

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### FEDERALIZACIÓN DE LOS DELITOS RELATIVOS AL NARCOMENUDEO.

**ARTÍCULO 1º-** Sustitúyese el artículo 34 de la Ley 23.737 por el siguiente texto:

*"Artículo 34: Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la justicia federal en todo el país."*

**ARTICULO 2º-** Modifícase el artículo 39 de la Ley 23.737, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*"Art. 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".*

**ARTÍCULO 3º-** Las causas en trámite alcanzadas por la presente ley continuarán su curso por ante el fuero en que se estuvieren sustanciando.

En las causas que continúen en jurisdicción provincial, los jueces o las autoridades competentes entregarán las multas, los beneficios económicos y los bienes decomisados, o el producido de su venta, a la respectiva provincia.

**ARTICULO 4º-** Si en aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior se generaran dudas sobre la competencia prevalecerá la justicia federal.

**ARTICULO 5º-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**MIGUEL ÁNGEL PICHETTO**

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La presente iniciativa está inspirada en los proyectos de de mi autoría S- 4206/15 y S-4244/17.

En la Argentina, la legislación para luchar contra el narcotráfico, la ley 23.737 y sucesivas modificatorias, fue una construcción normativa realizada sobre la base de que éramos un país de tránsito. Sin embargo, y en línea con lo que sucedió en otros Estados de la región, en nuestro país aumentó significativamente el consumo y con ello crecieron las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico y comercialización de estupefacientes, lo que obligó a encarar adecuaciones normativas que contemplaran la nueva realidad.

Aunque la justicia federal había demostrado competencia y eficacia en la persecución del delito, una serie de violentos delitos en el conurbano bonaerense, ligados al narcotráfico, condujeron a que entre los años 2004 y 2005 este Congreso llevara adelante una modificación legislativa que otorgó a las jurisdicciones provinciales la posibilidad de perseguir y de reprimir los delitos que tienen por destino el consumo. La provincia de Buenos Aires había planteado la necesidad de impulsar una política de proximidad como un intento de hacer más eficiente el trabajo policial en el control de la comercialización de drogas a nivel local, y disminuir los índices de violencia y criminalidad en los barrios. El Congreso Nacional ayudó a encontrar una herramienta legal en ese sentido.

Sin embargo, en la sesión del 6 de octubre de 2004, desde el propio bloque que impulsara la iniciativa se sostuvo que el texto al que se había arribado, aunque por consenso y acorde al momento que se vivía, planteaba cuestiones que debían ser puestas a prueba en la realidad y exigirían una futura revisión en función de los resultados de su aplicación.

En los fundamentos de aquella iniciativa, el Poder Ejecutivo reafirmaba su compromiso respecto de que la lucha contra el narcotráfico debía seguir siendo una cuestión federal, en función de las obligaciones asumidas por el país a nivel internacional, y persistía la inquietud de que la reforma llevara a la fragmentación del tratamiento del tema, el cual necesita una mirada integral y coordinada. En este sentido, la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas de la OEA ha observado que la descentralización puede ser considerada en los aspectos de prevención y tratamiento, donde es importante que las agendas locales tengan gran desarrollo, pero no en materia de control y aplicación de sanciones y la judicialización.

Entre las cuestiones que ya entonces nos preocupaban estaban los eventuales conflictos de competencia, ya que, a pesar de incluirse normas de prelación, una causa que se iniciara como narcomenudeo podía llevar a una investigación más compleja que implicara la existencia de mafias o delitos interjurisdiccionales que excedieran las competencias provinciales. También otros bloques observaron la existencia de zonas grises respecto de las competencias que podrían afectar la eficacia en la lucha contra las drogas y el narcotráfico, obstaculizando el desarrollo de las investigaciones de algunas causas más complejas.

Otra de las inquietudes planteadas se refería al temor de que los esfuerzos del Congreso por dar una respuesta acorde se vieran frustrados por decisiones irresponsables, situaciones de connivencias con el delito difíciles de controlar e, incluso, de corrupción.

En el debate parlamentario expresamos que se estaba dando el instrumento que la provincia de Buenos Aires solicitaba, pero se advertía que era necesario observar el resultado de su aplicación. Esperábamos que la policía, fiscales y jueces estuvieran a la altura de la responsabilidad encomendada. Lamentablemente, los temores expresados entonces se vieron confirmados.

La desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes llevada a cabo con la ley 26.052, modificatoria de la ley 23.737, cambió profundamente las atribuciones jurisdiccionales, los actores relevantes y las prácticas institucionales en torno a la persecución penal de las conductas tipificadas en la Ley de Estupefacientes.

En atención al tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley 26.052 y modificatorias, y luego de analizar cuál ha sido el impacto de su aplicación en la persecución judicial de los delitos tipificados en la Ley de Estupefacientes, entendemos que corresponde efectuar una revisión de la política legislativa adoptada otrora, con base en los fundamentos que se exponen a continuación.

En primer lugar, se ha advertido que el empoderamiento de la jurisdicción provincial para determinar la competencia generó una atribución -de hecho- para las policías provinciales, por su posición estratégica, en el inicio de gran parte de las investigaciones que luego se judicializan. Adquirieron la posibilidad de incidir en la determinación de la competencia. No fue suficiente el intento del Congreso por evitar los conflictos de competencia y dilaciones que podrían derivar en interminables contiendas, estableciendo dos cláusulas en la ley 26.052 relativas a la prevalencia de la Justicia Federal. La ley no previó que los fiscales y jueces provinciales notifiquen a sus pares del ámbito federal, especialmente en aquellos casos controvertidos, donde se supone la comercialización de grandes cantidades de estupefacientes fraccionados para el consumo. En consecuencia, cuando en el inicio de una investigación queda

determinada la competencia provincial, los jueces y fiscales federales no tienen forma de entender en los hechos que por su envergadura corresponderían a su propia competencia.

En el trabajo *"Ley de Desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N° 26.052). Estudio preliminar sobre su implementación"*, realizado por la Procuraduría de Narcocriminalidad de la Procuración General de la Nación en el año 2014, ya quedaba demostrado que la legislación en examen derivó en una continua merma en la cantidad y calidad de causas iniciadas por las figuras más graves. Esta circunstancia afectó también el deber de los fiscales de defender la jurisdicción y la competencia de los tribunales (conf. artículo 25 de la Ley Orgánica del Ministerio Público), ya que es imposible cumplir con tal obligación si no se tiene siquiera noticia del inicio de una causa en la cual se podría reclamar intervención.

Uno de los objetivos oportunamente invocados en defensa de la ley 26.052 era que la norma proporcionaría un instrumento para que las fuerzas de seguridad y las policías provinciales colaboraran en la persecución de los ilícitos previstos en la ley 23.737. Se generaría una distribución de funciones. Unos investigarían los delitos menores, y otros trabajarían exclusivamente a la investigación de los ilícitos más complejos. Las estadísticas elaboradas en organismos oficiales ponen de manifiesto que la norma no logró ese objetivo. 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, permite demostrar que, desde la perspectiva de la competencia federal, la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente.

En otro orden de ideas, en el período 2005-2024 se ha observado otro importante fenómeno asociado a la Ley de Desfederalización: el sostenido incremento en la persecución de las figuras de tenencia simple y tenencia para el consumo personal. Esta tendencia no sólo se verifica en la Provincia de Buenos Aires, sino que se observa en el resto de las Fiscalías Federales del país. Por lo demás, se ha afirmado que en la Justicia Provincial existe una tendencia consolidada a optar por calificaciones más gravosas, como las relativas a la comercialización de estupefacientes, y este proceder se evidencia en el aumento en la cantidad de causas iniciadas por comercialización y por tenencia para consumo (este conjunto de casos representa el 37% del total, ocupando una gran cantidad de recursos de la justicia. Procuraduría de Narcocriminalidad de la Procuración General de la Nación. Informe año 2024)

Es preocupante que el aumento en las investigaciones por comercialización en la Justicia Provincial se haya dado en paralelo con un descenso en el inicio de investigaciones en la Justicia Federal por figuras de su exclusiva competencia.

En los citados informes del Ministerio Público, se advierte también que la implementación de la Ley de Desfederalización en la Provincia de Buenos Aires afectó de forma notoria la persecución penal de los ilícitos más graves previstos en la Ley de Estupefacientes (Se toma este ejemplo porque es la provincia que lleva más tiempo implementando el sistema, de las nueve que lo hicieron). Se observa en consecuencia, una caída tanto en las cantidades de causas iniciadas por tipos penales comprendidos en la Ley de Desfederalización, como de causas iniciadas por hechos que no 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, demuestra que la posibilidad para la Justicia Federal de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos, se ha reducido significativamente.

Bajo el esquema de distribución de competencia de la Ley de Desfederalización, las autoridades y agencias del Estado nacional han visto disminuida su capacidad para establecer definiciones sobre una política criminal, coordinada, efectiva y acorde con criterios de seguridad fijados en ámbitos internacionales.

Cabe señalar que en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), los países vienen implementando a nivel nacional políticas consistentes con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020) y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021 – 2025”, adoptado en 2021 por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, en el marco de la 68ª Reunión de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La Estrategia plantea un enfoque integrado y balanceado para la elaboración de políticas de drogas, que enfatiza la reducción de la oferta y la

demanda poniendo atención especial al fortalecimiento institucional, así como en la implementación de medidas de investigación, control y cooperación internacional de manera consistente con las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la materia. A su vez, el Plan de Acción 2021-2025 contempla entre sus objetivos el fortalecimiento institucional y las medidas de control. El objetivo N°1 de Fortalecimiento Institucional tiene entre sus acciones la creación u optimización de los mecanismos para facilitar la coordinación y la colaboración efectiva entre instituciones para de la planificación, implementación y actualización de las políticas nacionales sobre drogas. En el objetivo N°6 sobre Medidas de control se destaca: *“Fortalecer o desarrollar los mecanismos específicos de recopilación e intercambio de información operacional y de inteligencia, a fin de detectar los métodos utilizados por las organizaciones criminales, incluido el uso de rutas terrestres, fluviales, marítimas y aéreas”*. Entre las acciones enunciadas para el logro de dicho objetivo, se detalla la toma de medidas efectivas para la cooperación en investigación entre países, y el aumento de capacidades de los organismos de aplicación de la ley que se dedican a investigar y contrarrestar el tráfico ilícito de drogas.

La doctrina recuerda que en los últimos años se ha generado un consenso en la comunidad internacional y en las organizaciones multilaterales dedicadas al control de la oferta de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, para avanzar hacia la armonización de la normativa internacional en la materia, tanto en el plano regional como en el global, y en lo relativo a la necesidad de que la competencia en estos delitos descansa sobre un único fuero de carácter especializado (Donzelli, Mariano, “Algunas consideraciones respecto de la desfederalización”, publicado en <http://www.institutodelparana.com.ar>).

El atomizar la competencia entre las distintas jurisdicciones provinciales implicó una arquitectura institucional ineficiente, que contribuyó a debilitar y fragmentar la presencia del Estado en la materia. Difícilmente se pueda cumplir con los objetivos propuestos por los organismos internacionales bajo un esquema de trabajo como el organizado mediante la Ley de Desfederalización.

En base a las consideraciones precedentes, y a la luz de la evidencia actual en la materia, hoy entendemos que es necesario reafirmar y fortalecer las responsabilidades federales en la prevención y lucha contra el narcotráfico. Porque dicha actividad delictiva compromete una cadena de delitos, la respuesta eficaz para su persecución exige acciones y estrategias coordinadas; y el desarrollo de una política nacional, centralizada, con un control que asegure la unidad de acción.

Por las razones expuestas, solicito a esta H. Cámara la aprobación del presente proyecto de ley.

**MIGUEL ÁNGEL PICHETTO**