Boletín N° 9.235-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Orpis, Rossi y Uriarte, que modifica los artículos 4°, 50 y 54 de la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, relativos al microtráfico y consumo de dichas sustancias.

FUNDAMENTOS.

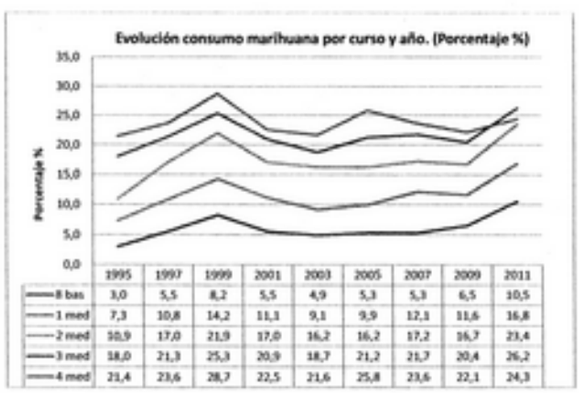
Un enfoque correcto para abordar con éxito el problema de la droga consiste en elaborar políticas públicas orientadas a incidir sobre tres variables esenciales. Reducir la oferta, la demanda y hacernos cargos de rehabilitar a las víctimas.

El fracaso a nivel mundial se produce porque precisamente en muchos países el esfuerzo se concentró mayoritariamente en abordar la oferta (tráfico). Se ha demostrado que por eficientes que sean las Policías no llegan a decomisar más allá del 20% de la droga. Por lo tanto, el 80% sigue llegando al consumidor final. Por eso para tener éxito es fundamental abordar la oferta y demanda con igual intensidad.

La demanda de droga tiene directa relación con los niveles de consumo y corno a partir de la prevención y rehabilitación es posible reducirlos.
En materia de consumo Chile tiene serios problemas. Nuestro país tiene los índices más altos de Latinoamérica, sus niveles son críticos especialmente a nivel escolar. El gran problema de Chile son sus altos niveles de consumo.

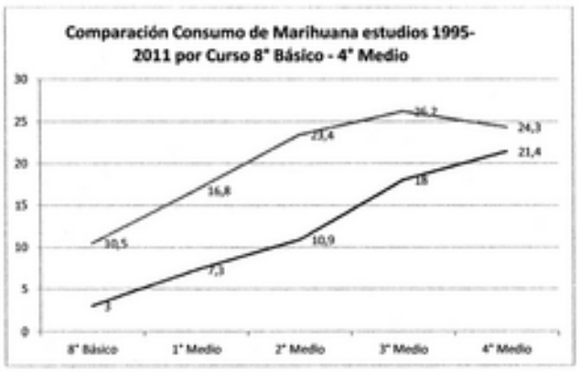
Desde el año 1995 se vienen realizando estudios oficiales generales de la población escolar por curso. Sólo en 1999 se efectúo un estudio comunal (no fue por curso, sino que sus resultados se promediaron entre 8 básico y cuarto medio).

Como lo muestra la serie histórica, el consumo de marihuana entre 1995 y 2011 tuvo un aumento muy significativo. Sin embargo, lo más delicado radica en que los mayores aumentos de consumo de drogas se producen en los cursos inferiores (8° básico y primero medio).



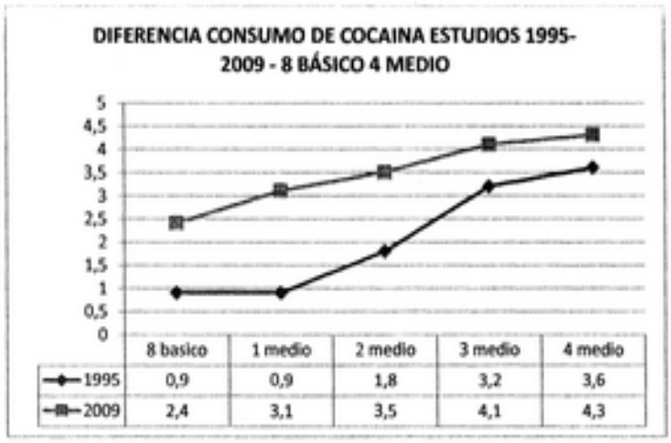
	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
8 bas	3,0	5,5	8,2	5,5	4,9	5,3	5,3	6,5	10,5
1 med	7,3	10,8	14,2	11,1	9,1	9,9	12,1	11,6	16,8
2 med	10,9	17,0	21,9	17,0	16,2	16,2	17,2	16,7	23,4
3 med	18,0	21,3	25,3	20,9	18,7	21,2	21,7	20,4	26,2
4 med	21,4	23,6	28,7	22,5	21,6	25,8	23,6	22,1	24,3

Fuente: CONACE-SENDA. Estudios sobre consumo de droga y alcohol en la población escolar.



Fuente: CONACE-SENDA, estudio escolares 1995-2011.

Al comparar los resultados de 1995 y 2011 se puede constatar que el mayor aumento en el consumo se marihuana se produjo en 8° básico. Parte en 1995 con un consumo de un 3% para terminar la serie en 2011 en un 10,5%, es decir tuvo un aumento de un 250%. En primero medio fue de un 130%, en segundo medio de un 114%, en tercero medio de un 45,6% y en cuarto medio de un 13,6%. La serie histórica nos está indicando que el consumo a nivel escolar en vez de retardarse se ha adelantado dos años al comparar las cifras de 1995 con el 2011.
La misma tendencia se observa con la cocaína. Los mayores aumentos se producen en los cursos inferiores.

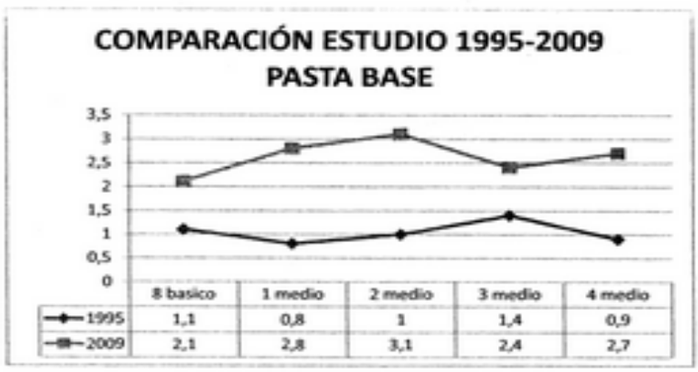


	8 basico	1 medio	2 medio	3 medio	4 medio
1995	0,9	0,9	1,8	3,2	3,6
2009	2,4	3,1	3,5	4,1	4,3

Fuente: Estudio escolares CONACE-SENDA

En 8° Básico aumenta en un 166% entre 1995- 2009. En primero medio un 244%. En tercero medio un 28,1% y en cuarto medio un 19,4%.

En el caso de la pasta base, los aumentos de consumo se distribuyen en todos los cursos.



Fuente: CONACE-SENDA

En 8° Básico aumenta en un 90,9%; Primero medio un 250%; Segundo medio un 210%; Tercero medio un 71,4% y cuarto medio un 200%.

Es tan urgente y delicado el problema de consumo de drogas y alcohol a nivel escolar que resulta fundamental sacar adelante el proyecto de ley que consagra la prevención de drogas y alcohol como materia obligatoria en todos los niveles de enseñanza. Esta iniciativa ya fue aprobada en el Senado y actualmente se encuentra en tramitación en la Cámara de Diputados.

Estas cifras no hacen más que ratificar que la reducción de la demanda no ha tenido grandes efectos y que las políticas de prevención no han dado resultado especialmente a nivel escolar. Por esta razón es urgente intensificar los programas de prevención considerando que el 25% de la deserción se produce por el consumo de alcohol y drogas.

Para enfrentar el tema de la oferta, el 16 de febrero de 2005 se publicó la ley 20.000, la cual sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Como su nombre lo señala de manera explícita, su objetivo principal es sancionar el “tráfico ilícito de estupefacientes” para controlar y reducir la oferta de droga.

Aborda el tema del consumo en el artículo 50 y siguientes. Lo sanciona como falta y no como delito en la medida que vaya teniendo una dimensión pública. Se establecen tres categorías:

- El consumo público es sancionado como falta.

-El consumo privado no está sancionado.

-El consumo para fines médicos está expresamente permitido.

El propósito de este cuerpo legal es reducir la oferta de droga y por lo tanto concentrar el esfuerzo policial e investigativo en el tráfico y otras figurar delictivas. El consumidor es la víctima.

La ley 20.000 lleva prácticamente una década de aplicación. La pregunta relevante que nos deberíamos plantear es. ¿Se cumplió efectivamente el propósito del

legislador?, es decir: ¿Se redujo la oferta de droga producto del combate al narcotráfico?

Si se comprueba la hipótesis en el sentido que la reducción de la oferta efectivamente proviene del combate al narcotráfico, se habría cumplido el objetivo de la ley.

Si por contrario, parte de la reducción de la oferta se ha logrado sancionando al consumidor, se habría alterado completamente el sentido de la ley.

Para responder esta pregunta analizaremos tres variables. Que ha ocurrido con los detenidos con motivo de la aplicación de la ley, con las sentencias condenatorias y los decomisos.

I.-DETENIDOS:

Como lo muestra el cuadro siguiente, al analizar la serie histórica de acuerdo a la información publicada por el Ministerio del Interior y recogida en el balance delictual año 2012 de la Fundación Paz Ciudadana, el número total de detenidos por aplicación de la ley de drogas aumentó desde 18. 160 en el 2005 a 85.023 el 2012, es decir un 368%.



Fuente: Balance Delictual Fundación Paz Ciudadana año 2012

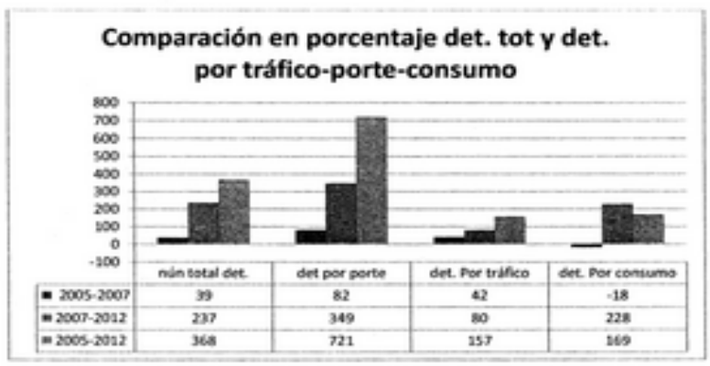
Al desagregar las razones de la detención, se puede apreciar como en el 2005 número de detenidos por porte, tráfico y consumo eran muy similares.

Salvo lo ocurrido en el 2006, entre 2005 y 2007 el nivel de detenciones por tráfico y porte mantienen esta tendencia. Más aún, el mayor aumento entre 2006 y 2007 se produjo por tráfico. Si congeláramos el análisis en el 2007, llegaríamos a la conclusión que la ley 20.000 estaba cumplimiento su objetivo, es decir sancionar “el tráfico”. De hecho las detenciones por consumo bajaron.

Sin embargo, a partir de 2007 se produce un fuerte cambio de tendencia. Como lo muestra el cuadro siguiente, entre 2007 y 2012 Las detenciones por porte aumentan en un 349%, mientras que las por tráfico lo hacen sólo en un 80% y las por consumo en un 228%. Es decir, los mayores aumentos de detenciones en relación a las detenciones totales son por porte y consumo



Fuente: Elaboración propia a partir Balance delictual Fundación Paz Ciudadana año 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir Balance delictual 2012 Fundación Paz Ciudadana

Al utilizar como fuente el Ministerio Público cambia el número de detenidos. El Ministerio Público no incorpora la categoría “detención por consumo” (sostiene que los consumidores son citados y no detenidos). Por lo tanto, se centra en tres categorías. Detenciones por tráfico, micro-tráfico y otros delitos.



Fuente: Ministerio Público

De acuerdo con esta información, el número total de detenciones entre 2009-2012 aumento un 21%.



Fuente: Ministerio Público.

Los datos del Ministerio Público en esencia no cambian cualitativamente respecto a los emitidos por Paz Ciudadana. El Ministerio Público nos muestra al comparar el año 2009-2012, que la mayor caída se produce en las detenciones por tráfico (-11). En la información entregada por Paz Ciudadana, el menor aumento se produce en las detenciones por tráfico. El Ministerio Público establece que el mayor aumento se produce en las detenciones por micro-tráfico (34,7%). Coincide con Paz Ciudadana (lo denomina porte). Aun cuando en la información del Ministerio Público bajo el rótulo “otros delitos” se produce un aumento de un 44,3%, al desagregar esa cifra con certeza cada una de las detenciones especificando los delitos será inferior a las detenciones por el delito de micro-tráfico.



Fuente: Ministerio Público.

Producida una detención por alguno de los delitos contemplados en la ley de drogas, el Ministerio Público determina quienes pasan a control de detención y quienes son citados o no (sin control de detención).

Del total de detenidos, entre el 63,2% y el 66,8% dependiendo el año, pasaron a control de detención y entre un 33% y un 36% no lo hicieron. Es decir más de un tercio fueron sólo citados o incluso sus procesos fueron archivados.

En síntesis, se puede constatar un aumento explosivo a partir de 2007 en las detenciones por porte (Ministerio del Interior) y un menor aumento de las detenciones por tráfico. Tratándose de la información entregada por el Ministerio Publico, se observa una caída en las detenciones por tráfico (2009-2012) y más de un 30% de los detenidos no va a control de detención (33% a 36%).

Efectuada la detención comienza la investigación. Puede finalizar de distintas tres maneras: Desde no iniciar la investigación hasta una sentencia condenatoria o

absolutoria, pasando por el principio de oportunidad y la suspensión condicional del procedimiento.

II.-SENTENCIAS

De acuerdo a un informe entregado por el Ministerio Público con fecha 23 de Septiembre de 2013 suscrito por don Pedro Bueno Figueroa, Director Ejecutivo Nacional Ministerio Público, el detalle de las sentencias entre 2009 y 2012 es el siguiente:



	tráfico (3)	micro-traf(4)	otros delit	faltas(50-51)	total
2009	4506	5465	2284	33409	47673
2010	4510	5808	2262	38578	53168
2011	4338	6486	2665	37289	52789
2012	4014	6487	3210	34905	50628

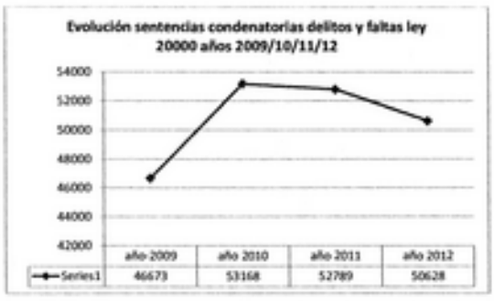
Fuente: Ministerio Público.



	2009	2010	2011	2012
tarfico	9,9	8,8	8,54	8,3
micro-traf	12	11,4	12,8	13,3
otros delito	5	4,4	5,24	6,6
faltas	73,2	75,4	73,44	71,8

Fuente: Ministerio Público

Como puede observarse en cuadro anterior, sobre el 70% de las sentencias que se dictan en Chile corresponden a faltas del artículo 50 y Si (consumo en lugares públicos). Seguramente, cuando en el 2007 la brecha entre los detenidos por tráfico y porte era muy estrecha, estamos seguros que las sentencias por faltas porcentualmente eran muy inferiores al 70%.



	año 2009	año 2010	año 2011	año 2012
Series1	46673	53168	52789	50628

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Ministerio Público.



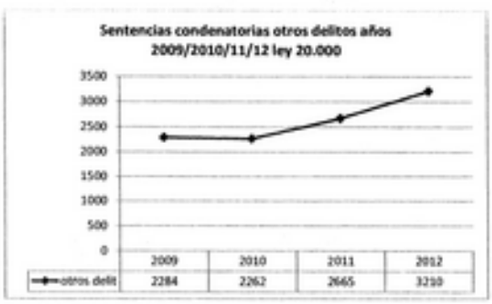
Fuente: Ministerio Publico.

Entre el año 2009-2010 la sentencias condenatorias mantuvieron su porcentaje. Entre 2010 y 2011 el porcentaje de sentencias condenatorias cae en un 3,8%. Entre el 2011 y 2012 cae en un 7,4%. Y al comparar el 2009 con el 2012 la caída es de un 12,2%.



Fuente: Ministerio Público.

Entre el 2009 con el 2010 el porcentaje de sentencias condenatorias (microtráfico) aumentó en un 6,28%. Entre el 2010 con el 2011 aumentó en un 11,6%. Entre 2011-2012 no experimentó ningún aumento. Al comparar 2009-2012, aumentó en un 18,7%.-



Fuente: Ministerio Público

La lógica de la ley es controlar la oferta de droga sancionando el tráfico ilícito. Por lo tanto, los mayores aumentos tanto en detenidos como en sentencias deberían estar en el tráfico y micro-tráfico de drogas, o al menos debiese existir una relación estrecha entre ellos. Al comienzo era así.

Al observar las tendencias de las sentencias condenatorias, tanto para los delitos como para las faltas, entre los años 2011 y 2012, el delito de tráfico y las faltas experimentan caídas significativas. El delito de micro-tráfico se estabilizó y los otros delitos tuvieron un aumento significativo.

Síntesis sentencias:

-**El delito de tráfico es la única figura penal que en el periodo analizado nunca aumentó el número de sentencias condenatorias (2009-2010-2011-2012).** Al revés, experimentó una permanente caída.

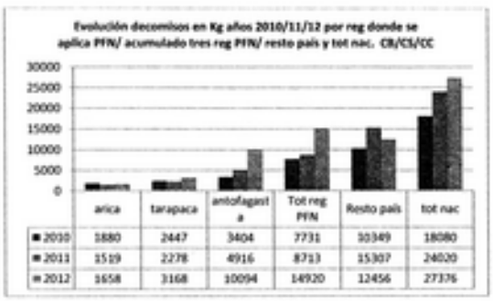
- El número de sentencias condenatorias por delito de microtráfico se estabilizó en los dos últimos años.

Las dos principales figuras penates de la ley de drogas, experimenta una caída permanente tráfico) o se estabilizan (microtráfico).

De un total de 50.628 sentencias condenatorias (incluyendo delitos y faltas) 34.905 corresponden sólo a faltas (71,8%). Significa que gran parte del esfuerzo policial se concentró en detener y citar a la justicia a quienes portaban pequeñas cantidades, que al final terminaron siendo sancionados con las faltas de los artículos. 50 y siguientes de la Ley, esto es por consumo y no como micro-traficantes.

III.-DECOMISOS.-

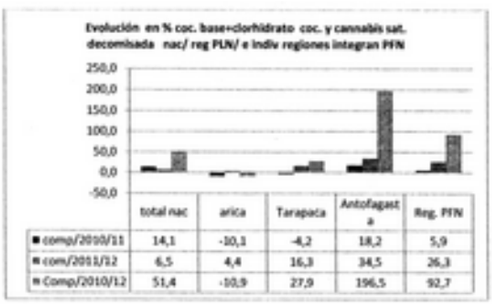
Un tercera variable de analizar respecto del control de la oferta tiene que ver con la cantidad de droga decomisada.



	arica	tarapaca	antofagasta	Tot reg PFN	Resto país	tot nac
2010	1880	2447	3404	7731	10349	18080
2011	1519	2278	4916	8713	15307	24020
2012	1658	3168	10094	14920	12456	27376

Fuente: Ministerio del Interior

De acuerdo a este informe efectivamente se produce un aumento de decomisos entre 2010 y 2012 en un 51,4%. En términos geográficos, durante este periodo el mayor aumento se produce en el norte del país (92,7%)



	total nac	arica	Tarapaca	Antofagasta	Reg. PFN
comp/2010/11	14,1	-10,1	-4,2	18,2	5,9
com/2011/12	6,5	4,4	16,3	34,5	26,3
Comp/2010/12	51,4	-10,9	27,9	196,5	92,7

Fuente: Ministerio del Interior



Fuente: Ministerio del Interior

Como se observa en el cuadro anterior, en el año 2010 los decomisos de cannabis sativa y cocaína base eran relativamente similares. En el 2011 se produjo un fuerte aumento de los decomisos de cannabis y se reducen los decomisos de cocaína base y de cocaína.

Lo importante sería determinar el origen de los decomisos especialmente en el caso de la cannabis. Es decir, si ellos provinieron de operaciones directas del narcotráfico, micro-tráfico o de quienes fueron detenidos por portar pequeñas cantidades y que finalmente fueron sancionados no como micro-traficantes sino con alguna de las faltas de los artículos 50 y siguientes de la ley.

CONTROL DE LA OFERTA.-

De análisis de las tres variables anteriores (detenidos, sentencias condenatorias y decomisos) se puede comprobar que el control de oferta se está materializando no sólo a través de operaciones en contra del narcotráfico o micro-tráfico, sino que en un porcentaje cada vez mayor (a partir de 2007) entre quienes portan pequeñas cantidades y que terminan siendo sancionados por consumo y no por microtráfico.

La modificación de la ley 20.000 debe apuntar a garantizar que el control de la oferta provenga del narcotráfico o el micro-tráfico y a las víctimas de la droga, los consumidores, asegurarles prevención y rehabilitación.

El artículo 4°, es decir “porte de pequeños cantidades” tiene una norma general y dos excepciones. 1.- La norma general sanciona como delito “El que, sin la competente autorización posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, productoras de dependencia física o síquica, o de materias primas que sirvan para obtenerlas, sea que se trate de las indicadas en los incisos primero o segundo del artículo 1°, será castigado con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de diez a cuarenta unidades tributarias mensuales, a menos que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo. En igual pena incurrirá el que adquiera, transfiera, suministre o facilite a cualquier título pequeñas cantidades de estas sustancias, drogas o materias primas, con el objetivo de que sean consumidas o usadas por otro.” Esta norma sanciona el microtráfico.

La norma establece dos excepciones:

1.- Cuando el porte esté destinado a un tratamiento médico, en cuyo caso no se aplica pena alguna (artículo 50).

3.- Cuando el porte está destinado al consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo, en cuyo caso se aplica una multa, trabajo en beneficio de la comunidad o derivación a un programa de prevención o rehabilitación, si el consumo se realizó en lugares públicos, no existiendo ninguna sanción si el consumo es personal, exclusivo y próximo en el tiempo de manera privada e individual. (Art. 50-51).

El espíritu de la norma establecida en el artículo 4° de la ley 20.000 es perseguir al microtraficante y no a los consumidores. Por lo tanto, lo lógico debería ser que quienes son detenidos por el artículo 49 de la ley 20.000 terminen siendo condenados por microtráfico y de manera excepcional se sancione a los consumidores que lo han hecho en lugares públicos, según el artículo 50° y siguientes de la misma ley.

Las cifras demuestran que la excepción se habría transformado en la regla general.
Por lo tanto se ha considerado fundamental volver al sentido original del artículo 4°, como herramienta para combatir la oferta a través del microtráfico y desarticular las redes que se han masificado a través de todo el país.

La presente modificación apunta a garantizar que las figuras penales se concentren en combatir el tráfico y el microtráfico y que el consumidor sea tratado con un enfoque de salud.

Por esta razón, en primer lugar tratándose del consumidor, se eliminan en el art. 50 las multas y trabajo en beneficio de comunidad y sólo se consagra como como medida la prevención y rehabilitación dependiendo los niveles de adicción.

Respecto del microtráfico, a partir de la modificación del artículo 40, se concentra única y exclusivamente a perseguir a quienes trafican pequeñas cantidades e impedir que con motivo del microtráfico se termine persiguiendo a los consumidores.

El problema del artículo 4 se genera con “la posesión o porte de droga de pequeñas cantidades”. Tal como se demostró en los fundamentos, gran parte de quienes eran detenidos como supuesto microtraficantes por porte, terminaban sancionados como consumidores.

Basándonos en dichos antecedentes (que la mayoría es sancionado por consumo) lo que hace esta modificación legal es radicar la “posesión o porte de pequeñas cantidades” en el art 50° de la Ley, sancionando a quién porta pequeñas cantidades como consumidor con rehabilitación o prevención de droga, salvo que el Ministerio Público demuestre que no es consumo sino microtráfico, en cuyo caso se vuelve al artículo 4°.

PROYECTO DE LEY

Para reemplazar el e artículo 4° de la ley 20.000 por el siguiente.

ARTICULO 4°

“El que, sin la competente autorización trafique pequeñas cantidades bajo cualquier título de las sustancias señaladas en el artículo 1° o con las materias primas que sirvan para obtenerlas será castigado con la pena de presidio menor en grado medio a máximo y multa de diez a cuarenta UTM mensuales.

Con la misma pena se castigará a quienes por cualquier medio, induzcan, promuevan o faciliten el uso o consumo de tales sustancias.

Se entenderá que trafican pequeñas cantidades el que sin contar con la autorización competente, importen, transporten, adquieran para comercializar, transfieran, sustraigan, suministren o guarden tales sustancias o las materias primas

Se reemplazará el artículo 50° por el siguiente.

ARTICULO 50.-

“Los que consumieren alguna de las drogas o sustancias estupefacientes o sicotrópicas a que hace mención el artículo 12, en lugares públicos o abiertos al público, tales como calles, caminos, plazas, teatros, cines, hoteles, cafés, restaurantes, bares, estadios, centros de baile o de música; o en establecimientos educacionales o de capacitación, serán sancionados con la pena de asistencia obligatoria a programas de prevención hasta por sesenta días, o tratamiento de rehabilitación en instituciones autorizadas por el Servicio de Salud competente. Para estos efectos, el Ministerio de Salud o el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol deberán asignar preferentemente los recursos que se requieran.

Se aplicará como pena accesoria, en su caso, la suspensión de la licencia para conducir vehículos motorizados por un plazo máximo de seis meses. En caso de reincidencia, la suspensión será de hasta un año y en caso de reincidencia nuevamente, podrá extenderse hasta por dos años. Esta medida no podrá ser suspendida, ni aun cuando el juez hiciere uso de la facultad contemplada en el artículo 398 del Código Procesal Penal.

“Idénticas penas se aplicarán a quienes tengan o porten en tales lugares las drogas o sustancias antes indicadas, salvo que se acredite que dicha posesión o tenencia está destinada a traficar pequeñas cantidades o cuando la calidad o pureza de la droga poseída, transportada, guardada o portada no permita racionalmente suponer que está destinada al uso o consumo descrito o cuando de las circunstancias de la posesión, transporte, guarda o porte se deduzca el propósito de traficar a cualquier título, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 4°.

Se entenderá justificado el uso, consumo, porte o tenencia de alguna de dichas sustancias para la atención de un tratamiento médico”.

Para sustituir los incisos 1° y 2° del artículo 54° por los siguientes:

Inciso primero.-

“Las faltas a que aluden los arts. 50° y 51° serán de conocimiento del juzgado de garantía competente. La tramitación de dicha falta se realizará conforme al procedimiento monitorio de conformidad al artículo 392° del Código Procesal Penal y las siguientes modificaciones:

a.- En el requerimiento que da inicio a este procedimiento el Fiscal indicará la duración del programa de prevención o tratamiento de rehabilitación en su caso que solicitara imponer con los límites temporales a que se refiere el artículo 50°

b.- Si el juez estimaré suficiente fundado, el requerimiento y la proposición del Fiscal de rehabilitación y rehabilitación, deberá acogerlo inmediatamente, dictando una resolución que así lo declare. La referida resolución deberá contener además: I.- La instrucción a cerca del derecho del imputado de reclamar en contra del requerimiento y de la imposición del programa o tratamiento dentro de los quince días siguientes a su notificación, así como los efectos de la interposición del reclamo. II) la instrucción acerca de la posibilidad que dispone el imputado en orden a aceptar el requerimiento, y los efectos de tal aceptación. III) El señalamiento de la duración del programa de prevención o tratamiento y de la institución en que este se llevará a cabo.

Inciso segundo.

“Si el imputado principiare a asistir a los programas señalados en el inciso precedente o transcurriere el plazo desde la notificación de la resolución que la impusiere, sin que este reclamare sobre su procedencia o la extensión, se entenderá que acepta su imposición. En este caso se tendrá a la resolución como sentencia ejecutoriada. Por el contrario, si dentro del plazo de quince días el imputado manifestare por escrito ante el tribunal su falta de conformidad con la imposición del programa o tratamiento se continuará con el procedimiento en la forma prevista en los arts. 393 y siguientes del Código Procesal. Lo mismo se aplicará si el juez no considera suficientemente fundado el requerimiento propuesto por el fiscal”.