



SABER, arte y técnica

Minerva. Saber, arte y técnica

AÑO 9 • VOL. 1 • JUNIO 2025

Dossier Ciencias Forenses Aplicadas

ISSN en línea 2545-6245

ISSN impreso 2591-3840

La desfederalización del narcotráfico en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas¹

PABLO NAVARRO URQUIZA*

Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Argentina

navarrouquizapablo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3767-1145>

RECIBIDO: 8 DE NOVIEMBRE DE 2024

ACEPTADO: 20 DE ENERO DE 2025

Resumen

La literatura especializada en políticas de control del narcotráfico en la Argentina reciente establece que las intervenciones estatales en la materia priorizaron la persecución y criminalización de los infractores menores vinculados con la Ley de Estupefacentes. Sin embargo, poco es sabido sobre la sanción y aplicación de la Ley de Desfederalización en la provincia de Córdoba, Argentina. Por medio de un estrategia metodológica basada en la realización de un trabajo de corte cualitativo desarrollado a través de la aplicación de un estudio de caso y desde el enfoque de las políticas públicas, el presente artículo tiene por objeto analizar y describir las políticas de control del narcotráfico en la provincia de Córdoba, Argentina. Los principales hallazgos evidencian falencias presentadas por la estrategia adoptada en la provincia cordobesa, así como la necesidad de pensar de manera integral el problema del narcotráfico. Asimismo, los resultados permiten evidenciar cambios y permanencias en el abordaje estatal del problema

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Política y seguridad pública en la Argentina democrática: modalidades, dilemas y conflictividades del gobierno político de la seguridad (1995-2021)”, financiado por la Universidad Nacional de Quilmes.

del narcotráfico a nivel subnacional en la Argentina, lo cual contribuye a la discusión académica, pero también política y social sobre un cuestión de plena vigencia y relevancia como lo es la temática referida.

Palabras clave: narcotráfico; descentralización; políticas públicas

The Defederalization of Drug Trafficking in the Province of Córdoba, Argentina: An Analysis from a Public Policy Perspective

Abstract

The specialized literature on drug trafficking control policies in Argentina nowadays establishes that state interventions in the matter prioritized the prosecution and criminalization of minor offenders linked to the Narcotics Law. However, little is known about the enactment and implementation of the Defederalization Law in the Province of Córdoba, Argentina. Through a methodological strategy based on qualitative research using a case study approach and framed within the field of public policy, this article aims to analyze and describe drug trafficking control policies in the province of Córdoba, Argentina. The main findings show the shortcomings presented by the strategy adopted in the province of Córdoba, as well as the necessity of thinking comprehensively about the problem of drug trafficking. Likewise, the results allow us to show changes and permanence in the state's approach to the problem of drug trafficking at the subnational level in Argentina, which contributes to the academic, but also political and social discussion on an issue of full validity and relevance such as the subject referred.

Keywords: drug trafficking; defederalization; public policies

Introducción

En el año 2012, en la provincia de Córdoba, Argentina, fue impulsada una política pública vinculada directamente con el tráfico ilícito de estupefacientes, a saber: la adhesión provincial a la Ley de Desfederalización (Nº 26.052), sancionada por el Congreso Nacional en 2005.² La medida implicó la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes para algunos tipos

² Esta iniciativa abrió el camino para que las distintas provincias del país asumieran —a través de sus distintas agencias penales— la persecución de los denominados “delitos menores”, es decir, los *delitos de tenencia y comercio destinado al consumo*.

penales, en rigor de verdad, lo hizo para aquellas figuras de menor envergadura.³ Asimismo, y en el marco de esta iniciativa, se creó el Fuero de Lucha contra el Narcotráfico en el ámbito de la justicia provincial cordobesa, integrado por un Juzgado de Control y tres Fiscalías de Instrucción (Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, s/f). En este sentido, el objetivo del presente artículo gira en torno a analizar y describir las principales características y el funcionamiento de la implementación de la Ley de Desfederalización Parcial de la Competencia Penal en Materia de Estupefacentes en Córdoba (Ley N° 10.067) en tanto política de control del narcotráfico.⁴

El artículo se inserta dentro del campo de investigaciones sobre narcotráfico en Argentina, el cual es de conformación relativamente reciente. Por este motivo, resulta un aporte para el desarrollo y consolidación del mismo. Dentro de los autores que han contribuido en esta materia, se pueden destacar los trabajos de Sain (2015; 2017); Bergman (2016); Tokatlian (2017); Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019); Corbelle (2021); y Auyero y Sobering (2021). Los mismos dan cuenta de las especificidades que la cuestión de las drogas, en general, y del narcotráfico, en particular, exhibió en el país, desde el surgimiento y consolidación de grupos criminales dedicados a formar parte de dicha actividad ilegal hasta su actual configuración, prestando atención al rol que desempeñan las agencias estatales en ese negocio, así como al sesgo persecutorio contra los infractores menores y los consumidores.

De la misma manera que el grupo de estudios referido previamente evidencia las tendencias generales relacionadas con el comercio de drogas en Argentina, también existe un conjunto de investigaciones que aborda, específicamente, cuáles fueron las dinámicas que moldearon el fenómeno del narcotráfico y las políticas estatales orientadas a su abordaje en la provincia de Córdoba. Dentro de ellas, se pueden destacar los aportes de Crespi (2017); Carbajo y Buzzetti (2017); Buzzetti (2018); Galvani, Lorenz y Rodríguez (2020); y Podsiadlo, Sánchez y Gauna (2022). Estos autores analizan los principales emergentes de esta temática en territorio cordobés.

El trabajo se estructura sobre el enfoque conceptual de las políticas de control de narcotráfico. En este sentido, por narcotráfico, se hace referencia al

³ Tal como lo establece la Procuraduría de Narcocriminalidad, uno de los pilares de la Ley de Desfederalización se basó en que el sistema dejara de ser “unívocamente federal”, al facultar a las provincias adherentes a dicha ley a “perseguir, juzgar y reprimir” una serie de delitos tipificados en la Ley de Estupefacentes (Procuraduría de Narcocriminalidad, 2014, p. 5).

⁴ Es preciso señalar que el trabajo no tiene por finalidad abordar el funcionamiento a largo plazo de la política abordada, sino en el periodo inmediatamente posterior a su implementación, dado que la misma fue colocada como una herramienta fundamental en un contexto social específico por parte de las autoridades gubernamentales de la provincia de Córdoba.

[conjunto] de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacientes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material. (Sain y Rodríguez Games, 2015, p. 18)

Por políticas de control del narcotráfico, en tanto, se refiere aquí a aquellas iniciativas gubernamentales orientadas a la prevención y el control de dicha actividad ilegal basadas en la ejecución de diagnósticos sobre el estado de situación de esta problemática, el diseño e implementación de políticas adecuadas a la realidad local previamente identificada y, finalmente, mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas impulsadas (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019). Esta definición se encuentra en sintonía con las consideraciones plasmadas por los especialistas en análisis y evaluación de políticas públicas (Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone, 2008).

Metodología

El trabajo se asienta en un enfoque de investigación predominantemente cualitativo, entendiendo al mismo como aquel que apunta al desarrollo de teorías fundamentadas empíricamente y que propone como objetivo principal crear, ampliar, modificar o superar las teorías existentes (Vasilachis de Gialdino, 2009). En este sentido, el trabajo propone la realización de un estudio de caso, los cuales, según Howard Becker, son estudios de situaciones particulares que invitan a pensar por analogía en otros casos con características y dinámicas similares (2016). Debido a que el fenómeno social analizado constituye un objeto de estudio opaco y de difícil acceso para el investigador, el trabajo pretende constituir una primera aproximación basada en evidencia empírica para abrir el debate y el estudio en profundidad de estas temáticas. En este sentido, algunas cuestiones vinculadas con el abordaje pormenorizado del caso estudiado, tales como las posturas de todos los actores relacionados, no se encuentra aquí disponible, sino que se recuperan las principales experiencias, discursos, normas y acciones institucionales relacionadas. Vale decir, no se trata de un estudio de caso de corte exhaustivo sino que, a tono con la propuesta de Robert Stake (1999), se propone aquí la elección de un objeto de estudio para concentrar allí la atención del trabajo de investigación a fines de comprenderlo en su especificidad.

El material utilizado se encuentra compuesto por fuentes primarias de carácter documental, tales como documentos oficiales vinculados con la adhesión a la Ley de Desfederalización por parte del gobierno cordobés, discursos y exposiciones de gobernantes, legisladores y autoridades provinciales y estudios de desempeño e impacto mediante análisis cuantitativo y/o estadístico. El análisis

de estas fuentes se enmarcará en un abordaje descriptivo e interpretativo de dos dimensiones heurísticas fundamentales: los actores y el contexto situacional, dando cuenta del contrapunto entre ambos para intentar dar respuesta a la pregunta de investigación (Merlino, 2009).

El criterio de selección guiado para la recolección y el tratamiento de estas fuentes giró en torno a, por un lado, la documentación oficial públicamente disponible –en el caso de las fuentes primarias– y, por otro, a la fiabilidad y reconocida trayectoria de los medios de comunicación de los cuales se recuperan cuestiones relacionadas con el objeto de estudio, en el caso de las fuentes secundarias. Los pasos seguidos para evitar los sesgos en la información empírica recuperada giraron en torno a la utilización de todo el material oficial disponible en portales estatales cordobeses, mientras que a la hora de recuperar los discursos de actores involucrados en el proceso estudiado, se priorizó garantizar la pluralidad de voces, de modo tal que, cuando se abordan discursos legislativos, se analizan las alocuciones de integrantes de distintos bloques. En este sentido, además, se tuvo la precaución de dar cuenta de las posturas volcadas por las autoridades del Poder Ejecutivo provincial, de la justicia provincial cordobesa, de la justicia federal cordobesa, de organismos relacionados con la persecución del narcotráfico a nivel nacional, de referentes en la materia y, finalmente, de legisladores provinciales de distintos espacios políticos.

Resultados

El debate por la desfederalización en la provincia de Córdoba surgió en mayo de 2012, cuando el gobernador José Manuel de la Sota envió a la legislatura provincial un proyecto de ley para adherir a la referida legislación nacional (Ruchansky, 2012). El proyecto se enmarcó en el Programa Provincial de Lucha contra la Droga, motivado por “la necesidad de incrementar la respuesta contra [ese] flagelo”, y propuso “facultar al Estado provincial para la investigación, persecución y juzgamiento de delitos relacionados con el tráfico, venta o distribución de drogas en escala menor”. Para el gobernador, se trataba del inicio de “la lucha contra la droga y el narcotráfico” para la cual necesitaban de la colaboración de “todos los papás y todas las mamás de Córdoba”, ya que “solos” no podrían (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012).

El programa presentado contó con un conjunto de medidas. Primero, el envío del proyecto de adhesión provincial a la Ley de Desfederalización, con el objetivo de

[lograr] autonomía para investigar, perseguir y juzgar el tráfico de estupefacientes en sus distintas modalidades; penar los delitos relacionados con la venta o distribución en escala menor; incrementar la capacidad de respuesta contra el narcotráfico; contar con un sistema de investigación y juzgamiento provincial para la persecución de estas actividades delictivas y lograr mayor presencia en localidades de la provincia afectadas por [dicho] flagelo. (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012)

En segundo lugar, se propuso la creación del fuero de Lucha contra el Narcotráfico, con el objetivo de “establecer la estructura de investigación y/o juzgamiento de los delitos relacionados con el narcotráfico en el territorio provincial” (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012).

Por último, se habilitó una línea telefónica para la recepción de denuncias de hechos vinculados con el tráfico de drogas, y se estableció que las denuncias serían anónimas y las llamadas no podrían ser identificadas. Además, quienes llamaran obtendrían un número de trámite para poder corroborar la eventual evolución de su denuncia (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012).

En su conjunto, los lineamientos impulsados conformaron una batería de acciones institucionales impulsadas por el Poder Ejecutivo cordobés para dar respuesta al problema del tráfico ilícito de estupefacientes a nivel provincial, dentro de las cuales destacaban medidas de prevención, investigación y persecución penal. En este sentido, resultó llamativa la consideración volcada por la máxima autoridad gubernamental respecto de la necesidad de contar con la colaboración de los padres y madres, dado que poco podrían hacer en el marco de esas acciones.

Días después de la presentación realizada por el mandatario provincial ante la Legislatura, surgieron varios pronunciamientos en contra de la propuesta. Ignacio Vélez Funes, titular de la Cámara Federal de Córdoba, manifestó que la adhesión a la desfederalización no implicaba “generar sospechas”, pero que su preocupación giraba en torno a que pudieran “crearse más nichos de corrupción en distintos ámbitos”, en particular, en los ámbitos donde se investigaban este tipo de delitos. Además, señaló que la droga era “tremenda para corromper funcionarios públicos” y que, para evitarlo, los mecanismos de control debían ser “muy arduos” (Simo, 2012).

Por su parte, la defensora oficial de la justicia federal, Mercedes Crespi, alertó sobre un posible crecimiento de los hechos de abusos policiales, puesto que el Código Procesal Penal cordobés establecía que los allanamientos fueran “en lo posible” con testigos “extraños a la policía”, pero, según Crespi, en los hechos serían integrantes de la propia institución policial. Además, la defensora advirtió que, con la adhesión a la desfederalización, sería más fácil que la policía plantase drogas (Simo, 2012).

El juez federal de Córdoba José Vicente Muscara manifestó que la medida implicaba un “pase de manos del delito social” por parte de la justicia federal a la justicia provincial cordobesa, basado en un “golpe de impacto político” que no solucionaría nada, “porque la guerra contra las drogas nació muerta”. Además, resaltó que desconocía si la iniciativa era una “triquiñuela del poder o una forma de hacer caja” (Ruchansky, 2012).

El fiscal federal cordobés Enrique Senestrari alegó estar “sorprendido” por la iniciativa impulsada por De la Sota, y agregó que el problema de la desfederalización era que “los kioscos de droga [solían] ser la fuente de investigación para llegar a organizaciones más complejas, porque a través del

'chiquitaje' se [podía] llegar a los narcos más grandes". El fiscal manifestó que habría que ser "más creativos" para investigar delitos vinculados con el tráfico ilícito de estupefacientes (Simo, 2012), dando cuenta del impacto que esta medida tenía en el desempeño de la justicia federal.

La secretaria general del gremio de empleados judiciales, Irina Santesteban, indicó que con las medidas promovidas por el gobernador provincial se iba a "incrementar la persecución a consumidores y a muchos pibes que [vendían] para pagar lo suyo en vez de ir por los grandes narcos". En una dirección similar, el juez federal José Vicente Muscara hizo mención al proyecto y señaló que se trataba de "un pase de manos del delito social" de la justicia federal a la justicia ordinaria cordobesa" (Simo, 2012).

El camarista provincial Gabriel Pérez Barbera manifestó que la iniciativa legitimaba la "mala conciencia" existente en la justicia federal, orientada a la persecución del microtráfico, e indicó que le llamaba la atención que la tarea judicial se enfocara en los últimos eslabones del tráfico de drogas, los cuales, según él, debían "dejar de ser el centro de las investigaciones para tener una política seria en la lucha contra el narcotráfico". También señaló que las medidas impulsadas parecían considerar que "lo único eficaz [era] la persecución del tráfico menor" (Simo, 2012).

La legisladora del Frente de Izquierda, Liliana Olivero, resaltó que el gobierno pretendía adherirse a una ley que el propio Congreso Nacional debatía si sostener o modificar, y que su aplicación le brindaría más poder a la policía provincial, la cual era "un desastre". Además, indicó que la propuesta estaba orientada a atacar al eslabón más débil de la cadena: el consumidor. Para concluir, la legisladora indicó que se llenarían las cárceles de "perejiles" por medio de la adhesión a una ley que criminalizaría la pobreza (Ruchansky, 2012).

De este modo, actores de distintos espacios integrantes de la estatalidad provincial se manifestaron de forma pública en contra de la iniciativa impulsada por el gobierno, con distintos argumentos basados en distintos tipos de evidencia. Todo indicaba que la instancia que promovía más fuertemente la desfederalización era, en este punto, el gobierno de la provincia cordobesa.

En el marco del debate parlamentario celebrado en junio de 2012 en la legislatura provincial, los distintos bloques manifestaron sus posturas.⁵ En primer lugar, el legislador oficialista Juan Manuel Cid, miembro informante del proyecto remitido por el gobierno provincial, destacó la labor desarrollada en la antesala de la votación, que incluyó la invitación a distintos especialistas y funcionarios

⁵ Cabe resaltar que, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Córdoba, el poder legislativo provincial está conformado por una instancia unicameral, sin las figuras de diputados y senadores. El rol que desempeñan quienes ocupan las bancas es el de legislador.

provinciales relacionados con el control del narcotráfico, junto con autoridades de la provincia de Buenos Aires que dieron cuenta de la implementación bonaerense de la desfederalización. En este sentido, señaló que la opinión de los distintos disertantes, junto con la de otros integrantes de la cámara, favoreció la mejora del proyecto presentado inicialmente, ya que se habían introducido un conjunto de modificaciones. Cid consideró que la propuesta respondía de forma directa a la “federalización de la lucha contra la droga” y detalló punto por punto en qué instancias específicas podría intervenir la justicia provincial, en respuesta a las inquietudes planteadas por distintas autoridades judiciales como los fiscales federales Enrique Senestrari y Gustavo Vidal Lascano y el camarista Ignacio Vélez Funes (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012a, p. 1427).

Por su parte, el legislador del socialismo cordobés, Roberto Birri, manifestó que, si bien su bloque acompañaría la iniciativa del oficialismo, había que poner en contexto algunas cuestiones, dentro de las cuales destacó que la Ley de Desfederalización de alcance nacional sancionada en 2005 había sido elaborada a medida de la provincia de Buenos Aires, y que la misma había surgido en un contexto político y social muy específico, relacionado con la crisis de 2001. A su entender, ese trasfondo poco tenía que ver con la realidad social de Córdoba en 2012. En este punto, resaltó que otro factor de diferenciación se hacía presente en la cuestión policial, ya que la policía bonaerense era una institución sospechada de corrupción y en condiciones de precariedad institucional, mientras que en Córdoba las instituciones estaban fortalecidas. Por otro lado, Birri también llamó la atención sobre el Tribunal Superior de Justicia –dependencia integrante del Poder Judicial cordobés– ya que este órgano, encargado de supervisar la ejecución de la desfederalización, no se había enterado del proyecto hasta que sus integrantes fueron convocados a la Legislatura. Para concluir, afirmó que el narcotráfico debía permanecer en la órbita de la justicia federal, con el fortalecimiento de esta instancia, por medio de la asignación de más recursos humanos y materiales. Pese a ello, y debido a la compleja situación que enfrentaba la provincia en materia de tráfico de drogas ilícitas, el legislador confirmó el acompañamiento al proyecto presentado por el gobierno (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012a, p. 1437-1441).

Posteriormente, el legislador radical Rodrigo de Loredó señaló que acompañarían el proyecto, fundamentalmente, porque se trataba de una idea volcada por la Unión Cívica Radical un año antes en el marco de la campaña electoral. En este sentido, también relató que su bloque había presentado un proyecto en idéntica dirección ni bien asumieron la responsabilidad legislativa y que el mismo no fue considerado por sus pares. De igual modo, realizó una serie de señalamientos, dentro de los cuales destacó la cuestión presupuestaria y las cuestiones relacionadas con el control funcional de desempeño y legalidad de los efectivos policiales vinculados con las tareas de investigación del narcotráfico (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012a, p. 1441-1443).

Esos fueron los principales argumentos esgrimidos en el marco de la legislatura provincial. Luego del debate, la provincia adhirió a la Ley de Desfederalización mediante la sanción de la Ley N° 10.067. La propuesta fue acompañada por

el mensaje del Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba (firmado por el gobernador De la Sota, el ministro de Seguridad Daniel Paredes y el fiscal de Estado Jorge Córdoba), que evidenció los objetivos a los que apuntó la medida, basados en “la asunción por parte de la Provincia de Córdoba de [la] competencia para la investigación, persecución y juzgamiento en materia de delitos de tráfico de estupefacientes con distintas modalidades, relacionados con su venta o distribución en las escalas previstas [...]” en aras de “incrementar la capacidad de respuesta contra el flagelo del narcotráfico, contando de esta manera con todo el sistema de investigación y juzgamiento provincial, al servicio de la persecución de este tipo de actividades delictivas” por medio del desdoblamiento de “los frentes de ataque a la problemática de las drogas, con la consecuente intensificación de los sistemas investigativos, represivos y de juzgamiento” (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012a, pp. 1451-1452).

La ley también creó el Fuero de Lucha contra el Narcotráfico, y estableció que estaría integrado por un Juzgado de Control y tres Fiscalías de Instrucción con competencia en los delitos alcanzados por la desfederalización. Las estructuras de los cuatro órganos anunciados serían determinadas por el Tribunal Superior de Justicia y la Fiscalía General de la Provincia (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012b).

Luego de que la ley fuera aprobada, el ministro de Seguridad y exjefe de la policía provincial, Alejo Paredes, señaló que la misma contribuiría, por medio de la acción judicial y policial, a una “lucha más equitativa” frente a la problemática. El funcionario explicó el funcionamiento de la ley señalando que la justicia federal se encargaría del “delito más complejo”, mientras que la justicia ordinaria haría lo propio sobre “las causas de venta al menudeo”. Así, para el titular de la cartera de seguridad –que, dada su trayectoria, reflejaba la opinión de la institución policial cordobesa– se trataba de una medida positiva (Noticias del Gobierno de Córdoba, 2012a).

A fines de 2012, la provincia conformó el Comité Permanente Operacional en la Lucha contra el Narcotráfico, presidido por el ministro de Seguridad, Paredes, e integrado por representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal. La misión propuesta para el Comité fue la de “unificar criterios de acción, legalidad y coordinación de esfuerzos, como así también, propiciar la realización de convenios y protocolos de intervención, seguimiento y evaluación de resultados” (Noticias del Gobierno de Córdoba, 2012b).

Días después, el flamante titular del organismo, Raúl Ramírez, comisario general retirado de la policía provincial, afirmó que las investigaciones por delitos vinculados con el narcotráfico a menor escala habían aumentado un 590% en la comparativa entre diciembre de 2012 y el mismo mes del año anterior, así como también que la incautación de cocaína había aumentado en idéntico periodo comparativo un 522%, mientras que la marihuana lo hizo en un 491%. El funcionario provincial remarcó, para finalizar, que “desarrollar y coordinar programas y acciones conjuntas de prevención y control de drogas, entre los distintos estamentos provinciales y federales con asiento en Córdoba, en la

desfederalización del narcomenudeo” era una decisión política del gobierno (Noticias del Gobierno de Córdoba, 2013).

Tiempo después de la sanción y aplicación de la ley, distintos documentos e informes institucionales dieron cuenta del impacto que había tenido la desfederalización. Un antecedente a los mismos fue formulado por la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, analizando el caso de la provincia de Buenos Aires, que había adherido a dicha norma en 2005. Su abordaje resulta pertinente para contraponer el principal argumento a favor de la desfederalización sostenido por las autoridades cordobesas –a saber: el hecho de que las policías provinciales podrían colaborar en la persecución de los delitos menores relacionados con el tráfico de drogas mientras que las policías y fuerzas de seguridad federales podrían abocarse de lleno a los delitos de mayor envergadura relacionados con esa actividad ilegal–, con lo que efectivamente ocurrió en la provincia bonaerense, donde ello no había ocurrido:

Uno de los objetivos frecuentemente citados en defensa de la Ley de Desfederalización –presentes en todo el debate parlamentario– es que la norma proporcionaría un instrumento para que las fuerzas de seguridad y las policías provinciales colaboren en la persecución de los ilícitos previstos en la Ley de Estupefacientes; mientras unos investigarían los delitos menores, los otros podrían abocarse exclusivamente a la investigación de los ilícitos más complejos. [...]. La aplicación concreta de la norma no ha logrado ese objetivo. Más allá de los argumentos esgrimidos en su favor, la evolución de las cantidades de causas iniciadas, ya sea por comercialización agravada, transporte, almacenamiento y otras figuras no comprendidas en la ley 26.052, permiten demostrar que, desde la perspectiva de la competencia federal, la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente. (Procuraduría de Narcocriminalidad, 2014, p. 14)

La Procuraduría de Narcocriminalidad sentenciaba de forma clara y taxativa la imposibilidad de profundizar en investigaciones de carácter federal sobre organizaciones criminales como resultado de la implementación de la desfederalización.

Un trabajo formulado dos años más tarde por la misma dependencia reflejó una tendencia similar en Córdoba, e indicó que allí se había producido una marcada disminución de las causas por delitos complejos vinculados al tráfico de drogas ilícitas –conforme la Ley de Estupefacientes (Ley N° 23.737) y el Código Aduanero en materia de tráfico de estupefacientes (Artículo 866 del Código Aduanero, Ley N° 22.415)– a partir de la implementación de la desfederalización (Gráfico N° 1).

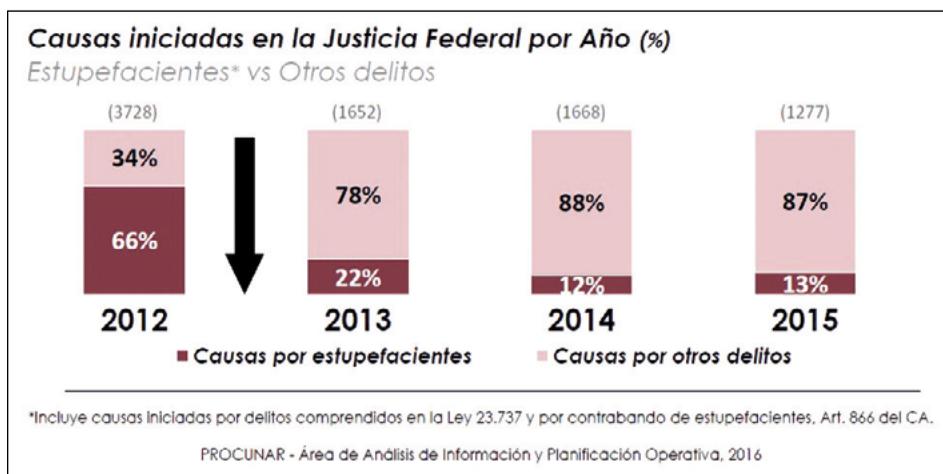


Gráfico N° 1. Causas iniciadas en la Justicia Federal por año. Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.373 y por contrabando de estupefacientes, art. 866 del CA. Fuente: Procurar – Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2016.

Esta reducción anual en las causas sobre estupefacientes iniciadas en la justicia federal respondía directamente a la intervención de la justicia ordinaria cordobesa en los procesos vinculados a ese tipo de delitos. El informe mencionado manifiesta que “antes de la implementación de la Ley de Desfederalización, en el distrito [cordobés], el 66% de las causas iniciadas en la justicia federal investigaban hechos delictivos vinculados a estupefacientes” y que “este número descendió drásticamente [...] como consecuencia del traspaso parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes del ámbito federal al ámbito provincial” (Procuraduría de Narcocriminalidad, 2016, p. 128). Los datos absolutos cada 100.000 habitantes muestran un panorama aún más elocuente (Gráfico N° 2).

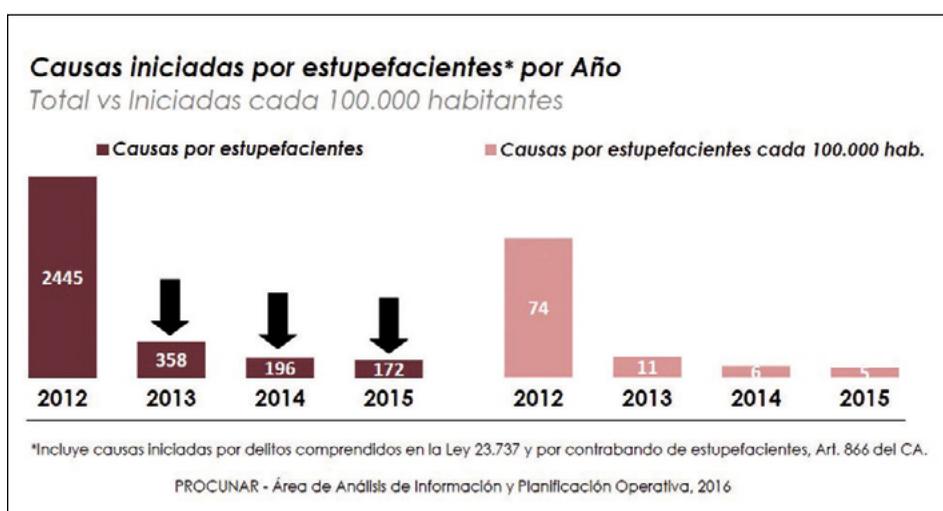


Gráfico N° 2. Causas iniciadas* por estupefacientes por año. Total vs iniciadas cada cien mil habitantes (*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.373 y por contrabando de estupefacientes, art. 866 del CA). Fuente: Procurar – Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2016.

En Córdoba, la desfederalización aumentó las causas por infracciones menores a la Ley de Estupefacientes, pero las investigaciones de mayor envergadura por delitos de drogas tuvieron un descenso sistemático. Además, pese a haber experimentado una relativa reducción, el porcentaje de causas iniciadas en la órbita federal por tenencia simple o tenencia para consumo personal continuó siendo considerable (Gráfico N° 3).

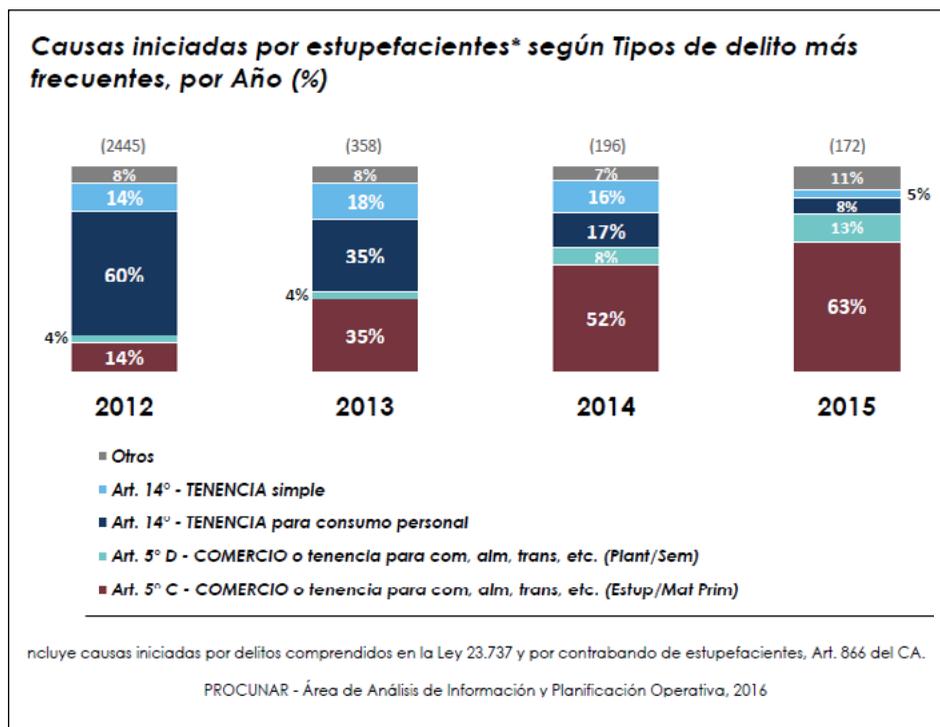


Gráfico N° 3. Causas iniciadas por estupefacientes* según tipos de delitos más frecuentes, por año (%) (*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, art. 866 del CA. Fuente: Procurar - Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2016).

El informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad concluye advirtiendo que “antes de la implementación de la Ley de Desfederalización en [Córdoba], el 74% de las causas iniciadas en la justicia federal investigaban delitos menores (tenencia simple y para consumo personal)” y que ese número fue “descendiendo progresivamente como efecto, fundamentalmente, del traspaso de las causas por tenencia (simple y para consumo personal) a la justicia provincial” (Procuraduría de Narcocriminalidad, 2016, p. 131).

En definitiva, el objetivo de optimizar las investigaciones federales por delitos de drogas mediante la desfederalización no se alcanzó mediante la aplicación de la Ley de Desfederalización, sino que, por lo contrario, se produjo una reducción y un sostenimiento de los procesos iniciados por infracciones menores a la Ley de Estupefacientes.

Por otro lado, la aplicación de la desfederalización en Córdoba también impactó progresivamente en las cifras de personas privadas de la libertad por infracción a la Ley de Estupeficientes en comparación a los números anteriores a la aplicación de la ley (Gráfico N° 4).



Gráfico N° 4. Personas privadas de la libertad en Córdoba por infracción a la Ley 23.737. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Nacional de Estadística de Ejecución de la Pena (SNEEP), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Por cierto, es difícil analizar los resultados de la implementación de la desfederalización por parte de la justicia provincial, dado que las estadísticas oficiales y la información judicial al respecto no se encuentra públicamente disponible. Un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad formulado en 2024 observa las tendencias relacionadas con las investigaciones por infracción a la Ley de Estupeficientes en el plano federal y ordinario, y da cuenta de la ausencia de esas cifras para la justicia provincial en el período 2012-2018. Recién a partir de ese año se vuelcan de forma pública dichos registros, los cuales evidencian la disminución de las investigaciones federales en Córdoba por infracción a la referida ley, en contraposición a la paulatina asunción provincial de la competencia en causas de menor envergadura (Procuraduría de Narcocriminalidad, 2024).

La defensora pública oficial de Córdoba, Mercedes Crespi, analiza la experiencia de la desfederalización y advierte que, luego de implementada la ley, personas que habían obtenido la excarcelación por parte de la justicia federal volvieron a ser detenidas (2017, p. 101). Por su parte, el investigador Alejandro Corda destaca que la estrategia de desfederalización consistió en “una mayor persecución de personas usuarias y de los actores menores del tráfico [de estupeficientes]” (2017, p. 101) Además, el avance contra los delitos menores vinculados a la Ley de Estupeficientes terminó por debilitar o desestimar la persecución penal de delitos complejos vinculados a dicha ley por parte de la justicia federal (Lezcano, 2018).

En conclusión, y conforme lo establecen las cifras y las opiniones de expertos en la materia, la implementación de la Ley de Desfederalización en Córdoba sesgó la persecución penal vinculada con el tráfico de drogas hacia la persecución y criminalización masiva de infractores menores, en detrimento de la desarticulación de grupos criminales complejos dedicados a esa actividad ilegal.

Discusión y conclusiones

La evidencia empírica presentada permite dar cuenta de una serie de particularidades en la adhesión de la provincia de Córdoba a la Ley de Desfederalización. En primer lugar, la retórica belicista sostenida por el gobierno cordobés y, en particular, por la máxima autoridad política cordobesa, quien indicó que, con la medida, se iniciaba la lucha contra el narcotráfico. Independientemente de que es habitual en los gobernantes la utilización de recursos retóricos destinados a enaltecer grandilocuamente las acciones institucionales impulsadas por las administraciones a su cargo, en este caso particular, la consideración combativa o guerrera del problema de las drogas resulta anacrónica, al tiempo que la mera incorporación de la provincia al conjunto de jurisdicciones subnacionales que desfederalizaban la persecución penal de delitos relacionados con las drogas no implicaba, en términos reales, el inicio o la profundización de ningún tipo de lucha.

Por otro lado, la connivencia de la legislatura de Córdoba con las iniciativas impulsadas por el gobierno provincial da cuenta de cierto grado de cohesión interna en el Estado cordobés respecto de lo que debe ser una política de control del narcotráfico. En este sentido, el proyecto presentado por el Ejecutivo contó con el aval de legisladores de distintos espacios políticos, quienes aprobaron una reforma legislativa ampliamente cuestionada por distintos actores políticos, sociales y judiciales estrechamente relacionados con la temática objeto de la modificación. Los posicionamientos mencionados revelan cómo las narrativas sobre el narcotráfico son elementos sobre los cuales reina un profundo desconocimiento, básicamente, por los motivos expuestos a lo largo del trabajo. Esto es así tanto en la clase política como en los sectores especializados, las agencias penales y en la propia sociedad civil. Esto deviene en mayor complejidad para dar respuesta a este tipo de cuestiones, tanto en el plano de la política como en la esfera judicial e, inclusive, en los propios círculos académicos en los cuales estas temáticas son abordadas.

Los datos recolectados y analizados demuestran que la desfederalización no arrojó los resultados esperados, ya que la justicia federal experimentó un descenso en sus causas, pero que se produjo como consecuencia inmediata de la provincialización de las investigaciones por narcotráfico. Aun así, se mantuvo un porcentaje residual de investigaciones de menor envergadura en la justicia federal, y no se registró un aumento considerable de las investigaciones contra organizaciones criminales de porte. En contraposición, se sostuvieron y aumentaron las causas por infracciones menores relacionadas con la

Ley de Estupeficientes, tales como la tenencia simple o para consumo, lo que se reflejó en las estadísticas de población penitenciaria y también fue abordado por las investigaciones que fueron tomadas como referencia para el presente artículo.

Otro elemento para tener en cuenta a la hora de analizar los resultados de la implementación gira en torno a la opacidad del objeto de estudio, dada la dificultad para acceder a información al respecto, la ausencia de documentación pública sobre la materia y la falta de estadísticas. Ello es manifestado, inclusive, por organismos nacionales relacionados con el objeto de estudio, pese a que los mismos no guarden vinculación con las autoridades cordobesas. Para sortear, de algún modo, estas dificultades, se recurrió a fuentes secundarias y se realizó una arqueología documental basada en las fuentes primarias oficiales disponibles. Para la continuación de esta línea de investigación se requiere la profundización en otros aspectos vinculados con la implementación de la Ley de Desfederalización en Córdoba, tales como los recursos estatales involucrados en el marco de dicha política y las percepciones oficiales respecto de la aplicación de la normativa abordada, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas en el apartado metodológico del presente documento. Por medio de nuevos métodos y fuentes, entonces, se podrá sortear este tipo de dificultades.

Ahora bien, el enfoque de las políticas de control del narcotráfico propuesto para el trabajo evidencia cómo el gobierno no incorporó en la presentación de la iniciativa las discusiones que precedentemente habían llevado adelante distintos actores del entramado político provincial, tal como la legislatura y otras instancias oficiales vinculadas con el objeto de estudio. Vale decir, pese a que se habían discutido previamente alternativas para el problema del narcotráfico, el gobierno provincial, en la rimbombante presentación oficial de la medida pareció desestimar esta trastienda, como si la instalación del problema, la construcción de una respuesta y su implementación hubieran surgido de un momento para otro, lo cual es claramente inverosímil. En rigor de verdad, la presentación de esa iniciativa fue el corolario de varios procesos de discusión en la materia por parte de diferentes actores de la sociedad cordobesa.

Por otro lado, no fueron especificados ni exhibidos públicamente los mecanismos oficiales de seguimiento y evaluación. Como alternativa, se presentaron informes por parte de diferentes dependencias judiciales federales e investigadores científicos, más allá de que los mismos no formaban parte del gobierno provincial y, a su vez, no guardaban relación directa con la implementación de la política. Aun así, estos documentos expusieron con contundencia las falencias que el sistema implementado arrojó, a excepción de un informe reciente de la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, el cual pone de manifiesto que, a priori, la tendencia estaría comenzando a revertirse, pese a que la información no llega a ser suficiente como para concluir que la desfederalización obtuvo los resultados esperados por las autoridades cordobesas. Volviendo al enfoque cíclico de las políticas públicas mencionado, es dable destacar que tampoco hubo instancias de reformulación o reconsideración

de las políticas implementadas. Es decir, cuando el gobierno optó por una medida, esta no fue modificada ni siquiera parcialmente, pese a las opiniones volcadas en su contra.

Esta tendencia podría subsanarse con otro tipo de iniciativas orientadas al establecimiento de políticas integrales en la materia. Para ello, es preciso dejar atrás el paradigma de persecución y criminalización de infractores menores de la Ley de Estupefacientes y pensar en soluciones orquestadas por el Estado, pero también por la sociedad y los expertos en la temática.

Bibliografía

- Auyero, J. y Sobering, K. (2021). *Entre narcos y policías*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Becker, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Buzzetti, A. (2018). Política de control de drogas ilegales y encarcelamiento de mujeres en la provincia de Córdoba 2012-2016. *Sociales Investiga*, 5(5). <https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/166>
- Carbajo, M. y Buzzetti, A. (2017). Políticas públicas de control de drogas ilegales en la provincia de Córdoba (2012-2015). *I Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía*. La Plata/Quilmes. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10363/ev.10363.pdf
- Corbelle, F. (2021). *La ley de drogas en números*. Buenos Aires: Florencia Corbelle. <http://hdl.handle.net/11336/161200>
- Corda, A. (2017). Aplicación de la ley penal en materia de estupefacientes: presentación. En G. Touzé (comp.), *Avances y retrocesos en políticas de drogas. Conferencias nacionales sobre Políticas de Drogas (2010-2017)* (pp. 77-78). Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Crespi, M. (2017). La experiencia de la desfederalización en Córdoba. En G. Touzé (comp.), *Avances y retrocesos en política de drogas. Conferencias nacionales sobre políticas de drogas (2010-2017)* (pp. 99-102). Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Galvani, M.; Lorenz, M. y Rodríguez, F. (2020). La protesta policial en Córdoba en 2013. Antecedentes, hechos y consecuencias de una conflictividad particular. *Minerva. Saber, arte y técnica*, 1(4), 52-63. <https://ojs.editorialiupfa.com/index.php/minerva/article/view/61>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (2012, 14 de mayo de). Córdoba le declara la «guerra» al narcotráfico y la trata. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-le-declara-la-guerra-al-narcotrafico-y-la-trata-2/>
- Knoepfel, P.; Larrue, C.; Subirats, J. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2012a). Versión taquigráfica de la 25ª Reunión de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, 27 de junio de 2012. <https://gld.legislaturacba.gob.ar/Handlers/File.ashx?file=dk491ovJ2pIRbn-ILfxQ6nv4uNZDOxUMOUXUp6v754ycEbl20bM2iFHWreavQ5wuurEV3Ag6b-hlD2whkIEDtpzQOabN2QCpFYIFg9wEuaYH-6p0mg5wfc-fOLHDMQA-Dt-C7uh3WW7IMh-S7iYmyP1d5HADbnitNBWAqLLAZk=>

- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2012b). Ley 10.067. Córdoba. <https://www.mpfcordoba.gob.ar/pdf/Ley%20Pcial%2010067.pdf?utm>
- Lezcano, N. (2018, 14 de enero). El combate al narcomenudeo debilitó lucha contra el narcotráfico. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/el-combate-al-narcomenudeo-debilito-lucha-contra-el-narcotrafico.phtml>
- Merlino, A. (2009). *Investigación cualitativa en ciencias sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba (s/f). Lucha contra el narcotráfico en Córdoba. <https://www.mpfcordoba.gob.ar/de-lucha-contra-el-narcotrafico/>
- Noticias del Gobierno de Córdoba (2012a, 28 de junio). La Ley de Narcotráfico permite una lucha más equitativa. <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/la-ley-de-narcotrafico-permite-una-lucha-mas-equitativa/>
- Noticias del Gobierno de Córdoba (2012b, 17 de diciembre). Narcotráfico: crean Comité Permanente Operacional. <https://prensa.cba.gov.ar/politica/narcotrafico-crean-comite-permanente-operacional/>
- Noticias del Gobierno de Córdoba (2013, 8 de enero). Droga: Presentan programa de Prevención y Control. <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/presentan-programa-de-prevencion-y-control-de-trafico-de-drogas/>
- Podsiadlo, N.; Sánchez, L. y Gauna, A. (2022). Mujeres y cárceles: una mirada sobre las intersecciones en las biografías de los cuerpos. El impacto de la criminalización de las mujeres vinculadas a los delitos por droga en Córdoba. *Memorias del II Encuentro Nacional de Derechos Humanos y Educación Superior* (pp. 488-490). Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/158101>
- Procuraduría de Narcocriminalidad (2014). *Ley de desfederalización parcial de la Competencia Penal en materia de Estupefacientes (Ley N° 26.052). Estudio preliminar sobre su implementación*. CABA: Ministerio Público Fiscal. https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf
- Procuraduría de Narcocriminalidad (2016). *Informe estadístico sobre narcocriminalidad. Una aproximación a la persecución penal a través de las causas iniciadas por estupefacientes en el MPF en 2015*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal. <https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>
- Procuraduría de Narcocriminalidad. (2024). *Desfederalización de la competencia penal en materia de estupefacientes*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal. <https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2024/05/Informe-Desfederalizacion-PROCUNAR.pdf>
- Ruchansky, E. (2012, 20 de junio). Uruguay, en el camino de la legalización. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196905-2012-06-21.html>
- Sain, M. (2015). *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Sain, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sain, M. y Rodríguez Games, N. (2015). *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Simo, J. (2012, 17 de mayo). Ley antidroga: advierten del riesgo de corrupción. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-antidroga-advierten-del-riesgo-corrupcion/>
- Souto Zabaleta, M.; Delfino, P. y Sarti, S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Tokatlián, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas: una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Vasilachis de Gialdino, I. (2009). Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research*, 10(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-10.2.1299>

Cita sugerida: Navarro Urquiza, P. (2025). La desfederalización del narcotráfico en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas. *Minerva. Saber, arte y técnica*, 9(1). Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 112-129.

***NAVARRO URQUIZA, PABLO**

Becario doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciado en Ciencias Sociales. Integrante del Observatorio de Gobierno y Seguridad del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

