



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

**LA REFORMA INTEGRAL A LA LEY DE ESTUPEFACIENTES Y LA  
IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES.**

**DOCUMENTO OFICIAL COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR EN MATERIA  
DE CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES,  
SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS Y CRIMINALIDAD COMPLEJA**

Los casi 20 años de vigencia de la ley de estupefacientes, con sus múltiples reformas, la legislación administrativa y penal sobre lavado de activos y la regulación administrativa sobre precursores y sustancias químicas, no ha podido contener la realidad del aumento exponencial de la oferta y demanda de sustancias legales e ilegales a partir de los años 90.

La deslegitimación de un control legal basado principalmente en el derecho penal genera impunidad y al mismo tiempo la percepción social de que la sanción punitiva por excelencia alcanza a los más vulnerables y los más débiles, esto es el consumidor. Ello se puede comprobar si se examina aún superficialmente la situación actual de la oferta y la demanda.

Del mapa criminal de oferta y demanda que se desprende de las estadísticas oficiales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la Procuración General de la Nación, y la Defensoría General de la Nación, surge que del total de ingresos al sistema penal, casi el 70% corresponde a tenencia y consumo personal y son productos de decomisos en la vía pública.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

Los estudios realizados dentro del mapa criminal muestran que el gasto en el sistema penal, es el equivalente a casi el 40% del plan nacional materno infantil, o que alcanzaría a duplicar el presupuesto nacional sobre HIV.

El informe de Naciones Unidas correspondiente al año 2008 muestra que el tabaco produce más muertes que las que surgen por drogas ilegales, lo que es un dato objetivo y debe llamarnos a la reflexión.

### **Sobre la oferta**

- Persiste el tránsito de enormes cantidades de sustancias a través de los puertos y aeropuertos nacionales, en especial cocaína, cuya magnitud recién se conoce cuándo llegan a destino en el exterior o cuando se logra la intercepción. Su incautación, en muchos casos, es producto de actuaciones individuales y no de estrategias conjuntas entre las fuerzas de seguridad federales y de éstas con las provinciales, ni de actividades previas de inteligencia.
- La política de inteligencia tendiente a llegar a los casos más complejos carece de coordinación entre las provincias y nación que permitan vincular hechos, personas, y bienes.
- El sistema judicial está saturado de pequeños casos; carece de recursos tecnológicos que permitan cruzar datos en forma



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

inteligente, observándose en la etapa de investigación preliminar los principales problemas.

- Las jurisdicciones judiciales sensibles presentan diferencias sustanciales en cuanto a los tiempos procesales como de promedio de solución de los casos.
- Pese a los esfuerzos realizados, y si bien el decomiso aumenta, se mantienen fronteras permeables a todos los tráficos ilegales. Hay zonas de frontera sensibles. Contribuyen a ello desde omisiones tecnológicas (por ejemplo falta de radarización) hasta una enorme corrupción que facilita negocios ilícitos de doble vía (por ejemplo, marihuana por automóviles robados, cocaína por automóviles o armas).
- Salvo excepciones la represión de contrabando de estupefacientes se centra principalmente en el tráfico de las “mulas” que transportan estupefacientes en el interior del cuerpo a quienes como autores de contrabando calificado se castiga con penas a partir de un mínimo de 4 años y medio de prisión. Se trata del eslabón más débil de la cadena y deben padecer un maltrato que a veces llega a la muerte no sólo de sus jefes sino de prácticas perversas de los operadores penales buscando su delación. Las condiciones y el tiempo de detención son reñidas con los instrumentos de Derechos Humanos.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

- Tampoco se ha avanzado en la aplicación efectiva de los mecanismos de prevención y represión desplegados para el control del lavado de activos de origen delictivo en los delitos de contrabando, estafas, defraudaciones, evasión impositiva, entre otros. Más allá de la multiplicidad de normas vigentes no se ha logrado obtener ninguna sentencia judicial ni la imposición de ninguna multa o sanción administrativa relevante por actividades sospechosas en ninguno de los fueros nacionales o federales con competencia en la materia.
  
- De los trabajos de política criminal realizados, surge que la mayoría de las operaciones sospechosas de lavado de activos que aparentemente provendrían de los delitos de drogas, en realidad, corresponderían a evasiones impositivas. Además, la legislación vigente es producto de la superposición de tipos penales, leyes de emergencia, mala técnica legislativa, que genera confusión e impide ver la relación de este delito con otros de competencia de otros fueros, lo que lleva en definitiva a la falta de confianza en el sistema vigente.
  
- A pesar de la existencia de la ley de bienes decomisados, no hay una sola causa en la que se haya reportado por las autoridades a cargo de dicho registro el seguimiento de rutas de dinero. Tanto la titularidad del registro y el mecanismo de control administrativo deben ser revisados.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

- Se ha extendido el consumo del llamado PACO, sin saber a que se hace referencia, lo que además de generar un problema sanitario, denota el despliegue de laboratorios de elaboración con precursores fuera del control oficial. Recientemente los Estados Unidos Mexicanos han reportado la llegada de elevadas cantidades de “efedrina” para elaboración de metanfetamina provenientes de la Argentina.
  
- De los estudios realizados surge que hay desconocimiento y falta de investigaciones que digan que es el PACO en forma científica y objetiva, para de esa forma generar insumos por parte del Estado que permitan, por un lado aplicar políticas sanitarias adecuadas, y por el otro mejorar el control de calidad de sustancias de corte y del desvío al mercado ilegal de éstas.
  
- Desde la sanción de la ley de creación del registro de precursores químicos no hay un solo caso judicial que haya llegado, al menos, a un procesamiento, lo que debería ser revisado en cuanto a las autoridades de aplicación a fin de evitar superposiciones de competencias y problemas de constitucionalidad.
  
- Respecto del mercado de medicamentos en general y de estupefacientes y psicotrópicos en particular, no sólo no se ha podido obtener un grado aceptable de regulación, sino que la principal publicidad televisiva corresponde a medicamentos de venta libre, con lo que se estimula erróneamente la solución de



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

problemas con pastillas que merece un abordaje de parte del Estado.

- Lo anterior va de la mano, muchas veces, de fenómenos de medicalización y psiquiatrización de niños, jóvenes y adultos por supuestos trastornos psicopatológicos con la consiguiente utilización elevada de psicofármacos. Para muchos jóvenes el “clonazepam” es una de las sustancias psicotrópicas más familiares.
- Tampoco ha podido lograrse un grado aceptable de disminución del consumo de alcohol por jóvenes y adultos y la realización posterior de actividades riesgosas, siendo que el alcohol es la principal sustancia criminógena, y de muerte por sobredosis. El 70% de los delitos comunes son cometidos por abuso con el alcohol. A nivel mundial las muertes producidas como consecuencia del tabaco y alcohol superan holgadamente a las producidas por sobredosis de sustancias ilegales.
- Se advierte sobre el posible incumplimiento sobre las últimas recomendaciones de Naciones Unidas que señala a los Estados la complejidad del fenómeno en un amplio contexto que garantice la seguridad y divida la prevención de la represión, como formas de asegurar el cumplimiento de los instrumentos de Derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

- Además, nuestro país debe adecuar las normas internas penales y no penales con una correcta técnica legislativa, con el fin de cumplir con la recomendación de Naciones Unidas de este año, en el sentido de entender, que los Derechos humanos del respeto a la dignidad y el debido proceso legal, forman parte del control de drogas.

### **Sobre la demanda**

- Pese a una legislación penal que desde el año 1926 castiga la tenencia para el propio consumo, lo cuál ha sido reforzado por los pronunciamientos de nuestro más alto Tribunal de los años 90, nunca se ha consumido más drogas y por sectores más amplios. lo que demuestra el fracaso de la política criminal adoptada.
- No se advierte por parte del Estado, salvo raras excepciones, desde la sanción de la ley vigente políticas públicas para prevenir el consumo, tales como ser aumentar los recursos en salud para el tratamiento o la rehabilitación social, o reducir las consecuencias adversas del uso de drogas.
- El consumo se ha liberado de ambientes específicos (bohemia, contracultura) y se ha extendido a todos los ámbitos y estamentos geográficos de pertenencia social, de inscripción urbana, suburbana o rural. Lo que antes se afrontaba desde un esquema socio-sanitario y desde la ética jurídica hoy queda superado por el



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

amplio marco de las sustancias que como mercancía, con valor de uso y de cambio funciona como contracara de un negocio fabuloso.

- El consumo es selectivo por sectores sociales y también es selectivo el ingreso al sistema judicial penal de estas (por ejemplo marihuana o éxtasis).
- Se ha vuelto a incrementar el policonsumo y el retorno a sustancias psicoactivas utilizadas hace dos décadas. Aunque es común entre los sanitaristas las críticas hacia el porcentaje elevado que representa el medicamento en los gastos en salud, nada se ha progresado en este sentido.
- Esta cuestión es atravesada por otros fenómenos que actúan en forma coadyuvante: deserción escolar, desorganización familiar, violencia intra y extra familiar, adicciones asociadas a ciertas formas del delito, marginalidad, violencia, entre otras. Si siempre fue evidente que estábamos frente a un problema complejo que no podía ser patrimonio exclusivo de médicos, jueces y policías, los datos de los estudios de política criminal realizados y de la realidad lo confirman.
- Tampoco es casual que a más de una década de haberse implementado sistemas terapéuticos de abordaje amplios y tercerizados a particulares a través de subsidios, Obras Sociales y Empresas de Medicina Prepaga la oferta de asistencia no cubre las complejas necesidades de la demanda y por otra parte tampoco se





*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

ha logrado una regulación efectiva de esas prestaciones que prevengan de internaciones innecesarias, por tiempo prolongado y con técnicas de abordaje que en muchos casos suponen graves violaciones a los derechos humanos.

- A lo anterior se agrega que en muchos casos estos tratamientos carecen de control de calidad, y los pacientes más complejos son rechazados, lo que implica un grave problema humanitario al que es necesario adscribir.
  
- Debemos reconocer que desde los medios masivos de comunicación se fomenta la integración mediante el consumo de sustancias como parte de la conducta rebelde, con la consiguiente atracción sobre la juventud. Por otra parte se eluden las responsabilidades de la propia sociedad y de muchas autoridades sobre el citado fenómeno, dejando casi todo el problema en manos de los órganos represivos, con los resultados conocidos.

Por ello, los integrantes de la Comisión, en consulta con diversos actores sociales y responsables de las distintas áreas del Estado nacional coinciden en proponer:

- 1) La reforma integral de la legislación penal vinculada con los estupefacientes para adaptar sus disposiciones a la reforma constitucional de 1994, en especial las disposiciones que elevan a rango constitucional el derecho a la salud.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

- 2) El desarrollo de políticas criminales y propuestas de cursos de acción de tal manera que la persecución penal de consumidores y eslabones menores de la cadena de comercialización no encubra fenómenos de corrupción y extorsión.
- 3) Toda vez que el delito del tráfico es transnacional, aumentar la cooperación penal internacional y el intercambio de información a fin de mejorar la eficiencia en entregas vigiladas, control del tráfico ilícito e investigación de delitos complejos.
- 4) La puesta en funcionamiento de un control administrativo eficaz en materia de medicamentos en general y estupefacientes y psicotrópicos en particular, vigilando estrictamente la disponibilidad por niños, niñas y adolescentes.
- 5) La adopción de mecanismos administrativos nacionales y provinciales en materia de control de calidad y desvío de sustancias de corte o precursores químicos que permitan garantizar, por un lado la calidad de los productos, y por otra parte efectuar un debido contralor al mercado ilegal.
- 6) El diseño de políticas públicas comunicacionales que enfatizan la prevención y educación como parte del mejoramiento de la calidad de vida y controlen los mensajes que estimulen y fomenten el consumo de sustancias legales e ilegales como única pauta de integración social.



*Ministerio de Justicia, Seguridad  
y Derechos Humanos*

- 7) Sugerir que la inversión preponderante por parte del Estado Nacional y provincial, lo sea en el sistema de salud pública, en principio sobre sustancias legales como el tabaco y el alcohol, así como las ilegales, a fin de enfatizar la prevención y de ese modo equilibrar los presupuestos que durante años han priorizado la seguridad en perjuicio de la prevención.
  
- 8) La acción sobre la demanda debe enmarcarse dentro de un plan con propuestas de políticas de estado, recursos, con objetivos evaluables, y plazos que excedan el período de gobierno, en base a los siguientes pilares: a- Prevención (a cargo de las carteras de Educación- Desarrollo social y Salud), b- tratamiento (a cargo de las carteras de Salud y Desarrollo Social), c- rehabilitación social (a cargo de las carteras de Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Educación, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), y d- la represión (cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), todo ello, en forma coordinada y asegurando el Estado de derecho.

Comité Científico Asesor en Materia de  
Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes,  
Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja  
Coordinadora, Dra. Mónica Cuñarro.

(integrantes: Dr. Horacio Cattani, Dra. Patricia Llerena,  
Dr. Roberto Falcone. Dr. Martín Vazquez Acuña,  
Dra. Alicia Gillone, Dra. Eva Giberti,  
Licenciado Alberto Calabrese).