



TENENCIA DE ESTUPEFACIENTES PARA CONSUMO PERSONAL: MARIHUANA GENERAL PUEYRREDON - 2014

Este es el informe del **Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito** de la Municipalidad de General Pueyrredon sobre los procedimientos vinculados con tenencia de marihuana para consumo personal realizados por la Policía Bonaerense de Seguridad durante el año 2014. La fuente principal de este trabajo es la base de datos proporcionada por el CEPAID (Centro de Procesamiento de Análisis Informático Delictual del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires).

En noviembre del 2014 se presentó, desde este Centro de análisis, el relevamiento de los casos de infracción a la ley 23.737 del primer semestre de ese año. En ese informe se analizó la magnitud de los recursos destinados a la interceptación de usuarios de estupefacientes. Fue presentado en el seno del **Frenar** (Frente Interinstitucional de Abordaje de Políticas Públicas sobre Represión y Tratamiento de las Adicciones), como parte de la política del organismo para conocer y difundir la información vinculada con esta problemática, que alentó la consecución del estudio, y hoy lo auspicia.

El objetivo principal de este informe es mostrar el seguimiento del abordaje que realiza la Policía Bonaerense de Seguridad en los casos de infracciones a la ley 23.737. El período estudiado es el año 2014. Como objetivos secundarios, se destacan el monitoreo del impacto del análisis y la actuación de los actores que intervinieron en los cambios de perspectivas a lo largo de ese año.

Dentro de esos actores se encuentra, en un lugar destacado, el Frenar. Su incidencia en los parámetros de persecución fue fundamental, puesto que, como se ampliará más adelante, realizó acciones no sólo relacionadas con el tratamiento del consumo problemático de drogas lícitas e ilícitas, sino que también intervino en las propuestas de abordaje policial y jurisdiccional de consumidores de esas sustancias.

El informe es parte de una investigación más amplia del CeMAED que se encuentra en desarrollo. Se ocupa de los procedimientos y aprehensiones motivados por tenencia de marihuana para consumo personal. Ello por cuanto la persecución de este tipo de casos tiene un efecto de criminalización del consumidor y no aporta, de manera objetiva, resultados efectivos hacia la disminución de la narcocriminalidad. Por eso, se ha planteado como necesario realizar una revisión crítica sobre estas prácticas.

Como Anexos se incluyen dos análisis adicionales breves. Por un lado, el de los procedimientos realizados por el Comando de Prevención Comunitaria sobre la materia. Por otro, el de las sentencias dictadas al respecto en el Departamento Judicial Mar del Plata, de acuerdo con los datos aportados por la Fiscalía General Departamental y de causas en trámite en el fuero federal, aportadas por la Fiscalía Federal de Distrito.

El Frenar: prevención, tratamiento y persecución

El 22 de mayo de 2014 comenzó a funcionar la mesa de trabajo interinstitucional denominada Frenar. El Frenar reúne esfuerzos para profundizar el abordaje de políticas públicas sobre:

- La prevención de las adicciones, esto es, la difusión y comunicación de las consecuencias del consumo abusivo de drogas, en especial a lo que se refiere a niños y adolescentes.
- La persecución de la criminalidad vinculada con el narcotráfico, tendiendo a la coordinación de las fuerzas de seguridad federales y provinciales y de los Ministerios Públicos Fiscales nacional y provincial, a los fines de una mayor eficacia;
- El tratamiento de las adicciones, esto es, la asistencia a las personas víctimas del narcotráfico y el consumo abusivo de drogas.

Está conformado por tres estamentos. El primero es el Comité Ejecutivo, integrado por el fiscal distrital federal, el fiscal general departamental, un diputado provincial, y el intendente del Partido de General Pueyrredon. El segundo es el Consejo Científico, formado por un equipo interdisciplinario de profesionales especialistas en la temática. El tercero, el Foro de Discusión, que convoca a distintos sectores políticos, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.

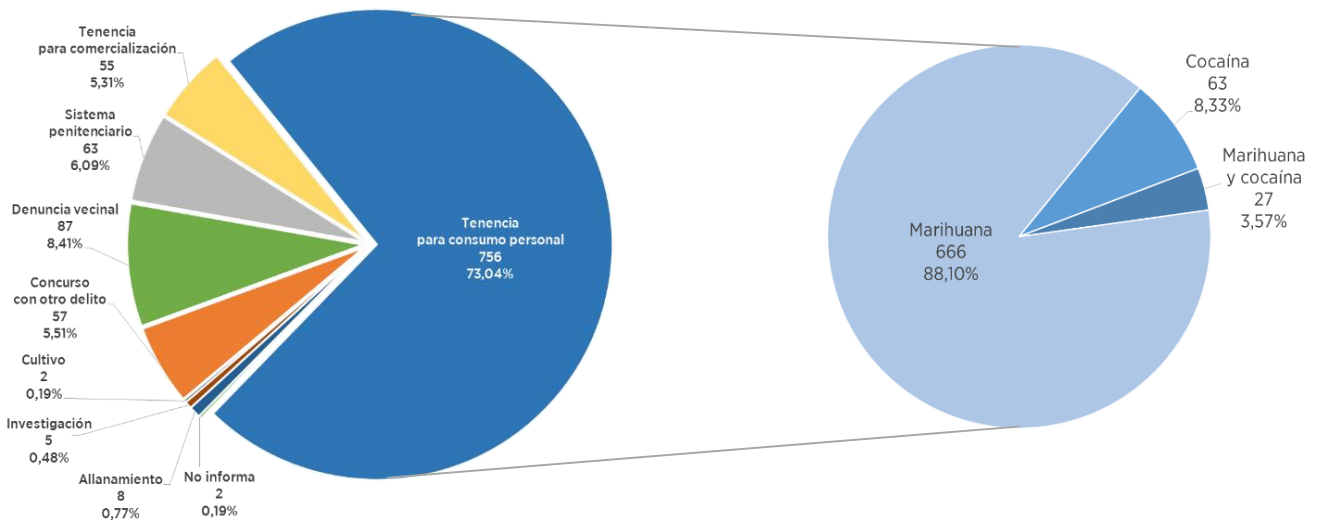
De las acciones múltiples llevadas a cabo por el Frenar, la más relevante a los fines de este informe fue la propuesta, en julio de 2014, de un Protocolo modelo de abordaje policial de consumidores y tenedores de estupefacientes en la vía pública. El Protocolo se apoyó en los datos preliminares que proporcionó este Centro de análisis y que fueron profundizados en el “Informe preliminar sobre tenencia de estupefacientes para consumo personal: primer semestre de 2014”, presentado en noviembre de ese año.

El ámbito de aplicación del Protocolo Modelo de actuación es el de las situaciones de consumo en la vía pública y de tenencia de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes. Desde su redacción, se recomendó que fuera receptado por el Ministerio Público Fiscal Provincial. En diciembre de 2014, enfatizando el rumbo trazado desde el año 2006 por la Procuración provincial, fue emitida una Instrucción General que en sus aspectos fundamentales contribuyó a satisfacer los objetivos planteados por el Protocolo Modelo y las recomendaciones del Frenar.

Esos fines fueron, primordialmente, dos. El primero, modificar el circuito policial y jurisdiccional de las interceptaciones de consumidores de marihuana. El segundo, tender hacia la reasignación de los recursos materiales y humanos destinados a la temática, de manera de no distraerlos en problemas que quedan comprendidos en la esfera de reserva del artículo 19 de la Constitución Nacional o son de menor cuantía. El consumo problemático de estupefacientes es considerado por el Frenar como privativo de la salud pública y no del Derecho penal. Las tenencias para consumo personal con trascendencia a terceros son ilícitos que deben ser abordados, pero el modo de ser atendidos corresponde más a la órbita de los sistemas de salud y de los sistemas de educación. Se requiere la formulación de normas prácticas de intervención de estos sistemas para estos casos. Los escasos recursos policiales y judiciales deben ponerse al servicio de la persecución del tráfico y del lavado y no de los consumidores.

Infracciones a la ley 23.737 (CEPAID 2014).

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, el CEPAID reportó 1.035 casos que tenían relación directa con infracciones a la ley 23.737. De esos casos, 756 fueron por tenencia para consumo personal, 87 fueron motivados por denuncias vecinales, 63 se desarrollaron dentro del sistema penitenciario, 57 fueron detectados en el marco de un concurso con otros delitos y 55 tuvieron como conducta reprimida la tenencia de estupefacientes con fin de comercialización.

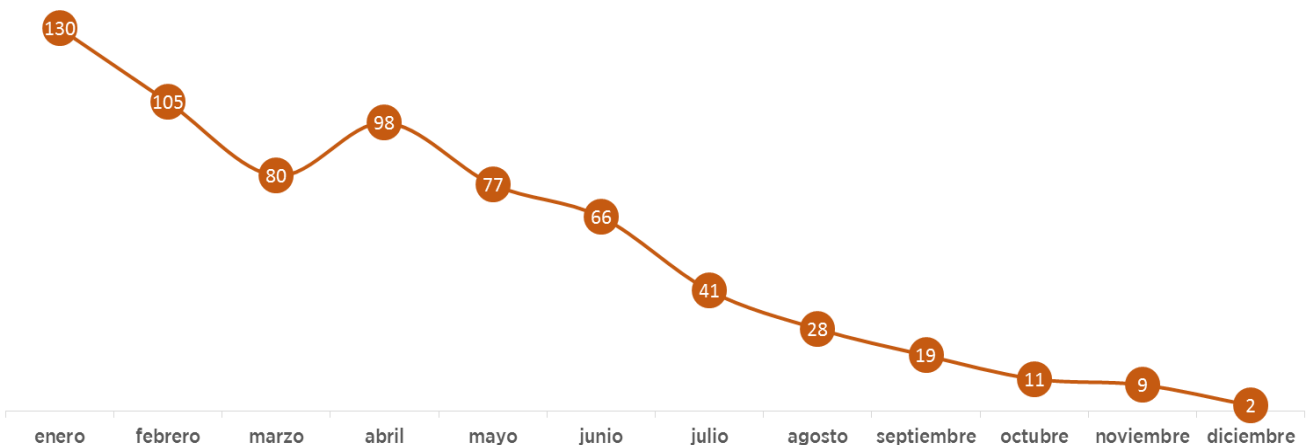


CEPAID. Procedimientos por infracción a la ley 23.737. Año 2014.

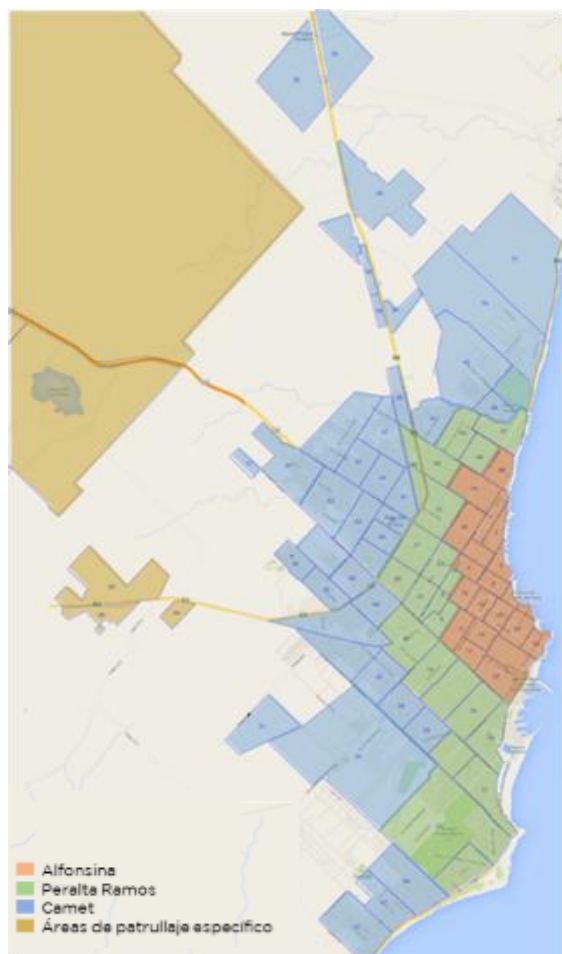
De los 756 casos de tenencia para consumo personal, 666 tuvieron por objeto la sustancia estupefaciente marihuana, en distintas modalidades (cultivo, prensado, cigarrillos de armado artesanal, etc.). El resto de los casos se dividieron en tenencia de cocaína únicamente (63), y tenencia de marihuana y cocaína (27).

El análisis siguiente toma en cuenta solamente al conjunto de casos de **tenencia de marihuana, en exclusividad, para consumo personal**. No se distinguen los casos de tenencia de los de consumo en vía pública, porque el criterio utilizado en las descripciones de las actuaciones policiales para diferenciar esas situaciones es discrecional o, directamente, no se enuncia ni se puede establecer por otros medios.

Los 666 casos se distribuyeron del modo siguiente: 130 en enero, 105 en febrero, 80 en marzo, 98 en abril, 77 en mayo, 66 en junio, 41 en julio, 28 en agosto, 19 en septiembre, 11 en octubre, 9 en noviembre y 2 en diciembre. Existe un descenso abrupto y evidente de los procedimientos reportados a partir del mes de julio.



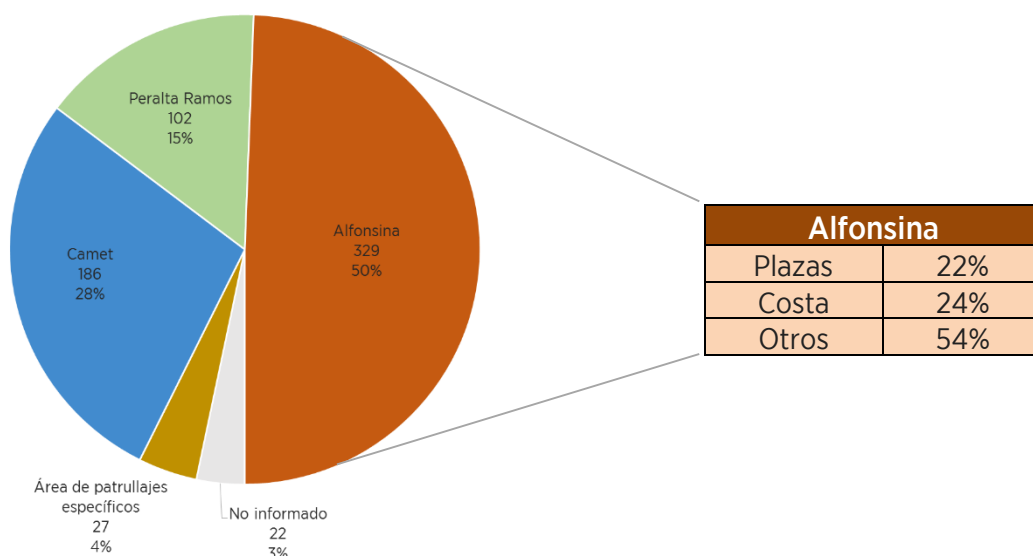
CEPAID. Procedimientos por tenencia para consumo personal de marihuana por mes. Año 2014.



Para un mejor análisis, el CeMAED agrupó las zonas de prevención en cuatro áreas semiconcéntricas. El área Alfonsina es la más cercana al centro y macrocentro de la ciudad. El área Peralta Ramos abarca sectores intermedios y más alejados. El área Camet comprende, principalmente, el anillo más externo de la zona urbana de la ciudad de Mar del Plata. El Área de Patrullajes Específicos, sectores rurales, además de Batán, Chapadmalal y Laguna y Sierra de los Padres.

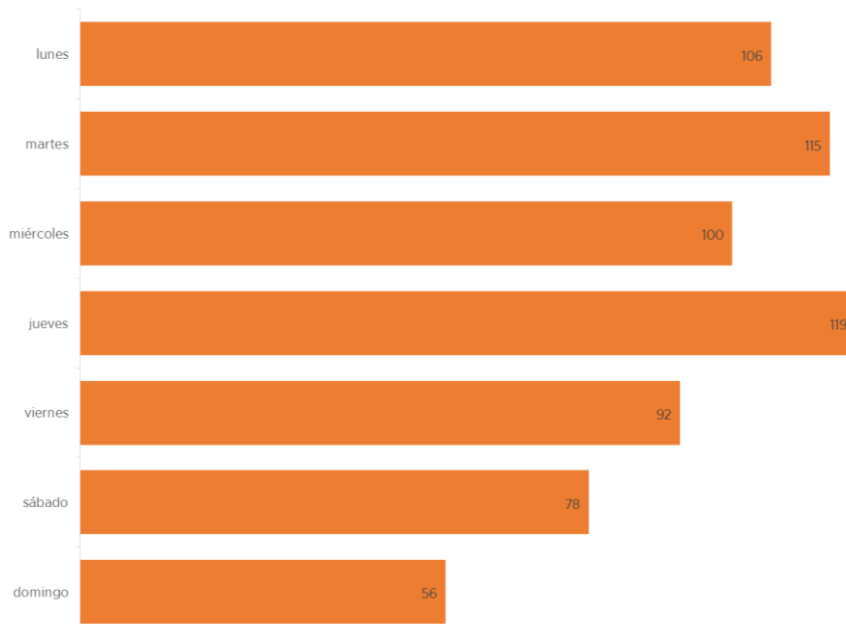
Para esta división territorial fueron tenidos en cuenta distintos indicadores socioeconómicos claves, el acceso a servicios básicos y la disponibilidad de infraestructura que caracterizan cada área. Los indicadores responden al análisis realizado por el BID en el Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030: población, escolaridad, tipos de viviendas, índices de pobreza e indigencia, hacinamiento, comercios, industrias, servicios, entre otros.

De los 666 casos de tenencia solo de marihuana para consumo personal, el 50 % fueron en el área Alfonsina. En el área Peralta Ramos tuvieron lugar el 15 %, y en el área Camet, el 28 %. El área de patrullajes específicos tuvo menor cantidad de casos, el 4 %. No pudo determinarse la zona en el 3 % de las intervenciones, debido a falta de datos o información errónea en el registro de los partes policiales.



CEPAID. Procedimientos por tenencia para consumo personal de marihuana por áreas. Año 2014.

Dentro del área Alfonsina, el 54 % de esos casos no tuvo un lugar específico, pero el 46 % restante se llevó a cabo en ciertos puntos fijos de la ciudad, en los que se realizaron mayormente procedimientos bajo el nombre de “operativos de control” o “en el marco de la actividad preventiva”. El 24 % se llevaron a cabo en la zona costera, y el 22 % en plazas, principalmente en la Plaza Mitre.

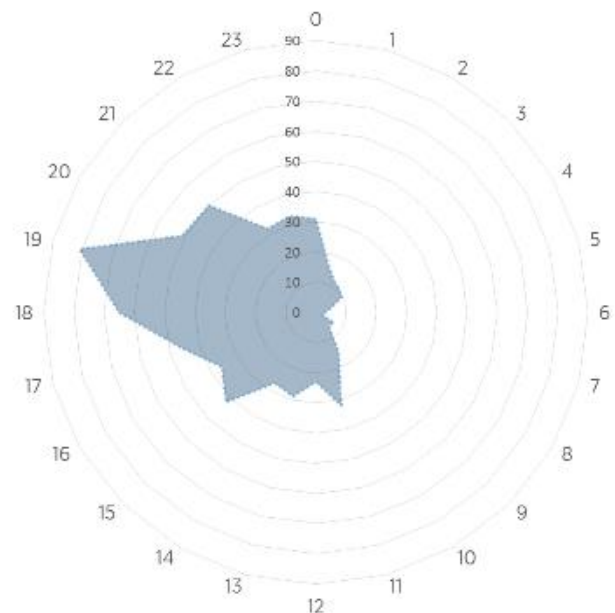


Los días de la semana con más procedimientos fueron los jueves, seguidos por los martes y los lunes.

Es notoria la disminución en los fines de semanas, especialmente los domingos.

CEPAID. Procedimientos por tenencia para consumo personal de marihuana por día de la semana. Año 2014.

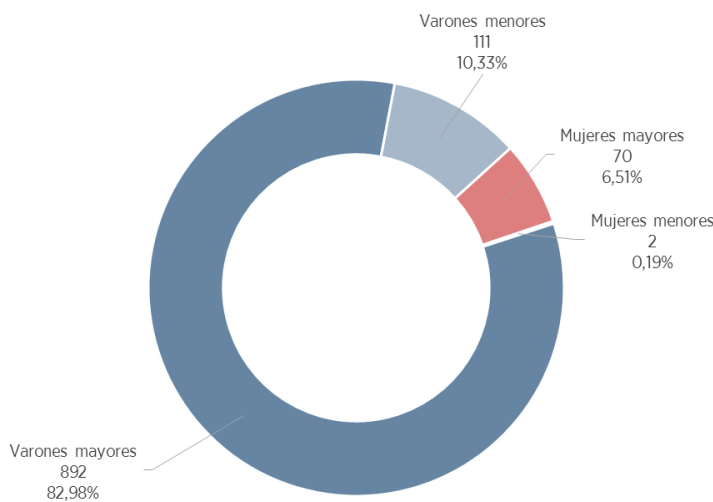
Puede advertirse un aumento en la cantidad de procedimientos a partir de las 17 h. El pico máximo se registró a las 19, y disminuyó radicalmente luego de esa hora. Como dato característico, los horarios pico de aprehensiones coinciden con los horarios de salida laborales y escolares.



CEPAID. Procedimientos por tenencia para consumo personal de marihuana por hora. Año 2014.

Aprehendidos

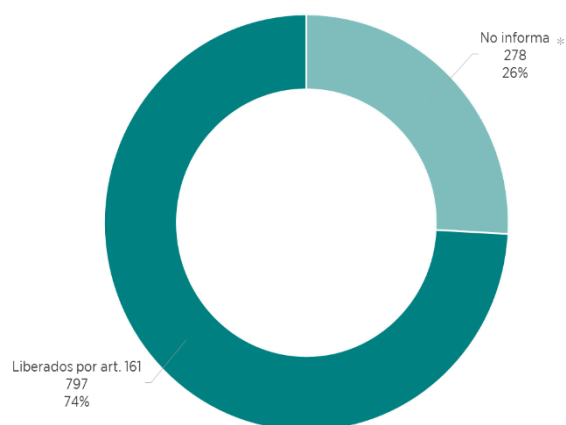
En esos 666 casos fueron aprehendidas 1.075 personas por tenencia de marihuana. Del relevamiento de los partes policiales, en especial los del primer semestre, surge que no existe un criterio objetivo para el abordaje de las personas interceptadas. Para “justificar” las intervenciones, en los casos en los cuales se expresó algún motivo, se utilizaron construcciones como “presencia de olor nauseabundo”, “actitud sospechosa” (en un único caso) o similares. La mayoría de los procedimientos se realizaron en “operativos de control” o “en el marco de la actividad prevencional”. Como nota de color, uno de los operativos llevó el nombre de “Saturación e identificación selectiva”. Sobre los casos del segundo semestre, las justificaciones del abordaje son aún más escasas.



CEPAID. Aprehendidos por tenencia para consumo personal de marihuana según sexo y edad. Año 2014.

Los 1.075 aprehendidos por tenencia simple de marihuana fueron 892 hombres mayores de 18 años, 70 mujeres mayores de 18 años, 111 varones menores de 18 años y 2 mujeres menores de 18 años.

De los 1.075 aprehendidos, se informó que 797 fueron liberados por el fiscal, en uso de sus facultades (artículo 161 CPPBA), el mismo día de la aprehensión. En el caso de los restantes 278 aprehendidos no se informó su situación, pero puede presumirse que su destino fue similar, porque las características de los casos fueron equiparables.



CEPAID. Aprehendidos por tenencia para consumo personal de marihuana según estado procesal. Año 2014.

* Se presume que los casos no informados fueron liberados de igual forma, por la similitud de las características de los hechos.



Conclusiones: hacia la persecución del delito organizado

El diseño de políticas públicas debe surgir como respuesta a una problemática social determinada y colectivamente consensuada como conflictiva. Al indagar sobre la evolución de las medidas implementadas desde la legislación penal en torno a las drogas ilícitas, no es sencillo detectar cuál fue el problema que fundamentó, en un principio, su regulación. Esto, en lo fundamental, por la multiplicidad de acciones típicas contempladas en el marco normativo, que involucran desde las esferas más altas del crimen organizado hasta los meros usuarios de drogas ilícitas.

Una instancia de monitoreo no comprende solo el control de la dirección de las acciones hacia el objetivo establecido inicialmente o un juicio de valor directo sobre esas acciones. Implica también indagar sobre la movilización de recursos (humanos o materiales) hacia el fin esperado y los consecuentes resultados de esa asignación como las decisiones políticas que impulsaron los procesos iniciales y que mutaron durante el desarrollo de la implementación (ver, por todos, Roberto Martínez Nogueira, “La evaluación para el análisis y la planificación de las organizaciones”, *IV Congreso de Análisis Organizacional*, 1999).

La evaluación siempre implica una reflexión. Al respecto, Olga Nirenberg sostiene que es necesario distanciarse de la acción, para tomarla

“... como ‘objeto’ de análisis, para revisar qué es lo que se está proponiendo o qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención planteadas o desplegadas y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable, aclarando cuáles escollos y cuáles facilidades se presentan y cuáles logros se esperan o se han obtenido”. (Olga Nirenberg, “Aportes de la evaluación para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil”, Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Cuaderno 41, 2008).

Como se mencionó al comienzo, esta investigación tiene entre sus objetivos la observación del destino de los recursos humanos, tecnológicos y materiales destinados a la persecución de conductas diversas, vinculadas con las sustancias estupefacientes. Esas conductas se encuentran reprimidas, principalmente, en las disposiciones de la ley nacional 23.737, que despliega su táctica de pesquisa en dos instancias. La primaria apunta al accionar disuasivo del consumidor. La ulterior, a la captación de los puntos de venta y comercialización.

El ordenamiento legal y policial actual busca, mediante el despliegue de mecanismos de captación de consumo o microventa, impedir la comercialización, producción y distribución del material ilegal y desalentar el consumo como hábito. Esto, sobre la premisa de que la interceptación del usuario creará la noción o conciencia de ilegalidad y, usándolo como medio, podrá llegarse al presunto vendedor.

Sin embargo, y a pesar de que las muestras analizadas en este informe preliminar no pueden considerarse definitivas, no hay evidencias que indiquen que el abordaje policial en casos de consumo personal aporte información relevante para alcanzar a los eslabones más importantes de la actividad narcocriminal. Esto implica un dispendio claro de recursos en una actividad que no concluye en resultados efectivos, aunque sí tiene consecuencias secundarias: provoca un impacto social alto con respecto a la criminalización del consumidor.

El paradigma criminal que regula e interviene en el consumo de estupefacientes ha girado históricamente entre dos extremos. El primero consiste en considerar al usuario un victimario y a la

salud pública como su víctima eventual. El segundo, como víctima tanto al usuario como a su núcleo familiar. La diferencia radica en el modo en que el Estado ejerce el mecanismo de control sobre la vida privada del individuo. En el primer caso lo hará desde el poder punitivo, desde el aislamiento carcelario. En el segundo, desde el sistema de salud.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con el fallo “Arriola” (CSJN, 25/8/09, A. 891:XLIV), vino a romper con los criterios utilitaristas que abonaba la doctrina derivada del fallo “Montalvo” (CSJN, 11/12/90, Fallos 313:133). En “Montalvo”, la Corte había sentado las bases de la criminalización indistinta de producción, tráfico y consumo de estupefacientes. En “Arriola”, en cambio, introdujo las cuestiones siguientes:

- Considera inconstitucional el artículo 14 de la ley 23.737 porque incrimina conductas privadas, protegidas por el artículo 19 de la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales de raigambre constitucional, como es el consumo de estupefacientes en el ámbito privado.
- Señala la ineficacia de los criterios políticocriminales de la ley actual de estupefacientes y la jurisprudencia precedente a este fallo, con base en el aumento del consumo de drogas y el fracaso de la “lucha contra el narcotráfico” irrespetuosa de las libertades individuales.
- Revaloriza el derecho a la intimidad y a la autonomía personal, entendida como el derecho de cada persona a dirigir su propia vida y a afrontar las consecuencias de sus actos.
- Enfatiza que una mala política criminal implica un dispendio de recursos económicos y humanos de las fuerzas de seguridad en direcciones erróneas.

En ese sentido, la Comisión Global de Políticas de Drogas de la ONU ha manifestado que se debe

“... reemplazar la criminalización y el castigo de las personas que usan drogas por la oferta de servicios de salud y tratamiento para aquellos que los necesitan. Una idea clave detrás del enfoque de ‘guerra a las drogas’ fue que la amenaza de arresto y castigo severo disuadiría a las personas de usar drogas. En la práctica, esta hipótesis ha sido refutada –muchos países que promulgaron leyes severas e implementaron arrestos y encarcelamiento generalizados a usuarios de drogas y traficantes de bajo nivel tienen niveles más altos de uso de drogas y de problemas relacionados que países con enfoques más tolerantes–. De manera similar, los países que han introducido la descriminalización u otras formas de reducción del arresto o el castigo, no vieron elevarse las tasas de uso o dependencia de drogas como se temía.”(Global Commission on Drug Policy, *Asumiendo el Control: el camino hacia políticas de drogas eficaces*, 2014).

Desde el **Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito** se destaca la importancia de actores como el **Frenar**. Al momento de evaluar el desarrollo de políticas públicas en esta materia, es clave redistribuir los recursos destinados a la persecución del crimen organizado, pero también articular un tratamiento responsable por parte del sistema de salud estatal.

Las sugerencias del Frenar con respecto al redireccionamiento de los recursos persecutorios, de los casos menos significativos o no criminalizables hacia los eslabones más gruesos de la cadena de comercialización, han sido fundamentales. Algunos de sus resultados se ven reflejados en la información que recoge este trabajo. La investigación deberá ampliarse para profundizar el análisis sobre esas consecuencias, y justipreciar el despliegue de estrategias y herramientas con la orientación pretendida.

Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito, Mar del Plata, abril de 2014.



Anexo I

Comando de Prevención Comunitaria (CPC). Fuentes: CPC – CeMAED. Lapso: 6 de junio al 31 de diciembre de 2014

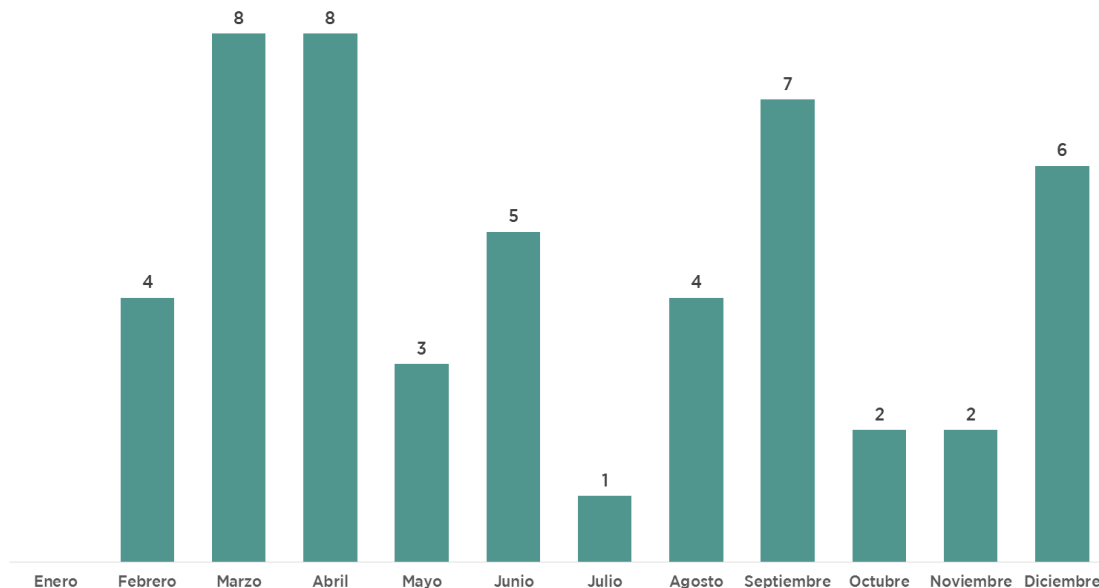
CPC · Procedimientos por infracción a ley 23.737	Para comercialización	Para consumo personal	Aprehendidos
26	4	22	45

- a) Desde el 6 de junio (fecha de su inicio) hasta el 31 de diciembre de 2014, el CPC realizó 26 procedimientos vinculados con estupefacientes. De ellos, 4 fueron por tenencia para comercialización. Los 22 restantes, por tenencia para consumo personal.
- b) En los 22 procedimientos por tenencia para consumo personal, el CPC aprehendió a 38 personas. La mayoría fueron hombres: 27 mayores de 18 años y 8 menores de esa edad. Solamente 3 de los aprehendidos fueron mujeres, 2 mayores de 18 años y 1 menor de esa edad.
- c) Los procedimientos se realizaron en zonas dispersas de la ciudad, y en días distintos. 9 de esos procedimientos fueron realizados en el área Peralta Ramos, 8 en Camet y 4 en Alfonsina. Por su cantidad escasa, no puede siquiera insinuarse un patrón.

Anexo II

Sentencias judiciales, Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, Departamento Judicial Mar del Plata. Fuentes: Fiscalía General de Cámaras – CEMAED. Lapso: 1 de enero al 31 de diciembre de 2014

Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2014, en el Departamento Judicial Mar del Plata (Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires) se dictaron 50 sentencias referidas a infracciones a la ley 23.737. Tres de ellas fueron hechos cometidos en contextos penitenciarios (alcaldías, comisarías, unidades penales). El resto fueron: 34 sentencias condenatorias por tenencia para comercialización (en tres de ellas la pena fue de ejecución condicional), tres absoluciones por el mismo delito, dos sentencias condenatorias por tenencia simple, y ocho suspensiones de juicio a prueba. Estas últimas se clasificaron de la manera siguiente: tres por “tenencia ilegítima de estupefacientes”, dos por tenencia simple, una por “infracción a la ley 23.737”, una por suministro de estupefacientes y una por comercialización.



Fiscalía General de Cámaras. Sentencias dictadas por mes. Año 2014.

Marzo y abril fueron los meses con mayor cantidad de sentencias dictadas por infracciones a la ley 23.737, seguidos por septiembre y diciembre. En enero no se dictaron sentencias debido al receso judicial, y julio, también afectado por un receso quincenal, fue el mes con menor cantidad.

Causas Federales. Poder Judicial de la Nación, Fuentes: Fiscalía Federal de Distrito – CEMAED. Lapso: 1 de enero al 30 de junio de 2014

Según datos provenientes de la Fiscalía Federal de Distrito de Mar del Plata, entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2014, entre las causas de competencia federal relacionadas con el narcotráfico, se destacan 12 de ellas. Este subconjunto está integrado por nueve por “comercialización de estupefacientes”, una por “tráfico de drogas”, una en concurso con otro delito y otra en la que no se especificó el delito de carátula. Los orígenes de las causas fueron: ocho por denuncia, una por prevención policial, una por investigación de la Superintendencia de Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, delegación Mar del Plata, una por “nota periodística” y otra con origen no especificado.