

Provincia de Buenos Aires
Defensoría



JUDICIALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE DROGAS PARA CONSUMO PERSONAL



Observatorio de adicciones
y consumos problemáticos

En los últimos dos años se multiplicaron las denuncias que dan cuenta de presuntas “requisas y aprehensiones arbitrarias” en la vía pública, y posterior traslado a dependencias policiales, por tenencia de estupefacientes para consumo personal, en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires.

Según afirman distintas denuncias, la casi totalidad de los procedimientos se realizaron en la vía pública y fueron víctimas jóvenes que -por su apariencia física, su aspecto o su vestimenta- habrían sido sometidos a interceptaciones, cacheos y requisas personales. Este accionar arrojó como resultado el secuestro de ínfimas cantidades de sustancias (principalmente marihuana) que estaban destinadas al consumo personal, en ámbitos privados.

Según se desprende del último informe estadístico del Ministerio Público bonaerense, la judicialización pegó un salto en 2018 (último dato disponible): casi el 29% del total de causas por violación de la Ley de Estupefacientes, se iniciaron por tenencia para consumo personal. Es decir, se abrieron unas 6634 causas más en toda la provincia de Buenos Aires respecto a 2017, totalizando unas 18327 Instrucciones Penales Preparatorias (IPP), para lo cual se tuvieron que destinar recursos humanos y económicos del poder judicial y de las fuerzas policiales.

Si tenemos en cuenta el cálculo realizado oportunamente por el juez de Necochea y presidente de la Asociación de Pensamiento Penal, Mario Juliano, la tramitación de cada una de estas causas le genera al Estado un costo no inferior a los \$10 mil pesos. Por ende, solo tomando como referencia la cantidad de causas registradas en 2018 por tenencia para consumo, estamos hablando de una erogación anual cercana a los \$183 millones (**Infografía 1**).

Asimismo, subir las actas policiales al sistema informático de la Procuración demanda a la persona responsable de cada departamento judicial unas 200 jornadas laborales, el equivalente prácticamente a un año de trabajo.

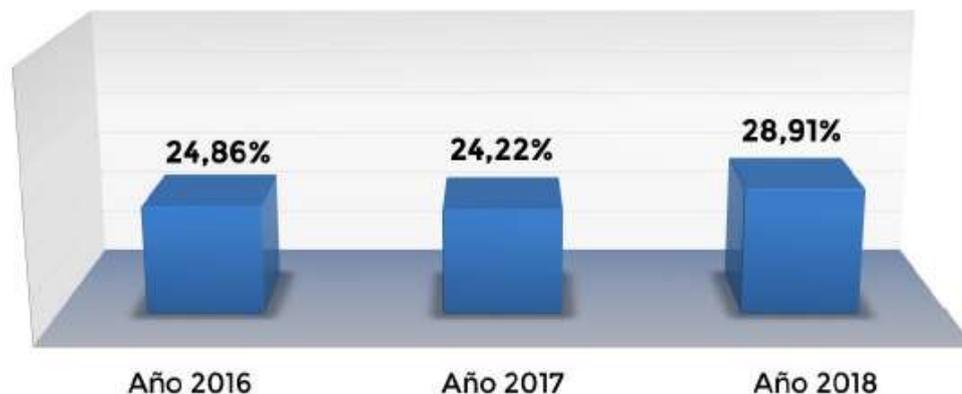
Infografía 1



Otra forma de analizar lo que está ocurriendo es tener en cuenta la incidencia porcentual de este tipo de procesos. En ese sentido, los últimos datos oficiales indican que en la Justicia bonaerense las IPP por tenencia para consumo representan casi el 29 % del total de causas de drogas, es decir, prácticamente una de cada tres, cuando hace más de 10 años la Corte Suprema de Justicia dictaminó que es inconstitucional la aplicación de penas y/o multas por esta infracción, contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley 23.737. Como contrapartida, mientras aumentan las causas por consumo, la incidencia porcentual de las Instrucciones Penales Preparatorias (IPP) por la comercialización de drogas se redujo: pasó de 69,08% en 2017 a 65,86% en 2018 (Infografía 2 y 3).

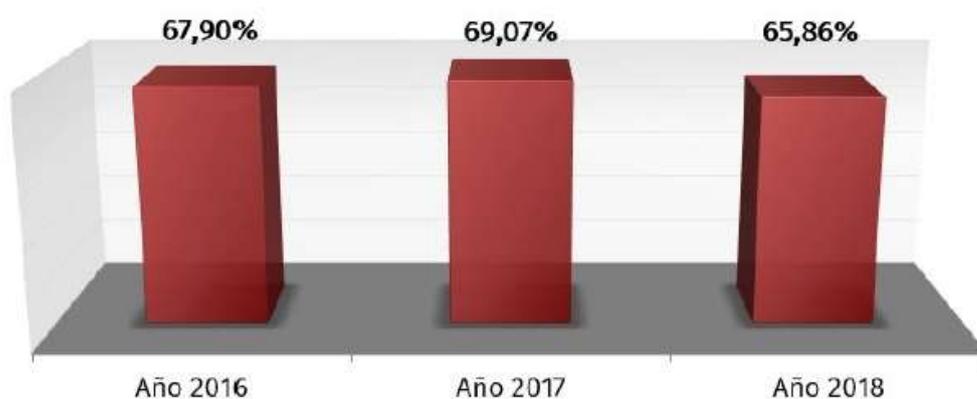
Infografía 2

Comparativo evolución años 2016 a 2018 de investigaciones iniciadas por tenencia de estupefacientes para consumo personal



Infografía 3

Comparativo evolución años 2016 a 2018 de investigaciones iniciadas por comercialización de estupefacientes



Al analizar la situación en algunos departamentos judiciales de Buenos Aires, las estadísticas hablan por sí solas. Por ejemplo, mientras que en 2017 los procesos penales por tenencia para consumo en Mar del Plata representaban apenas el 0,67% del total de IPP vinculadas a la violación a la Ley de Estupefacientes (el índice más bajo de la Provincia), en 2018 se pasó al 40,19%. Es decir, la incidencia subió casi 5900%, siendo el departamento judicial con mayor

incremento interanual de la Provincia. En ese mismo periodo se registró una baja de la incidencia de las causas por comercialización (Infografía 4).

Infografía 4



Respecto al crecimiento interanual de las causas de tenencia para consumo, a Mar del Plata le siguen los departamentos judiciales de Zárate-Campana y San Isidro. En tanto, los mayores índices de incidencia anual aparecen en Necochea (64,3%) y San Nicolás (62,9%), **ver infografía 5**.

Infografía 5

INCIDENCIA EN % DE IPP INICIADAS POR TENENCIA PARA CONSUMO PERSONAL Y TOTALES POR DEPARTAMENTO JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES						
DEPARTAMENTO JUDICIAL	2016	2017	2018	DIFERENCIA	TOTAL DE CAUSAS VIOLACIÓN A LEY DE ESTUPEFACIENTES	TOTAL DE CAUSAS POR TENENCIA PARA CONSUMO
Mar del Plata	0,51	0,67	40,19	39,52	1418	570
Zárate-Campana	26,19	27,15	53,77	26,62	2486	1337
San Isidro	21,07	24,24	44,31	20,07	6856	3038
Morón	25,63	30,71	42,56	11,85	3668	1561
Lomas de Zamora	12,76%	17,52	26,81	9,29	15.423	4135
Mercedes	27	17,38	24,46	7,08	923	226
La Plata	19,48	17,16	24,1	6,94	3021	728
Quilmes	12,26	11,4	18,24	6,84	5743	1048
Dolores	30,34	34,73	36,15	1,42	1361	492
Trenque Lauquén	45,29	51,26	52,12	0,86	395	206
Azul	45,14	44,58	45,26	0,68	1556	704
Bahía Blanca	37,79	26,42	26,14	-0,28	1444	377
Pergamino	43,07	41,85	41,35	-0,5	377	156
Moreno-General Rodríguez	8,1	19,39	18,62	-0,77	2398	447
San Nicolás	74,67	64,4	62,9	-1,5	1234	776
Junín	32,07	17,8	15,04	-2,76	524	79
San Martín	40,95	38,34	33,71	-4,63	6239	2103
La Matanza	18,91	16,97	11,86	-5,11	7706	914
Necochea	71,53	70,21	64,32	-5,89	426	274

A las causas iniciadas en la Justicia bonaerense, se le suman las registradas en la Justicia Federal. Las estadísticas de la Procuración de Narcocriminalidad, dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación, muestran que también hubo un crecimiento sideral en 2018 respecto a 2017: de las 52 causas -por violación al inconstitucional segundo párrafo del artículo 14- que había sido tramitadas en 2018 en los juzgados federales con asiento en la Provincia, se pasó a 209. Es decir, hubo un aumento interanual de **301%**. La mayoría de estos casos también se registró en la región de Mar del Plata (**Ver Infografía 6 y 7**).

Hasta el año 2017, los fiscales bonaerenses del Departamento Judicial de Mar del Plata no registraban en el sistema informático las causas de tenencia para consumo personal. Pero, a partir de 2018, las actas policiales por la infracción al

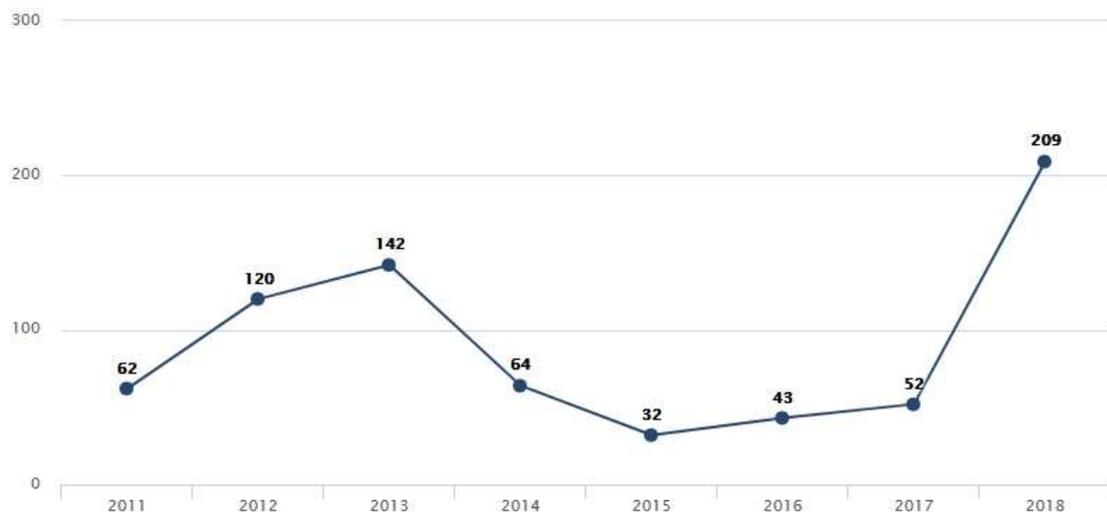
segundo párrafo del artículo 14 de la Ley 23.737 (declarado inconstitucional en el fallo Arriola) comenzaron a proliferar. La situación se acentuó en 2019, año electoral, ya que desde el poder político se les habría exigido a los jefes policiales que incrementaran los operativos anti drogas, sin importar el tipo de delito, de forma tal que ese accionar se pudiera visualizar en las estadísticas.

En conclusión: la necesidad de mostrar mejores estadísticas y el accionar policial derivado de la exigencia del poder político, terminaron por vulnerar los derechos de cientos de personas.

Infografía 6

Evolución anual de las causas iniciadas por Art. 14° - TENENCIA para consumo personal**≡

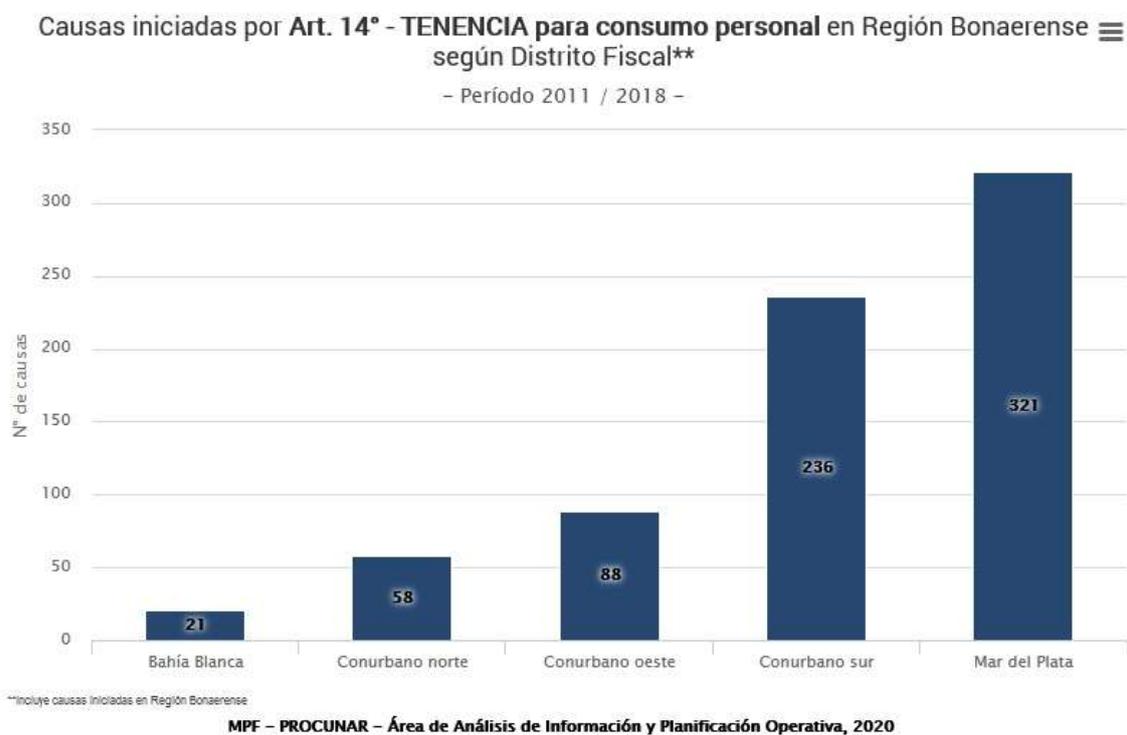
- Período 2011 / 2018 -



**Incluye causas iniciadas en Región Bonaerense

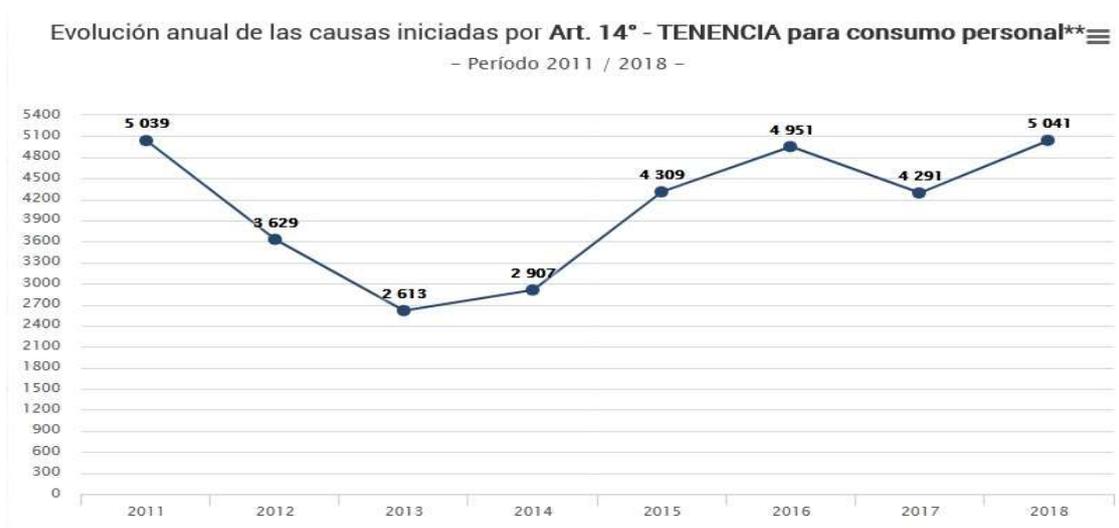
MPF – PROCUNAR – Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2020

Infografía 7



A nivel nacional, contabilizando todas los juzgados federales del país, también se aprecia un fuerte incremento interanual: se pasó de 4291 expedientes a 5041 (**Infografía 8**), la cifra más alta de la década, con un costo aproximado de \$50,4 millones de pesos (**Infografía 9**). El 85% de estas causas surgieron a partir de “operativos de prevención”, es decir, cacheos, interceptaciones y distintos tipos de controles en la vía pública (**Infografía 10**)

Infografía 8



Infografía 9

GASTO ANUAL DE LA JUSTICIA FEDERAL EN CAUSAS POR TENENCIA PARA CONSUMO PERSONAL

2018

\$50.410.000

2017

\$42.910.000

2016

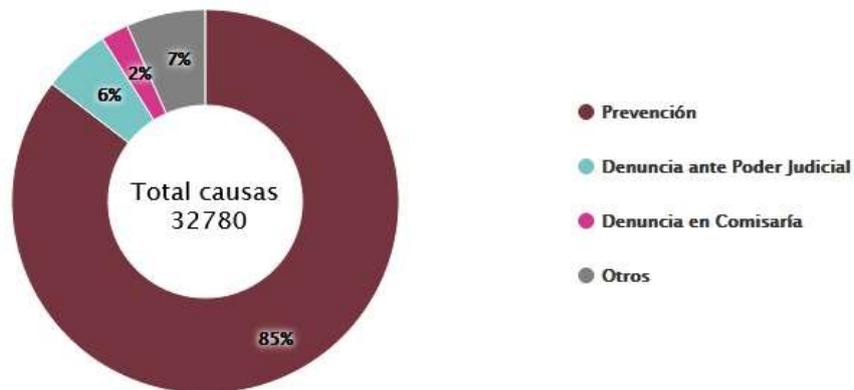
\$49.510.000



Infografía 10

Causas iniciadas por Art. 14° - TENENCIA para consumo personal según Modalidad de inicio (%)**

- Período 2011 / 2018 -

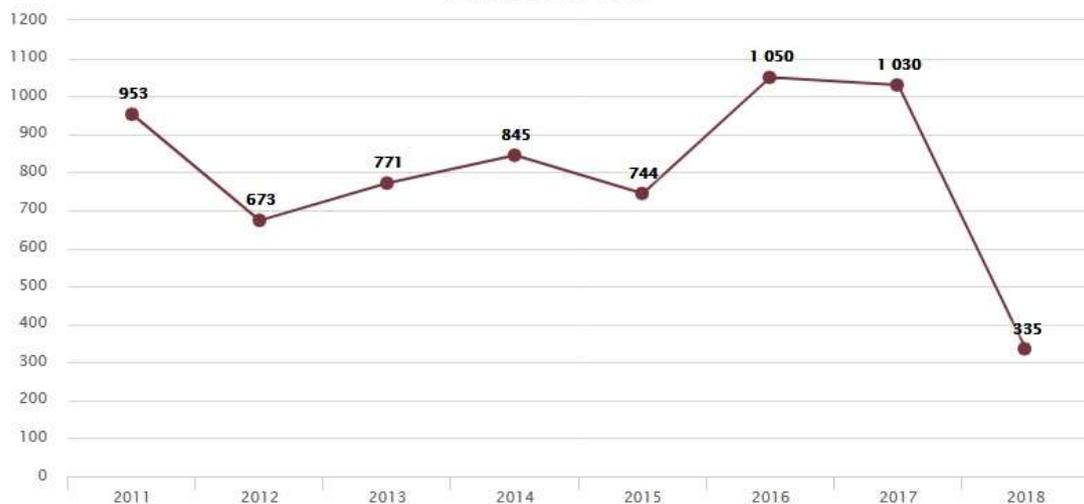


En tanto, al analizar los datos de los juzgados federales con asiento en territorio bonaerense, también se puede visualizar que las causas por comercialización de estupefacientes registraron una baja sensible en 2018, respecto a 2017: **-67%** (Ver infografía 11).

Infografía 11

Evolución anual de las causas iniciadas por Art. 5° C - COMERCIO o tenencia para com, alm, trans, etc. (Estup/Mat Prim)**

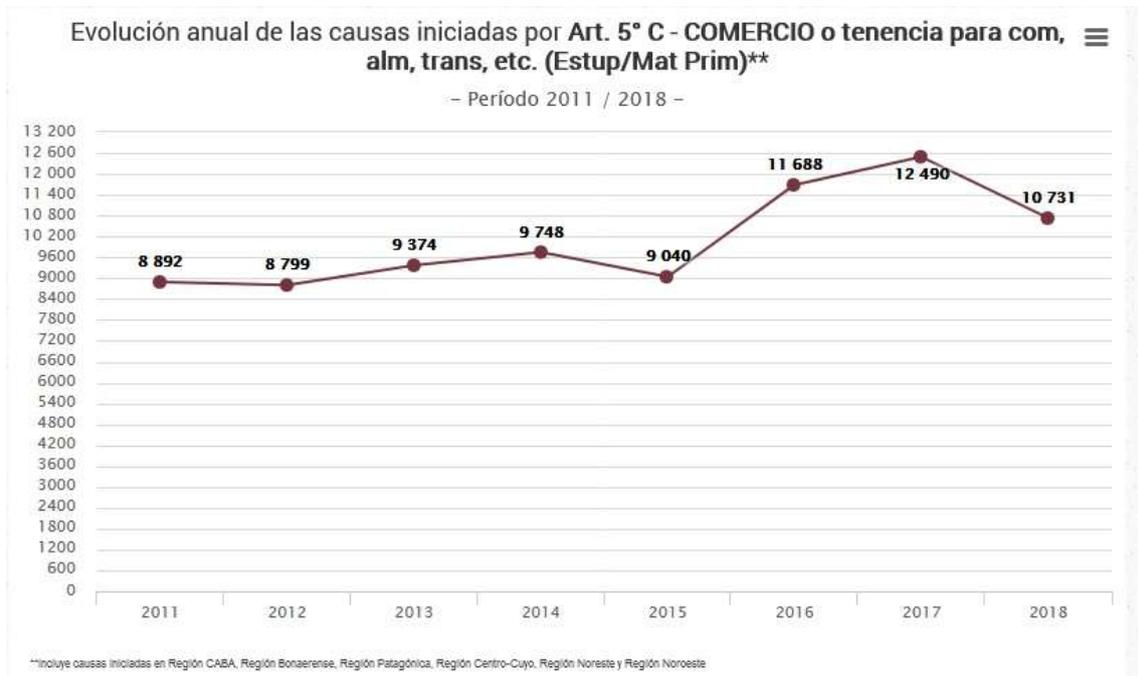
- Período 2011 / 2018 -



**Incluye causas iniciadas en Región Bonaerense

La baja incidencia de las causas de comercialización también se registró en todo el país: **-14%** (Ver infografía 12)

Infografía 12



Conclusión: los esfuerzos policiales para incrementar las estadísticas terminaron desatendiendo el combate a la comercialización de drogas.

Acciones judiciales

Ante esta situación, la creciente judicialización de los casos vinculados a la tenencia de drogas para consumo en el ámbito privado llevó a que el juez Juliano presentara –en julio de 2019- un habeas corpus colectivo por hostigamiento en Necochea, mediante el cual se logró que las autoridades policiales de la Departamental de ese distrito se comprometieran a revisar su accionar.

Luego del acuerdo, se presentó otro habeas corpus –de características similares al de Juliano- en Mar del Plata, impulsado por la Asociación Marplatense de Cannabicultores (AMC), que derivó en una audiencia convocada en diciembre pasado por el juez Juan Tapia.

En el marco del habeas corpus colectivo, durante la audiencia realizada en diciembre pasado en el juzgado del Dr. Tapia, los denunciantes expusieron la presunta existencia de una resolución ministerial de marzo de 2019, mediante la cual se habría ordenado la informatización de las actas policiales vinculadas a la tenencia para consumo, lo que prima facie posibilitaría inflar artificialmente las estadísticas. Por ello, el juez Tapia libró un oficio al Ministerio de Seguridad bonaerense para que se le remitiera copia de esa resolución.

Entre otras medidas, los demandantes reclaman un protocolo de actuación para que la policía realice procedimientos de manera “respetuosa de los derechos fundamentales”; que se fije una “cantidad máxima no judicializable” y, principalmente, que no se aprehenda al consumidor.

Cabe destacar que, en el año 2019, el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires definió una medida para unificar los criterios variables de cada representante del Poder Judicial. Concretamente, se consideró tenencia para consumo personal la posesión de hasta tres dosis de cualquier droga. Por ejemplo: tres porros. Así lo comunicó el fiscal general porteño, Luis Cevasco, a integrantes del Ministerio Público:

“No queremos perseguir la tenencia para consumo personal, pero sabemos que muchos distribuidores de estas sustancias portan cantidades pequeñas para, en caso de ser atrapados, evitar el proceso penal. Por eso, entendemos que, en principio, con más de tres dosis de una droga la persona deberá dar explicaciones”

El límite establecido en Capital Federal debe ser motivo de análisis y debate en caso de que se quiere aplicar en la Provincia. **¿Una persona que lleva consigo cuatro porros debe dar explicaciones a la Justicia?**

En definitiva, se torna indispensable aggiornar los protocolos policiales de las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales, que contemplen una clara diferenciación:

- Personas a las que se les encuentra, por ejemplo, un porro, un gramo de cocaína o una pastilla. Por la escasa cantidad, no debe ser judicializado.

- Personas que consumen en lugares públicos que, si bien pueden ser judicializados, son causas que se terminan archivando.
- Erradicar los casos más graves como son aquellas personas que, sin hacer exhibición ostensible de los estupefacientes, igual terminan siendo requisadas por la policía.

Impacto de la desfederalización

Lo que sucede en la Costa Atlántica también puede ser una consecuencia de la llamada “guerra contra las drogas” y de la implementación de distintas políticas centradas exclusivamente en el punitivismo, que en nuestro país terminaron dándole forma a dos leyes que rigen la intervención policial y judicial en materia de estupefacientes: la Ley 23.737 sancionada en el año 1989 y la Ley 26.052, promulgada en el año 2005, también conocida como Ley de Desfederalización. La desfederalización parcial modificó el artículo 34 de la ley anterior en lo que respecta a la competencia provincial en materia de estupefacientes para los delitos menores, principalmente comercialización, tenencia y consumo, estableciendo: *“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: artículo 5º incisos c) y e), cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor”*.

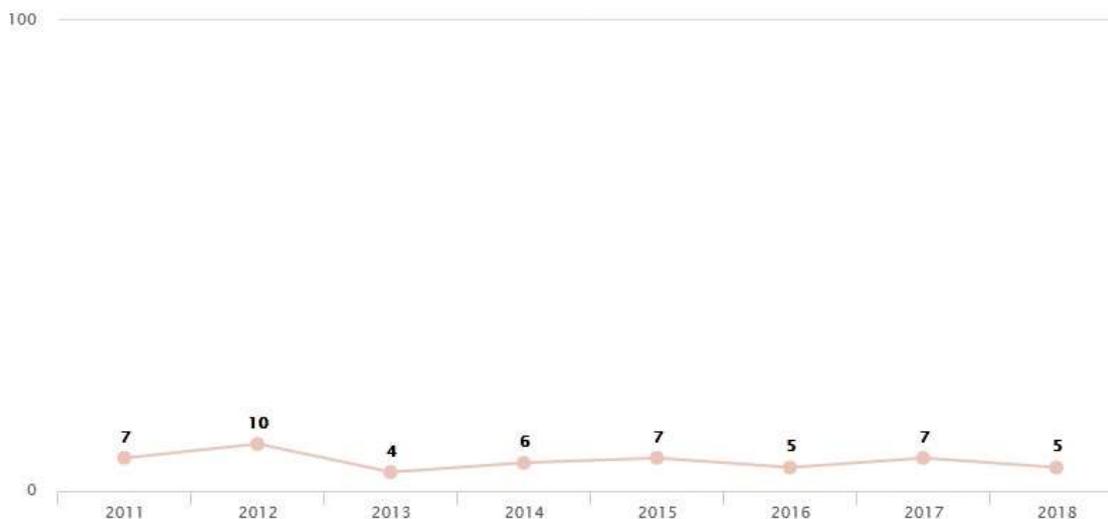
El principal argumento utilizado a favor de la desfederalización fue que el incremento del comercio ilegal -en la modalidad menudeo- hacía necesario contar con una norma que permitiera a la justicia local y a la policía provincial tener competencia en la materia. En ese sentido, se definió como ámbito de intervención aquellos actos de tráfico que implican la compra-venta de dosis fraccionadas para el consumo personal, y también en los delitos de simple tenencia ilegal de estupefacientes (artículo 14 de la Ley 23.737) y en la tenencia ilegal para consumo personal (artículo 14, segunda parte) y comercialización (arts. 5); por lo cual el comercio ilegal realizado a gran escala siguió siendo competencia de los organismos nacionales.

En base a esa lógica, la justicia federal debería centralizar sus esfuerzos en combatir las organizaciones criminales que comercializan a gran escala. Pero los resultados obtenidos muestran otra realidad. Lo que se generó fue un debilitamiento de las políticas federales que deberían marcar el rumbo y los pasos a seguir en materia de combate al narcotráfico y prevención de adicciones. En 2018, se iniciaron apenas **5 causas en la Justicia Federal por violación al artículo 7 de la Ley de Estupefacientes, que contempla penas de 8 a 20 años de prisión para quienes organicen o financien actividades vinculadas al narcotráfico. A su vez, en los últimos años, se registraron apenas 24 condenas por el delito de lavado de dinero en Argentina, actividad fuertemente vinculada al narcotráfico (Ver infografía 13).**

Infografía 13

Evolución anual de las causas iniciadas por **Art. 7° - ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO de actividades ilícitas****

- Período 2011 / 2018 -



**Incluye causas iniciadas en todo el país.

Propuestas y posibles líneas de acción

- Modificar la Ley 23.737. A pesar del **fallo “Arriola”**, y de los avances que se hicieron para evitar la persecución judicial de usuarios y cultivadores, se sigue manteniendo la redacción de la Ley de Estupeficientes de 1989. De no realizarse la adecuación, las fuerzas de seguridad seguirán delimitando la extensión de la respuesta penal -incluso con los medicinales, que no están amparados por la actual regulación- y dependerá de las agencias judiciales su continuidad y suerte. Es necesario incluir en el debate a los consumidores y a quienes realizan el autocultivo. Ellos, además de reclamar dejar de ser criminalizados, demandan el reconocimiento (derecho) de poder realizar una actividad que forma parte de su cultura y de su estilo de vida, con reglas claras y sin perjudicar a otras personas, incluso como forma de contrarrestar los mercados ilícitos y sus consecuencias.
- Revisar la Ley de Desfederalización Parcial de la competencia penal en materia de estupeficientes
- Capacitación para los/as operadores judiciales y administrativos y de seguridad respecto a lo que representa la política de drogas con perspectiva de género y derechos humanos. Adoptar un enfoque integrado y equilibrado, vinculado a la salud pública.
- Declarar la emergencia en materia de adicciones en todo el país, dotando de recursos al sistema de prevención y asistencia de las adicciones, con el compromiso -mediante la adhesión a esa norma- de todos los gobiernos provinciales.