Impacto de la desfederalización de la ley 23.737 en PBA

Introducción

En el presente informe, se presente exhibir, y en alguna medida, cuantificar el costo que ha tenido, para la Provincia de Buenos Aires, haber asumido en diciembre de 2005, la competencia respecto de los delitos previstos y penados en la Ley de Estupefacientes nro. 23.737. Circunstancia que, en lo concreto, implico que múltiples áreas de la Provincia se hiciesen cargo de una innumerable cantidad de tareas, funciones y responsabilidades.

En este sentido, con la información disponible, describiremos la carga que esto ha implicado en las Fuerzas de Seguridad, Poder Judicial y Servicio Penitenciario Bonaerense. Con la aclaración que, debido a las características institucionales y las prácticas cotidianas de estos actores estatales, solamente hemos podido calcular, estimativamente a través de dos métodos, cuanto ha gastado la Provincia en las personas presas por infracción a la ley 23.73, durante el periodo de diciembre de 2005 hasta marzo de 2020. Esto, con el propósito de delimitar una cifra concreta, que sirva como referencia mínima para dimensionar el gasto público en esta cuestión.

En caso que se torne indispensable también conocer los costos presupuestarios que ha significado para las Fuerzas de Seguridad y Poder Judicial de la Provincia, podría pensarse algún esquema. Aunque, por los motivos hemos explicado, será una cifra aproximada y de baja fidelidad.

Aclaraciones metodológicas

Para la confección de este documento, se utilizaron las siguientes fuentes de información y del modo que a continuación se describe:

* Cuadro de la Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad de PBA, en relación a las aprehensiones durante el 2019;
* Información Estadística Penal del Ministerio Público de PBA, sobre las IPPs iniciadas según año, departamento judicial y bien jurídico afectado;
* Censos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, para la población presa. Se ha preferido utilizar esta base de datos, sobre el Registro Único de Personas Detenidas (R.U.D) del Ministerio Público de PBA, porque tiene completo el periodo 2005/2018.
* Planilla “Detenidos por Infracción a la Ley 23.737” de la Unidad de Gestión y Coordinación Estadística del Servicio Penitenciario Bonaerense, exclusivamente para el año 2019. Esto debido a que el SNEEP no ha agregado la información de ese año.
* Presupuesto Público de PBA, publicado por la Dirección Provincial de Presupuesto Público, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas de PBA, para conocer el total de erogaciones en Servicio Penitenciario Federal;
* Índice de precios del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación “Germán Abdala”, para actualizar los costos a la inflación.

Desarrollo

En agosto de 2005, el Congreso de la Nación, a través de la ley. 26.052, modificó la ley de estupefacientes (ley 23.737). En lo que aquí interesa, se facultó que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante una ley de adhesión, asuman la competencia para perseguir, juzgar y reprimir determinados delitos tipificados en la ley de estupefacientes (art. 5° incisos c y e; art. 5°penúltimo párrafo; art. 5° último párrafo; art. 14; art. 29; arts. 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal). Con una desprolija redacción, la ley establece sin precisiones (o manda a establecer) un sistema de transferencias proporcionales, a las jurisdicciones (provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que adhieran, y que así lo requieran de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial de la Nación correspondientes a fuerzas de seguridad, servicio penitenciario y prestación de justicia con el objeto de garantizar la ejecución de la presente ley (art. 5).

En este marco, la Provincia de Buenos Aires, mediante ley 13.392 (B.O. 2/12/2005), adhirió a la ley nacional y asumió la competencia respecto de los delitos previstos y penados en la Ley de Estupefacientes 23.737 y modificatorias, en las condiciones y con los alcances previstos. Asimismo, se estableció que se le requiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 26.052, la transferencia a la Provincia de Buenos Aires de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial de la Nación, correspondientes a Fuerzas de Seguridad, Servicio Penitenciario y Prestación de Justicia. Este traspaso de competencias a Buenos Aires, en materia de persecución penal de infracciones a la Ley 23.737, implicó, como hemos anticipado, que la Provincia asumiera en diferentes áreas una innumerable cantidad de tareas, funciones y responsabilidades.

El Ministerio de Seguridad, a través de la Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales, informó que, solo durante el año 2019, las fuerzas de seguridad aprehendieron a 58.572 personas por infracción a la ley 23.737. Este número, de por sí elevadísimo, cobra aún mayor magnitud si se tiene en cuenta que las aprehensiones por delitos contra la propiedad fueron inferiores. Este estado de situación, obligatoriamente, ha repercutido en contrataciones de policías, sueldos, combustible de patrulleros, mantenimiento de comisarías y equipamiento para los/as agentes.

En el plano judicial, desde el año 2005, y con excepción del periodo 2011/12, creció constantemente la cantidad de investigaciones por infracción a la ley 23.737. Las que, según el año, oscilaron entre un seis y un diez por ciento de todas las IPPs iniciadas en el Fuero Criminal y Correccional. Además, se resalta que en el año 2018 se registraron 63.198 IPPs por infracción ley 23.737, que son más de un 8% del total de IPPs iniciadas por delito. Como así también, son más de las iniciadas, por ejemplo, por los delitos contra la integridad sexual, hurto, robo con armas, lesiones culposas o daño, entre otros (Fuente de datos: Simp (Sistema Informático del Ministerio Público) - Datos extraídos de la base SIMP de fecha 13/01/2019).

*Gráfico n° 1: Evolución de las IPPs iniciadas por Infracción ley 23.737 en PBA (2005/2018)*

Elaboración de la Unidad de Coordinación en Materia de Estupefacientes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires.

A esta información, se agrega que de las IPPs iniciadas en el periodo 2016/2018 por infracción a la ley 23.737, la mayoría son por comercio, que es la figura penal de mayor gravedad, sin posibilidad de salida condicional (conf. art. 14 CP) y más compleja de investigar. Mientras que el resto -en una cantidad sustancialmente menor - se divide entre tenencia para consumo, tenencia simple y otros.

*Gráfico n° 2: IPPs iniciadas por infracción ley 23.737 según delito (2016/2018)*

Elaboración de la Unidad de Coordinación en Materia de Estupefacientes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires

En estos términos, se desprende que la trasferencia de competencias para la persecución y el juzgamiento de las personas que se alega y/o que han infringido la ley 23.737, como consecuencia:

* Ha incrementado significativamente el caudal de trabajo -y el nivel de conflictividad- de los organismos del Poder Judicial y de los Ministerios Públicos en la primera etapa del proceso;
* A su vez, por las características propias de este tipo de conflictividad, ha ocasionado que sea indispensable la realización de pericias toxicológicas;
* En paralelo, ha extendido el número de audiencias en la instancia oral y el tiempo y los recursos que destinan los distintos actores a tal fin;
* Además, ha sobrecargado a las Cámaras de Apelación y Garantías en lo penal del conjunto de departamentos judiciales, en especial a aquellas del conurbano, y al Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, se resalta que este impacto sobre el Poder Judicial Provincial, se ha sentido, muy especialmente, en los departamentos judiciales del Conurbano: Quilmes, Morón, Lomas de Zamora, La Matanza, San Isidro, San Martín y Moreno-Gral. Rodríguez. En tanto, las IPPs que se han iniciado por infracción a la ley 23.737, no están distribuidas uniformemente en la Provincia, sino que la mayor cantidad y porcentaje se ha concentrado en el conurbano. Lo dicho, se observa perfectamente en el cuadro n°1, donde se expone -con una muestra del periodo 2016/2018 que funcionaría como indicativa de lo sucedido desde diciembre de 2005- la abismal diferencia, tanto en términos absolutos como relativos, entre las distintas zonas geográficas. Esta circunstancia, inexorablemente, ha condicionado la actuación del Poder Judicial y, previamente, la de las Fuerzas de Seguridad en estos territorios.

*Cuadro n°1: Distribución territorial de IPPs iniciadas por infracción ley 23.737 (2016/2018)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año/IPPs por ley 23.737** | **Total** | **Departamentos Judiciales Conurbano** | **Departamentos Judiciales por fuera del conurbano** | **Porcentaje Conurbano** | **Porcentaje por fuera Conurbano** |
| **2016** | 47636 | 37765 | 9871 | 79% | 21% |
| **2017** | 51838 | 40804 | 11034 | 79% | 21% |
| **2018** | 68998 | 53038 | 15960 | 77% | 23% |

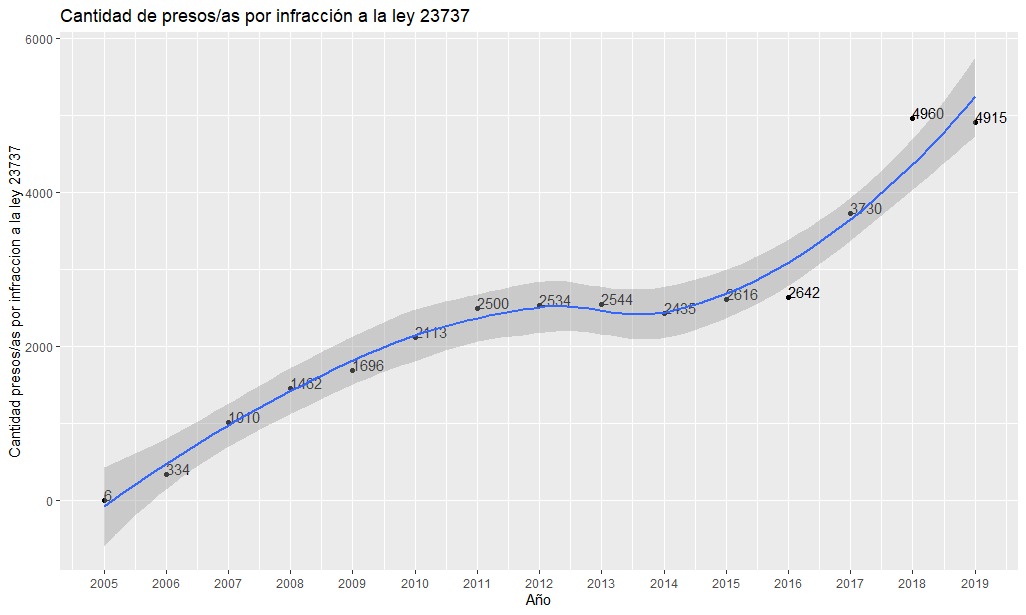
En función de lo hasta aquí señalado, se torna lógico que la desfederalización de la ley 23.737 también haya impactado en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, sucedió que los/as trabajadores/as del SPB tuvieron que asumir -en un corto periodo de tiempo- funciones y responsabilidades en relación a una población de características particulares, y que además hasta ese entonces no conocía. Por el otro, de modo constante, se agrandó el número de personas privadas de libertad por infracción a la ley 23.737. Esta circunstancia, contribuyó a la grave situación de sobrepoblación y hacinamiento que atraviesan las prisiones provinciales. Tanto, que en diciembre de 2019 había casi 5000 personas privadas de libertad por esta clase de delitos, lo que representa más del 10% del total. Lo expuesto se visualiza adecuadamente en el cuadro n°1 y en el gráfico n°3, que se exponen a continuación.

*Cuadro n° 2: presos/as por infracción ley 23.737 y proporción sobre el total de la población detenida, por año.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Año | Total presos/as SPB (al 31/12) | Presos/as por infracción a la ley 23737 (al 31/12) | Proporción presos/as por infracción a la ley 23737 |
| 2005 | 12788 | 6 | 0.05% |
| 2006 | 20109 | 334 | 1.66% |
| 2007 | 21491 | 1010 | 4.70% |
| 2008 | 22769 | 1462 | 6.42% |
| 2009 | 22858 | 1696 | 7.42% |
| 2010 | 25874 | 2113 | 8.17% |
| 2011 | 26871 | 2500 | 9.30% |
| 2012 | 26780 | 2534 | 9.46% |
| 2013 | 27860 | 2544 | 9.13% |
| 2014 | 30177 | 2435 | 8.07% |
| 2015 | 31619 | 2616 | 8.27% |
| 2016 | 33461 | 2642 | 7.90% |
| 2017 | 37342 | 3730 | 9.99% |
| 2018 | 42255 | 4960 | 11.74% |
| 2019 | 45366 | 4915 | 10.83% |

Elaboración propia de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia PBA, conforme la información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (para los años 2005/2018) y de la Unidad de Gestión y Coordinación Estadística del SPB (para el año 2019).

\* Se menciona que existe una reducida población de personas que han sido condenadas por infracción a la ley 23.737 en la Justicia Provincial, pero que están encerrados en cárceles del Servicio Penitenciario Federal por diversos motivos.

*Gráfico n°3: crecimiento de la población en cárceles por infracción ley 23.737*

Elaboración propia de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia PBA, conforme la información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (para los años 2005/2018) y de la Unidad de Gestión y Coordinación Estadística del SPB (para el año 2019).

En función de lo expuesto, se construye un panorama integral, que da cuenta de la importantísima cantidad de personas, recursos materiales y tiempo, que viene destinando la Provincia -ininterrumpidamente desde el 2005-, en prevención, persecución y sanción en materia de estupefacientes. Especialmente, a través de sus Fuerzas de Seguridad, Poder Judicial y Servicio Penitenciario. Y si bien por las características institucionales y las prácticas cotidianas de estas instituciones, se dificulta calcular el gasto exacto, sí se ha puesto a la vista que necesariamente la Provincia destina una parte no menor de su presupuesto público en estas cuestiones. Más allá de este obstáculo, se han realizado dos cálculos estimativos, de cuanto han costado -anualmente- las personas presas por infracción a la ley 23.737 desde diciembre de 2005 hasta marzo del 2020 en la Provincia. Ello, con el propósito de construir un parámetro que sirva como referencia mínima de este gasto público.

En particular, se ha procedido del siguiente modo:

1. Se ha individualizado, del presupuesto anual de PBA, el total de erogaciones para el Servicio Penitenciario Bonaerense;
2. Se lo ha dividido:
   1. En la cuenta n°1, por el número de personas presas al 31 de diciembre del año correspondiente;
   2. En la cuenta n°2, por el número total meridional de personas presas durante el año correspondiente (promedio medio lineal por mes);

No han sido incluidas las personas privadas de libertad que están con sistema de monitoreo electrónico y/o con detención domiciliaria; esta circunstancia permitiría compensar -al menos parcialmente- la no distinción entre costos fijos y variables que integran el presupuesto del Servicio Penitenciario Bonaerense.

1. Al resultado:
   1. En la cuenta n°1, se lo ha multiplicado por el número de presos/as por infracción a ley 23.737 al 31 de diciembre de ese periodo;
   2. En la cuenta n°2, se lo ha multiplicado por el número meridional de presos/as por infracción a ley 23.737 comprendidos durante ese periodo.

Se aclara que, del 2005, únicamente se calculo el mes de diciembre. Por lo tanto, al resultado de la cuenta anterior, se lo dividió por doce.

1. Luego, el resultado de cada una de estas cuentas, se lo ha actualizado por inflación y de ahí surge -estimativamente- cuanto le han costado a la Provincia de Buenos Aires, las personas presas por infracción a la ley 23.737, desde diciembre de 2005 y hasta diciembre de 2019.

El detalle completo del procesamiento de datos se encuentra en el anexo n°1; y a continuación, se presentan los resultados finales de las cuentas n°1 y n°2.

***Cuenta n°1 según presos/as al 31/12 de cada año***

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Presupuesto Sistema Penitenciario | Total presos/as SPB al 31/12 | Costo anual por preso/a SPB | Costo mensual por preso/a SPB | Presos/as por infracción a la ley 23737 al 31/12 | Costo total presos/as por ley23737 | Costo total presos/as por ley23737 corregido por inflación |
| 2005 | $ 480.095.252,00 | 12788 | $ 37.542,64 | $ 3,128.55 | 6 | $ 18.771,32 | $ 547.583,52 |
| 2006 | $ 568.460.089,00 | 20109 | $ 28.268,94 | $ 2,355.74 | 334 | $ 9.441.825,54 | $ 261.555.532,99 |
| 2007 | $ 840.723.598,00 | 21491 | $ 39.119,80 | $ 3,259.98 | 1010 | $ 39.510.996,88 | $ 950.277.273,80 |
| 2008 | $ 977.027.549,00 | 22769 | $ 42.910,43 | $ 3,575.87 | 1462 | $ 62.735.046,63 | $ 1.124.186.498,01 |
| 2009 | $ 1.173.467.090,00 | 22858 | $ 51.337,26 | $ 4,278.11 | 1696 | $ 87.067.993,03 | $ 1.486.888.939,09 |
| 2010 | $ 1.444.603.505,00 | 25874 | $ 55.832,24 | $ 4,652.69 | 2113 | $ 117.973.533,51 | $ 1.663.846.125,43 |
| 2011 | $ 1.897.422.230,00 | 26871 | $ 70.612,27 | $ 5,884.36 | 2500 | $ 176.530.667,82 | $ 2.025.714.734,50 |
| 2012 | $ 2.534.895.960,00 | 26780 | $ 94.656,31 | $ 7,888.03 | 2534 | $ 239.859.087,48 | $ 2.240.538.031,37 |
| 2013 | $ 3.330.242.960,00 | 27860 | $ 119.534,92 | $ 9,961.24 | 2544 | $ 304.096.844,59 | $ 2.274.485.246,48 |
| 2014 | $ 4.319.197.000,00 | 30177 | $ 143.128,77 | $ 11,927.40 | 2435 | $ 348.518.563,64 | $ 1.937.636.381,38 |
| 2015 | $ 6.763.368.000,00 | 31619 | $ 213.902,02 | $ 17,825.17 | 2616 | $ 559.567.686,77 | $ 2.513.615.082,88 |
| 2016 | $ 10.793.218.000,00 | 33461 | $ 322.561,13 | $ 26,880.09 | 2642 | $ 852.206.507,76 | $ 2.764.195.514,34 |
| 2017 | $ 14.047.164.000,00 | 37342 | $ 376.175,99 | $ 31,348.00 | 3730 | $ 1.403.136.460,82 | $ 3.577.393.077,59 |
| 2018 | $ 16.651.913.070,00 | 42255 | $ 394.081,48 | $ 32,840.12 | 4960 | $ 1.954.644.156,36 | $ 3.755.365.277,84 |
| 2019 | $ 23.417.065.600,00 | 45366 | $ 516.180,96 | $ 43,015.08 | 4915 | $ 2.537.028.304,00 | $ 3.246.818.179,98 |
| **Total** |  |  |  |  |  | **$ 8.692.336.446,14** | **$ 29.943.063.479,20** |

***Cuenta n°2 según cantidad media lineal de presos/as de cada año***

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Presupuesto anual SPB | Total media lineal de presos/as SPB | Costo anual preso/a SPB | Costo mensual preso/a SPB | Total media lineal presos/as infracción ley 23737 | Costos presos/as infracción ley 23737 | Costos presos/as infracción ley 23.737 según inflación |
| 2005 | $480.095.252,00 | 12788 | $37.542,64 | $ 3.128,55 | 6 | $18.771,32 | $547.583,52 |
| 2006 | $568.460.089,00 | 16753,54167 | $33.930,74 | $ 2.827,56 | 183,6666667 | $5.919.103,49 | $162.267.385,25 |
| 2007 | $840.723.598,00 | 20857,58333 | $40.307,81 | $ 3.358,98 | 700,1666667 | $28.082.943,84 | $664.471.195,01 |
| 2008 | $977.027.549,00 | 22183,25 | $44.043,48 | $ 3.670,29 | 1254,833333 | $55.187.457,61 | $1.071.766.092,91 |
| 2009 | $1.173.467.090,00 | 22817,20833 | $51.429,04 | $ 4.285,75 | 1588,75 | $81.704.103,49 | $1.392.998.235,69 |
| 2010 | $1.444.603.505,00 | 24491,66667 | $58.983,47 | $ 4.915,29 | 1921,875 | $113.250.219,43 | $1.594.850.648,29 |
| 2011 | $1.897.422.230,00 | 26414,04167 | $71.833,85 | $ 5.986,15 | 2322,625 | $166.775.911,15 | $1.909.361.772,84 |
| 2012 | $2.534.895.960,00 | 26821,70833 | $94.509,12 | $ 7.875,76 | 2518,416667 | $238.014.463,29 | $2.222.608.918,21 |
| 2013 | $3.330.242.960,00 | 27365 | $121.697,17 | $ 10.141,43 | 2539,416667 | $309.075.681,22 | $2.313.362.547,62 |
| 2014 | $4.319.197.000,00 | 29115,04167 | $148.349,33 | $ 12.362,44 | 2484,958333 | $368.941.884,89 | $2.056.775.049,13 |
| 2015 | $6.763.368.000,00 | 30958,08333 | $218.468,56 | $ 18.205,71 | 2533,041667 | $553.336.893,19 | $2.484.500.773,94 |
| 2016 | $10.793.218.000,00 | 32616,75 | $330.910,28 | $ 27.575,86 | 2630,083333 | $870.511.207,15 | $2.826.997.956,42 |
| 2017 | $14.047.164.000,00 | 35563,20833 | $394.991,47 | $ 32.915,96 | 3231,333333 | $1.273.721.321,24 | $3.234.261.186,11 |
| 2018 | $16.651.913.070,00 | 40003,20833 | $416.264,44 | $ 34.688,70 | 4396,25 | $1.827.076.519,32 | $3.510.281.295,62 |
| 2019 | $23.417.065.600,00 | 43940,125 | $532.931,25 | $ 44.410,94 | 4935,625 | $2.631.581.355,77 | $3.377.293.124,10 |
| **TOTAL** |  |  |  |  |  | **$8.523.197.836,39** | **$28.822.343.764,66** |

Consideraciones finales

* Para PBA, haber asumido en diciembre de 2005, la competencia respecto de los delitos previstos y penados en la Ley de Estupefacientes nro. 23.737, implico que múltiples áreas de la Provincia se hiciesen cargo de una innumerable cantidad de tareas, funciones y responsabilidades;
* Esta circunstancia impactó, especialmente, en las Fuerzas de Seguridad, el Poder Judicial y el Servicio Penitenciario Bonaerense;
* El mayor nivel de conflictividad en relación a estupefacientes, se ha concentrado en los territorios del Conurbano;
* Ha quedado debidamente acreditado, la cantidad y la complejidad de trabajo que ha implicado para las Fuerzas de Seguridad y el Poder Judicial, la persecución y el juzgamiento de los delitos previstos en la ley 23.737; lo que, como consecuencia lógica, da parámetros objetivos para representarse las dimensiones del gasto público;
* Se ha cuantificado cuánto le han costado a la Provincia los presos y las presas por infracción a la ley 23.737 desde diciembre de 2005 hasta marzo de 2020; por un lado, según presos/as al 31/12 de cada año y, por el otro, en función de una media lineal de presos/as por año, se obtuvieron resultados similares, circunstancia que robustece la fidelidad del costo calculado;

Anexo n°1. Detalle del procesamiento de datos.