminar sobre su implementación

Coordinación y elaboración: Pablo Javier Martínez
Colaboración: Pablo Iadarola, Sebastián Icardi y Luciana Prieto Cochet

Copyright © 2014 por Procuración General de la Nación
Edición: Procuraduría de Narcocriminalidad
Diseño: Dirección de Comunicación Institucional | © 2014 por Procuración General de la Nación

Procuraduría de Narcocriminalidad

Viamonte 1147 - 6° P (C1053ABW) - CABA - ARGENTINA

Teléfono: (54 -11) 4372-3147

<http://www.mpf.gob.ar/procunar> | <http://fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/>

PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Alejandra Gils Carbó

**PROCURADURÍA DE NARCOCRIMINALIDAD
(PROCUNAR)**

Fiscal Félix Pablo Crous
Secretario Letrado Juan Patricio Murray

COORDINACIÓN PROCURADURÍA

Silvana Zolorsa

ÁREA DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIONES

Pablo Javier Martínez (Responsable)
Luciana Prieto Cochet

ÁREA DE ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN

Rodrigo Araujo Coto
Sylvia García Espínola
Sebastián Icardi
Pablo Iadarola
Luciana María Cánepa

ÁREA DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD E INTERINSTITUCIONALES

Damián Neustadt (Responsable)
Emiliano Gareca
Myriam Marcela Correa

INDICE

INTRODUCCIÓN	04
SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY DE DESFEDERALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA FEDERAL	09
CAUSAS INICIADAS POR ESTUPEFACIENTES SEGÚN CONGLOMERADOS JURISDICCIONALES	11
ESTADÍSTICAS SOBRE CAUSAS INICIADAS EN LAS FISCALÍAS FEDERALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2005-2008	14
a) causas iniciadas según bien jurídico	14
b) causas iniciadas, elevadas y condenas (solo por estupefacientes, ley 23.737)	15
c) variación interanual de causas iniciadas (solo por estupefacientes, ley 23.737)	16
d) causas iniciadas según tipos de delito más frecuente (solo por estupefacientes, ley 23.737)	16
SITUACIÓN ACTUAL: ADHESIÓN DE LAS PROVINCIAS	20
SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS INICIADAS EN EL ÁMBITO FEDERAL POR TIPOS PENALES NO COMPRENDIDOS EN LA LEY DE DESFEDERALIZACIÓN	21
SOBRE LA PERSECUCIÓN DE LAS FIGURAS DE TENENCIA SIMPLE Y TENENCIA PARA CONSUMO PERSONAL EN EL RESTO DE LAS JURISDICCIONES FEDERALES DEL PAÍS (EXCEPTO PROVINCIA DE BUENOS AIRES)	25
IMPACTO DE LA LEY DE DESFEDERALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA PROVINCIAL	29
SOBRE EL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2005-2009	32
CONCLUSIONES	46
ANEXO SOBRE CAUSAS EMBLEMÁTICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	50

INTRODUCCIÓN

La ley N° 26.052, publicada en agosto de 2005, introdujo importantes cambios en la Ley de Estupefacientes (N° 23.737), vigente para todo el territorio nacional desde el octubre de 1989.

Las modificaciones más importantes condicionaron la competencia material y territorial para ciertas figuras, fijando pautas para el destino de las multas, los beneficios económicos y los bienes decomisados.

En este apartado se presenta brevemente el marco normativo que, como se demostrará, modificó profundamente las atribuciones jurisdiccionales, el mapa de los actores relevantes y las prácticas institucionales en torno a la persecución penal de las conductas tipificadas en la Ley de Estupefacientes.

En el segundo apartado se justificará la relevancia del estudio al presentar, entre otros elementos, el volumen concreto de causas judiciales que migraron, a partir de la implementación de la Ley de Desfederalización en la Provincia de Buenos Aires desde la órbita de la Justicia Federal a la Justicia Provincial.

Antes de pasar al análisis estadístico que resulta objeto del presente estudio y que, entendemos, proporcionará sustento empírico para observar el impacto de la Ley de Desfederalización, se describirán brevemente los artículos de la Ley de Estupefacientes que la norma vino a modificar.

La ley N° 26.052, en su artículo 1º, incorporó un último párrafo al artículo 5º de la Ley de Estupefacientes, moderando las penas para aquellos delitos donde se entregue, suministre, aplique o facilite estupefacientes de modo ocasional y gratuito.

El segundo artículo, importante a los efectos del presente estudio, modificó el texto del artículo 34 de la Ley de Estupefacientes por el siguiente:

Artículo 34º: Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la Justicia Federal en todo el país, excepto para aquellas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, mediante ley de adhesión, opten por asumir su competencia en las condiciones y con los alcances que se prevén a continuación:

- 1. Artículo 5º incisos c) y e),** cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor.
- 2. Artículo 5º penúltimo párrafo.**

- 3. Artículo 5° último párrafo.**
- 4. Artículo 14°.**
- 5. Artículo 29°.**
- 6. Artículos 204°, 204° bis, 204° ter y 204° quater del Código Penal.”**

Cabe destacar que previo a la sanción de esta norma, la Ley de Estupefacientes establecía que la justicia federal tenía competencia exclusiva para entender en la materia.

Al momento de establecer la competencia de excepción, unificada para todo el territorio nacional, el legislador observó que los hechos vinculados al tráfico ilícito de estupefacientes presentan ramificaciones que trascienden las fronteras jurisdiccionales o nacionales y que frecuentemente tienen capacidad para vulnerar el tejido institucional o para afectar la salud pública.¹

En ese entonces se advertía – a nuestro entender certeramente - que atomizar la competencia entre las distintas jurisdicciones provinciales implicaba una arquitectura institucional ineficiente, que debilitaba y fragmentaba la presencia del estado afectando necesariamente la protección de los bienes jurídicos tutelados.

Tras la modificación que introdujo la ley N° 26.052 en agosto de 2005, el sistema dejó de ser unívocamente federal y se facultó a las provincias - mediante una ley de adhesión - para perseguir, juzgar y reprimir ciertos delitos tipificados en la Ley de Estupefacientes.

Así, de acuerdo con lo establecido por el art. 2 de la ley N° 26.052, podrían investigarse a la órbita de la Justicia Provincial las investigaciones por los ilícitos previstos en los siguientes artículos de la ley N° 23.737:

Artículo 5° penúltimo párrafo, “En el caso del inciso a), cuando por la escasa cantidad sembrada o cultivada y demás circunstancias, surja inequívocamente que ella está destinada a obtener estupefacientes para consumo personal, la pena será de un mes a dos años de prisión y serán aplicables los artículos 17, 18 y 21.”

Artículo 5° último párrafo, “En el caso del inciso e) del presente artículo, cuando la entrega, suministro o facilitación fuere ocasional y a título gratuito y por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que es para uso personal de quien lo recepta, la pena será de SEIS (6) meses a TRES (3) años de prisión y, si correspondiere, serán aplicables los artículos 17, 18 y 21.”

¹ Cámara de Diputados de la Nación. 20° Reunión 8° Sesión Ordinaria, Agosto 28 de 1974. 24° Reunión – 21° Sesión Ordinaria, Septiembre 26 y 27 de 1974.
Congreso Nacional, Cámara de Senadores. 24° Reunión – 21° Sesión Ordinaria – Septiembre 26 y 27 de 1974.
Diario de sesiones; Cámara de Senadores de la Nación. 18° Reunión – 13° Sesión ordinaria: 27/28 de Agosto de 1986
19° Reunión – 16° Sesión Ordinaria- 20, 21 de septiembre de 1989. Cuarta sesión extraordinaria (Especial), Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 3/30 de Marzo de 1989.

Artículo 14° “Será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupeficientes.

La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, sugiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal.”

Artículo 29°. “Será reprimido con prisión de seis meses a tres años el que falsificare recetas médicas, o a sabiendas las imprimiera con datos supuestos o con datos ciertos sin autorización del profesional responsable de la matrícula; quien las suscribiere sin facultad para hacerlo o quien las aceptare teniendo conocimiento de su ilegítima procedencia o irregularidad. En el caso que correspondiere se aplicará la accesoria de inhabilitación para ejercer el comercio por el doble de tiempo de la condena.”

Artículo 204° CPN. “Será reprimido con prisión de SEIS (6) meses a TRES (3) años el que estando autorizado para la venta de sustancias medicinales, las suministrare en especie, calidad o cantidad no correspondiente a la receta médica, o diversa de la declarada o convenida, o excediendo las reglamentaciones para el reemplazo de sustancias medicinales, o sin la presentación y archivo de la receta de aquellos productos que, según las reglamentaciones vigentes, no pueden ser comercializados sin ese requisito.”

(Y los Art 204 Bis, 204 ter, 204 quater que califican la figura primaria según determinados supuestos)

Sin embargo, en el caso del artículo 5°, incisos “c” y “e” de la ley 23.737, la norma estableció una controvertida condición para la determinación de la competencia:

La infracción prevista en el Art. 5 inc. c) de la ley 23.737, que reprime a quien “comercie con estupeficientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte;” pasará a la órbita de la Justicia Provincial siempre que se suponga el comercio de estupeficientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor.

El ilícito previsto en el Art. 5 inc. e) de la ley 23.737, que sanciona a quien “entregue, suministre, aplique o facilite a otro estupeficientes a título oneroso. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de tres a doce años y multa de tres mil a ciento veinte mil australes”, será de competencia provincial cuando la entrega, el suministro o la facilitación de estupeficientes se verifique en dosis fraccionados para el consumo (omitiendo el supuesto de aplicación).

De la lectura de los antecedentes de las reuniones de la Comisión Legislativa y de los debates parlamentarios en los que se discutió el texto de la ley N° 26.052, ya se advertía una preocupación anticipada sobre la falta de claridad en el criterio que determinaría la competencia.

El eje de ese debate giraba en torno a fundados interrogantes sobre cómo interpretarían las fuerzas de seguridad, los jueces y los fiscales provinciales las condiciones que establece el nuevo artículo 34 para calificar los casos controvertidos.

La discusión no era de menor importancia, en tanto que la calificación de los hechos habilitaría la intervención de la justicia provincial. De este modo quedaría también condicionada la posibilidad de que los jueces y fiscales federales tomaran conocimiento de hechos que le permitieran avanzar hacia la determinación de ilícitos más complejos.

El eje crítico del debate planteaba que el supuesto de “comercialización de estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor” (Art. 5 inc. C, en el marco del Art. 34), abriría un abanico de zonas grises que, en la práctica, ubicaría a la jurisdicción provincial en mejores condiciones para determinar la competencia.

En más de una oportunidad se señaló que ante la indefinición de la norma primaria la reproducción de las prácticas establecidas y los intereses locales.

El legislador ya advertía que el empoderamiento de la jurisdicción provincial para determinar la competencia, podría derivar en el empoderamiento fáctico de las policías provinciales sobre el resto de los actores en juego. Dada su posición estratégica en el inicio de gran parte de las investigaciones que luego serían judicializadas, las policías provinciales tendrían - relativamente - más posibilidades para incidir en la determinación de la competencia.²

Por este motivo, por los posibles planteos de nulidad y por las dilaciones que podrían derivar en interminables contiendas se determinó incluir los siguientes artículos:

Artículo 3° - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, conocerá la Justicia Federal cuando la causa tuviere conexidad subjetiva con otra sustanciada en dicho fuero.

Artículo 4° - En caso de duda sobre la competencia, prevalecerá la Justicia Federal.

Sin embargo el texto de la ley no previó que los fiscales y jueces provinciales notifiquen a sus homónimos en el ámbito federal, especialmente en aquellos casos controvertidos, donde se supone la comercialización de grandes cantidades de estupefacientes fraccionados para el consumo. Previsión que habría otorgado sentido práctico a la inclusión de los artículos 3° y 4°.

De modo que allí donde al inicio de la investigación quedara determinada la competencia provincial, los jueces y fiscales federales no tendrían modo alguno de conocer en los hechos que -por su envergadura- corresponden a su competencia natural.

² A partir de registros sobre gestión de causas en el Ministerio Público Fiscal, podemos afirmar que cerca del 80% de las causas iniciadas por estupefacientes tiene su origen en la intervención de alguna fuerza de seguridad (Ver Informe estadístico sobre narcocriminalidad, PROCUNAR, MPF, Año 2014). Es probable que las prácticas establecidas en las jurisdicciones provinciales revelen proporciones aún mayores.

Desde la perspectiva del Ministerio Público Fiscal, y como se demostrará en este informe, esto derivó en una continua merma en la cantidad y calidad de causas iniciadas por las figuras más graves, disminución que -estimamos- vulnera el espíritu de la ley 26.052 y afecta el efectivo ejercicio del deber que pesa sobre los fiscales federales según el artículo 25 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, especialmente donde se establece el deber de defensa de la jurisdicción y la competencia de los tribunales, de improbable o imposible ejercicio cuando no se lo anoticia del inicio de una causa en la cual puede reclamar su intervención si lo cree pertinente.

El resto de los artículos que completan la ley 26.052 disponen, en favor de las provincias adherentes, la transferencia del presupuesto y el destino de las multas, los beneficios económicos y los bienes decomisados, mediante los siguientes artículos:

Artículo 5º - A los efectos de la presente ley, establécese un sistema de transferencias proporcionales, a las jurisdicciones (provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que adhieran, y que así lo requieran de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial de la Nación correspondientes a fuerzas de seguridad, servicio penitenciario y prestación de justicia con el objeto de garantizar la ejecución de la presente ley.

Artículo 6º - Sustituyese el artículo 39 de la Ley 23.737 por el siguiente:

“Artículo 39.- Salvo que se hubiese resuelto con anterioridad, la sentencia condenatoria decidirá definitivamente respecto de los bienes decomisados y de los beneficios económicos a que se refiere el artículo 30.

Los bienes o el producido de su venta se destinarán a la Lucha contra el Tráfico ilegal de estupefacientes, su prevención y la rehabilitación de los afectados por el consumo.

El mismo destino se dará a las multas que se recauden por aplicación de esta ley.

Asimismo, el mismo destino se le dará a los bienes decomisados o al producido de su venta, por los delitos previstos en la sección XII, Título I de la Ley 22.415, cuando el objeto de dichos delitos sean estupefacientes, precursores o productos químicos. En las causas de jurisdicción federal y nacional los jueces o las autoridades competentes entregarán las multas, los beneficios económicos y los bienes decomisados o el producido de su venta a que se refieren los párrafos precedentes, conforme lo establecido por esta ley.

En las causas de jurisdicción provincial las multas, los beneficios económicos y los bienes decomisados o el producido de su venta, corresponderá a la provincia.”

Artículo 7º - Las causas en trámite alcanzadas por la presente ley continuarán su tramitación por ante el fuero en que se estuvieren sustanciando.

Artículo 8: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY DE DEFEDERALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA FEDERAL

Este apartado presenta un estudio estadístico sobre gestión de causas, construido a partir de información relevada por el Ministerio Público Fiscal en el período 2005-2008. Al momento de realización de este trabajo hay tres provincias que efectivamente implementaron la ley 26.052: la Provincia de Buenos Aires, mediante la ley 13.392, vigente desde el 2/12/2005; la Provincia de Córdoba, mediante la ley 10.067, en vigencia desde el 1/12/2012; y la Provincia de Salta, mediante Ley N°7.782, vigente desde el 1° de enero de 2014.

El estudio que sigue, si bien comprende a todas las jurisdicciones federales del país, hace foco en las causas iniciadas en las Fiscalías Federales competentes en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

El tiempo transcurrido desde la implementación de la ley en la Provincia de Buenos Aires permite ver la evolución de la cantidad de causas iniciadas, su distribución por tipo de delito y territorio que – anticipamos – permiten confirmar algunas de las consecuencias negativas que ya se advertían en los debates parlamentarios, en las evaluaciones de distintos agentes destacados en la materia, en estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, etc.

Dada la escasez de estudios empíricos sobre la magnitud cuantitativa del fenómeno, entendemos que las estadísticas oficiales son fundamentales para observar las consecuencias de la aplicación de la ley 26.052.

Esto es especialmente relevante en materia de estupefacientes, no solo por la necesidad metodológica que impone resumir y hacer legible un gran volumen de información, sino porque la ausencia de apoyo empírico para defender la implementación de políticas públicas o para evaluar su trayectoria, se compensa frecuentemente con propuestas ancladas en intereses sectoriales o en presupuestos morales, seductores en sí mismos, por presentarse como soluciones inmediatas, pero carentes de relevancia para la solución de problemáticas complejas.

Antes de presentar la información estadística, consideramos necesario advertir que las problemáticas que derivan del uso, comercialización y producción de estupefacientes, trascienden ampliamente las representaciones que cada institución construye en torno a la temática; su complejidad es advertida desde distintos puntos de vista, frecuentemente opacos entre los compartimientos estatales. En el caso de la Ley de Desfederalización este aspecto es particularmente significativo.

A partir del análisis del debate parlamentario, los artículos periodísticos contemporáneos a su

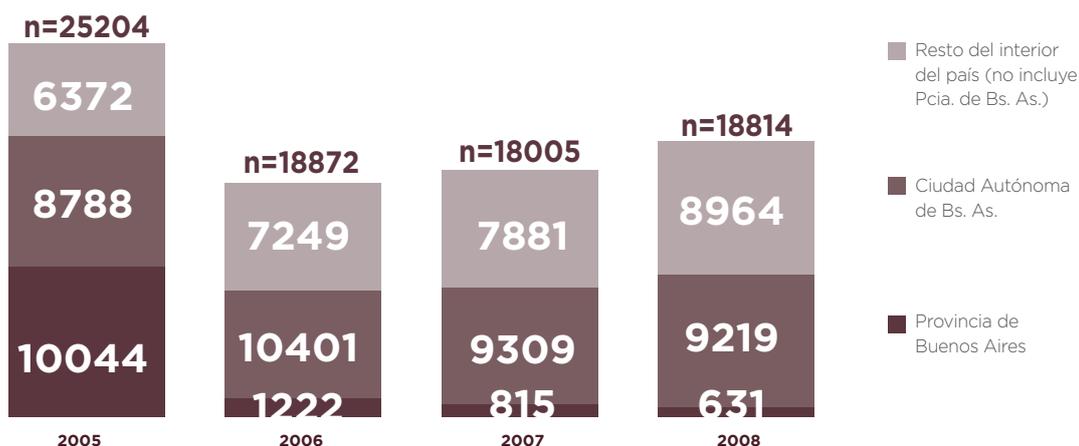
discusión y en el contenido de la ley, no se advierte la consideración de los innumerables estudios con información valiosa, que afirman el carácter multidimensional de las problemáticas asociadas los estupefacientes, atravesadas por cuestiones económicas, de índole cultural, salubridad, por consideraciones ético-jurídicas sobre la intimidad y por las discusiones en torno al significado de seguridad democrática, entre otras.

La reducción del conjunto de problemáticas asociadas a los estupefacientes -necesariamente diferenciables por sus orígenes, configuraciones e impacto social- a definiciones sectorizadas, ancladas en una visión anacrónica de la seguridad, desarticuladas del resto de las agencias estatales y de la sociedad civil, han derivado en propuestas que han fracasado sistemáticamente en el intento de reducir el consumo; a la vez que -como en el caso de la Ley de Desfederalización- han promovido un entramado institucional complejo que a nuestro entender impide construir una política criminal uniforme sobre la materia.

CAUSAS INICIADAS POR ESTUPEFACIENTES SEGÚN CONGLOMERADOS JURISDICCIONALES

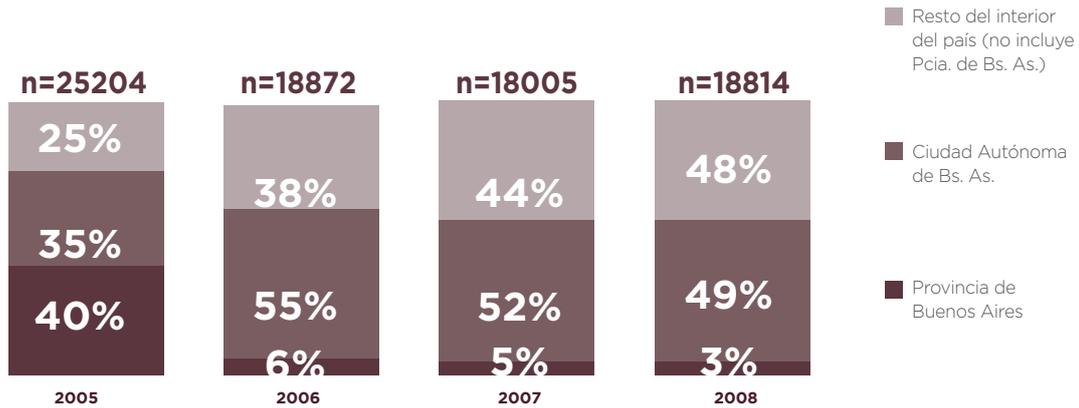
Como la implementación de la Ley en la Provincia de Buenos Aires se hizo efectiva en diciembre del año 2005, el período 2005-2008 permite la ver la evolución de las cantidades de causas que ingresaron al ámbito de la justicia federal y observar los efectos de la normativa.

Causas iniciadas según bien jurídico en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Área de información e investigaciones, Año 2013.

Cantidad de causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley de Estupefacientes 23.737 según conglomerados jurisdiccionales: Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Provincia de Buenos Aires / Resto del país; período 2005-2008.

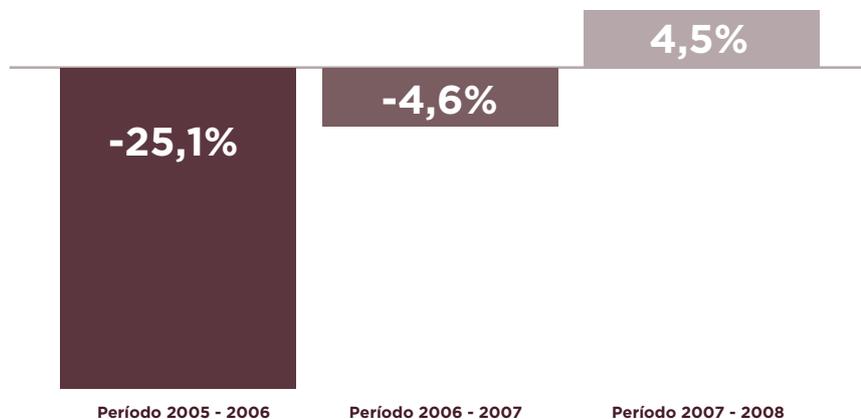


Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Área de información e investigaciones, Año 2013.

Los gráficos presentan el volumen de causas iniciadas por estupefacientes en cada año en todo el país, agrupadas por conglomerados jurisdiccionales. Cada conglomerado reúne la información de las Fiscalías Federales competentes en su territorio.

El año 2005 muestra el volumen de causas iniciadas ese año antes de la implementación de la ley; mientras que el resto del período permite observar la merma en la magnitud de causas por estupefacientes que año a año ingresaron al ámbito de la Justicia Federal en territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Variación interanual de causas iniciadas por Ley de Estupefacientes 23.737, en el ámbito de todas las Jurisdicciones Federales del país; período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Área de información e investigaciones, Año 2013.

Como se puede observar durante el año 2005, en las Fiscalías Federales de la Provincia de Buenos Aires, se iniciaron 10.044 causas por las figuras contempladas en la Ley de Estupefacientes. La comparación con el resto de los conglomerados permite ver que en el año 2005 el volumen de causas iniciadas en la provincia representaba un 40%, siendo el territorio que daba origen a la mayor cantidad de causas iniciadas por estupefacientes en todo el territorio nacional.

En orden de magnitud, le seguía la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el 35% (8788 causas) y el resto de las jurisdicciones federales del interior del país con el 25% (6372 causas). La magnitud del impacto de la implementación de la ley 26.052 en las cantidades de causas iniciadas se puede seguir en el resto del período.

Si al inicio, las jurisdicciones competentes en el territorio de la Provincia de Buenos Aires reunían la mayor cantidad de causas iniciadas por estupefacientes con respecto al resto de los conglomerados, al final del período ese valor descendería a un 3%. Esta merma implicaría que a solo dos años de implementada la ley, más del 30% de las causas iniciadas por estupefacientes en todo el país saliera del sistema federal.

A falta de estadísticas confiables sobre la cantidad de sustancias en juego en cada causa -y especialmente sobre la calidad de su fraccionamiento- estos valores podrían ser indicativos de la prevalencia de causas iniciadas por los delitos menores dentro de la Ley de Estupefacientes. En cierta forma, la magnitud es efectivamente indicativa de este punto, dado que en el marco de la competencia federal, tanto en aquel entonces como en el año 2008, los delitos menores constituían la mayor parte las causas iniciadas por la Ley de Estupefacientes.

Sin embargo podemos afirmar que esa merma del 94% de las causas iniciadas en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires en el período 2005-2008, no se explica exclusivamente por la migración de causas iniciadas por los tipos penales comprendidos en la Ley de Desfederalización.

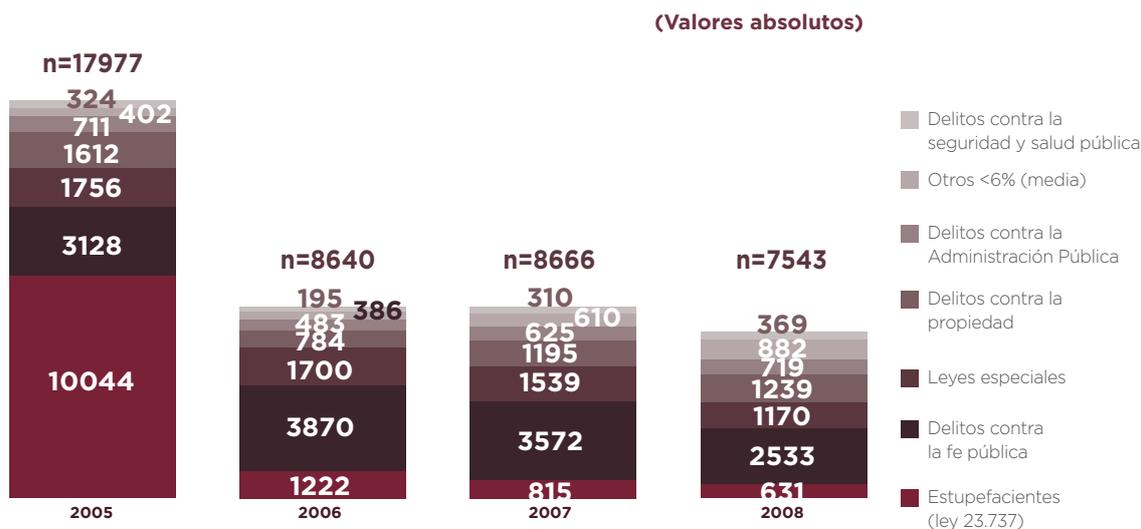
Como se demostrará a continuación, a partir de la implementación de la ley 26.052, se verifica un continuo descenso en la cantidad de causas iniciadas en el ámbito federal por tipos penales de su exclusiva competencia y que, a nuestro parecer, bajo ninguna interpretación razonable de la norma podrían atribuirse a la competencia provincial.

Antes de pasar al estudio de la evolución de las cantidades de causas iniciadas según tipo de delito en la Provincia de Buenos Aires, se presenta primero información de carácter más general que permite contextualizar el análisis que sigue.

ESTADÍSTICAS SOBRE CAUSAS INICIADAS EN LAS FISCALÍAS FEDERALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2005-2008

A. Causas iniciadas según Bien Jurídico ³

Causas iniciadas según bien jurídico en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008

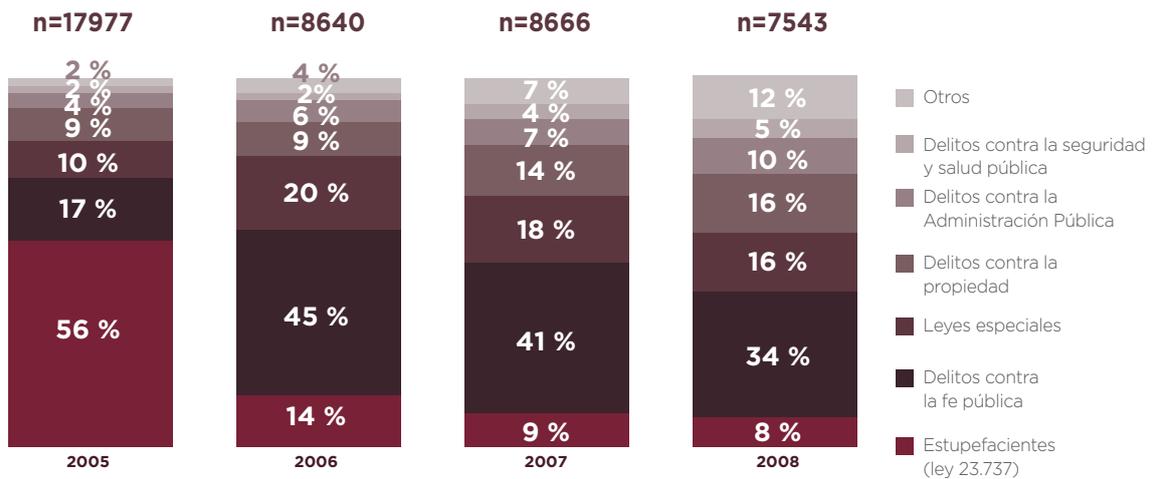


Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

³ O grupos de delitos, según las definiciones estadísticas vigentes en el período.

Causas iniciadas según bien jurídico en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.

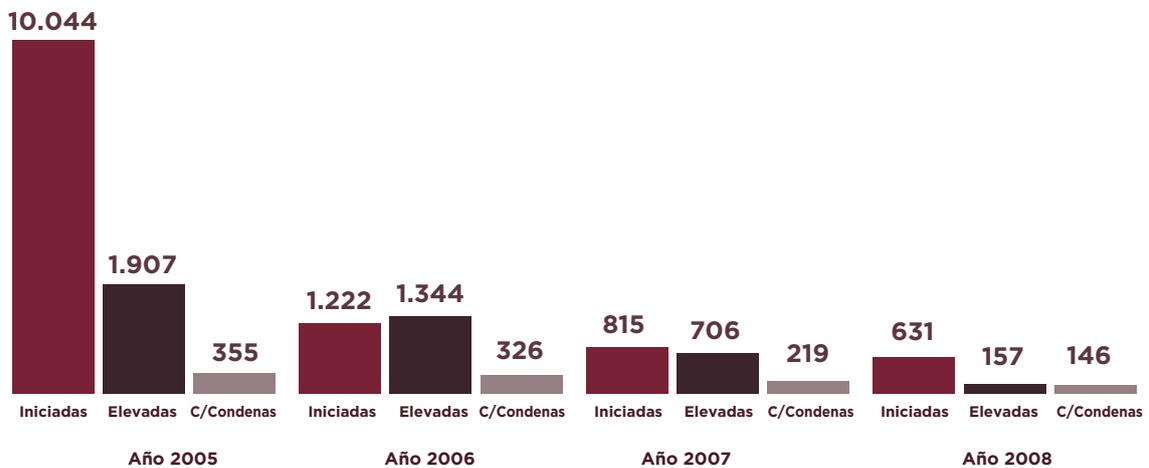
(Valores relativos)



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

B. Causas iniciadas, elevadas y condenas (solo por estupefacientes, ley 23.737)

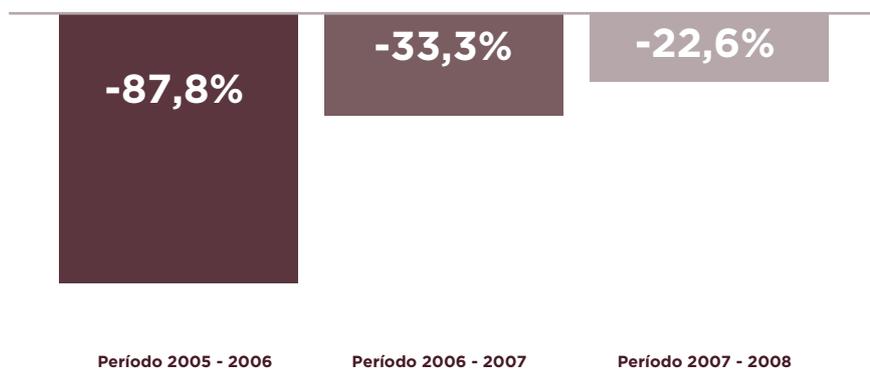
Causas iniciadas, elevadas y que obtuvieron condena, por delitos comprendidos en la Ley de Estupefacientes 23.737, en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

C. Variación interanual de causas iniciadas (solo por estupefacientes, ley 23.737)

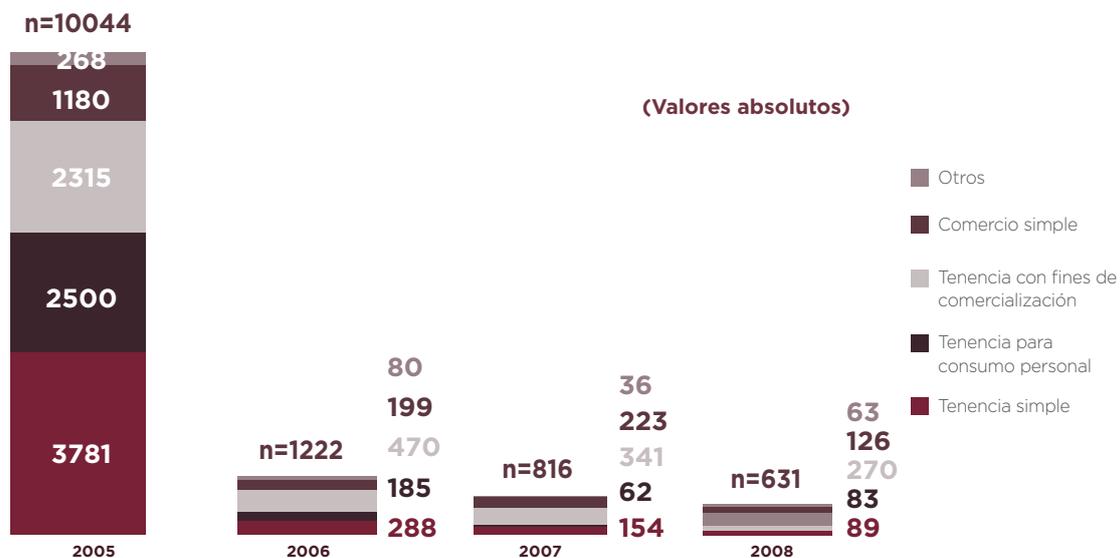
Variación interanual de causas iniciadas por Ley de Estupefacientes 23.737, en el ámbito de todas las Jurisdicciones Federales del país; período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

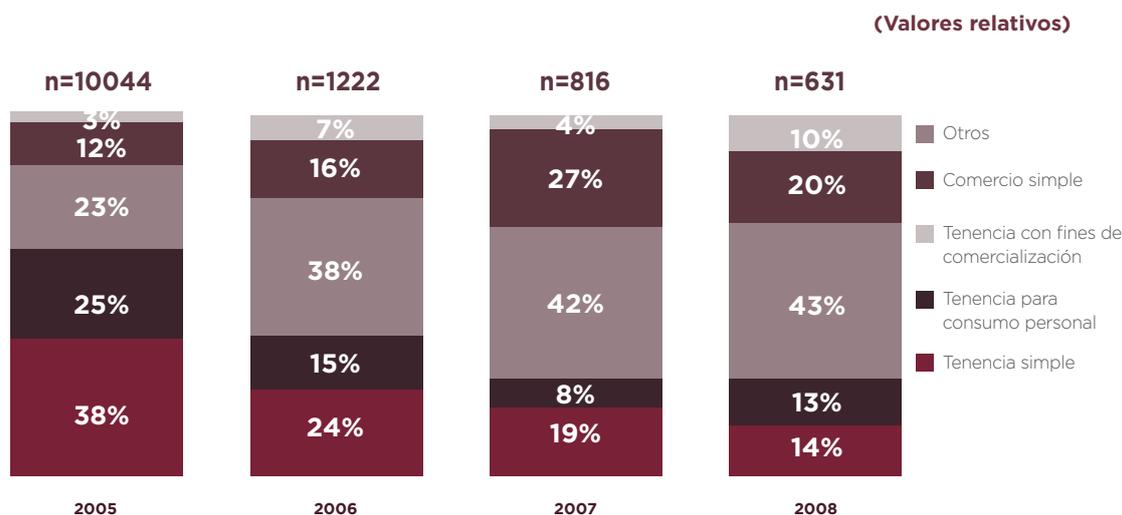
D. Causas iniciadas según tipos de delito más frecuentes (solo por estupefacientes, Ley 23.737).

Causas iniciadas por estupefacientes (ley 23.737) en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, según tipo de delito, período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por estupefacientes (ley 23.737) en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, según tipo de delito, período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Los gráficos anteriores permiten observar cómo evolucionó la distribución de causas iniciadas en el período según los tipos de delito en la Provincia de Buenos Aires

Como se puede advertir, antes de la implementación de la ley 26.052 en la Provincia de Buenos Aires, las causas iniciadas por tenencia para consumo y por tenencia simple acumulaban el 63% de las causas iniciadas por estupefacientes (25% *tenencia para consumo* y 38% *tenencia simple*).

Esta tendencia no es exclusiva de las jurisdicciones competentes en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. A continuación se podrá notar que las jurisdicciones federales con asiento en el resto del país, no solo reprodujeron esa tendencia, sino que presentaron un continuo aumento en la cantidad de causas iniciadas por estas figuras.

En la Provincia de Buenos Aires, la comparación entre el año 2005 y los siguientes revela un notable aumento en la proporción de causas iniciadas por tenencia con fines de comercialización con respecto al total de causas iniciadas por estupefacientes en cada año (pasando de 23% del total de causas iniciadas en el año 2005 al 43% en el año 2008).

Una tendencia similar se puede observar en la proporción de causas iniciadas por comercio simple, pasando del 12% en el año 2005 al 20% al final del período.

Sin embargo, como se puede verificar en los gráficos anteriores, la disminución en las cantidades de causas iniciadas es muy importante en ambos casos.

En el anteuúltimo gráfico se puede verificar que mientras en el año 2005 se iniciaban 2315 causas por tenencia con fines de comercialización, hacia el final del período solo ingresarían 270 (-88%). Lo mismo puede afirmarse para la figura de comercio simple, cuyo valor desciende desde 1181 en el año 2005 a 126 en el año 2008 (- 89%).

Si bien la merma en el inicio de investigaciones, en el primer año posterior a la implementación de la ley, no resulta tan significativa, teniendo en cuenta que distintas fuentes coinciden en afirmar el predominio de investigaciones por estupefacientes fraccionados al menudeo, se revela llamativa la tendencia en el tiempo; en el caso de la figura de comercio simple: 1181 causas iniciadas en 2005; 199 en 2006; 223 en 2007 y 126 en 2008.

Distintos especialistas han advertido tempranamente algunos elementos que pueden explicar esta tendencia y sus consecuencias negativas, entre ellos la Dra. Lucila Larrandart, vicedirectora del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Jueza de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 del Departamento Judicial de San Martín, el Dr. Daniel Erbetta, miembro de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, y el Dr. Mariano Donzelli, oportunamente a cargo de la Subsecretaría Técnica de Planeamiento y Control del Narcotráfico perteneciente a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).

Como se ha mencionado, el nuevo esquema normativo promueve serias dificultades para la investigación de causas donde se suponga el comercio de estupefacientes, dificultades que básicamente se asientan en el predominio que la vaga normativa asigna a las prácticas locales, tanto policiales como judiciales.

El Dr. Mariano Donzelli se ha pronunciado de un modo especialmente claro sobre una de las dificultades que impone la Ley de Desfederalización, al condicionar la competencia a la calificación inicial de los hechos:

“Resulta también relevante recordar que las calificaciones legales son por principio transitorias y mutables durante toda la instrucción, motivo por el cuál durante la lógica progresión de una investigación iniciada a partir de las figuras cuya competencia se asignara a la justicia ordinaria, podría modificarse la imputación respecto de delitos de competencia federal a medida que aparecieran nuevos elementos de prueba, o incluso podrían agregarse nuevos hechos con sus respectivas calificaciones legales (también de competencia federal) como consecuencia de los avances de la investigación, lo que implicaría un cambio de competencia que atentaría contra el desarrollo de la pesquisa⁴” (Énfasis de quien escribe)

El fragmento, escrito en el año 2009, pone de relieve una serie de supuestos que, como

4 Mariano Donzelli (2009). Algunas consideraciones respecto de la desfederalización, en <http://www.institutodelparana.com.ar/archivos/novedades/archivos/13-09-09-MDonzelli.pdf> [consulta, octubre 2013]

mencionábamos, resultan sumamente sugerentes para explicar la merma que presentan las cantidades de causas iniciadas por tenencia con fines de comercialización y comercio simple en el ámbito federal, e incluso, como se verá a continuación, permiten comprender la merma en el inicio de otras figuras, aparentemente no condicionadas por el texto de la Ley de Desfederalización.

Advirtiendo el carácter dinámico de las investigaciones, y de sus respectivas calificaciones, es claro que una limitación a la cantidad de causas iniciadas, limitará las condiciones para generar nuevas investigaciones.

El Dr. Donzelli reconoce razonablemente -a nuestro entender- que ante el avance de una investigación en la Justicia Provincial, donde la suma de elementos acredite la competencia federal, el cambio de competencias (y los posibles planteos de nulidad) atentarían contra el desarrollo de la investigación, **perjudicando especialmente la investigación de los hechos más relevantes.**

Sin embargo, hemos advertido otra circunstancia que da cuerpo la información que proporcionan las estadísticas: la evidencia de investigaciones en el ámbito de la Justicia Provincial que presentan una controvertida adecuación a la competencia.

Para facilitar la exposición anexamos al final de este trabajo una breve síntesis de algunas causas en las que a partir de la implementación de la ley de desfederalización se investiga en el ámbito provincial la comercialización de grandes cantidades de estupefacientes fraccionados para el consumo, la existencia de elementos necesarios para la fabricación de estupefacientes o hechos donde se advierte la presencia de precursores químicos.

SITUACIÓN ACTUAL: ADHESIÓN DE LAS PROVINCIAS

De modo casi inmediato a la publicación de la ley nacional N° 26.052 (agosto de 2005), en diciembre del mismo año, la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley provincial

N° 13.392, mediante la que asumió la competencia para investigar y perseguir las infracciones previstas en la ley N° 26.052.

A continuación se enumera la situación de otras provincias:

ENTRE RÍOS: Adhirió mediante la ley provincial N° 9.783 el 22 de agosto del año 2007. La operatividad de la norma quedó supeditada a la transferencia de los créditos a los que hace referencia el artículo 5° de la ley nacional N° 26.052, por lo que aún no se implementó.

LA RIOJA: Adhirió mediante la ley provincial N° 7.893 el 6 de octubre del año 2006 siendo luego modificada por la ley N° 8.762 en diciembre de 2009; del mismo modo que la Provincia de Entre Ríos aún no entró en vigencia por razones presupuestarias.

CÓRDOBA: Adhirió con efectiva implementación el 1° de diciembre de 2012, mediante la ley provincial N° 10.067. Junto con la de la Provincia de Buenos Aires constituye la segunda provincia con la ley en vigencia al momento de elaboración de este informe.

SALTA: Adhirió el 22 de agosto de 2013, mediante la ley N° 7.782. En su art. 3° se establece que entrará en vigencia el 1° de enero del año 2014.

SANTA FE: El proyecto de adhesión obtuvo media sanción en el Senado provincial el 5 de septiembre de 2012; actualmente se encuentra en la Cámara Baja para su discusión.

MISIONES: Al momento de elaboración del presente informe, el Ejecutivo provincial envió a la legislatura un proyecto de ley de adhesión. Actualmente se encuentra para ser discutido en la Comisión de Legislación General, Justicia y Comunicaciones de la Cámara Baja.

CATAMARCA: Al momento de elaboración del presente, el gobierno provincial se encuentra trabajando en un proyecto de ley de adhesión para enviar a la Legislatura provincial, en reemplazo de un proyecto anterior que aún no fue tratado.

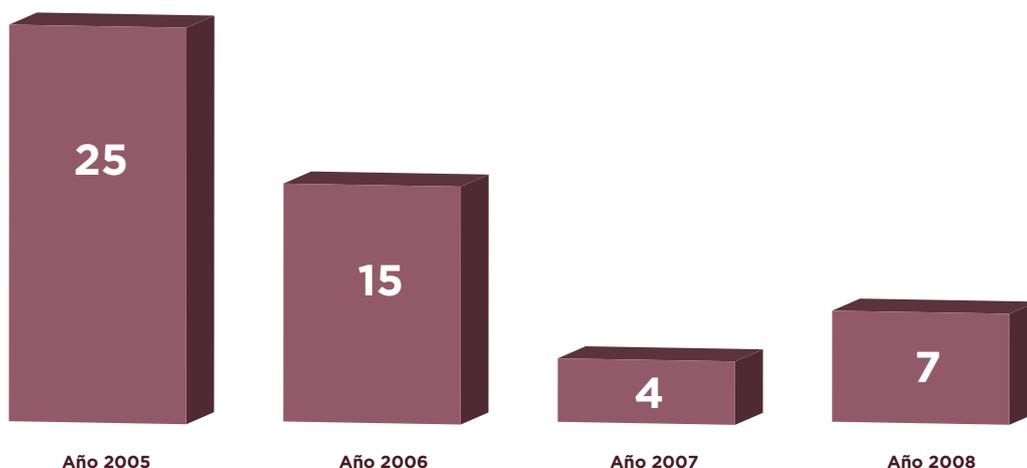
SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS INICIADAS EN EL ÁMBITO FEDERAL POR TIPOS PENALES NO COMPRENDIDOS EN LA LEY DE DESFEDERALIZACIÓN

En los gráficos anteriores, donde se distribuían las cantidades causas iniciadas por tipo de delito, se omitieron los tipos penales menos frecuentes para facilitar la lectura. Sin embargo, el estudio de esos tipos resulta especialmente relevante a los efectos de este estudio porque permite ver que sucedió con aquellas figuras no comprendidas en la Ley de Desfederalización, a partir de su implementación.

Aunque el análisis está condicionado por las categorías de delitos vigentes en el período, su análisis permite observar que el impacto de la Ley de Desfederalización en el ámbito federal trasciende a los tipos penales alcanzados por su articulado.

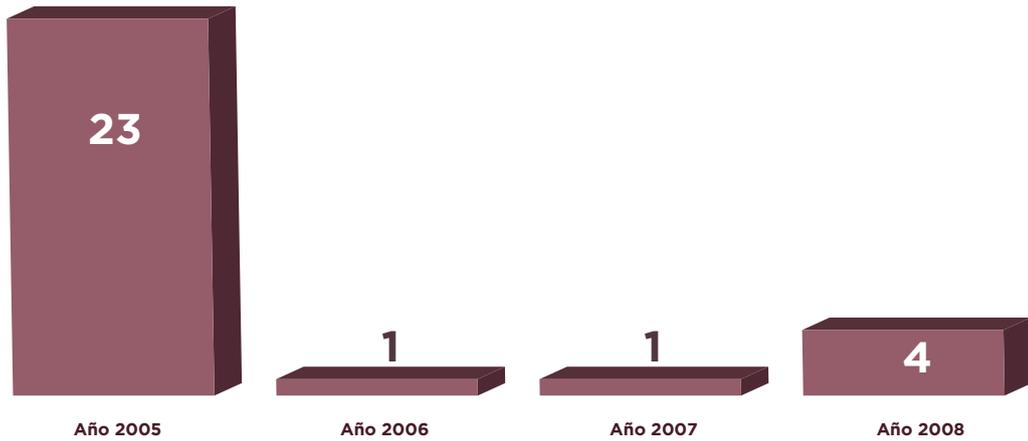
Como se puede observar a continuación, los números revelan por sí mismos que la merma en la cantidad de causas iniciadas por estos tipos cambia notablemente a partir del año 2005, lo que evidencia una asociación con la puesta en práctica de la Ley de Desfederalización.

Causas iniciadas por Comercio agravado por Artículo 11 Inciso “C”, en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



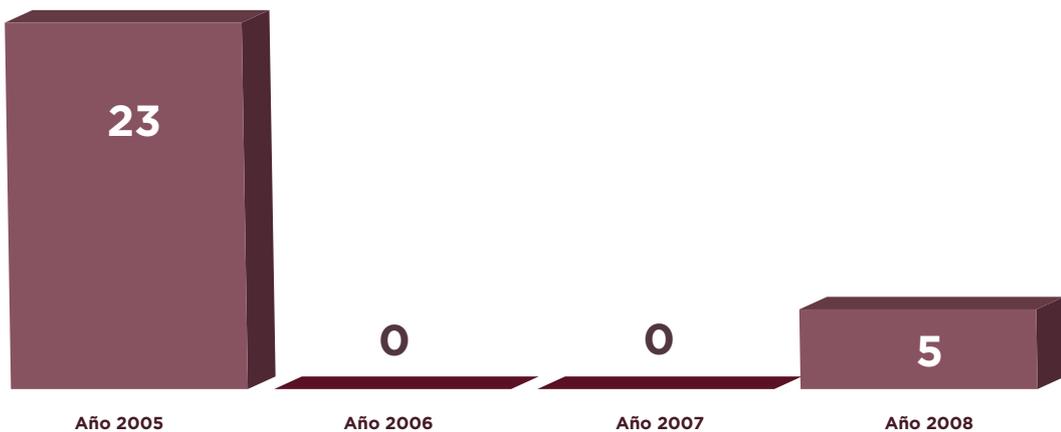
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por Almacenamiento simple en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



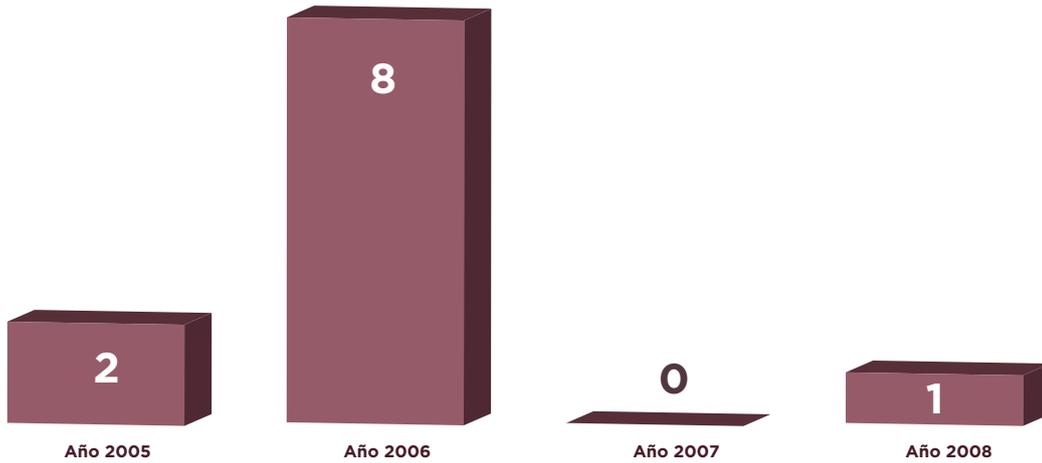
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por Organización y financiamiento de tráfico en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



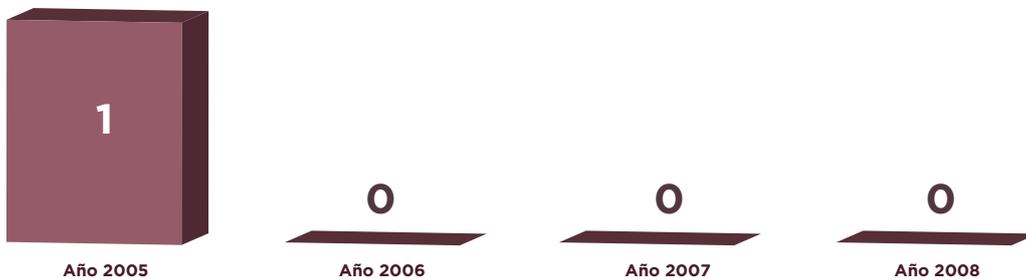
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por Transporte de estupefacientes agravados por artículo 11, inciso "C", en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



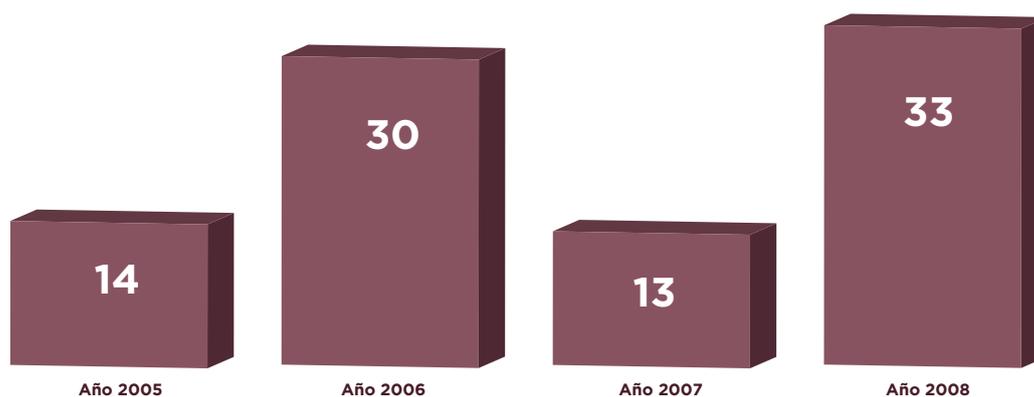
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por Transporte de estupefacientes agravados por artículo 11, inciso D) Funcionario Público, en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por Transporte de estupefacientes simple en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Como se puede observar, el período que sigue a la implementación de la ley en la Provincia de Buenos Aires muestra un importante cambio a partir del año 2006.

Salvo una recuperación desigual en la cantidad de investigaciones iniciadas por transporte de estupefacientes simple, el resto de las figuras presenta un marcado descenso.

Esta evolución indicaría la consolidación de una dinámica institucional donde ciertas investigaciones no llegan a conocimiento de las Fiscalías Federales.

Uno de los objetivos frecuentemente citados en defensa de la Ley de Desfederalización -presentes en todo el debate parlamentario- es que la norma proporcionaría un instrumento para que las fuerzas de seguridad y las policías provinciales colaboren en la persecución de los ilícitos previstos en la Ley de Estupefacientes; mientras unos investigarían los delitos menores, los otros podrían abocarse exclusivamente a la investigación de los ilícitos más complejos.

En este trabajo sostenemos que la aplicación concreta de la norma no ha logrado ese objetivo. Más allá de los argumentos esgrimidos en su favor, la evolución de las cantidades de causas iniciadas, ya sea por comercialización agravada, transporte, almacenamiento y otras figuras no comprendidas en la ley 26.052, permiten demostrar que, desde la perspectiva de la competencia federal, la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente.

El período que hemos observado presenta otro importante fenómeno asociado, que se verifica tanto en el ámbito de la Justicia Provincial, en la Provincia de Buenos Aires, como en el resto de las jurisdicciones federales del país y que está caracterizado por un incremento exponencial en la persecución de las conductas de tenencia simple y tenencia para consumo personal.

SOBRE LA PERSECUCIÓN DE LAS FIGURAS DE TENENCIA SIMPLE Y TENENCIA PARA CONSUMO PERSONAL EN EL RESTO DE LAS JURISDICCIONES FEDERALES DEL PAÍS (EXCEPTO PROVINCIA DE BUENOS AIRES)

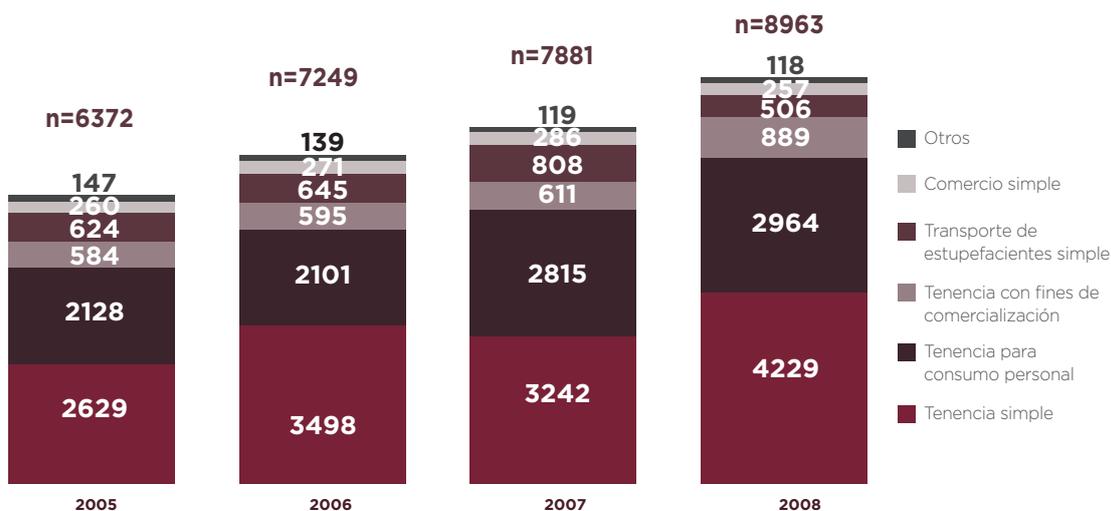
Al presentar los gráficos sobre la evolución de las cantidades de causas iniciadas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, podíamos notar que durante el año 2005, las figuras de tenencia para consumo y tenencia simple acumulaban el 63% de las causas iniciadas.

En los siguientes gráficos se puede ver la evolución de las cantidades de causas iniciadas según tipo de delito para el resto las jurisdicciones federales del interior del país.

A los efectos de este estudio, permite ver qué sucedió en aquellas jurisdicciones con asiento en las provincias que, en ese período, no habían adherido a la Ley de Desfederalización.

Causas iniciadas por estupefacientes (ley 23.737) según tipo de delitos en las Fiscalías Federales con competencia en interior del país (excepto Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.

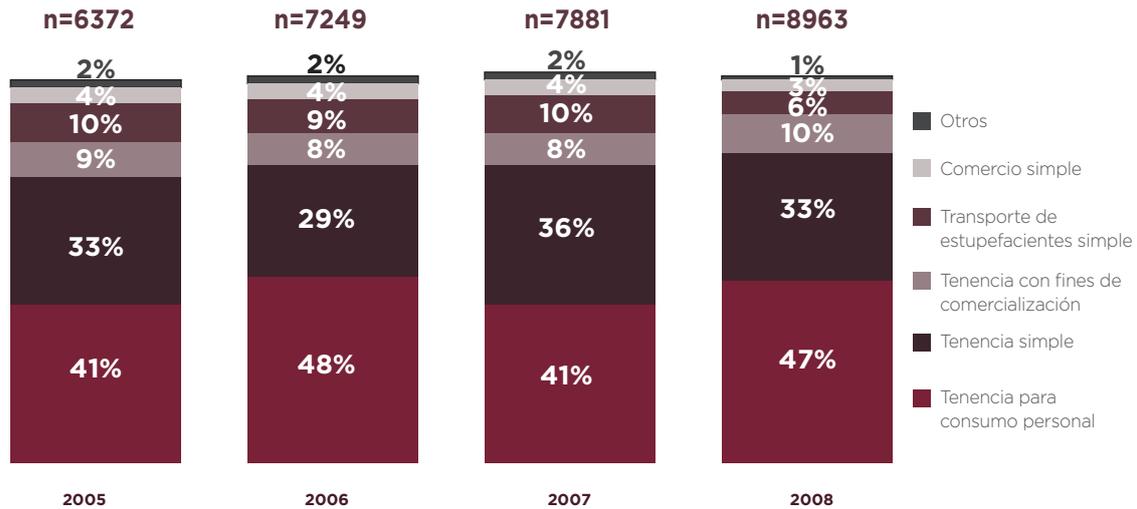
(Valores absolutos)



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Causas iniciadas por estupefacientes (ley 23.737) según tipo de delitos en las Fiscalías Federales con competencia en interior del país (excepto Provincia de Buenos Aires, período 2005-2008.

(Valores relativos)



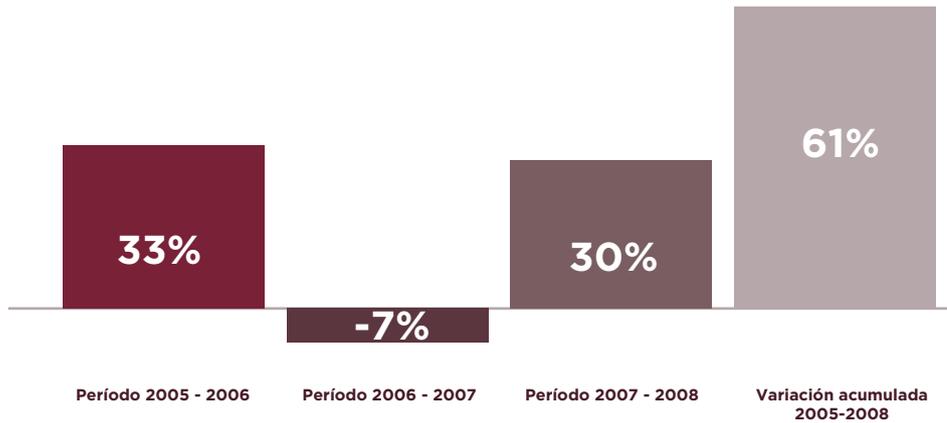
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Area de información e investigaciones, Año 2013.

Estos gráficos permiten ver que durante el año 2005 la cantidad de causas iniciadas en el resto de las jurisdicciones federales del país se distribuía en claro favor de las figuras de tenencia simple y tenencia para consumo, acumulando un 74% del total de las causas iniciadas por estupefacientes ese año.

Sin embargo, lo más llamativo es que a lo largo del período, el crecimiento reproduce exponencialmente esta característica, incrementando año a año la afectación de los recursos del estado a la persecución de las figuras más débiles de cadena de conductas tipificadas en la Ley de Estupefacientes.

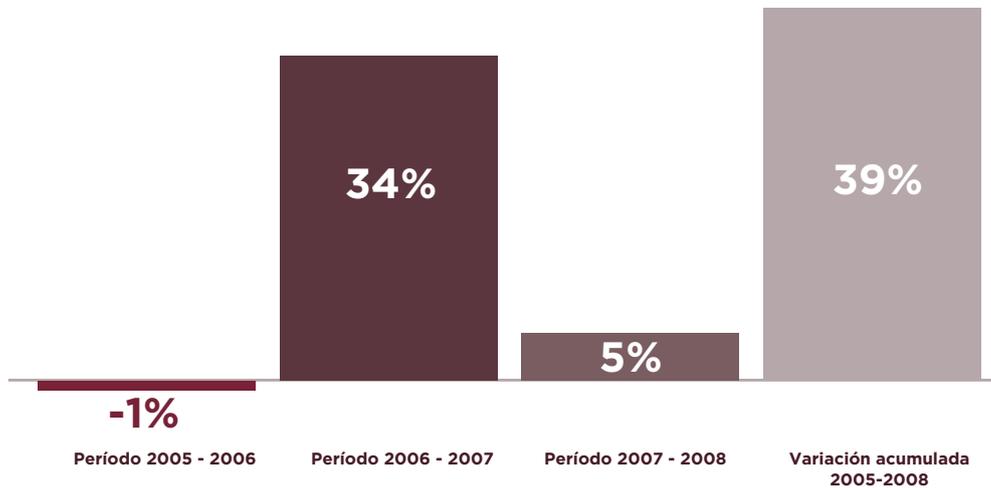
En los gráficos que siguen, la variación interanual permite examinar en qué medida se incrementó la persecución en cada tipo de delito; a la derecha de cada gráfico se puede ver el incremento acumulado en todo el período.

Variación interanual de causas iniciadas por Tenencia para consumo personal en las Fiscalías Federales del interior del país (excepto Provincia de Buenos Aires), período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Área de información e investigaciones, Año 2013.

Variación interanual de causas iniciadas por Tenencia simple en las Fiscalías Federales del interior del país (excepto Provincia de Buenos Aires), período 2005-2008.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)- Área de información e investigaciones, Año 2013.

Así, se puede verificar que en las jurisdicciones federales con competencia en el interior del país (exceptuando la Provincia de Buenos Aires), el período arroja un gran incremento en la persecución de las tenencias que - como veremos- explican casi exclusivamente el crecimiento en la cantidad de investigaciones.

Para notarlo basta observar las cantidades de causas iniciadas por tenencias al principio y al final del período, y contrastar ese incremento contra la variación en las cantidades de causas iniciadas por el resto de las figuras.

En el primer gráfico podemos observar que la cantidad de causas iniciadas por tenencia para consumo personal se había incrementado en un 61%, mientras que la cantidad de causas iniciadas por tenencia simple había crecido en un 39%.

Si consideramos el resto de las figuras podemos verificar que durante el año 2005 se dio inicio a un total de 1615 causas (tenencia con fines de comercialización: 584; transporte de estupefacientes simple: 624; comercio simple: 260; otros: 147). Mientras que hacia el año 2008 el mismo conjunto de causas sumaría un total de 1770; lo que viene a representar -con respecto al año 2005- un incremento relativo del 9,6%; un valor prácticamente insignificante si consideramos que la cantidad de causas iniciadas al final del período -exclusivamente por la figura de tenencia para consumo personal- había crecido en un 61%.

IMPACTO DE LA LEY DE DESFEDERALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA PROVINCIAL

A continuación se podrá notar qué ocurrió en la Justicia Provincial a partir de estadísticas elaboradas por la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, en donde se relevan las cantidades de causas iniciadas en el período según tipo de delito.

Para facilitar la lectura comparativa se disponen dos gráficos; el de la izquierda muestra la cantidad de causas iniciadas por estupefacientes en el año 2005 en el ámbito de la Justicia Federal (es parte de un gráfico que ya ha sido presentado en este informe), y permite ver la cantidad de causas que se iniciaban en las Fiscalías Federales de la Provincia de Buenos Aires antes de la implementación de la ley 26.052.

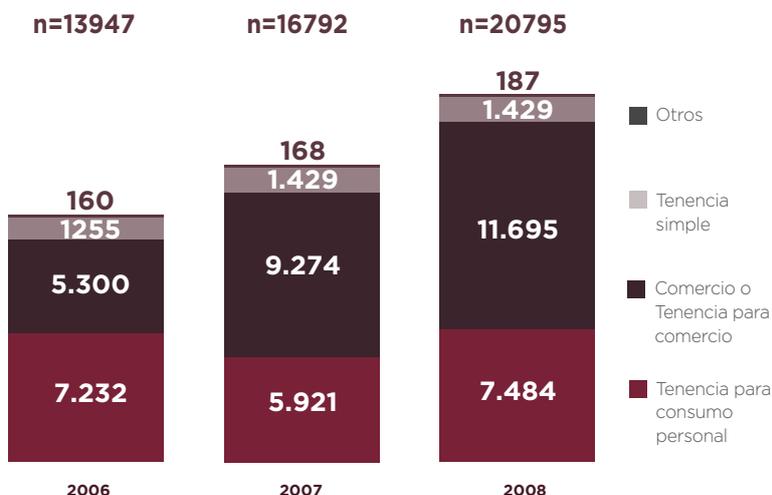
El gráfico de la derecha representa las mismas categorías de delitos en el resto del período, a partir de información relevada por la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, y permite observar la evolución de causas ingresadas en las Fiscalías Provinciales a partir de la implementación de la norma.

Causas iniciadas por estupefacientes (ley 23.737) en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, año 2005.



Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) - Area de información e investigaciones, Año 2013.

Investigaciones penales preparatorias iniciadas por estupefacientes en las Fiscalías Provinciales en la Provincia de Buenos Aires, período 2006-2008.



Fuente: Procuración General de la Provincia de Bs As. Gráfico elaboración propia

La comparación entre los gráficos permite ver dos tendencias diferenciadas. Por un lado muestra un importante incremento en la cantidad de causas iniciadas (investigaciones penales preparatorias en el ámbito provincial) por las figuras asociadas a la comercialización de estupefacientes; crecimiento que como se ha venido demostrando en este estudio no se podría explicar exclusivamente por la suma de causas donde se verifica la existencia de pequeñas cantidades de estupefacientes fraccionados para el consumo.

Si bien estimamos que la mayor parte de investigaciones iniciadas en el año 2008 por estas figuras (11.695 causas/ipp) implicarían estupefacientes al menudeo, hemos acreditado que el aumento en las investigaciones por comercialización en la Justicia Provincial se ha dado paralelamente con un descenso en el inicio de investigaciones en la Justicia Federal por figuras de su exclusiva competencia.

La complejidad del fenómeno podría revelarse con mayor claridad al observar las prácticas policiales y judiciales más frecuentes, en particular haciendo un estudio pormenorizado sobre los requisitos mínimos que prevalecen en la Justicia Provincial para calificar un hecho donde se supone el comercio de estupefacientes.

Esta consideración no es menor teniendo en cuenta que el aumento en la cantidad de causas iniciadas por comercialización es concomitante con un descenso en las cantidades de causas iniciadas por tenencia simple (pasando de 3781 en el año 2005 a 1429 en el año 2008).

En el mismo sentido, distintos estudios⁵ afirman que en la Justicia Provincial existe una tendencia consolidada a optar por calificaciones más gravosas, como las relativas a la comercialización de estupefacientes.

Otro factor, no menos importante, estaría dado por una cantidad indeterminada de investigaciones que están siendo judicializadas en el ámbito provincial, bajo supuestos que -como hemos advertido- excederían los límites que el legislador buscó establecer mediante la Ley de Desfederalización. (Ver Anexo de causas emblemáticas al final del presente)

De todos modos, si bien se verifica un notable aumento en la cantidad de causas iniciadas por comercialización, consideramos necesario enfatizar que la implementación de la Ley de Desfederalización en la Provincia de Buenos Aires, por la vaguedad de sus condiciones y por la prevalencia que otorga a los agentes provinciales en la determinación de la competencia, ha afectado de forma notoria la persecución penal de los ilícitos más graves previstos en la Ley de Estupefacientes.

Como habíamos anticipado, los gráficos permiten observar una segunda tendencia sumamente relevante.

5 Entre otros: Corda, A. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. 2011. [en línea] <http://www.intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Encarcelamientos-Alejandro-Corda.pdf> [consulta, noviembre de 2013]

Antes de la implementación de la Ley de Desfederalización, vemos que la suma de causas iniciadas por tenencia para consumo personal en las Fiscalías Federales con competencia en la Provincia de Buenos Aires, ascendía a 2500; mientras que al cabo de tres años, en el ámbito de la justicia provincial, se daría inicio a 7484 causas por el mismo concepto. Esto implica que entre el año 2005 y el año 2008 la persecución de la tenencia para el consumo personal se duplicaría (199%), superando incluso al incremento en la persecución del consumo que observamos en el resto de las jurisdicciones federales del interior del país, donde se incrementaba en un 61% en el mismo período.

SOBRE EL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2005-2009

Hemos mencionado que las cantidades de causas iniciadas según tipo de delito no son necesariamente representativas de la problemática en el territorio. También se ha advertido que la magnitud de prácticas que podrían encuadrarse en tipos penales -en ausencia de criterios de oportunidad- obligan a las agencias estatales a decidir entre la inacción o la selección.⁶

Por otra parte habíamos mencionado que más del 80% de las causas donde se investiga algún ilícito comprendido en la Ley de Estupefacientes tiene origen en la intervención de alguna fuerza de seguridad, especialmente en la intervención de las policías provinciales. Esto implica que entre todos los hechos susceptibles de judicialización, la dinámica que resulta de la implementación de la Ley de Desfederalización delega en las policías provinciales la facultad de seleccionar, o lo que es equivalente: de ejercitar criterios desparejos de política criminal.

Esta constatación -sin embargo- no implica un necesario desprestigio de la intervención de las policías provinciales; más bien informa sobre falencias en la Ley de Estupefacientes que, como sostenemos, se ven reproducidas y ampliadas por las prácticas derivadas de la implementación de la Ley de Desfederalización.

El proceso de selección tiene consecuencias necesarias sobre las estadísticas judiciales. Mientras las cifras oficiales informan sobre los casos que tienen mayores probabilidades de selección, la magnitud del resto de conductas potencialmente delictivas permanece oculta y es indeterminada. Por este motivo, en los estudios basados en estadísticas judiciales, es particularmente necesario el uso de fuentes de distinto origen.

En el curso de este estudio hemos advertido que a partir de la implementación de la Ley de Desfederalización en la Provincia de Buenos Aires, se verifica en la Justicia Federal un descenso en la cantidad de causas iniciadas por las figuras más graves, representadas en por: Comercio agravado por art. 11 inc. c); Almacenamiento simple; Organización y financiamiento de tráfico; Transporte de estupefacientes agravado por art. 11 inc. C); Transporte de estupefacientes agravado por art. 11 inc. d) Funcionario público.⁷

Por otra parte hemos observado que en el mismo período (2005-2008) la cantidad de causas

⁶ Zaffaroni, Eugenio Raúl /Alagia Alejandro/ Slokar, Alejandro, Derecho Penal, Parte General. Buenos Aires, Ediar, 2002, pp. 8 y 9.

⁷ Según las categorías estadísticas vigentes en el período.

iniciadas por las figuras de tenencia simple, tenencia para consumo personal y comercialización de estupefacientes al menudeo han crecido ininterrumpidamente en el ámbito de la Justicia Provincial.

A falta de otra consideración, la merma en el inicio de causas por delitos graves en el ámbito federal seguida por un aumento sostenido de causas iniciadas por los delitos más leves en la Justicia Provincial podría valorarse como un producto positivo de la implementación de la Ley de Desfederalización. Sin embargo, hay elementos suficientes para afirmar que la merma en la cantidad de causas iniciadas por las figuras más graves en la Ley de Estupefacientes, no se debe a una menor cantidad de estupefacientes en circulación en la Provincia de Buenos Aires, sino -como sostenemos- a un debilitamiento de las posibilidades de intervención de la justicia federal.

Existen distintas fuentes de estadísticas extrajudiciales que parten de métodos representativos para la selección de casos. Este tipo de métodos buscan expresamente minimizar los sesgos de selección, por lo que son especialmente útiles para contrastar y contextualizar las estadísticas judiciales.⁸

Entre los estudios periódicos que se realizan bajo esos estándares en la Provincia de Buenos Aires, se puede contar el trabajo del Observatorio Argentino de Drogas (OAD) perteneciente a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR). El Observatorio realiza estudios periódicos y de alcance nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en distintas franjas de la población; en estos estudios se releva una gran cantidad de información desde la perspectiva de los actores en el territorio.

A los efectos del presente, consideramos la Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media sobre consumo de sustancias psicoactivas. La Encuesta, de prestigiosa trayectoria, forma parte del Proyecto “Continuidad del Sistema Subregional de Información sobre el uso indebido de drogas y el programa de capacitación de recursos humanos e investigación”, ejecutado conjuntamente por Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, con el financiamiento y apoyo técnico de Naciones Unidas a través de la Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Entre los estudios que permiten observar el fenómeno desde una perspectiva complementaria a la que proponen las estadísticas judiciales, hemos escogido la Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media porque:

- Se realiza periódicamente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con mediciones comparables entre los años 2005 y 2009.

⁸ Esta constatación, sin embargo, no supone que carezcan de utilidad. Desde el punto de vista de la investigación social, la representatividad de un conjunto de información está directamente relacionada con el objeto de estudio; de modo que mientras el conjunto de casos que selecciona el sistema penal no es necesariamente representativo de lo que sucede en el territorio, si resulta plenamente representativo para el análisis de las dinámicas institucionales que producen la selección.

- Contiene información relevada de forma representativa en todas las escuelas de la Provincia de Buenos Aires.
- Permite observar elementos desde la perspectiva de los alumnos de Enseñanza Media.
- Representa una población vulnerable con respecto al consumo problemático de estupefacientes.
- Representa la percepción de un actor que ocupa un lugar central en el discurso en el que busca afirmarse la Ley de Desfederalización. (“la ley contra la droga en los barrios y las escuelas”).
- Representa la perspectiva de un potencial consumidor/imputado, frecuentemente desestimada en los debates en torno a la solución de la problemática.

Tomando en cuenta el carácter de este informe, sólo haremos una breve mención a mediciones en el año 2005 y 2009, aunque consideramos que la lectura de estos trabajos se revela no solo necesaria, sino indispensable para la construcción de políticas públicas en torno al consumo.

El gran tamaño de la muestra y la medición regular en el tiempo, proporciona una posición privilegiada para observar factores que están asociados a la circulación de estupefacientes en la Provincia de Buenos Aires. Además, la Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media reúne un conjunto de indicadores sobre factores de riesgo que permiten explicar la problemática del consumo de sustancias psicoactivas en esa franja de la población.

A los efectos de este estudio son significativas las variaciones en los marcadores de consumo y de percepción de facilidad de acceso; sin embargo, antes de pasar a sus valores, es necesario realizar una breve consideración sobre el conjunto de factores de riesgo que prevalecen sobre el consumo.

La facilidad de acceso a sustancias ilícitas es considerada como un factor de riesgo para el consumo; se entiende que cuando la oferta es ilimitada y la accesibilidad resulta fácil, hay mayor probabilidad de que el consumo se haga efectivo. Sin embargo esta relación no es lineal; como se ha demostrado reiteradamente, se encuentra mediada y condicionada por otros factores de índole social, cultural, individual, económicos, etc.

Es decir, si bien la percepción de la facilidad de acceso a estupefacientes permite tener otra perspectiva sobre la cantidad de estupefacientes en circulación, no permite explicar directamente el crecimiento del consumo. Este hecho -ampliamente conocido- tiende a desdibujarse en los momentos donde las problemáticas asociadas a la narcocriminalidad se transforman en objetos de disputa política, interinstitucional, mediática, etc.

En el entramado institucional argentino, y en los organismos internacionales sobre la materia se

reconoce que las políticas públicas en torno al control de estupefacientes tienen dos dimensiones: la reducción de la oferta y la reducción de la demanda. Cada una de las dimensiones de intervención tiene su propia lógica: mientras las políticas en torno a la reducción de la oferta se afirman en la necesidad de establecer dispositivos de control sobre la producción y comercialización de estupefacientes, las políticas en torno a la reducción de la demanda producen estrategias desde perspectivas educativas y de salud.

Sin embargo, en los momentos donde las problemáticas sobre narcocriminalidad adquieren mayor publicidad -independientemente de su efectiva dinámica- las fronteras entre ambas perspectivas de abordaje se diluyen y se exalta la potencialidad de las políticas de reducción de la oferta como principal vía de intervención.

La definición del carácter problemático cubre un amplio rango de prácticas sociales: desde la constatación de la existencia de empresas ilícitas -altamente estructuradas- con capacidad para evadir controles o generar zonas grises en la presencia del estado, orientadas a maximizar el beneficio y cuyo despliegue frecuentemente revictimiza a los escalones más bajos en su escala de producción; pasando por la existencia de franjas de la población que viven en condiciones de vulnerabilidad con respecto al consumo de estupefacientes, hasta el consumo ocasional y recreativo.

La inmediatez que caracteriza la cobertura mediática y las disputas centradas en la posición relativa de distintos actores, frecuentemente oscurecen y confunden la heterogénea serie de cuestiones en torno a la producción y el consumo de estupefacientes, desdibujando las competencias de cada agencia del Estado.

En ese marco, imaginarios de diverso origen reemplazan el estudio de las prácticas y sus posibles soluciones, en una deriva que amalgama elementos tan dispares como: consumo problemático / violencia / venta al menudeo / organizaciones ilícitas con estructura transnacional / consumo ocasional / defensa / seguridad / intimidación / salud / cambio cultural. Esta reunión de elementos se produce en un espacio discursivo que también ha sido extensamente estudiado, y que presenta una judicialización creciente del discurso mediático en torno a temas de relevancia política.

Este contexto es clave para el estudio de la Ley de Desfederalización, que se afirmó como una política pública que plantea la necesidad de redistribuir recursos del Estado para perseguir a los eslabones más débiles de la cadena de narcocriminalidad.

Es notorio que pese a todas las advertencias sobre el sostenido fracaso de las políticas de seguridad que han buscado -entre otros fines- reducir del consumo problemático de estupefacientes, la implementación de la Ley de Desfederalización reafirmó la centralidad de las agencias judiciales y de seguridad para resolver un problema que por naturaleza desborda su marco de intervención.

La judicialización del discurso mediático tiene consecuencias necesarias en la producción de políticas públicas, en tanto asigna valores diferenciales a la capacidad y posibilidad de acción de

las distintas agencias del estado. Esto explica -en cierta medida- que gran parte de los efectos no buscados por la Ley de Desfederalización, y que hoy se pueden verificar empíricamente, presentan continuidad con los efectos de políticas anteriores que buscaron legitimarse en los mismos supuestos, independientemente de su ineficacia para reducir el consumo problemático de estupefacientes.

Como veremos a continuación, entre el año 2005 y 2007, aumentó el consumo de sustancias controladas en la franja de estudiantes de enseñanza media en la Provincia de Buenos Aires y aumentó sensiblemente su percepción de la facilidad de acceso a estupefacientes.

Como habíamos anunciado, la Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media mide un conjunto de factores de riesgo que organiza en tres dimensiones: personal, familiar y entorno. La intensidad del condicionamiento de cada factor es diferente, es estadísticamente determinable y varía según el tiempo y el territorio. Entre los más importantes podemos mencionar:

- **Repitencia escolar** (La franja de alumnos que presentan mayor fracaso escolar, evidencia una mayor propensión al consumo de sustancias psicoactivas durante el último año; en todos los casos el consumo de alcohol y el tabaco prevalece sobre el resto de las sustancias; en menor medida se ve intensificado el consumo de sustancias ilícitas)
- **Ausentismo escolar** (A medida que disminuye la contención institucional, los alumnos presentan mayores niveles de consumo de sustancias psicoactivas)
- **Uso del tiempo libre y ocupación** (Los alumnos que distribuyen su tiempo entre el colegio y actividades laborales presentan mayores niveles de consumo que aquellos que tienen mayor tiempo libre)
- **Disponibilidad de dinero** (A medida que crece la disponibilidad mensual de dinero, crecen los niveles de consumo)
- **Expectativas de realización personal a mediano y largo plazo** (Este ítem reúne varias preguntas, lo que busca es observar en qué medida está asociado el consumo a las expectativas de: terminar la secundaria, acceder a la universidad y realizar un proyecto personal de cualquier tipo; en todos los casos se verifica que a menores expectativas de realización, aumentan de modo importante los niveles de consumo)
- **Expectativas sobre las condiciones socioeconómicas** (Los alumnos que tienen peores expectativas sobre las condiciones socioeconómicas -sobre el futuro de su familia y su entorno barrial- presentan mayores niveles de consumo)
- **Sexo y edad** (Los varones de más edad en escolarización media, representan la franja de mayores niveles de consumo)
- **Nivel de atención de los padres** (Este ítem reúne una serie de indicadores que miden la presencia de los padres en relación a las diversas actividades que desarrollan sus hijos. Los indicadores se construyen con escalas actitudinales)

que incluyen distintas preguntas: cantidad de tiempo que los padres desconocen en donde se encuentran sus hijos, grado de conocimiento sobre los programas de televisión que ven frecuentemente, nivel de presencia ante las actividades escolares, frecuencia semanal de desayunos, almuerzos y cenas compartidos, etc.)

En todos los casos la probabilidad de que el alumno consuma alguna sustancia ilícita aumenta de forma importante ⁹ según la incidencia de estos factores de riesgo -entre otros- en combinación con el cambio en patrones culturales y las características de la oferta del mercado.

La oferta incide en el consumo de estupefacientes pero no podría determinarlo, del mismo modo que la oferta de productos lícitos no determina las pautas de su consumo.

El consumo es un mecanismo cultural complejo que si bien representa un momento en el ciclo de producción, ocupa un lugar igualmente central en procesos de integración-desintegración social y de distinción simbólica ¹⁰.

Distintas teorías económicas coinciden en considerar que asignar un rol determinante a los mecanismos de la oferta en la regulación de los mercados, deriva en un desconocimiento del rol activo que asumen los consumidores, y por ende, en una pérdida de oportunidad para predecir su comportamiento.

Por este motivo se entiende que el consumo de cualquier producto, no se agota en la materialidad del objeto ni en la pasividad del consumidor frente a un mercado de la oferta omnipresente. El consumidor, en el acto del consumo, también afirma una búsqueda positiva -que independientemente de su eficacia- se orienta a la producción y reproducción de vínculos sociales.

La definición de García Canclini (1995) -entre otras- al hacer foco en los mecanismos culturales inherentes al consumo revela sus funciones sociales más importantes. Desde la perspectiva de la racionalidad económica identifica al consumo como un momento que completa el ciclo productivo, haciendo posible su reproducción. La elección del producto juega un papel activo en la conformación del mercado, condicionando la forma que asume la estructura de producción y comercialización. Desde una perspectiva sociológica reconoce que el consumo presenta una doble función social: las funciones de integración y de diferenciación social. Estos mecanismos son independientes del status legal del producto, el carácter valorativo que asignemos a su práctica o el origen social del consumidor. La dimensión integradora hace referencia a que las personas, al elegir objetos de consumo, comprometen su pertenencia a determinados grupos sociales en busca de reconocimiento. Los miembros de grupos sociales presentan afinidad en el significado que atribuyen a ciertos objetos de consumo, a la vez que se oponen -en el mismo acto de elegir- a otros

9 [En línea] http://www.observatorio.gob.ar/informes/provinciales/Informe_Estudiantes_Secundarios_BuenosAires05.pdf [consulta, diciembre de 2013]

10 Néstor García Canclini. Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. México. Grijalbo. 1995.

grupos sociales que atribuyen otros significados al mismo objeto ¹¹.

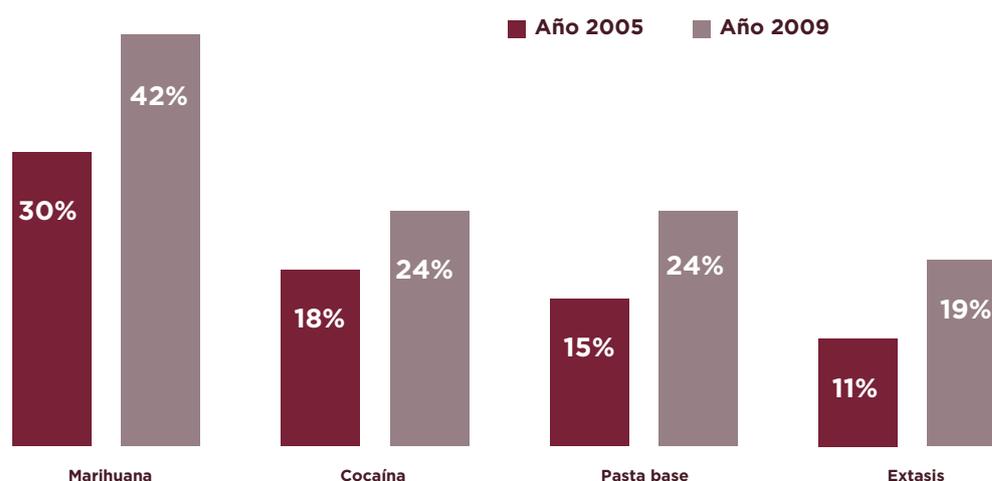
Esto significa que al margen de la utilidad concreta de un objeto de consumo, las prácticas asociadas a elegir y consumir, también se orientan a la integración del individuo en ciertos grupos sociales a la vez que producen diferenciación con respecto a otros grupos que por distintos motivos percibe ajenos u hostiles.

Hay diversos estudios que presentan en detalle estos mecanismos -a partir de prolongados trabajos de campo- y que muestran la complejidad de las prácticas en torno al consumo de estupefacientes o su comercialización a pequeña escala. Estos estudios -lejos de buscar su legitimación- evidencian el carácter determinante de los factores sociales y la escasa posibilidad de modificarlos a partir de formas represivas de intervención ¹².

Por último, presentamos los indicadores de facilidad de acceso y consumo. Estos indicadores forman parte del estudio de la accesibilidad y oferta que junto a los indicadores que determinan la demanda permiten explicar la problemática del consumo de estupefacientes; como mencionamos, la dimensión entorno no puede ser interpretada de forma aislada de las dimensiones personal y familiar, y en un sentido más amplio no pueden abstraerse de su contexto cultural.

El siguiente gráfico compara los resultados de la Encuesta Nacional sobre consumo de estupefacientes en escuelas de Enseñanza Media en la Provincia de Buenos Aires en los años 2005 y 2009.

Percepción de la facilidad de acceso a drogas ilegales en estudiantes de Enseñanza Media en la Provincia de Buenos Aires, años 2005-2009.



Fuente: Datos, Observatorio Argentino de Drogas, SEDRONAR. Gráfico elaboración propia. AII. PROCUNAR.

11 Mary Douglas, El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo. México. Grigalbo.1979.

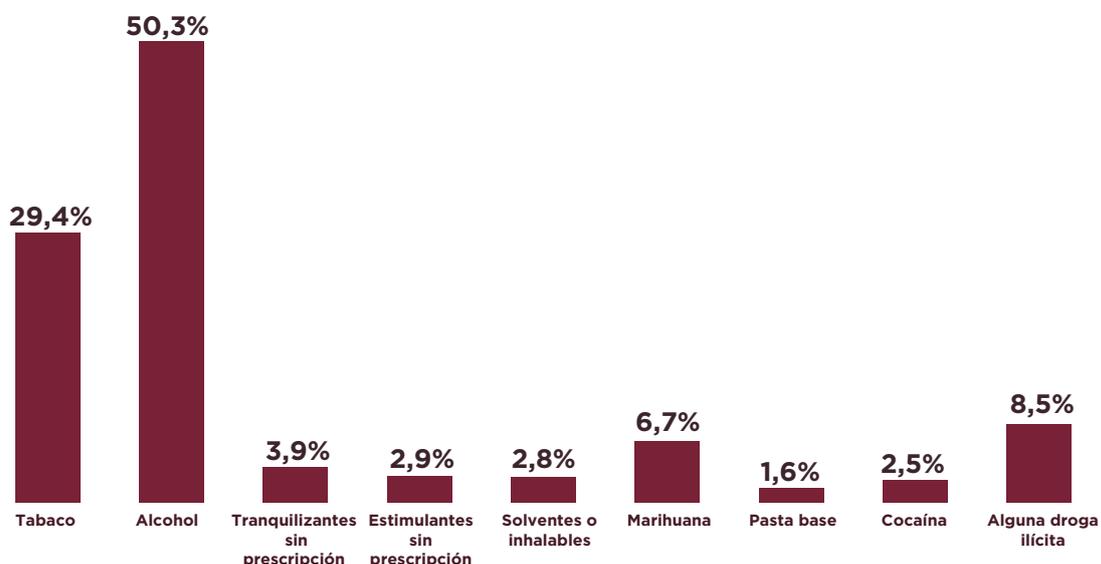
12 Entre otros, Philippe Bourgois. En busca del respeto. Buenos Aires. Siglo XXI. 2010

El gráfico permite ver que en el período hubo un incremento en la percepción de la facilidad de acceso a los estupefacientes señalados. El incremento más importante se puede advertir en la facilidad de acceso a marihuana; mientras en el año 2005 el 30% de los alumnos de Enseñanza Media afirmaba resultarle fácil conseguir marihuana, hacia el año 2009 un 42% tendría la misma opinión; sin embargo dadas las tendencias regionales sobre consumo se revela más significativo el aumento en la percepción de la facilidad de acceso a pasta base y a éxtasis.

El resto de las sustancias presenta la misma tendencia, lo que indica que es muy probable que en el período que sigue a la implementación de la Ley de Desfederalización, el incremento en la facilidad de acceso a estupefacientes no se verifique exclusivamente en el ámbito escolar.

En los cuadros siguientes se reproducen los marcadores de consumo, según las mediciones de la Encuesta en el mismo período.

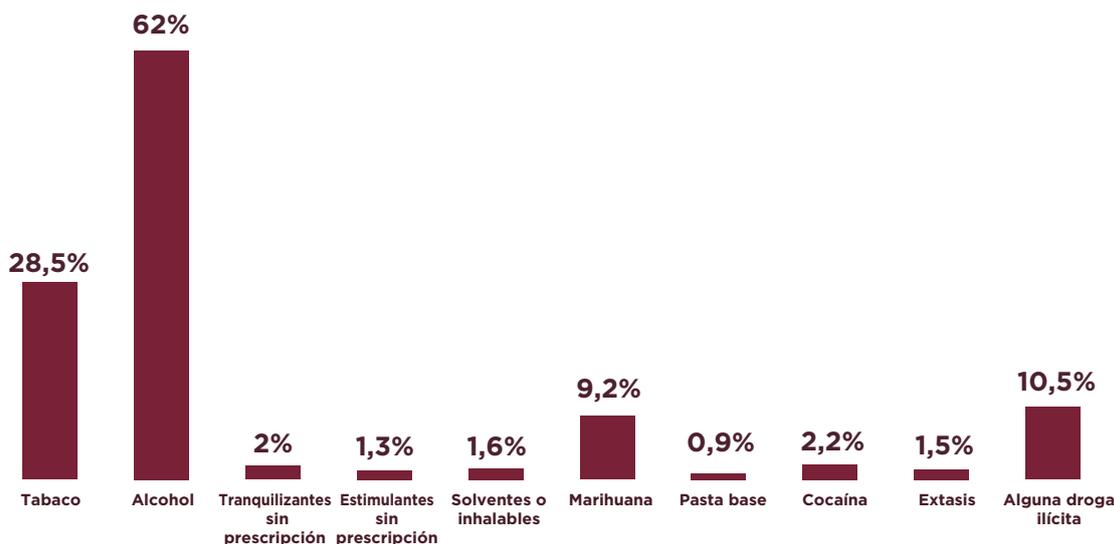
Prevalencia de año de consumo de sustancias psicoactivas. Estudiantes de Enseñanza Media. Provincia de Buenos Aires. 2005, OAD, Sedronar.



Fuente: Datos, Observatorio Argentino de Drogas, SEDRONAR. gráfico elaboración propia. AII. PROCUNAR.

Como se puede ver, la facilidad de acceso no se traduce necesariamente a un aumento en el consumo de cada sustancia, aunque se verifica un sensible aumento en el ítem que resume el consumo de sustancias ilícitas Alguna droga ilícita, pasando de un 8,5% de los alumnos en el año 2005, a un 10,5% hacia el año 2009.

Prevalencia de año de consumo de sustancias psicoactivas. Estudiantes de Enseñanza Media. Provincia de Buenos Aires. 2009, OAD, Sedronar.



Fuente: Datos, Observatorio Argentino de Drogas, SEDRONAR. gráfico elaboración propia. AII. PROCUNAR.

Así como en el resto de los países de la región, el consumo de tabaco y especialmente de alcohol supera ampliamente el consumo de otras sustancias psicoactivas; el período 2005-2009 arroja un aumento importante del consumo de alcohol pasando de 50,3% al 62%.

Con respecto a la pasta base, el estudio muestra una importante reducción del consumo en la franja de escolarizados. El consumo del heterogéneo conjunto de sustancias denominado pasta base/paco tuvo un importante crecimiento entre el año 2001 (0,7%) y el año 2005 (1,6%), estabilizándose hacia el año 2007 (1,6%) para luego descender en 2009 (0,9%); sin embargo como el consumo de esta sustancia está estrechamente vinculado a la marginalidad, es probable que el estigma social que pesa sobre el consumidor tienda a revelar cifras menores.

La Encuesta sobre estudiantes en escolarización media en la Provincia de Buenos Aires, muestra que dentro del consumo de sustancias ilícitas, el consumo de pasta base es especialmente problemático en relación a la salud, porque asocia un precio accesible, gran nocividad y alta frecuencia de consumo. El estudio revela que más del 44% de los varones consumidores lo hacen habitualmente (frecuencia semanal/diaria); mientras que el consumo frecuente de marihuana es del orden del 24%, el de cocaína 16,3% y el éxtasis 16,4%.

El consumo de pasta base, como el de las otras sustancias, está vinculado a múltiples factores, sin embargo se ha advertido que el importante aumento que se verifica entre el año 2001 y el año 2005 se relaciona con los procesos de degradación del mercado laboral y de las redes de contención social (escuela, clubes deportivos, estructura familiar, etc.) -especialmente en el

territorio bonaerense- como producto del aumento histórico en las cotas de pobreza¹³ e indigencia que caracterizaron el despliegue y la caída del modelo de convertibilidad ¹⁴.

Siguiendo la lógica de la investigación sobre pasta base del Observatorio Argentino de Drogas podemos considerar que la recuperación de indicadores sobre desocupación y asimetría en la distribución del ingreso en los últimos años pudo haber impactado en la prevalencia de consumo de pasta base/paco en franjas de la población integradas a redes de contención institucional.

Sin embargo si nos movemos hacia otros segmentos de la población, que carecen de este apoyo, los indicadores sobre consumo de pasta base/paco cambian de modo significativo, a la vez que revelan una asociación específica con distintos tipos de carencias.

En el año 2006, el Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas de la Provincia de Buenos Aires dependiente de la Subsecretaría de Atención a Adicciones del Ministerio de Salud (SADA), realizó un estudio representativo sobre el consumo de pasta base/paco en una villa de emergencia del Conurbano Bonaerense ¹⁵.

En esta investigación, coordinada por el Dr. Hugo Miguez ¹⁶, se seleccionó a un conjunto de 67 hogares, con 270 habitantes, como muestra representativa de un conglomerado habitacional compuesto por 643 viviendas y más de 3000 habitantes.

El trabajo permite observar que la prevalencia de consumo anual ¹⁷ en este segmento de la población (por todo tipo de sustancias controladas) ascendía en el año 2006 a 16,3%; lo que resulta revelador si recordamos que al año 2005 el 8,5% de los estudiantes había consumido al menos una sustancia ilícita durante el último año.

Este trabajo -junto con otros que abordan la temática- evidencia que el consumo de estupefacientes es extremadamente dependiente de las características del contexto social.

A continuación señalamos alguno de los contrastes más importantes entre la Encuesta de alumnos de Enseñanza Media, realizada en el año 2005, y el Estudio sobre consumo en una villa de emergencia, realizado en el año 2006.

13 Hacia el año 2002 más del 45% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza

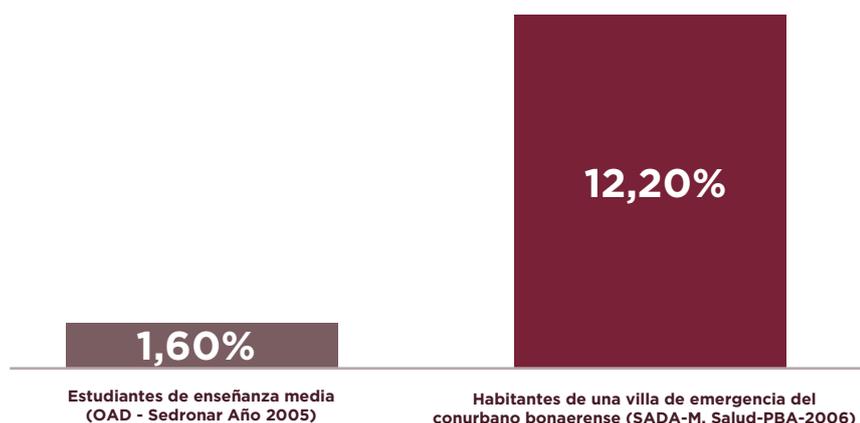
14 Observatorio Argentino de Drogas (SEDRONAR-OAD). Aspectos cualitativos del consumo de pasta base de cocaína/paco. Buenos Aires. 2007. [en línea] http://www.observatorio.gov.ar/informes/regionales/Aspectos_cualitativos_del_consumo_de_pasta_base_de_cocaina.pdf [consulta, diciembre de 2013]

15 Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas de la PBA. SADA. Ministerio de Salud. Estudio sobre el consumo de pasta base en una villa de emergencia del Conurbano Bonaerense. 2006 [en línea] <http://miguezhuغو.com.ar/PB/pb1.pdf> [consulta, diciembre 2013]

16 Investigador de carrera en Epidemiología Psiquiátrica en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)

17 Porcentaje de la población que consumió al menos una vez durante el último año.

Prevalencia de consumo anual de pasta base/paco, según segmentos sociales.



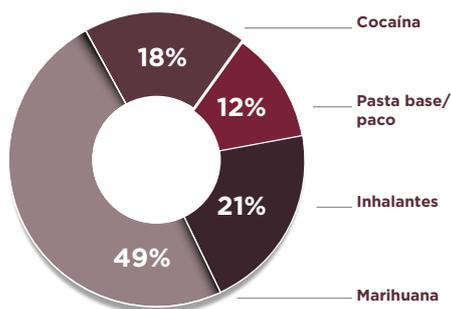
Fuentes: Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas de la PBA. SADA. Ministerio de Salud. Estudio sobre el consumo de pasta base en una villa de emergencia del Conurbano Bonaerense. 2006 y Encuesta Nacional de Estudiantes de enseñanza media. OAD SEDRONAR 2005. Gráfico, elaboración propia PROCUNAR. MPF.2013

El gráfico anterior permite observar que en la franja de alumnos escolarizados en la Provincia de Buenos Aires, solo el 1,6% había consumido pasta base/paco durante el año 2005, mientras que en la población de la villa de emergencia relevada por la Subsecretaría de Atención a Adicciones del Ministerio de Salud ese valor se eleva hasta alcanzar al 12,5% de sus habitantes.

También podemos observar una importante diferencia en las características que adquiere el consumo según el tipo de sustancias ilícitas que prevalecen en uno y otro grupo.

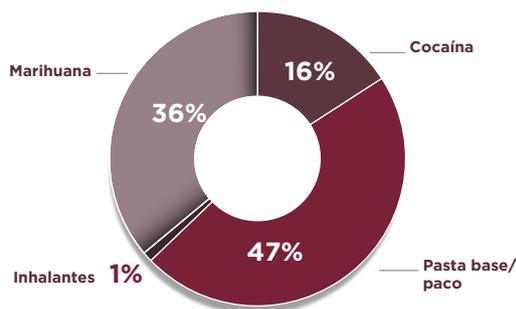
En la Encuesta sobre alumnos de enseñanza media notábamos que la primera sustancia ilícita presente en el hábito de consumo era el cannabis, seguida por inhalantes, cocaína y pasta base en último lugar; como podemos ver a continuación entre los consumidores de la villa de emergencia relevada en el segundo estudio, el consumo de pasta base/paco supera ampliamente al consumo del resto de las sustancias hasta posicionarse en el primer lugar, incluso con una prevalencia importante sobre el consumo de marihuana.

Principal sustancia entre los consumidores de sustancias ilícitas en Estudiantes de enseñanza media en la Provincia de Buenos Aires, año 2005.



Fuente: Estimados a partir de la Encuesta Nacional de Estudiantes de Enseñanza Media. OAD SEDRONAR 2005. Grafico, elaboración propia PROCUNAR. MPF.2013

Principal sustancia entre los consumidores de sustancias ilícitas en una villa de emergencia del conurbano bonaerense, año 2006.



Fuente: Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas de la PBA. SADA. Ministerio de Salud. Estudio sobre el consumo de pasta base en una villa de emergencia del Conurbano Bonaerense. 2006

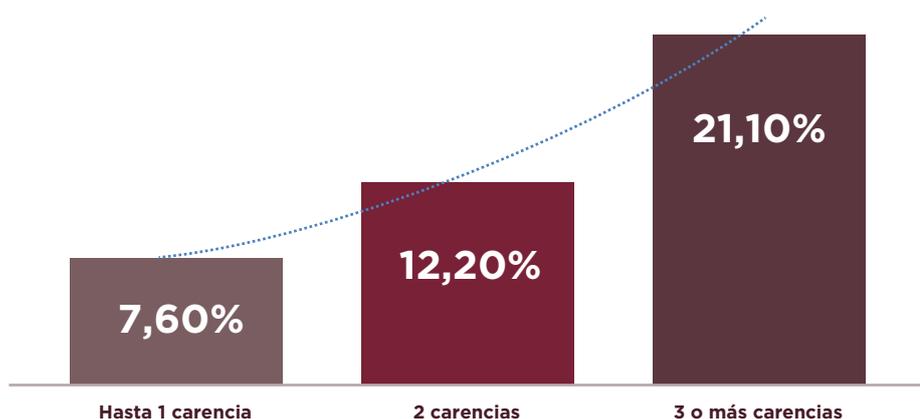
La investigación realizada por el Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, también observa -de modo consistente con la Encuesta de estudiantes- el intenso condicionamiento para el consumo que producen ciertos factores de riesgo, en este caso relacionado con la reproducción de la vida en condiciones de extrema necesidad y marginalidad urbana.

Para observar este punto, el equipo de investigación del Observatorio, elaboró un índice de carencias en el hogar, que nos permite advertir el grado de asociación entre la situación de carencia y la prevalencia de consumo de pasta base/paco entre sus habitantes.

Para la elaboración del índice se consideró como carencias en el hogar a cualquiera de las siguientes situaciones: existencia de materiales precarios en las paredes y techos de la vivienda, falta de luz eléctrica, falta de baño propio en la vivienda, condición de hacinamiento crítico y situación de desocupación del jefe de hogar.

Para facilitar la lectura se agrupó al índice en tres categorías: hogares con una carencia o ninguna, hogares con dos carencias y hogares con tres carencias o más.

Prevalencia de año para el consumo de pasta base/paco en una villa de emergencia del conurbano bonaerense según el nivel de carencias de hogar, año 2006



Fuente: Observatorio sobre el uso de sustancias adictivas de la PBA. SADA. Ministerio de Salud. Estudio sobre el consumo de pasta base en una villa de emergencia del Conurbano Bonaerense. 2006

El gráfico permite notar la fuerza de la asociación, al advertir que la proporción de personas que consumieron pasta base/paco durante el último año aumenta de modo exponencial en relación a las carencias que pesan sobre el hogar. La intensidad de la asociación de esta variable con el consumo de pasta base/paco es comparativamente superior a todas las que observa la Encuesta sobre estudiantes de enseñanza media para todo tipo de sustancias.

Si bien todo fenómeno social es multicausal, en la medida que siempre se presentan simultáneamente múltiples factores y en diferentes niveles, es de vital importancia la identificación de aquellos elementos que presentan una clara asociación con el consumo, para distinguirlos de aquellos que presentan una asociación más débil y que presumiblemente admiten diferentes formas y prioridades de intervención.

Estos estudios permiten observar que existe una contradicción importante entre la variabilidad que presentan los hábitos de consumo en diferentes segmentos de la población (lo que deriva en una diferente intensidad en la afectación de la salud) y la ley de drogas vigente, donde tácitamente se asume que las sustancias prohibidas son igualmente nocivas para la salud.

Entendemos que esta perspectiva, al igualar consumo a consumo problemático y al suponer que todos los segmentos sociales se encuentran en la misma situación de riesgo, produce una importante pérdida de eficacia en la actuación del Estado, un dispendio ineficiente de los recursos que destina a la materia y una pérdida de oportunidad para minimizar los efectos nocivos del consumo de estupefacientes allí donde la necesidad se revela más urgente.

Los estudios sobre consumo en poblaciones vulnerables, sin embargo, pueden dar lugar a interpretaciones erróneas, como aquellas que pretendiendo asociar consumo a delito,

promueven la estigmatización de distintos grupos sociales ¹⁸.

Entendemos que este tipo de asociaciones no solo son contrarias al estado del conocimiento científico sobre la materia, sino que -muchas veces sin saberlo- profundizan las condiciones de aislamiento social que se encuentran en la raíz de las problemáticas de quienes viven en condiciones de marginalidad y extrema necesidad.

En el marco de este trabajo, por el contrario, la inclusión de referencias al consumo entre los habitantes de una villa de emergencia del conurbano bonaerense, tiene como objetivo demostrar que el consumo de paco difiere de modo importante entre distintos segmentos sociales, que la disminución en las marcas de consumo de pasta base/paco que muestra la Encuesta a estudiantes de Enseñanza Media (en el período 2005-2009) no es extensiva a poblaciones específicamente vulnerables y que en ambos estudios la incidencia de factores de riesgo (social, contextual) condicionan intensamente los hábitos de consumo.

18 La dependencia de sustancias psicoactivas no produce comportamientos delictivos. En investigación social la asociación de dos o más variables cuyo vínculo está condicionado por otra serie de factores se denomina correlación espuria. Así, dependiendo de las características elegidas para seleccionar un grupo social, podríamos encontrar altos niveles de consumo y escasa o muy baja conflictividad. Las investigaciones del Lic. Gabriel Kessler – entre otros - sustentan esta afirmación, a las que nos remitimos en honor a la brevedad. Entre otros estudios podemos nombrar el trabajo que presentó en la III Conferencia Nacional sobre Políticas de Droga, organizada por la ONG Intercambios Asociación Civil, “Consumo de drogas y alcohol en el delito amateur”, donde comprueba con evidencia empírica la inexistencia de una relación causal entre droga y delito.

CONCLUSIONES

En el curso de este estudio observamos que, antes que se promulgara la Ley de Desfederalización, distintos actores institucionales y organizaciones de la sociedad civil advertían que su implementación, lejos de resolver la problemática del consumo y la comercialización de pequeñas cantidades de estupefacientes, importaría la profundización de ciertas tendencias que ya se habían señalado en relación a la aplicación de la ley N° 23.737. También se advirtió de modo temprano que la creación de una competencia mixta traería aparejado todo un conjunto de situaciones problemáticas y que fundamentalmente su ejercicio -en el contexto fáctico de aplicación- implicaría el empoderamiento de las policías provinciales por sobre otras agencias del Estado que, como consecuencia de esta ley, verían disminuida su capacidad para establecer definiciones sobre política criminal coordinadas, efectivas y acordes con criterios de seguridad democrática.

A continuación enumeramos los elementos más salientes de la información que hemos consultado para observar el impacto de la Ley de Desfederalización en la Provincia de Buenos Aires.

Aspecto legal

- La redacción de la ley 26.052 presenta elementos ambiguos en la determinación de la competencia, especialmente notorios en la práctica en aquellas causas donde se investiga la comercialización de estupefacientes.
- Advertimos que esta ambigüedad otorga una ventaja comparativa a las policías y a las justicias provinciales para determinar la competencia.
- Quienes apoyan la Ley de Desfederalización, sostienen que la Constitución Nacional no ofrece limitaciones para establecer una competencia mixta en materia de estupefacientes. Sin embargo en el año 2006 el titular del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 1 de Morón, Germán Castelli, declaró la inconstitucionalidad parcial de la ley N° 26.052, así como de la ley de adhesión de la Provincia de Buenos Aires, ley provincial N°13.392, al considerar que las normas atentan contra distintos artículos de la carta magna.
- A su vez el Juez de la CSJN, Dr. Raúl Zaffaroni, en el primer plenario de comisiones en la Cámara de Diputados de la Nación de junio del año 2012 adujo serias dudas sobre la constitucionalidad de la ley y observó: “Creo que hay delitos federales y delitos ordinarios. Nunca he visto un delito que se convierta en ordinario según la provincia quiera o no” ¹⁹.

19 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196818-2012-06-20.html>

Impacto desde la perspectiva de las estadísticas federales y provinciales

- En el año 2005 el volumen de **causas iniciadas** por estupefacientes **en las Fiscalías Federales de la Provincia de Buenos Aires** representaba un 40% de las causas iniciadas por estupefacientes en todo el país. Hacia el año 2008 ese valor descendería hasta un 4%.
- Esta merma implicaría que a solo dos años de implementada la ley, más del 30% de las causas iniciadas por estupefacientes en todo el país saliera de la Justicia Federal.
- Si consideramos las cantidades de causas iniciadas en el período según tipo de delito observamos una **caída** tanto **en las cantidades de** causas iniciadas por tipos penales comprendidos en la Ley de Desfederalización, como aquellas **causas iniciadas por hechos que bajo ninguna interpretación razonable podrían recaer en la competencia provincial:**
 - Tenencia con fines de comercialización, se redujo de 2315 causas en el año 2005 a 270 en el año 2008, acusando una merma del 88%.
 - Comercio simple, desciende desde 1181 en 2005 a 126 causas en 2008, con una caída del 89%.
 - Comercio agravado por el inc. 11 c) (intervención de tres o más personas), desciende desde 25 causas en 2005 a 7 causas en 2008.
 - Almacenamiento simple, desciende de 23 causas iniciadas en el año 2005 a 4 causas en 2008.
 - Organización y financiamiento de tráfico, desciende desde 23 causas en 2005 a 5 causas en 2008.
 - Transporte agravado por el art. 11 inc. d) (intervención de funcionario público), desciende de 1 causa en el año 2005, a ninguna causa iniciada por este delito durante el año 2008.

Esta evolución en las cantidades de causas iniciadas por figuras no comprendidas en la ley 26.052, permiten demostrar que -desde la perspectiva de la competencia federal- **la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos se ha reducido significativamente.**

- Otro fenómeno importante asociado a la Ley de Desfederalización es el **incremento en la persecución de las figuras de tenencia simple y tenencia para el consumo personal.** En el estudio advertimos que esta tendencia no solo se verifica en la Provincia de Buenos Aires, sino que pudimos observar que el resto de las Fiscalías Federales del país -en el período analizado- acusan la misma tendencia. Sin embargo en uno y otro territorio las magnitudes son claramente diferentes:
 - Si consideramos a las Fiscalías Federales de todo el país, exceptuando las

de la Provincia de Buenos Aires, observamos que las cantidades de causas iniciadas por tenencia para consumo personal, crecían desde 2629 en el año 2005 hasta alcanzar 4229 en el año 2008. (61%)

- Si por el contrario observamos la cantidad de causas iniciadas por tenencia para consumo personal en las Fiscalías Federales de la Provincia de Buenos Aires antes de la implementación de la ley, podemos notar que el valor ascendía a 2500 causas. Desfederalización mediante, notamos **que hacia el año 2008 las Fiscalías Provinciales darían inicio a 7484** causas por el mismo concepto. Lo que implica que en este contexto la **persecución de la tenencia para consumo personal se había incrementado casi en un 200%**.
- Con la implementación de la Ley de Desfederalización se puede observar un fuerte incremento en las cantidades de causas iniciadas por comercialización de estupefacientes, pasando de 3496 en las Fiscalías Federales en el año 2005 a 11.695 en las Fiscalías Provinciales hacia el año 2008. Sin embargo observamos que los criterios que rigen en los ámbitos federal y provincial para calificar un hecho por comercialización de estupefacientes son diferentes en ambos casos.
- Por este motivo una parte del incremento en las cantidades de causas iniciadas por comercialización de estupefacientes podría explicarse por la merma en las cantidades de causas iniciadas por tenencia simple (u otras figuras como el cultivo); bajo este supuesto, hechos que en ámbito federal se encuadran en figuras menores, estarían siendo calificadas en la provincia como tenencias con fines de comercialización.
- En los informes citados (especialmente en los elaborados por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria) se menciona reiteradamente que este sería un efecto de las presiones político-institucionales para producir indicadores de eficiencia en la persecución de estos ilícitos.

Consumo de estupefacientes en la Provincia de Buenos Aires

- A efectos de contrastar la información que proveen las estadísticas judiciales hemos presentado algunos elementos de la Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media sobre consumo de sustancias psicoactivas (OAD-SEDRONAR).
- La elección de este estudio se fundamentó en la necesidad de observar si la implementación de la Ley de Desfederalización tuvo un impacto positivo en la reducción de la facilidad de acceso a estupefacientes (indicador que produce este estudio) en un segmento de la población muy presente en los discursos en los que buscó legitimarse la norma.

- Allí hemos advertido que entre el año 2005 y 2009 aumentó la percepción de la facilidad de acceso a estupefacientes (Marihuana +11%; Cocaína +6,5%; Pasta base 8,3%; Éxtasis 8,6%) y también aumentó levemente el indicador sobre consumo de alguna sustancia ilícita (+2%). Observamos además que se redujo el consumo de pasta base (en este segmento de la población), lo que según diversos estudios estaría asociado a la recuperación de indicadores socioeconómicos, que impactan directamente en el consumo de las sustancias asociadas a la marginalidad urbana.
- También hemos señalado que el consumo de estupefacientes se manifiesta como un complejo de prácticas que incluye definiciones sociales, económicas y culturales y que la demonización de la sustancia y la estigmatización del consumidor -que derivan de la normativa vigente- producen un efecto contrario a la reducción del consumo de estupefacientes.
- También observamos que consumo es un mecanismo complejo que si bien representa un momento en el ciclo de producción, ocupa un lugar igualmente central en procesos de integración-desintegración social y de distinción simbólica. Procesos por cuya naturaleza las estrategias represivas de intervención tienen escasas posibilidades de introducir cambios.

ANEXO SOBRE CAUSAS EMBLEMÁTICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Causas en las que se investiga la comercialización de grandes cantidades de estupefacientes fraccionados para el consumo y/o la existencia de elementos para la fabricación de estupefacientes o precursores.

CAUSA A

Forma de inicio: A raíz de una investigación de seis meses de la Policía Bonaerense se realizaron tres operativos: el primero en diciembre del año 2012 en Mar del Plata (Operativo “Corona rosa”), el segundo en enero de 2013 en San Martín (Operativo “Simpson electrónico”) y el tercero (Operativo “Manzanas verdes”) en septiembre de 2013 en Capital Federal, Morón, La Plata, Ituzaingó, Ramos Mejía y Ciudad Evita.

Actuación de fuerza de seguridad: Policía de la Provincia de Buenos Aires, seccional del Mercado Central de La Matanza, a cargo del subcomisario Pablo Biagini, con el apoyo del Grupo Halcón.

Cantidad de sustancia secuestrada:

1. Primer operativo: 10 mil pastillas de éxtasis de color rosa con un sello que es una corona, similar a la de la marca de un reloj, 2 kilos de marihuana, 12 troqueles de LSD, balanzas de precisión, prensas para hacer tizas, bateas donde elaboraban cocaína, bolsas de almidón utilizadas la fabricación, y elementos de corte, estiramiento y fraccionamiento). Entre los precursores, se descubrió una botella de Ketamina líquida.
2. Segundo operativo: En Villa Luzuriaga, los policías incautaron 1.000 pastillas de éxtasis, cocaína y marihuana. Se descubrieron tres laboratorios en Capital y dos en la Provincia de Buenos Aires.
3. Tercer operativo: Operativo “Manzanas verdes”. Con actuación conjunta de la Policía Federal y Bonaerense, incluyó allanamientos en Capital Federal, Morón, La Plata, Ituzaingó, Ramos Mejía y Ciudad Evita. Se dismantelaron siete laboratorios clandestinos de drogas químicas y se secuestraron 28 litros y 1240 dosis de ketamina, 2,354 kilogramos de cocaína, 12.293 pastillas de éxtasis, 200 dosis de efedrina, 300 troqueles de LSD (ácido lisérgico), seis litros de suero y varias dosis de marihuana. Los estupefacientes secuestrados están valuados en 90 millones de pesos.

Las investigaciones del caso y los allanamientos fueron realizados por personal de la Jefatura Departamental de La Matanza y de la Dirección de Drogas Peligrosas de la Policía Federal.

Actuación Judicial: Unidad Fiscal de Investigaciones de Estupefacientes del Departamento Judicial de La Matanza a cargo del Dr. Marcos Jesús Borghi y del Juez de Garantías N° 2 de dicho departamento Dr. Raúl Ricardo Alí.

CAUSA B

Fecha del hecho: 19 de octubre de 2011 en Lomas de Zamora.

Actuación de fuerza de seguridad: Policía de la Provincia de Buenos Aires

Cantidad de sustancia secuestrada: 4482 dosis de pasta base, 229 envoltorios de marihuana, 4885 envoltorios de cocaína, 13 armas, además de sustancias para el fraccionamiento, equipos y herramientas utilizados para el armado de las dosis y en uno de los allanamientos se encontró a cuatro habitantes del lugar preparándolas.

Actuación Judicial: Unidad Fiscal de Investigaciones de Estupefacientes N° 21 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora a cargo del Dr. Marcelo Domínguez y Walter Distefano, y del Tribunal Oral Criminal N°2 de dicho departamento.

CAUSA C

Fecha del hecho: 29 de mayo de 2013.

Actuación de fuerza de seguridad: Policía de la Provincia de Buenos Aires (Operativo “Plumerillo Blanco”)

Cantidad de sustancia secuestrada: 40 kilos de marihuana y casi 15 kilos de cocaína, precursores químicos, dinero y armas. La droga estaba simulada en muestras gratis de perfumes.

Actuación Judicial Provincial:

Unidad Fiscal de Investigaciones de Estupefacientes del Departamento Judicial de La Matanza a cargo del Dr. Marcos Jesús Borghi y del Juez de Garantías N° 2 de dicho departamento Dr. Raúl Ricardo Alí.

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA