



SABER, arte y técnica

Minerva. Saber, arte y técnica

AÑO 8 • VOL. 1 • JUNIO 2024

Dossier Defensa del Patrimonio Cultural

ISSN en línea 2545-6245

ISSN impreso 2591-3840

Miradas y mutaciones

EN LA PERSECUCIÓN FEDERAL

del narcotráfico en Argentina

(2011-2019)

GABRIEL COSTANTINO*
Instituto Universitario de la
Policía Federal Argentina (IUPFA),
Argentina
gcostant76@gmail.com

MARIANA GUTIÉRREZ**
Instituto Universitario de la
Policía Federal Argentina (IUPFA),
Argentina
mariana.gutie@gmail.com

MARIANA SOUTO ZABALETA***
Universidad Nacional de
San Martín
(UNSAM), Argentina
mariana@soutozabaleta.com.ar

RECIBIDO: 30 de septiembre de 2024
ACEPTADO: 31 de octubre de 2024

Resumen El objetivo general del artículo es presentar los avances y desafíos del proyecto de investigación sobre "Capacidades estatales e investigación criminal del narcotráfico a nivel federal (2011-2019)" realizado en el IUPFA. Para ello, explicamos las decisiones teóricas y metodológicas que tomamos al diseñar el proyecto, las cuales se relacionan con la literatura de las capacidades estatales y el análisis de fuentes oficiales sobre investigaciones criminales federales en Argentina. La hipótesis que guía el estudio sostiene que, a mayores niveles de recursos y de coordinación en las diferentes agencias estatales abocadas a la persecución penal del narcotráfico, aumentan las probabilidades de una persecución penal eficaz y equitativa de los delitos asociados al narcotráfico. Para contrastar la hipótesis, planteamos un diseño metodológico que combina técnicas cuantitativas y cualitativas en la recolección y análisis de la información, recurriendo a una variedad de fuentes secundarias y a encuentros y entrevistas con actores clave. Las actividades realizadas hasta el momento permiten observar cambios relevantes en el sistema de persecución federal en el período de estudio, con variaciones concomitantes en las causas iniciadas por drogas en la justicia federal. Se registra también una polémica entre actores clave respecto al impacto de los cambios en la eficacia de la persecución penal del narcotráfico y el narcomenudeo.

Palabras clave narcotráfico; investigación criminal; delincuencia organizada; capacidades estatales

Perspectives and Mutations in the Federal Prosecution of Drug Trafficking in Argentina (2011-2019)

Abstract

The objective of the article is to present the progress and challenges of the research project “State Capacity and Federal Criminal Investigation of Drug Trafficking (2011-2019)”. We explain the theoretical and methodological decisions made when designing the project, which are related to the literature on state capacities and the analysis of official sources on federal criminal investigations in Argentina. The hypothesis guiding the study is that the higher the level of resources and coordination in the different state agencies involved in the criminal prosecution of drug trafficking, the greater the likelihood of an effective and equitable prosecution of drug-related crimes. To test this hypothesis, we propose a methodological design that combines quantitative and qualitative techniques in the collection and analysis of information, using a variety of secondary sources and interviews with key actors. The activities carried out so far allow us to observe relevant changes in the federal prosecution system during the period under study, with concomitant variations in the number of drug-related cases initiated in the federal justice system. There is also controversy among key actors regarding the impact of the changes on the effectiveness of the criminal prosecution of drug trafficking and drug dealing.

Keywords

drug trafficking; criminal investigation; organized crime; state capabilities

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal presentar los avances y desafíos del proyecto de investigación “Capacidades estatales e investigación criminal del narcotráfico a nivel federal (2011-2019)”.¹ El propósito general del estudio es explorar la incidencia de las transformaciones acontecidas en el sistema de persecución criminal federal entre 2011 y 2019 en las investigaciones penales de los delitos asociados al narcotráfico. Durante este período se llevaron adelante cambios importantes en dicho sistema —por ejemplo, el avance de la desfederalización de la persecución penal de los delitos menores de drogas en varias provincias del país, el empoderamiento del Ministerio Público Fiscal, la reforma de la Policía Federal Argentina— en busca, entre otras cosas, de hacer más eficaces las investigaciones criminales de los delitos asociados al narcotráfico y al narcomenudeo.

En este contexto, cabe preguntarse por la magnitud de los cambios en los recursos y en la coordinación estatal para investigar a las organizaciones criminales a nivel federal entre 2011 y 2019. También, ¿qué variaciones concomitantes acontecieron respecto de los hechos delictivos identificados, los procedimientos investigativos realizados por los operadores judiciales y policiales, las personas y organizaciones investigadas? ¿Es posible identificar impactos de las transformaciones en el sistema de investigación criminal federal en los tipos de hechos delictivos detectados, las características de las personas acusadas y condenadas? ¿Qué tramas de trabajo conjunto entre operadores judiciales y de las fuerzas federales han sido exitosas en materia de investigación y penalización de organizaciones criminales asociadas al narcotráfico?

Los y las especialistas perciben que existen déficits importantes en la información sobre la respuesta estatal al fenómeno del narcotráfico en Argentina (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019; Corbelle, 2021; Cafferata, 2023). Por ejemplo, Corbelle destaca la necesidad de relevar y analizar información que aborde los impactos de las políticas de drogas en la salud y la seguridad de las personas; que

1. El proyecto fue aprobado por la 7° convocatoria interna de proyectos de investigación del IUPFA (Res. CA IUPFA N° 69/2023). El equipo está integrado por: Gabriel Costantino, Mariana Gutiérrez, Tomás Bover, Mariana Souto Zabaleta, Ignacio Mendizabal, Brian Yoel Gomez. Investigador estudiante: Nahuel Alcides Sánchez López, Florencia Ayelén Gorosito, Raúl Alberto Go-yochea, Carla Elizabeth Jauregui.

desarrollen indicadores para medir si las intervenciones estatales colaboran en la reducción del delito, la violencia, las ganancias y el poder de la delincuencia organizada (2021, p. 31). Cafferata señala, por su lado, que faltan trabajos que analicen las consecuencias de políticas centrales en la reforma del sistema de investigación criminal del narcotráfico –vg. la desfederalización de la persecución penal de los delitos menores de drogas– respecto de las características de la población condenada y en la disminución del fenómeno delictivo (2023, pp. 2-4).

En este contexto problemático, y en línea con la apreciación de este autor, planteamos un proyecto de investigación que recorta la temática más general sobre la política de drogas a los siguientes objetivos específicos: a) examinar los cambios en los principales componentes del Sistema de Investigación Criminal Federal argentino responsables de la persecución penal de los delitos asociados a la Ley N° 23.737 y al contrabando de estupefacientes entre 2011 y 2019; b) examinar las variaciones en las investigaciones criminales federales de los delitos asociados a la Ley N° 23.737 y al contrabando de estupefacientes en ese mismo período; c) relevar y analizar las percepciones de actores clave sobre buenas condiciones y prácticas en la investigación de los delitos asociados al narcotráfico.²

Este informe de avance da cuenta del trabajo realizado por el equipo de trabajo en pos de estos objetivos durante los primeros meses de 2024, y se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado explicamos las principales decisiones teóricas y metodológicas que tomamos al diseñar el proyecto. En la segunda sección exponemos el plan de actividades que implementamos durante el primer semestre de trabajo, analizando sus avances y desafíos. La tercera parte presenta los resultados parciales de la investigación, y plantea la discusión que dichos resultados ameritan.

2. Capacidades estatales e información oficial sobre investigaciones criminales

El estudio de los impactos de las políticas de drogas en la seguridad de las personas requiere explicar las decisiones teóricas y metodológicas que permiten recortar el problema para hacerlo abordable empíricamente, explicitando potencialidades y límites. Ello se debe a que las características de los daños asociados a la producción, comercialización y consumo de drogas son un asunto enorme, heteróclito, opaco y polémico en las sociedades contemporáneas, incluidas las de nuestra región. Es una tarea con cualidades semejantes mapear y analizar empíricamente la totalidad de las respuestas estatales, preventivas y de persecución penal, asociadas a la problemática de las drogas.

El recorte de nuestro problema de investigación, dirigido a explorar la incidencia de las transformaciones del sistema de investigación criminal federal en las investigaciones penales de los delitos asociados al narcotráfico, se justifica por la trayectoria profesional de los integrantes del equipo, y por el rol del IUPFA en el sistema universitario nacional, especializado en la formación y la investigación académica en el ámbito de la seguridad, la criminalística y la investigación criminal. En efecto, somos conscientes de que dejamos de lado asuntos importantes vinculados con la respuesta estatal a la problemática de las drogas –vg. sobre la prevención de los delitos o los consumos problemáticos–, pero el perfil del equipo y el contexto institucional nos habilitan a investigar en mejores condiciones esta arista de la temática más general.

Entonces, para analizar la incidencia de las reformas del sistema de investigación criminal federal en la persecución penal de delitos asociados al narcotráfico, nuestro trabajo parte de un

2. En este período de tiempo se sucedieron dos gobiernos nacionales con agendas diferentes en materia de seguridad, que podrían convertirse en un factor interviniente en las variaciones en las investigaciones criminales analizadas. En efecto, el recorte temporal se fundamenta en ponderar este factor y controlar su incidencia.

marco teórico convergente con la literatura sobre capacidades estatales dentro de un enfoque inter-institucional, haciendo énfasis en el papel de las estructuras organizativas. Compartimos con Sikkink que el enfoque de las capacidades estatales “permite superar las concepciones totalmente abstractas acerca de la autonomía estatal y centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que gravitan en las políticas resultantes” (1993, p. 1). Las *capacidades estatales* refieren a la “posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2004, p. 12); “a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos” (Lattuada y Nogueira, 2011, p. 32).

Haciendo foco en nuestro tema de estudio, compartimos con Flom (2021) que es importante analizar tanto los recursos humanos, financieros, materiales y logísticos del Estado para la persecución penal de los delitos asociados al narcotráfico como los niveles de coordinación entre las agencias de la persecución penal. Los problemas de coordinación afectan particularmente la lucha contra el narcotráfico, pues sus actividades delictivas

generalmente a) transcurren en más de una jurisdicción territorial, b) son actividades continuas y no singulares, c) requieren compartir información almacenada en distintas bases de datos, d) conllevan la realización de más de un delito (cuya conjuración puede corresponderle a diferentes agencias o jurisdicciones), e) suponen extensas redes o múltiples niveles jerárquicos (Flom, 2021, p. 77).

Siguiendo este orden de ideas, nuestra hipótesis central es que, *ceteris paribus*, a mayores niveles de recursos y de coordinación en las diferentes agencias estatales abocadas a la persecución penal del narcotráfico, aumentan las probabilidades de una persecución penal eficaz y equitativa³ de los delitos asociados al narcotráfico.

El diseño de investigación para examinar nuestra hipótesis combinó técnicas cuantitativas y cualitativas en la recolección y análisis de la información, recurriendo a una variedad de fuentes y procurando evitar sesgos en la selección y el análisis de los datos. El relevamiento y análisis de información se planificó de la siguiente manera. En primer lugar, recabar y examinar textos especializados y diversos materiales documentales incluyendo legislación y protocolos, y cualquier otro documento que explicase el ordenamiento de la investigación criminal del narcotráfico a nivel federal en Argentina. Asimismo, relevar los recursos con que cuenta el sistema para el desarrollo de las tareas de investigación asociadas al narcotráfico.

En segundo lugar, analizar los datos oficiales disponibles referentes a las investigaciones penales de delitos asociados al narcotráfico entre 2011 y 2019, utilizando como fuentes la información sistematizada por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), la Plataforma Interactiva de Estadísticas de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) y el Centro de Información Judicial (CIJ). Compartimos con Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019) que este es un punto de partida adecuado para analizar variaciones en las investigaciones criminales federales, por sus ventajas en materia de generalidad, validez y confiabilidad. El recorte temporal abarca 2011 y 2019, porque permite el análisis de cambios importantes en el sistema de investigación criminal federal y tendencias en materia de investigación de delitos asociados al narcotráfico.

3. Por persecución penal eficaz y equitativa entendemos que investigue y penalice no solo a los eslabones subalternos y fungibles de las organizaciones criminales, sino también a los rangos medios y altos de dichas organizaciones.

Tercero, realizar encuentros y entrevistas con integrantes de la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial, así como ministerios del Poder Ejecutivo nacional o provinciales, que tienen contacto directo con estas investigaciones. Nuestro diseño pretende capturar la perspectiva de los actores implicados en los procesos, examinando sus percepciones sobre las reformas del sistema criminal federal en este período y su incidencia en las investigaciones penales de los delitos asociados al narcotráfico. La selección de la muestra de entrevistados es no probabilística, a partir del muestreo deliberado o crítico. Las principales estrategias de validación de la información generada en las entrevistas serán la redundancia y la triangulación con otros datos generados con los pasos anteriores.

3. Avance de actividades

Durante el primer semestre pudimos avanzar en las acciones planificadas relativas a todos los objetivos. La primera tarea realizada por el equipo en su conjunto fue identificar y analizar la bibliografía más reciente sobre nuestro asunto (vg. PROCUNAR, 2024), junto con la información actualizada de las bases de datos de la PROCUNAR, SNIC y SNEEP. Como resultado de esta tarea, pudimos avanzar en la descripción de los principales cambios sistémicos en la persecución federal del narcotráfico entre 2011 y 2019, y las principales variaciones agregadas en las investigaciones federales del narcotráfico que desarrollamos en los apartados 4.1 y 4.2.

Los directores del proyecto de investigación participaron de un ciclo de jornadas sobre Políticas de Persecución Penal Estratégica en la Provincia de Buenos Aires,⁴ que se focalizó en compartir conocimientos y experiencias prácticas entre funcionarios, operadores judiciales y especialistas sobre la implementación de la Ley 26.052 de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes, buscando alternativas para una política criminal más efectiva. La participación en estas jornadas resultó una actividad importante para verificar la información existente sobre el tema, así como también para relevar y analizar las opiniones de múltiples actores clave en los procesos de persecución penal, que detallamos en el apartado 4.3. En estos encuentros, se relevaron las percepciones de más de treinta actores clave, que abarcan a funcionarios del Poder Ejecutivo, provincial y municipales, así como operadores del sistema de justicia, entre los que se cuentan titulares de fiscalías, juzgados y defensorías, tanto del Ministerio Público Fiscal (incluyendo la PROCUNAR), el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (Fiscal y de la Defensa) y el Poder Judicial, federal y provincial.

4. Estas jornadas han sido organizadas por los Ministerios de Seguridad y Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, en conjunto con una serie de instituciones y universidades nacionales en las que tuvieron lugar los encuentros. Hasta el momento de redacción de este artículo, se habían realizado seis encuentros: en la Universidad Nacional de San Martín, en la Universidad Nacional de Lanús, en la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca), en el Municipio de Mercedes, en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y en la Universidad Nacional de La Plata.

El equipo avanzó en la confección de una guía de pautas para entrevistas semiestructuradas a fin de recolectar y analizar información de actores clave sobre los principales cambios sistémicos en la persecución federal del narcotráfico entre 2011 y 2019 y las consecuencias en las investigaciones penales de los delitos asociados a este tema. Las preguntas principales del guion refieren a: cuáles han sido los cambios centrales en el sistema de investigación criminal federal en el período de estudio; qué modificaciones se han producido en los recursos y en la coordinación en los principales componentes del sistema de investigación federal; qué impacto tienen estos cambios en las investigaciones de las organizaciones criminales y en la prevención de delitos de estupefacientes.

Se examinaron también los resultados de la investigación "Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico: Análisis de sentencias judiciales por infracción a la ley 23.737 y por el delito de contrabando de estupefacientes en el ámbito de la justicia federal

5. El Estado argentino está constituido por un gobierno federal, veintitrés gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas veinticuatro unidades subnacionales tienen sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, estructurados por las constituciones particulares de cada jurisdicción, respetando las líneas directrices de la Constitución Nacional.

4. Miradas sobre las mutaciones en la investigación federal del narcotráfico

6. Los otros poderes del Estado también cumplen roles importantes en la formulación e implementación de la política criminal. Para una profundización sobre este tema, consultar Binder (2010), Guarda (2017), Gutiérrez (2022), Costantino y Gutiérrez (2023).

7. De acuerdo con esta ley, los delitos previstos y penados por la Ley 23.737 “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 5º último párrafo; 4) artículo 14; 5) artículo 29; 6) artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal”. En particular, resultan relevantes las figuras que refieren a la tenencia con fines de comercialización (art. 5, c), tenencia simple y para consumo personal (art. 14).

8. Allí, en líneas generales, lo que se manifiesta es un modelo mixto que combina aspectos inquisitivos

(2014-2016)”, dirigida por Souto Zabaleta y que es un antecedente directo de este estudio. Se planificó construir para la segunda parte de la investigación una muestra de sentencias de la justicia federal para el período 2018-2020. La comparación entre esta muestra de sentencias y las de la investigación mencionada permitirá explorar con mayor profundidad el impacto de los cambios en el sistema de investigación criminal federal respecto de los tipos de hechos delictivos detectados, los procedimientos investigativos realizados por los operadores judiciales y policiales y las características de las personas condenadas. En especial, robustecerá la información con respecto a si los cambios vinculados no solo a la adhesión a la Ley 26.052, sino también a la reforma de la Policial Federal Argentina (PFA) fueron concomitantes con cambios en la penalización de los eslabones más altos de las organizaciones criminales en el período analizado.

4.1. CAMBIOS SISTÉMICOS EN LA PERSECUCIÓN FEDERAL DEL NARCOTRÁFICO 2011-2019

La organización y el funcionamiento del sistema de investigación criminal argentino están determinados en gran medida por la estructura republicana y federal del país.⁵ La estructura republicana del Estado implica que la rama judicial, con su nivel de independencia partidaria característica, cumple un papel importante en la política criminal y sus consecuencias en las investigaciones criminales; en efecto, jueces y fiscales con un alto grado de independencia institucional respecto del Poder Ejecutivo, están a cargo formalmente de la investigación y penalización de los delitos (Gutiérrez y Costantino, 2022).⁶ El régimen federal de nuestro país da lugar a la existencia de un doble orden judicial en Argentina, estableciendo dos niveles de la justicia: federal (a nivel nacional) y ordinaria (en el nivel provincial). La determinación de la competencia federal (es decir, de la intervención de un tribunal federal), puede quedar definida a partir de ciertas características del caso. En términos generales, los parámetros de determinación de la competencia federal pueden resumirse: a) por la materia, b) por la investidura del sujeto y c) por el territorio (Borinsky, 2016; Artico, 2018).

Para el caso de la persecución penal de casos de drogas, es importante tener presente que en el año 2005 fue sancionada la Ley 26.052 que modifica la competencia del Poder Judicial para entender en causas por infracción a la Ley 23.737 (Régimen Penal de Estupefacientes). En tanto esta última norma asignaba la plena competencia para el tratamiento de estos casos a la Justicia Federal, la Ley 26.052 permite a aquellas jurisdicciones que adhieran a la “desfederalización parcial” asumir la competencia para el abordaje de los delitos menores contemplados en el régimen penal de estupefacientes.⁷ Desde el 2005 hasta el 2024, diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirieron e implementaron la nueva ley (PROCUNAR, 2024).

Otra consideración importante es que el proceso penal que se registra en nuestro país a nivel federal todavía responde en la mayoría de las jurisdicciones al antiguo Código Procesal Penal de la Nación (CPPN, Ley N° 23.984), aún vigente.⁸ En consecuencia, la conducción formal de la investigación criminal a nivel federal está a cargo de los jueces federales quienes han tenido un rol preponderante en la etapa de la instrucción penal, con algunas excepciones. A principios de 2019 se aprobó el texto ordenado del nuevo Código Procesal Penal Federal (CPPF, Ley N° 27.063, Decreto N° 118/2019). La implementación del nuevo Código tuvo comienzo en junio de 2019 en las provincias de Jujuy y Salta, y continuará en diez etapas progresivas en el resto del país. Bajo el sistema del nuevo código, al fiscal le compete conducir desde el inicio la investigación,

ya sea para finalmente formular cargos o archivar una investigación; mientras que el juez está encargado de juzgar los hechos sometidos a su conocimiento por el fiscal.

Debemos considerar, en tercer lugar, que las policías y fuerzas de seguridad, tanto provinciales como federales, cumplen con una doble función, la de realizar tareas de seguridad y la de auxiliares de Justicia, por lo que se constituyen en actores clave en todo el proceso de la investigación criminal. La tarea policial investigativa tiene la finalidad de aportar evidencias –a partir de indicios de un suceso– a las autoridades judiciales para que, posteriormente, puedan convertirse en prueba. El Código Procesal Penal de la Nación Argentina establece que

la policía o las fuerzas de seguridad deberán investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación. (Código Procesal Penal de la Nación Argentina, 1991, art. 183)

Dicho esto, nuestro análisis de fuentes secundarias y conversaciones con actores clave indican que el principal cambio en el sistema de investigación criminal a nivel federal con consecuencias en las investigaciones de delitos de drogas entre 2011 y 2019 se vincula a la adhesión de seis provincias y CABA a la Ley 26.052: Córdoba en 2012, Salta en 2014, Formosa en 2015, Chaco en 2016, Entre Ríos y Santiago del Estero en 2018, CABA en 2019 (Figura N° 1). Como ya mencionamos, con su adhesión a la ley, estas jurisdicciones aceptaron la responsabilidad de perseguir tipos menores de los delitos de drogas, distribuyendo el trabajo con el sistema federal, aumentando los recursos –principalmente judiciales y penitenciarios– dedicados a la persecución penal de dichos delitos. Por otra parte, la justicia federal contaría con más recursos disponibles para avanzar en las investigaciones de los delitos que se asocian al narcotráfico y a los eslabones más altos de las organizaciones criminales.

En segundo lugar, en 2016, se dispuso la transferencia progresiva de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales desde el Estado Nacional hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁹ Esta transferencia implicó la reestructuración y reorientación del despliegue territorial de la PFA a lo largo del país para la investigación de delitos complejos federales. Se trató de una reforma sustancial de esta fuerza, que traspasó el núcleo de los recursos humanos y organizativos dedicados a las tareas preventivas en la ex Capital Federal a una nueva fuerza porteña: la Policía de la Ciudad. Así, las fuerzas federales quedaron como las principales responsables de prevenir, investigar y conjurar delitos que por su naturaleza y complejidad requieren del esfuerzo mancomunado federal, además del cuidado específico de los delitos que atraviesan las fronteras. La Policía de la Ciudad, al igual que sus pares provinciales, concentraría su accionar en las tareas preventivas y conjurativas de los delitos comunes en el territorio de la CABA.

También en ese año se sancionó la Ley 27.319, que instituye nuevas herramientas para la investigación de los delitos complejos, y en particular la narcocriminalidad. Esta norma introduce las figuras del agente encubierto, el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y prórroga de jurisdicción, que se configuran como “técnicas especiales de investigación”.¹⁰

Respecto a la implementación del sistema acusatorio en el proceso penal federal, recordamos que esta tuvo inicio en junio de 2019 en las provincias de Jujuy y Salta, con lo cual ha acontecido hacia el final de nuestro período de estudio, y solo en las provincias mencionadas.

(es decir, una instrucción escrita conducida por un juez de instrucción, persecución penal pública a cargo de órganos preestablecidos, netamente investigativa, reservada y escrita), con aspectos propios del sistema acusatorio (como el juicio oral, continuo, contradictorio –recíproco control de la actividad procesal, la oposición de argumentos y razones entre los contendientes sobre las diversas cuestiones introducidas que constituyan su objeto–, público, con intermediación probatoria y ante un tribunal colegiado de instancia única).

9. “Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de transferencia progresiva de facultades y funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, aprobado por Ley N° 27.606 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237503/20201211>

10. Esta ley complementa algunas técnicas ya previstas por la Ley 23.737.

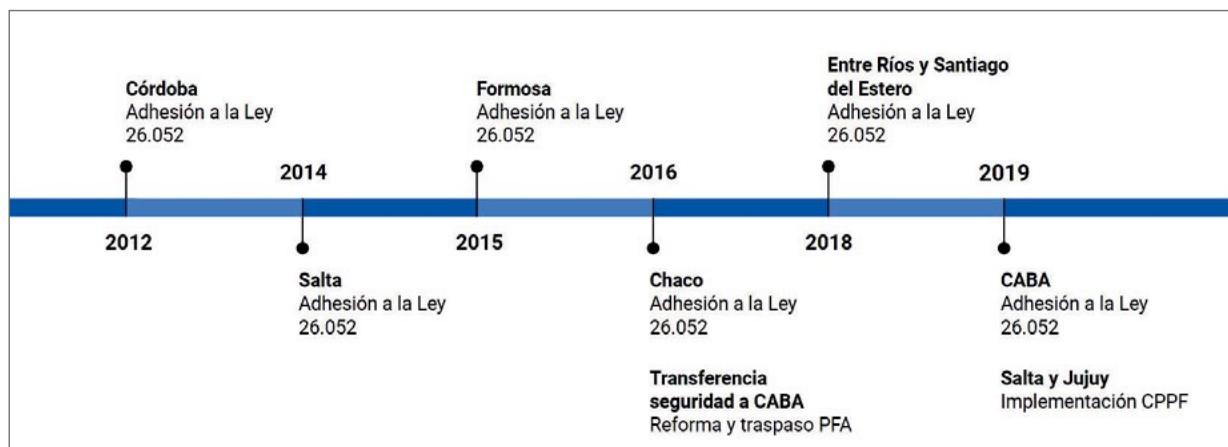


Figura N° 1. Principales cambios organizativos en la persecución penal del narcotráfico (2011-2019).
Fuente: Elaboración propia.

4.2. PRINCIPALES VARIACIONES EN LAS INVESTIGACIONES FEDERALES DEL NARCOTRÁFICO

A partir del análisis de la literatura especializada y los datos sobre investigaciones federales en materia de estupefacientes publicados por la PROCUNAR, pudimos constatar que el volumen de causas iniciadas en la justicia federal por delitos de drogas entre 2011 y 2019 tiene una tendencia a la baja,¹¹ lo cual se diferencia con el creciente volumen de causas por los mismos delitos que se tramitan a nivel provincial (Guzmán y Zarza, 2019; Corbelle, 2021; PROCUNAR, 2024). No obstante, si tomamos en consideración el total de investigaciones desarrolladas en este período, notamos que el 90% corresponde a delitos comprendidos por la Ley 26.052 (pasibles de suscribir a la desfederalización): tenencia de estupefacientes y/o materias primas con fines de comercialización (Ley 23.737, art. 5c), tenencia simple y para consumo personal (Ley 23.737, art. 14) (Gráficos N° 1 y 2).

Nota: Comprende infracciones a la Ley 23.737 y art. 866 del Código aduanero.

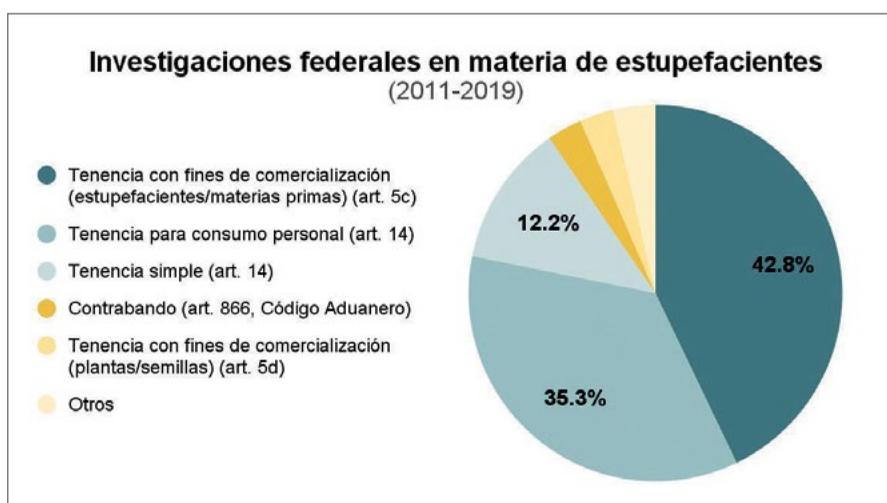


Gráfico N° 1. Investigaciones federales en materias de estupefacientes (2011-2019).
Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Plataforma Interactiva de Información Estadística de PROCUNAR.

¹¹ Si bien queda por fuera de nuestro recorte temporal, cabe señalar que esta tendencia decreciente comienza a revertirse a partir de 2021-2022.

Nota: Comprende infracciones a la Ley 23.737 y art. 866 del Código aduanero.

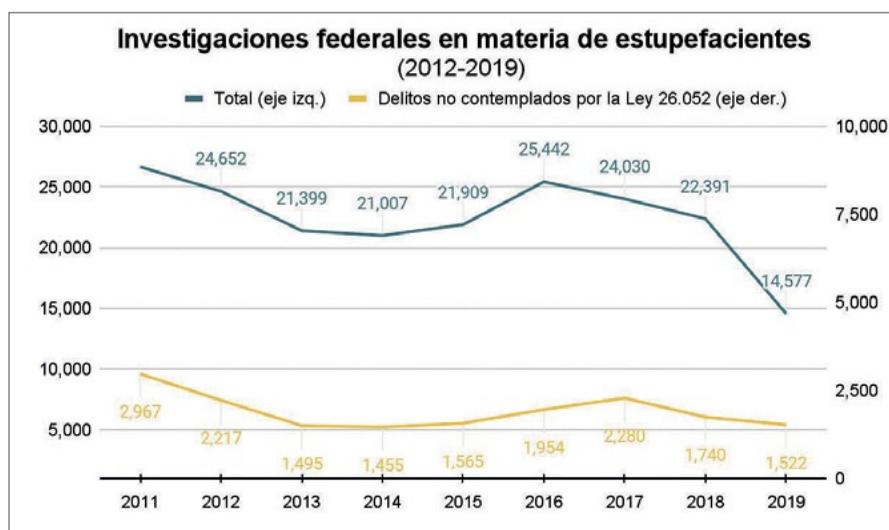


Gráfico N° 2. Investigaciones federales en materia de estupeficientes (2012-2019).
Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Plataforma Interactiva de Información Estadística de PROCUNAR.

Esta disminución de investigaciones de la justicia federal puede explicarse por la reducción de las investigaciones federales en las provincias que adhirieron a la Ley 26.052. Según la PROCUNAR (2024), en estas provincias el volumen total de casos iniciados en la justicia federal disminuyó entre un 86% (Córdoba) y un 34% (Entre Ríos). El Gráfico N° 3, de investigaciones por región, respalda estas impresiones. Se observa una disminución en las pesquisas llevadas adelante en la región Centro-Cuyo entre 2012 y 2013 (Córdoba); en la región Noroeste, entre 2014 y 2015 (Salta); y en la región Noreste, en 2017 (Chaco y Formosa) y 2018 (Entre Ríos). El mismo gráfico muestra cierta tendencia creciente en la región Patagónica, y se ve cómo decrece en CABA a partir de la desfederalización. La región Centro-Cuyo también baja nuevamente desde 2017, y es notable como en la región Bonaerense aumentan las investigaciones federales entre 2016 y 2017.¹²

Nota: Comprende infracciones a la Ley 23.737 y art. 866 del Código aduanero. Las regiones están conformadas del siguiente modo: Patagónica: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Noroeste: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; Noreste: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe; Centro-Cuyo: Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis. La región Bonaerense corresponde a la provincia de Buenos Aires; y CABA a la ciudad homónima.

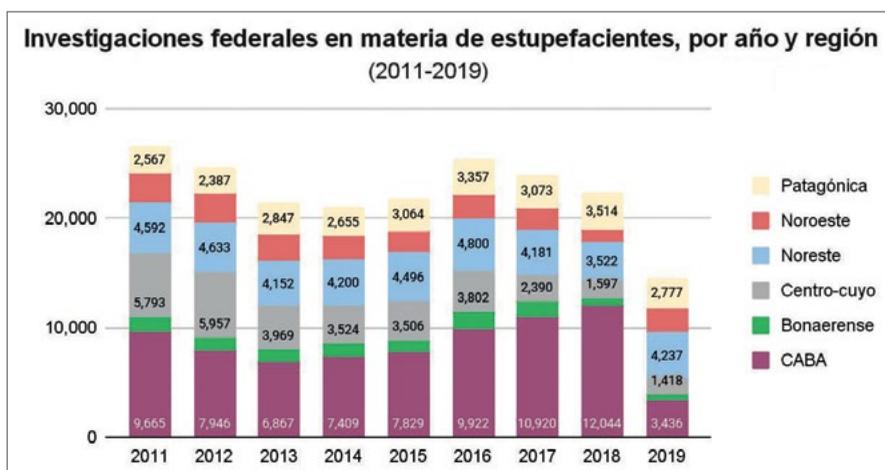


Gráfico N° 3. Investigaciones federales en materia de estupeficientes, por año y región (2011-2019).
Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Plataforma Interactiva de Información Estadística de PROCUNAR.

12. Estas variaciones en la provincia de Buenos Aires pueden explicarse con base en la impronta de la persecución penal durante el gobierno de M. Macri y la gestión de M. Vidal en la provincia. En otros trabajos,

Por otra parte, tras la adhesión de las provincias mencionadas a la ley de desfederalización, se observa un aumento de la proporción de causas federales por delitos de tráfico ilícito en todas las jurisdicciones *vis a vis* los delitos por tenencia, aunque en algunas más que en otras (Guzmán y Zarza 2019; PROCUNAR, 2024). De acuerdo con la PROCUNAR, estos datos evidencian “el impacto favorable de la desfederalización para el sistema de administración federal que, al contar con mayor capacidad, puede orientar su trabajo hacia investigaciones de narcocriminalidad y, de esta forma, lograr una persecución penal más eficaz y eficiente” (2024, p. 54).

Nota: Comprende infracciones a la Ley 23.737 y art. 866 del Código aduanero.



Gráfico N° 4. Investigaciones federales en materia de estupefacientes, por tipo de delito y año (2011-2019). Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Plataforma Interactiva de Información Estadística de PROCUNAR.

Los sistemas de justicia locales, por su parte, absorben un cúmulo de causas mayor al que tramitaba la justicia federal antes del traspaso de la competencia. Este crecimiento es empujado por el aumento de las causas por hechos de comercio al narcomenudeo como por tenencia para consumo personal (Guzmán y Zarza, 2019; Corbelle, 2021; PROCUNAR, 2024). Cabe recordar que las causas por tenencia para consumo rara vez prosiguen su trámite a partir del criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Arriola¹³ (Corbelle, 2021; PROCUNAR, 2024).

analizamos las variaciones en las investigaciones criminales y su relación con la orientación de política criminal del poder ejecutivo (Gutiérrez y Costantino, 2022; Costantino y Gutiérrez, 2023).

13. <https://shorturl.at/UH4Kd> (saj.gob.ar)

Finalmente, el examen preliminar de los datos correspondientes a prisionización son coincidentes con los resultados desarrollados más arriba. Siguiendo el trabajo de Guzmán y Zarza (2019, p. 19), el Gráfico N° 5 muestra el aumento de las personas privadas de la libertad por infracciones a la Ley 23.737 en los establecimientos penitenciarios provinciales luego que sus jurisdicciones adhirieron a la Ley 26.052.

Nota: Los datos corresponden a establecimientos penitenciarios provinciales.

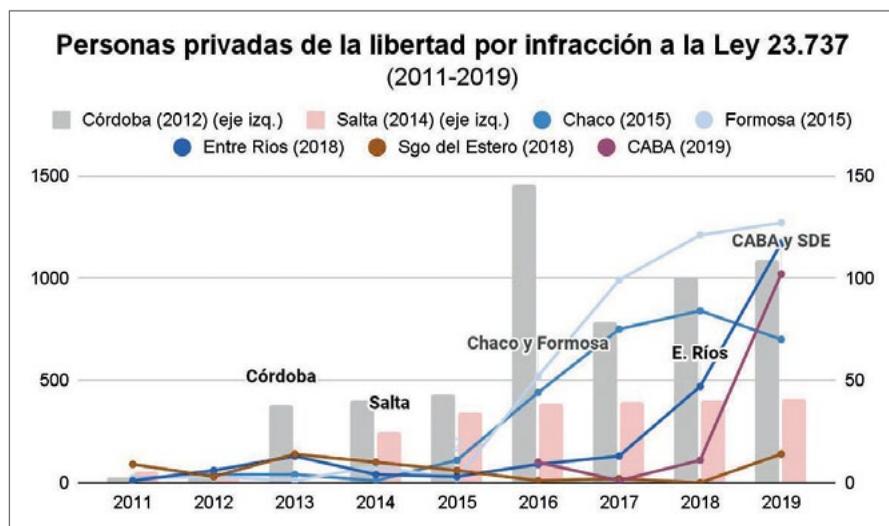


Gráfico N° 5. Personas privadas de la libertad por infracción a la Ley 23.737 (2011-2019).
Fuente: Elaboración propia en base a Guzmán y Zarza (2019).

4.3. PERSPECTIVAS EN LA EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS

Según el Informe de la PROCUNAR (2024), la desfederalización ha tenido un impacto cuantitativo y cualitativo diferencial que optimiza recursos haciendo la persecución penal más eficaz, en gran medida por la ampliación de los recursos humanos y su despliegue descentralizado en el territorio (2024, pp. 55-58). Algunos operadores judiciales comparten esta perspectiva, pues la adhesión a Ley 26.052 permitiría investigar delitos que a la justicia federal le cuesta llegar, en tanto se desarrollan en la capilaridad territorial de las provincias. Bajo esta óptica, la *desfederalización* posibilita sumar el trabajo de la justicia provincial, que investiga cotidianamente con las fuerzas provinciales en múltiples causas, en la investigación de delitos asociados al narcomenudeo; mientras la justicia federal se aboca a los eslabones más altos de las organizaciones criminales que financian y gestionan la producción, el transporte y la comercialización a gran escala de los estupefacientes a través de diferentes jurisdicciones, interprovinciales e internacionales.

Sin embargo, otros especialistas señalan varios problemas generados por la desfederalización. Entre ellos se destacan la falta de recursos económicos para financiar la adhesión a la Ley 26.052, el incremento de la selectividad de la política criminal y la superpoblación carcelaria con detenidos por delitos menores.

Respecto del primer problema mencionado, funcionarios provinciales sostienen que existe una falta de cumplimiento en la transferencia de fondos del gobierno nacional al provincial desde la adhesión a la ley. Si bien es difícil cuantificar el costo de las acciones policiales, judiciales y penitenciarias vinculadas a la adhesión a la Ley 26.052, se considera que cada gobierno provincial tiene que realizar anualmente un gran gasto de recursos sin recibir el aporte comprometido por la legislación nacional.

Asimismo, varios funcionarios y operadores judiciales comparten que la desfederalización genera que las justicias provinciales inicien un alto porcentaje de causas que se relacionan con tenencia para el consumo, lo que implica un gasto importante de recursos en delitos menores, o en conductas que podrían tener un mejor abordaje desde otras áreas (vg. salud mental, consumos problemáticos, adicciones) y no desde lo penal.¹⁴

14. Para algunos operadores esto se explica por la falta de alineación entre la política criminal que se desprende del fallo Arriola de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y las prácticas de las ramas ejecutivas y sus fuerzas de seguridad que apelan a la vigencia de la Ley 23.737. Un argumento similar puede encontrarse en Guzmán y Zarza (2019).

La adhesión a la Ley 26.052 tiene como consecuencia, también, que la cantidad de investigaciones federales disminuya en general y, para algunos especialistas, sobre el crimen organizado en particular. El análisis de las causas iniciadas por la justicia federal muestra que solo un bajo porcentaje tiene imputadas tres o más personas.¹⁵ Ello da cuenta de que no solo se investiga poco, sino que no se está atacando al hueso de la narcocriminalidad. Una explicación posible de este fenómeno es que con la desfederalización se ha producido una desconexión entre lo que investiga la justicia federal y la justicia provincial, que perjudica la persecución penal de los eslabones más altos de las organizaciones criminales.

Una de las principales críticas a la nueva distribución de competencias materiales que acontece con el proceso de desfederalización ha sido la atomización de las investigaciones y el posible entorpecimiento en la instrucción de causas seguidas en el fuero federal. En respuesta a esta cuestión, en 2019 se crearon las mesas de intercambio de información, integradas por los diferentes actores involucrados en la persecución penal en materia de estupeficientes, tanto a nivel provincial como federal, con el objetivo de trabajar de manera coordinada (Ley 27.502).¹⁶ No obstante, algunas opiniones de funcionarios y operadores judiciales sugieren que la implementación de estas mesas de trabajo y sus resultados hasta la fecha han sido mínimos para revertir la desconexión entre la justicia federal y las justicias provinciales.

En relación con los problemas anteriores, la desfederalización favorece que aumenten las personas privadas de libertad por delitos de narcomenudeo, sin desbaratar organizaciones criminales ni cortar sus fuentes de financiamiento. La política penitenciaria recae entonces sobre los eslabones más precarios y vulnerables de las organizaciones delictivas: los pobres, las mujeres y las personas trans.

5. Prospectiva

Las tareas realizadas hasta el momento han permitido observar modificaciones importantes en el sistema de investigación criminal federal de delitos asociados a las drogas, con variaciones concomitantes en las causas iniciadas en la justicia federal. Respecto al primer punto, se destaca claramente el cambio producido por la adhesión a la Ley 26.052 por parte de seis provincias y CABA, pues la implementación del sistema acusatorio a nivel federal recién inició su implementación en los últimos meses de nuestro recorte temporal. Estos cambios fueron concomitantes con una reducción de las investigaciones criminales a nivel federal para casos vinculados a la Ley 23.737 y al art. 866 del Código Aduanero. En cuanto a los tipos de delitos investigados, se puede observar un aumento de las investigaciones por tenencia con fines de comercialización hasta 2017 *vis a vis* las investigaciones por tenencia con fines de consumo personal; tendencia que se revierte en 2018 y 2019.

Se han recabado también opiniones en algunos puntos divergentes respecto al impacto de las adhesiones a la ley de desfederalización en la eficacia del sistema de persecución penal federal. Por un lado, señalamos la posición de la PROCUNAR (2024) respecto a que la desfederalización tiene un impacto que optimiza recursos y consigue que la persecución penal del narcomenudeo y del narcotráfico sea más eficaz. Este impacto se constataría por el aumento de las investigaciones de casos vinculados a la Ley 23.737 y al art. 866 del Código Aduanero en las provincias adheridas a la Ley 26.052, y al aumento de las investigaciones por delitos de tráfico ilícito *vis a vis* los delitos por tenencia, a nivel federal. Sin embargo, funcionarios provinciales y especialistas coinciden en cuestionar la falta de recursos económicos para financiar la adhesión a la Ley 26.052, y el

15. Tengamos en consideración que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define como grupo delictivo organizado a “un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo de con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, p. 5).

16. Estas mesas deben estar conformadas por los jueces federales, los representantes del Ministerio

incremento de la selectividad de la política criminal y la superpoblación carcelaria con detenidos por delitos menores en las provincias adheridas.

Llegados a este punto, los próximos pasos a seguir en la segunda mitad del estudio incluyen realizar las entrevistas mencionadas, a funcionarios, operadores judiciales e integrantes de fuerzas de seguridad que han sido actores cercanos de los procesos de investigación criminal del narcomenudeo y el narcotráfico en nuestro período de estudio. Asimismo, esperamos concretar la comparación de información clave de las sentencias judiciales federales entre 2014-2016 y entre 2018-2020 para robustecer la información existente respecto a los tipos de hechos delictivos, los procedimientos investigativos realizados por los operadores judiciales y policiales, y las características de las personas condenadas.

Esperamos que este estudio, en curso, sobre las mutaciones y las miradas de la persecución federal del narcotráfico en Argentina entre 2011 y 2019 aporte al debate informado y a la construcción de políticas públicas basadas en evidencia, sustentables y equitativas.

6. Bibliografía

Público Fiscal de la Nación, los fiscales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o los jueces provinciales, que tengan a su cargo las investigaciones por infracción a la Ley 23.737 y sus modificatorias y por los representantes de la Procuraduría de Narcocriminalidad. En dicho ámbito se intercambiarán criterios de política criminal en torno a las investigaciones y se compartirá toda la información relacionada con las causas e investigaciones en curso (Ley N° 27.502, art. 2°). A través de la Resolución PGN N° 60/19, se aprobó el plan de trabajo para implementar la ley, determinando el funcionamiento de mesas de trabajo regulares en las ocho provincias en las que se ha implementado la desfederalización (dividiendo a su vez, la Provincia de Buenos Aires en cuatro mesas) y designando al titular de la PROCUNAR como coordinador del MPF para el intercambio de información (ver <https://www.mpf.gob.ar/procunar/funciones-de-la-procunar/mesas-de-intercambio-de-informacion/>).

Artico, J. C. (2018). Estructura del Poder Judicial de la Nación. *Revista Pensamiento Penal*. <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/46892-estructura-del-poder-judicial-nacion> (acceso 20.06.2019).

Binder, A. M. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal. *Revista de Estudios de la Justicia*, 12, 209-227. <https://rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/15236>

Borinsky, M. (9 de agosto de 2016). La Justicia Federal Argentina: organización y funcionamiento. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2016/08/09/la-justicia-federal-argentina-organizacion-y-funcionamiento/> (acceso 12.08.2019).

Cafferatta, F. (2023) Winners do not use drugs defederalization policies: Estimating the Impact of National Defederalization Law with Staggered Diff-in-Diff Design. Trabajo preparado para el 27° Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.

Código Procesal Penal de la Nación (1991). Ley 23.984, art. 183. Infoleg. <https://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16547/texact.htm>

Corbelle, F. (2021). La ley de drogas en números: sobre la pretendida lucha contra el narcotráfico. Colección Documentos de Trabajo del Equipo de Antropología Política y Jurídica. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/161200>

Costantino, G. y Gutiérrez, M. (2023). "Crimen organizado e investigaciones policiales federales en Argentina (2011- 2019): el caso del narcotráfico". Trabajo preparado para el 27° Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.

Flom, H. (2021). La investigación criminal del delito complejo: desafíos y abordajes desde la capacitación conjunta. *Revista MERCOPOL*, (13), 77-83. <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/atuacao-internacional/foros-e-redes/publicacoes/view> (acceso 23.09.2024).

Guarda, C. G. (2017). La política criminal aplicada (PCA): La deriva de la política criminal hacia la política pública. *Nuevo Foro Penal*, 13(88), 185-216.

Gutiérrez, M. (2022) ¿Quién conduce las investigaciones criminales? Discrecionalidad policial y delegación selectiva a nivel federal en Argentina. La Policía de Seguridad Aeroportuaria en

perspectiva comparada (2005-2019) [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM. https://repositoriosdigitales.mincyt.gov.ar/vufind/Record/RI_UNSAM_6f1255effc20dcd0ea0188a0996883f2 (acceso 22.09.2024).

Gutiérrez, M. y Costantino, G. (2022). "Between Delegation and Strategic Defection. Police, the Judiciary, and the Politics of Criminal Investigation in Argentina", en Solar, C. y Pérez Ricart, C.A. (eds.). *Crime, Violence, and Justice in Latin America* (1ra ed.). Nueva York: Routledge.

Guzmán, P. y Zarza, A. (2019). *Desfederalización en materia de estupefacientes*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/11/desfederalizacion_en_materia_de_estupefacientes_2019.pdf (acceso 13-10-2023).

Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de La Argentina Rural*, 7(1), pp. 30-54.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (acceso 24.09.2024).

PROCUNAR (2024). Desfederalización de la competencia penal en materia de estupefacientes. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal. <https://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2024/05/Informe-Desfederalizacion-PROCUNAR.pdf> (acceso 18.08.2024).

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(28) (enero-marzo).

Souto Zabaleta, M., Delfino, P. y Sarti, S. (2019). *Análisis de sentencias judiciales por infracción a la Ley 27.737 y por el delito de contrabando de estupefacientes en el ámbito de la justicia federal (2014-2016)*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pieecn_final_elaboracion_del_informe_noviembre_de_2018.pdf

Cita sugerida: Costantino, G.; Gutiérrez, M. y Souto Zabaleta, M. (2024). Miradas y mutaciones en la persecución federal del narcotráfico en Argentina (2011-2019). *Minerva. Saber, arte y técnica*, 8(2). Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 58-72.

*** COSTANTINO, GABRIEL**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Actualmente es integrante de la Secretaría de Investigación en el Instituto Universitario Juan Vucetich y docente en la UNSAM y en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA). Ha participado en consultorías y grupos de investigación, y escrito artículos y capítulos de libro referidos a sus temas predilectos: teoría de la democracia y políticas de seguridad ciudadana.

**** GUTIÉRREZ, MARIANA**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Género y Gestión Institucional por la Universidad de la Defensa (UNDEF). Docente de grado y posgrado en las universidades nacionales de San Martín y Guillermo Brown y en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Se especializa en políticas públicas de seguridad, profesionalización policial, política judicial y gestión con perspectiva de género. Dirigió proyectos de investigación sobre estos temas, con publicaciones en congresos y revistas especializadas. Fue becaria doctoral CONICET, Secretaria de Investigación y Extensión del Instituto Superior de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y Directora de la Unidad Académica de Formación de Grado del IUPFA. Actualmente es Secretaria de Investigación en el Instituto Universitario Juan Vucetich.

***** SOUTO ZABALETA, MARIANA**

Especialista en Políticas de Drogas. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Coordinadora del área de Políticas de Drogas (ILSED). Integrante del Comité Ejecutivo del Acuerdo por la Regulación Legal del Cannabis. Integrante de RESET. Profesora de Crimen Organizado Transnacional y Narcotráfico (EPyG- UNSAM). Miembro asociado del Área de Estudios Internacionales (EPyG-UNSAM).